

Finansdepartementet
fi.remissvar@regeringskansliet.se

Diariennr: **Fi2025/01857**

Stockholm den 29 januari 2026

Remissyttrande över Produktivitetskommissionens betänkanden Goda möjligheter till ökat välbefinnande (SOU 2024:29) och Fler möjligheter till ökat välbefinnande (SOU 2025:96)

Bakgrund

Produktivitetskommissionen lämnade 2024 delbetänkandet *Goda möjligheter till ökat välbefinnande* (SOU 2024:29) och 2025 slutbetänkandet *Fler möjligheter till ökat välbefinnande* (SOU 2025:96).

Produktivitetskommissionen lämnar i de båda betänkandena förslag ämnade att höja produktivitetstillväxten i näringslivet och öka produktiviteten i offentlig sektor. Analyser, bedömningar och förslag spänner över en mängd områden i samhället.

Fastighetsägarna Sverige ("Fastighetsägarna") har beretts möjlighet att lämna synpunkter på kommissionens båda betänkanden.

Kommissionens breda ansats är välkommen och Fastighetsägarna identifierar flera förslag inom flera områden som det finns goda skäl att ta vidare. Fastighetsägarna väljer emellertid att i remissyttrandet begränsa sig till synpunkter på några av de bedömningar och förslag som ha en mer direkt bäring på fastighetsbranschen.

Sammanfattning

Fastighetsägarna Sverige

- **tillstyrker** att en myndighet får uppdraget och nödvändiga resurser för att hålla samman arbetet inom staten med regelförenkling, konsekvensutredningar och utvärderingar av regelverk, samt att denna även ansvarar för inhämtning och bearbetning av synpunkter och förslag från företag och andra berörda,
- **delar** Produktivitetskommissionens bedömning om nödvändiga åtgärder för att effektivisera och öka förutsebarheten i dagens tillståndsprocesser,

- **tillstyrker** att en ventil införs i miljöbalken som möjliggör att allmänna intressen kan vägas mot varandra,
- **tillstyrker** att förslagen i utredningen om översyn av regleringen på el- och naturgasområdena (SOU 2023:64) genomförs,
- **delar** Produktivitetskommissionens bedömning av nödvändiga inriktningar för ett mer samhällsekonomiskt effektivt och enklare bostadsbyggande,
- **delar** Produktivitetskommissionens bedömning att fastighetsägare bör ges rätt att initiera detaljplaneläggning eller ansöka om bygglov direkt hos myndighet,
- **delar** Produktivitetskommissionens bedömning om ökade möjligheter för staten att påverka enskilda kommuners bostadsförsörjningsplanering utifrån ett regionalt och nationellt perspektiv,
- **delar** Produktivitetskommissionens bedömning att bygglov i enlighet med detaljplan inte ska kunna överklagas samt att en avgift bör införas för överklagande,
- **delar** Produktivitetskommissionens bedömning att kommuners möjligheter att ha åsikter om detaljerad gestaltning och utseende i vanliga bostadsbyggnadsprojekt bör begränsas.
- **delar** Produktivitetskommissionens bedömning att strikta tidsgränser bör införas för hur lång tid olika delar av plan- och bygglovsprocessen får ta för berörda myndigheter,
- **delar** Produktivitetskommissionens bedömning att det tidigt i dessa processer bör göras klart vilka underlag som kommunen, länsstyrelsen och berörda myndigheter kräver, till exempel i form av utredningar, samt att kraven och prissättningen i så stor utsträckning som möjligt ska vara enhetliga i hela landet utifrån projektens storlek, komplexitet och nödvändig tidsåtgång,
- **tillstyrker** Produktivitetskommissionens förslag om att regeringen ska säkerställa att statliga myndigheter som är verksamma inom kommunernas plan- och lovprocesser bidrar till att förkorta ledtider, till exempel genom att införa ett återrapporteringskrav i myndigheternas regleringsbrev,
- **tillstyrker** Produktivitetskommissionens förslag för att främja ett standardiserat och modulärt byggande genomförs,
- **delar** Produktivitetskommissionens bedömning om behovet av ett mer flexibelt strandskydd,
- **tillstyrker** Produktivitetskommissionens förslag om åtgärder för att förenkla ändringar av en byggnads användningsområde, exempelvis för konvertering av kommersiella lokaler till bostäder,
- **tillstyrker** Produktivitetskommissionens förslag om att en fri hyressättning vid nyproduktion införs,
- **tillstyrker** Produktivitetskommissionens förslag om en stegvis omreglering av hyressättningsmodellen för att göra hyressättningen mer efterfrågebaserad i hela bostadsbeståndet,

- **anser** att det är nödvändigt att även göra förändringar i det kollektiva förhandlingssystemet som gör långsiktig och ansvarsfull förvaltning av befintliga hyresbostäder möjlig, och föreslår därför vissa justeringar i lagen om tvistlösning inom ramen för vissa kollektiva hyresförhandlingar.

Fastighetsägarnas synpunkter

Regelförenkling

Ett välfungerande regelverk är en förutsättning för en effektiv och rättssäker marknadsekonomi. Samtidigt kan onödigt komplexa regler och en överdriven regelbörda skapa betydande hinder för företagande, investeringar och innovation. Det påverkar Sveriges långsiktiga ekonomiska utveckling och hela Europas möjligheter att konkurrera med andra delar av världen. Insikten om överregleringens pris har gjort frågan om regelförenklingar prioriterad inom EU-kommissionen, som själv givit upphov till en väsentlig del av den ökade regelbörda som träffar svenska företag.

Fastighetssektorn är en av Sveriges mest reglerade branscher, med omfattande krav inom byggande, planprocesser, energiprestanda, hyressättning, tillgänglighet, miljö och sociala villkor. Reglerna fyller ofta en viktig funktion, men den samlade bördan har successivt blivit så omfattande att den hämmar både produktivitet och investeringsvilja.

När regelkraven blir fler och mer detaljerade ökar mängden tid och resurser som fastighetsägare och byggaktörer behöver lägga på administration, kontroll och dokumentation. Det gäller både i nyproduktion och i förvaltningen av det befintliga beståndet. Det är särskilt kännbart för mindre och medelstora företag som har svårare att absorbera kostnader för en tilltagande regelbörda.

Ett vanligt exempel är plan- och byggprocesserna, där omfattande utredningskrav, otydliga tolkningar och långa handläggningstider leder till att projekt inte genomförs, skjuts upp eller blir avsevärt dyrare. Även mindre åtgärder – som energieffektiviseringar, fasadförändringar eller installation av laddinfrastruktur – försåras när processerna blir för långdragna och komplexa.

I förvaltningen uppstår liknande problem. Fastighetsägare hanterar i dag ett stort antal återkommande rapporteringskrav, tillsynsprocesser och dokumentationsskyldigheter. Tiden som läggs på att förstå, tolka och följa detaljrika regelverk är tid som i stället hade kunnat användas till att förbättra boendemiljöer, förnya äldre fastigheter och stärka kunddialogen.

I ett läge med otillräckligt bostadsbyggande och där stora investeringar behövs för både klimatomställning och renoveringsbehov, blir regelförenklingar ett av de mest kostnadseffektiva verktygen staten har. Färre och tydligare regler frigör resurser, påskyndar projekt och höjer den samlade produktiviteten i branschen.

Produktivitetskommissionen beskriver i sitt delbetänkande förtjänstfullt värdet av att regelförenklingar genomsyrar arbetet i regeringen och hos dess myndigheter. Fastighetsägarna delar

de bedömningar som görs och vill särskilt framhålla betydelsen av att strukturerat inhämta förslag från företag och andra berörda för att identifiera möjligheter till regelförenklingar.

Samlad kompetens för stöd och granskning

Produktivitetskommissionen föreslår att mer resurser, bredare kompetens och fler verktyg än vad som Regelrådet och Tillväxtverket i dag har tillgång till samlas på en myndighet. Tidigare utredningar och rapporter har pekat på Ekonomistyrningsverket (ESV) och Statskontoret.

Produktivitetskommissionen ansluter sig till detta i sitt förslag.

Fastighetsägarna tillstyrker att en myndighet får uppdraget och nödvändiga resurser för att hålla samman arbetet inom staten med regelförenkling, konsekvensutredningar och utvärderingar av regelverk, samt att denna även ansvarar för inhämtning och bearbetning av synpunkter och förslag från företag och andra berörda.

Tillståndsprocesser

Fastighetsägarna delar Produktivitetskommissionens bedömning att dagens tillståndsprocesser är en betydande flaskhals för investeringar och produktivitetsutveckling i Sverige. Detta gäller inte minst för fastighetssektorn, där långsamma och komplexa processer vid planläggning, bygglov, miljötillstånd och olika former av anmälnings- och kontrollförfaranden direkt påverkar möjligheten att tillföra nya bostäder och lokaler, genomföra renoveringar och bidra till klimatomställningen.

Produktivitetskommissionen belyser att utdragna processer inte bara skapar osäkerhet och fördröjningar för enskilda företag, utan även leder till lägre produktivitet i samhällsekonomin. Vi instämmer i denna analys. De företag som vill bygga, utveckla eller modernisera fastigheter möter i dag betydande hinder i form av varierande handläggningstider, oenhetliga tolkningar och omfattande krav på kompletteringar och utredningar. Dessa hinder bromsar byggandet, försvagar investeringsviljan och riskerar att fördröja Sveriges klimatomställning.

Slutsatserna i det årliga *Ledtidindex* som tas fram på uppdrag av Byggföretagen, Initiativet Bygg i Tid och Fastighetsägarna bekräftar den bild som Produktivitetskommissionen redovisar. Indexet visar att ledtiderna i plan- och byggprocesserna fortsätter att öka och att variationen mellan kommuner är mycket stor. Detaljplaneprocesser tar ofta fler år än vad som är rimligt för att säkerställa rättssäkerhet och kvalitet. Långa ledtider skapar inte bara direkta kostnader genom projektförseningar, utan genererar även en betydande osäkerhet i kalkyler, finansieringsvillkor och leverantörskedjor.

Denna osäkerhet slår särskilt hårt mot bostadsbyggandet och fastighetsbranschens vilja att genomföra stora och långsiktiga investeringar. I en situation där nyproduktionen av bostäder fallit kraftigt och där omfattande renoveringsbehov väntar i det befintliga beståndet utgör de långa ledtiderna ett allvarligt strukturellt hinder för att nå en fungerande bostadsmarknad. Osäkerheten

påverkar även konkurrensen negativt: företag som vill agera snabbt och innovativt hålls tillbaka av processer som inte är anpassade för dagens tempo i samhällsutvecklingen.

Fastighetsägarna upplever därför Produktivitetskommissionens bedömningar och förslag som väl avvägda och välkomnar särskilt de om att:

- Stärka samordningen mellan myndigheter, särskilt i ärenden där flera tillstånd krävs parallellt
- Begränsa möjligheterna för staten att processa mot sig själv
- Prövningsmyndigheter som regel ska upprätta en tidplan för ett ärendes hantering
- Kommuner ska behöva lämna tidiga och bindande besked i tillståndsärenden där de har rätt att påverka processen
- Införa en ventil i miljöbalken som utifrån en samlad samhällsekonomisk bedömning möjliggör att allmänna intressen, till vilka bostadsbyggande kan räknas, vägs mot varandra

Bättre balans på elnätsmarknaden

Fastighetsägarna välkomnar Produktivitetskommissionens iakttagelser om att elnätsavgifterna har ökat kraftigt och utgör en strukturell kostnadsfaktor för hushåll och företag, med betydelse för produktivitet, konkurrenskraft och elektrifiering. Vi delar kommissionens bedömning att kostnadsutvecklingen i naturliga monopol är ett produktivetsproblem, vilket också belyses i Egnahemskommissionärens delredovisning 3 från november 2025.

Produktivitetskommissionens slutsatser ligger också i linje med Energimarknadsinspektionens egna konstateranden om bristande förmåga att motverka överkompensation samt med forskning som pekar på att avkastningsnivåerna i elnätsverksamheten under längre tid överstigit vad som kan motiveras av faktisk risk och kostnadsutveckling. För fastighetsägare innebär detta elnätsavgifter som är delvis regleringsdrivna och i praktiken svåra att påverka.

Fastighetsägarna anser därför att elnätsregleringen behöver utvecklas för att säkerställa kostnadseffektivitet, ett reellt kundskydd och metodkonsistens, det vill säga en reglering som tillämpas konsekvent över tid och mellan olika tillgångar, och som inte permanentar historisk överkompensation genom metodändringar utan motsvarande effektivitetskrav.

Fastighetsägarna tillstyrker därför att förslagen i utredningen om översyn av regleringen på el- och naturgasområdena (SOU 2023:64) genomförs.

Bostäder och byggande

Under denna rubrik lämnar Fastighetsägarna synpunkter på de bedömningar och förslag som redovisas i kapitel 7.4 i Produktivitetskommissionens delbetänkande *Goda möjligheter till ökat*

välstånd (SOU 2024:29) samt i kapitel 10.3 i delbetänkandet *Fler möjligheter till ökat välstånd* (SOU 2025:96). Förslag som rör ändrade villkor för hyressättning behandlas under en särskild rubrik.

Målsättningen för bostadsmarknaden behöver tydliggöras och regelverken reformeras

Produktivitetskommissionen föreslår att regeringen tar fram en mål- och inriktningsproposition för bostadsmarknaden i syfte att skapa överblick och helhet i styrningen. Propositionen ska ange tydliga inriktningar för ett kommande reformarbete med fokus på bättre marknadsförutsättningar.

Fastighetsägarna välkomnar ett sådant initiativ. Avsaknaden av en gemensam och tydlig målbild för bostadsmarknaden – inte enbart för bostadsbyggandet – bidrar i dag till mål- och intressekonflikter, även inom och mellan myndigheter. Detta försvårar arbetet med att nå lokala bostadsförsörjningsmål och skapar samtidigt osäkerhet för aktörerna på bostadsmarknaden. Ett samlat reformpaket kan bidra till ökad förutsebarhet och långsiktighet, samt ge bättre förutsättningar att väga olika samhällsekonomiska nyttor mot varandra inom plan- och tillståndsprocesserna.

Inriktningar för ett mer samhällsekonomiskt effektivt och enklare bostadsbyggande

Kommissionen föreslår regelförenklingar, minskad detaljstyrning och en översyn av plan- och bygglagen (PBL). Utgångspunkten bör vara att staten inte ställer högre krav på bostadsbyggande än vad som är samhällsekonomiskt motiverat och nödvändigt för att säkerställa människors säkerhet och hälsa, genom grundläggande tekniska krav och rimlig hänsyn till omgivningen.

Fastighetsägarna delar bedömningen att PBL:s egenskapskrav behöver moderniseras. Dagens krav är i stor utsträckning utformade för en annan tid och speglar ett regelideal präglad av social ingenjörskonst, snarare än dagens behov av innovation, produktivitetsökning och industrialiserade byggprocesser. Samtidigt har egenskapskraven successivt blivit både fler och mer detaljerade. För att hantera denna utveckling har lagstiftaren ofta valt att införa undantag – och i vissa fall undantag från undantag – vilket i praktiken har lett till ökad komplexitet och minskad tydlighet i rättstillämpningen.

En reform bör därför både innebära en modernisering av egenskapskraven och en minskning av detaljregleringen. För investeringsviljan är det avgörande att tillämpningen blir mer enhetlig, förutsägbar och likvärdig i hela landet. Detta är även en nödvändig förutsättning för att industriellt och modulärt byggande ska kunna utvecklas fullt ut.

Fastighetsägarna instämmer också i kommissionens bedömning att tillgången till byggbar mark behöver förbättras och att samhällsekonomiska helhetsbedömningar därför bör ges större tyngd i planeringen. Ett mer systematiskt samhällsekonomiskt perspektiv kan bidra till bättre markanvändning, stärka sambanden mellan olika bebyggelsefunktioner och underlätta en mer balanserad och långsiktigt hållbar stadsutveckling.

Trots ett uttryckligt förbud mot kommunala särkrav som går utöver de nationella byggreglerna förekommer sådana fortfarande i praktiken, ofta i form av ”frivilliga” avtal där kommuner specificerar ytterligare krav och åtaganden. Produktivitetskommissionen efterlyser därför ett system

som säkerställer att statliga byggregler tillämpas enhetligt i hela landet, utan utrymme för kommunala särkrav. Fastighetsägarna välkomnar detta. Lokala särkrav medför onödiga kostnader, minskar konkurrensen och försvårar utvecklingen av industrialiserade bygglösningar. Ett effektivt tillsyns- och sanktionssystem är nödvändigt för att säkerställa likabehandling.

Det kommunala planmonopolet

Produktivitetskommissionen uppmärksammar det kommunala planmonopolets betydelse för bostadsmarknadens funktionssätt, byggsektorns produktivitet och den samhällsekonomiska effektiviteten. Kommissionen bedömer att planmonopolet bör utredas i syfte att skapa en lagstiftning som i högre grad möjliggör att samhällsekonomisk nytta beaktas, samtidigt som plan- och lovprocesserna förenklas och blir mer förutsägbara.

I översynen föreslås även att möjliga situationer där kommunens rådighet bör begränsas analyseras. Det kan till exempel handla om att säkerställa att regionala bostadsförsörjningsbehov får genomslag på lokal nivå, eventuellt genom att återföra det regionala utvecklingsansvaret till länsstyrelserna. Det kan även handla om att ge fastighetsägare rätt att initiera detaljplanläggning eller ansöka om bygglov direkt hos behörig myndighet, särskilt vid kommunala avslag.

Fastighetsägarna ser inga skäl att överge planmonopolet, men ser gärna att det kompletteras och utmanas. Kommunernas incitament att planlägga varierar avsevärt, och kommunal passivitet kan få betydande samhällsekonomiska konsekvenser. Ett reellt privat planinitiativ bör därför införas, där kommunen inte ges möjlighet att neka planläggning så länge fastställda kriterier är uppfyllda. En sådan ordning kan bidra till kortare ledtider och mer balanserade processer, särskilt om den kombineras med tydliga tidsramar och krav på saklig motivering vid avslag.

I dag beaktas regionala och nationella behov i otillräcklig utsträckning inom ramen för planmonopolet. Utbudet av nya och tillgängliga bostäder begränsas exempelvis när enskilda kommuner aktivt motverkar byggande. Det kan därför finnas skäl att delvis flytta beslut om markanvändning till regional eller statlig nivå, eller att ge staten möjlighet att ålägga kommuner att detaljplanlägga och avsätta mark för bostadsbyggande. En sådan rådighetsinskränkning bör dock endast aktualiseras vid tydligt definierad kommunal passivitet och utformas i enlighet med proportionalitetsprincipen.

Länsstyrelsernas roll inom regional utveckling bör stärkas

Produktivitetskommissionen efterlyser en utvärdering av flytten av det regionala utvecklingsansvaret från länsstyrelserna till regionerna, bland annat med avseende på statens möjligheter att påverka bostadsbyggandet på regional nivå.

Fastighetsägarna delar bedömningen att det kan finnas skäl att pröva om vissa beslut om markanvändning bör hanteras på statlig eller regional nivå när det föreligger tydliga strukturella motiv för detta. Detta gäller särskilt projekt av betydande regional eller nationell vikt, såsom satsningar kopplade till energi- och klimatomställning, beredskap, transportinfrastruktur eller strategiskt viktiga etableringar. I sådana fall kan en statlig eller regional process öka förutsebarheten,

minska risken för lokalt betingad passivitet och säkerställa att nationella mål får genomslag i planeringskedjan.

En sådan ordning förutsätter dock en tydlig ansvarsfördelning och att parallella prövningar undviks. Om flera nivåer fattar beslut i samma fråga riskerar processen att bli både längre och mer komplex. Eventuella förändringar måste därför utformas så att ansvarsnivån är entydig, handläggningen inte förlängs och kommunens roll i genomförandet förblir tydlig. Fastighetsägarna vill samtidigt betona att kommunernas kunskap om lokala förutsättningar fortsatt måste tas tillvara, men inom en struktur där det övergripande ansvaret för långsiktig markanvändning är klart definierat.

Begränsning av ledtider för plan- och bygglovsprocesser

Onödigt långa ledtider skapar osäkerhet och driver kostnader i byggprojekt. Produktivitetskommissionen bedömer därför att bindande tidsgränser bör införas för hur lång tid olika delar av planeringsprocessen får ta, för samtliga berörda myndigheter. Vidare bör det tidigt i processen klargöras vilka underlag som kommunen, länsstyrelsen och andra berörda myndigheter kräver, exempelvis i form av olika utredningar. Kraven och prissättningen bör i största möjliga utsträckning vara enhetliga i hela landet, med hänsyn till projektens storlek, komplexitet och nödvändiga handläggningstid. Kommissionen föreslår även att återrapporteringskrav införs i relevanta myndigheters regleringsbrev för att följa upp att statliga myndigheter bidrar till kortare ledtider.

Med *Ledtidsindex* synliggör Fastighetsägarna problemen med långa plan- och bygglovsprocesser och sprider samtidigt goda exempel på effektiv handläggning. För att påskynda denna utveckling krävs dock ytterligare åtgärder. Fastighetsägarna tillstyrker därför införandet av tidsgränser, under förutsättning att de utformas på ett sätt som inte uppmuntrar strategiskt beteende och att tydliga konsekvenser följer vid överskridanden.

Ledtidsindex visar att sena och oproportionerliga utredningskrav är en av de främsta orsakerna till att ledtiderna har ökat. Fastighetsägarna delar därför kommissionens uppfattning att det är avgörande att kraven på underlag tydliggörs tidigt i processen.

Fastighetsägarna tillstyrker även förslaget att regeringen ska säkerställa att statliga myndigheter som deltar i kommunernas plan- och lovprocesser aktivt bidrar till kortare ledtider, exempelvis genom återrapporteringskrav i myndigheternas regleringsbrev. Transparens i myndigheternas handläggning är en förutsättning för effektiv styrning och kontinuerlig förbättring.

Överklaganden och kommunal gestaltungsstyrning

Nuvarande regler för överprövning och överklagande bidrar i hög grad till förlängda ledtider och betydande osäkerhet i projektkalkyler. Produktivitetskommissionen föreslår därför att bygglov som beviljas i enlighet med gällande detaljplan inte ska kunna överklagas under planens genomförandetid, samt att en avgift införs för att överklaga detaljplaner och bygglov. Kommissionen pekar vidare på att kommuners möjligheter att, utöver tekniska krav, även ställa detaljerade gestaltungskrav skapar osäkerhet och kan förlänga processerna i onödan. Gestaltungsfrågor bör

därför hanteras på en övergripande nivå inom ramen för detaljplanprocessen, och kommunernas möjlighet att därefter påverka detaljerad gestaltning begränsas.

Fastighetsägarna delar denna beskrivning. Sverige har en generös talerätt, vilket i grunden stärker rättssäkerheten. Samtidigt leder kombinationen av en bred talerätt, möjligheten till överklaganden i flera instanser, långa handläggningstider och omfattande kompletteringskrav till att även mindre invändningar kan få stor tidsmässig påverkan.

I praktiken innebär detta att relativt begränsade frågor, såsom bullerutredningar, skuggstudier eller trafiklösningar, kan leda till betydande förseningar och ökade kostnader, även när sakfrågorna inte påverkar det slutliga utfallet i planen.

Fastighetsägarna delar därför bedömningen att bygglov som är förenliga med detaljplan inte bör kunna överklagas och att en avgift bör införas för överklaganden. Detta minskar risken för dubbelprövning och stärker detaljplanens ställning. Vidare bör kretsen av sakägare begränsas. Fastighetsägarna instämmer även i att kommunernas möjligheter att styra detaljerad gestaltning i vanliga bostadsbyggnadsprojekt bör begränsas. En sådan gestaltungsstyrning är ofta kostnadsdrivande och hämmar industrialisering och standardisering inom byggandet.

Standardiserat och modulärt byggande

Produktivitetskommissionen föreslår att Boverket, i samarbete med Konkurrensverket och Upphandlingsmyndigheten, ges i uppdrag att utvärdera möjligheterna till typgodkännande av flerbostadshus. Vidare föreslås att en möjlighet till planavvikelse införs för seriebyggda flerbostadshus, samt att det utreds om även produktion av samhällsfastigheter kan omfattas av en sådan ordning.

Fastighetsägarna tillstyrker förslagen och anser att kommunernas prövning i dessa fall bör begränsas till platsens specifika förutsättningar. All teknisk prövning bör ske centralt, gärna digitalt och enhetligt, och inte lämnas till enskilda bygglovshandläggare. Detta är en grundläggande förutsättning för att potentialen i ett standardiserat och modulärt byggande ska kunna realiseras fullt ut.

Ett mer flexibelt strandskydd

Produktivitetskommissionen bedömer att strandskyddet bör göras mer flexibelt och att de särskilda skäl som kan motivera ett upphävande behöver vidgas och förtydligas.

Fastighetsägarna delar bedömningen att strandskyddet behöver moderniseras och bli mer differentierat, samtidigt som viktiga naturvärden fortsatt värnas. Inriktningen i den pågående strandskyddsutredningen skapar förutsättningar för en sådan utveckling.

Förenkla ändringar av en byggnads användningsområde

Produktivitetskommissionen föreslår åtgärder för att underlätta ändringar av en byggnads användningsområde, exempelvis vid konvertering av kommersiella lokaler till bostäder. Förslagen

omfattar bland annat en friare hyressättning för bostäder som tillskapas genom ombyggnation samt lättnader i byggkraven vid ändring och ombyggnad.

Fastighetsägarna tillstyrker förslagen. För att fler fastighetsägare ska kunna ställa om och utveckla befintliga fastigheter krävs bättre och mer flexibla villkor. Förbättrade omställningsmöjligheter gynnar inte enbart bostadsmarknaden, utan även stadens funktionssätt i stort. I dagens städer finns ett betydande behov av att kunna anpassa byggnader och miljöer till förändrade behov hos näringsliv och medborgare.

Utöver möjligheten till en friare hyressättning – kvadratmeterhyran för kommersiella lokaler är i dag efterfrågestyrd – efterlyser Fastighetsägarna kommunala snabbspår för plan- och bygglovsprocesser som berör konvertering, ändrade momsregler samt undantag från besittningsskydd vid tillfälliga konverteringar.

Åtgärder för att minska segregationen

Produktivitetskommissionen konstaterar att det även efter nödvändiga reformer på bostadsmarknaden sannolikt kommer att vara svårt för hushåll med låga inkomster att efterfråga en ändamålsenlig bostad till en rimlig kostnad. Detta bör enligt kommissionen mötas genom en stadsutveckling som i högre grad främjar blandad bebyggelse samt genom ett väl utformat bostadsbidrag som stärker hushållens betalningsförmåga.

Kommissionen avråder samtidigt från social housing, som enligt den "leder till att ännu fler betalningssvaga hushåll samlas inom samma avgränsade område". I stället förordas ett system med inkomstkvoterade bostäder, där hyresvärdar ersätts för att hyra ut vissa lägenheter till subventionerade hyror.

Fastighetsägarna delar bedömningen att det alltid kommer att finnas hushåll som behöver olika former av stöd för att kunna tillgodose sina bostadsbehov. Ett väl fungerande bostadsbidrag är i detta sammanhang särskilt viktigt för att möjliggöra tillgång till ändamålsenliga bostäder på marknadens villkor. I undantagsfall kan det även vara nödvändigt att ge riktat stöd som omfattar både finansiering och tillgång till boende.

Fastighetsägarna vill dock framhålla att Produktivitetskommissionen här ger uttryck för en vanlig missuppfattning av vad social housing innebär. Social housing är i grunden ett system för offentlig subventionering av boende av mer än tillfällig karaktär samt för urval av vilka hushåll som ska ges tillgång till detta boende. Det handlar inte om hur de bostäderna ser ut eller var de finns.

En reformerad hyresmarknad

Aktörer som OECD, IMF och EU-kommissionen, liksom flera expertorgan, har återkommande pekat på brister i det svenska hyressättningsystemet. Bristerna lyfts bland annat som ett hinder för en mer välfungerande arbetsmarknad och för stärkt makroekonomisk stabilitet i Sverige. Problem kopplade

till systemets utformning och tillämpning har också identifierats i tidigare statliga utredningar. Produktivitetskommissionen uppmärksammar dessa frågor och framhåller bland annat svårigheter kopplade till användningen av presumtionshyror vid nyproduktion av hyresbostäder.

I delbetänkandet föreslår Produktivitetskommissionen därför att en möjlighet till fri hyressättning vid nyproduktion införs. Utgångspunkten är förslaget i utredningen *Fri hyressättning vid nyproduktion* (SOU 2021:50), men med två huvudsakliga avvikelser. För det första föreslås att rätten och möjligheten att justera hyran utöver den årliga KPI-förändringen begränsas. Med undantag för justeringar som följer av överenskomna lägenhetsspecifika standardförändringar ska hyran exempelvis endast få justeras med KPI under en fast period om 5–10 år. Därefter ska hyran omförhandlas, med möjlighet till skälighetsprövning och intrappning av ny hyra för en ny period med stabil hyresutveckling. För det andra föreslås att hyresgästens möjlighet att begära nedjustering av hyran – även kort efter att avtalet ingåtts – minskar jämfört med utredningens förslag.

Produktivitetskommissionen bedömer att reformen i första hand stärker incitamenten för kostnadseffektivitet i byggsektorn, men konstaterar också att den kan antas öka förutsebarheten och minska risken för dem som uppför nya hyresbostäder. Det senare innebär att ett visst ökat bostadsbyggande kan förväntas.

I slutbetänkandet föreslår kommissionen dessutom en stegvis omreglering av hyressättningssystemet som omfattar hela hyresbostadsmarknaden. Inspiration hämtas från Bokriskommitténs förslag från 2014. I korthet innebär modellen att hyresgäst och hyresvärd vid inflyttning i nyare hyresbostäder ges relativt stor frihet att avtala om villkor, samtidigt som hyresgästens besittningsskydd fortsatt är starkt.

För äldre hyresbostäder föreslås övergångsregler. Ett tak kan sättas för årliga hyresjusteringar (exempelvis fem procent) när det finns behov av en intrappning mot en hyra som bedöms ligga närmare jämviktsnivån än dagens förhandlade. Vid inflyttning i en äldre bostad föreslås även möjlighet till en ytterligare justering, exempelvis med maximalt tio procent. En förbättrad offentlig hyresstatistik ska underlätta för både hyresgäster och hyresvärdar att bedöma vilken hyra som är rimlig för olika lägenheter.

Efter en övergångsperiod bör hyressättningen på hela hyresmarknaden kunna utformas enligt samma modell som delbetänkandet föreslår för nyproduktion: utvidgad avtalsfrihet och KPI-justering under fasta avtalsperioder.

Kommissionen framhåller att den nya modellen för hyresbestämning och hyresutveckling under avtalsperioden ska ses som ett kompletterande alternativ till dagens kollektiva förhandlingssystem. Om både hyresvärd och hyresgäster önskar en förhandlingsordning för kollektiv förhandling om hyresjustering bör den möjligheten finnas kvar. En sådan ordning ska dock inte vara obligatorisk om endast en part kräver det.

Kommissionen noterar vidare att en omreglering kan medföra värdeökningar utan att ytterligare investeringar gjorts i fastigheten, så kallade *windfall gains*. För att hantera detta föreslås att majoriteten av den värdeökning som uppstår till följd av friare hyressättning tillfaller det offentliga

genom en extra skatt på befintliga hyresfastigheter. Medlen kan exempelvis användas till bostadspolitiska åtgärder som adresserar sociala utmaningar på bostadsmarknaden.

Fastighetsägarnas synpunkter på reformförslagen

Fastighetsägarna delar Produktivitetskommissionens – liksom flera andra aktörers – bedömning av hyressättningssystemets negativa effekter på nyttjandet av befintliga hyresrätter och på möjligheterna att bygga nya.

Ett centralt skäl till att dagens system hämmar nyproduktionen är att de ekonomiska riskerna är betydande. Utöver osäkerheter kring byggprocessen (se ovan om ledtider m.m.) är osäkerheten stor avseende såväl fastställandet av den initiala hyran som hyresutvecklingen över tid.

Inget av dagens sätt att bestämma nyproduktionshyra ger den trygghet som en friare hyressättning vid nyproduktion skulle medge. Såväl bruksvärdeshyra som presumtionshyra bygger på kollektiv förhandling och överenskommelse med Hyresgästföreningen. Det är ofta svårt att enas om hyresnivåer som ger tillräcklig avkastning över tid för att investeringskalkylen ska gå ihop.

Individuellt förhandlad hyra, ibland benämnd *egensatt hyra*, bestäms direkt mellan hyresvärd och hyresgäst. Hyresutvecklingen regleras då ofta genom en fast procentsats under en bestämd period, normalt tio år.

Den individuellt förhandlade hyran kan vid en första anblick framstå som ett sätt att erbjuda hyresvärden tillräcklig rådighet och därmed minska osäkerheten. Varje hyresgäst har dock möjlighet att få hyran prövad i hyresnämnden redan sex månader efter inflyttning. Det innebär en reell risk för framtida hyresnedsättning som kan slå direkt mot projektets ursprungliga ekonomiska kalkyl. Risker följer av att hyresnämndens prövning sker i relation till kollektivt förhandlade hyror, utan hänsyn till efterfrågan eller produktionskostnader för den aktuella lägenheten. I praktiken blir det därmed hyror som godkänts av Hyresgästföreningen som utgör jämförelsegrund. Hyresgästföreningen får således ett avgörande inflytande över den initiala nyproduktionshyran oavsett vilken metod som används.

Produktivitetskommissionens förslag om fri hyressättning vid nyproduktion adresserar denna osäkerhet genom att hyresvärd och hyresgäst ges möjlighet att komma överens om hyran utan att behöva relatera till kollektivt förhandlade nivåer. Reformen kombineras med ett fortsatt starkt konsumentskydd, bland annat genom förutsebara och begränsade årliga hyresjusteringar samt möjlighet att vid ny avtalsperiod få den nya hyran skälighetsprövad och villkorad med inträppning.

Fastighetsägarna delar kommissionens bedömning att hyresgästens möjlighet att säga upp ett hyresavtal – en möjlighet som hyresvärden inte har på motsvarande sätt – bidrar till ett balanserat skydd, särskilt i ljuset av den i dag reella risken för hyressänkningar som kan äventyra projektkalkyler.

En återkommande invändning i tidigare diskussioner har varit att fri hyressättning vid nyproduktion skulle leda till kraftigt höjda nyproduktionshyror. En annan invändning har varit att reformbehovet är begränsat, eftersom det på många orter redan anses råda jämviktspris och en högre hyra därför inte skulle kunna bäras av efterfrågan.

En del av dessa invändningar bygger på en grundläggande missuppfattning. Reformen handlar inte i första hand om att möjliggöra högre hyror vid inflyttning, utan om att minska osäkerheten kring hyresutvecklingen över tid och därigenom sänka den riskpremie som i dag byggs in i investeringskalkylerna.

I dagens system saknar byggherrar möjlighet att på ett förutsägbart sätt anpassa hyran till förändrade marknadsförhållanden och kostnader över tid. Den framtida hyresutvecklingen är i hög grad beroende av kollektiva förhandlingar och rättsliga prövningar som ligger utanför fastighetsägarens kontroll. För att hantera denna osäkerhet tvingas byggherrar i stället prissätta risk redan vid projektstart. Det innebär att den initiala nyproduktionshyran sätts högre än vad som annars vore nödvändigt för att projektet ska vara långsiktigt bärkraftigt.

Utrymmet för höga inflyttningshyror begränsas samtidigt av den köpkraftiga efterfrågan. Det går inte att ta ut högre hyror än vad hushållen kan och vill betala.

Paradoxalt nog innebär dagens reglering att nyproduktionshyror riskerar att bli högre än vad som hade varit fallet vid en friare hyressättning. Om hyresvärden ges en större rådighet över hyresutvecklingen över tid minskar behovet av att ta ut en riskpremie redan från början. Resultatet kan i stället bli lägre eller mer återhållsamma inflyttningshyror, samtidigt som investeringsviljan stärks.

Fastighetsägarna tillstyrker därför att fri hyressättning vid nyproduktion införs, med de avvikelser från förslagen i *Fri hyressättning vid nyproduktion* (SOU 2021:50) som Produktivitetskommissionen föreslår.

En reform av hyressättningen vid nyproduktion skulle förbättra förutsättningarna att investera i fler hyresbostäder och kan även antas bidra positivt till produktiviteten i byggsektorn. Samtidigt innebär reformen – även med en positiv effekt på byggandet – endast ett årligt nytillskott om mindre än två procent av det totala beståndet. En andel byggherrar, särskilt bland kommunalt ägda bolag, kan dessutom av olika skäl förväntas välja det kollektiva förhandlingssystemet för vissa eller samtliga nya projekt. Sammantaget innebär detta att det skulle ta lång tid innan reformen får ett genomslag som i tillräcklig utsträckning möter arbetsmarknadens och samhällsekonominns behov av högre rörlighet och bättre tillgänglighet på bostadsmarknaden.

Fastighetsägarna tillstyrker därför även Produktivitetskommissionens förslag om en stegvis omreglering av hyressättningen på hela hyresbostadsmarknaden, samtidigt som möjligheten att fortsätta inom ramen för det kollektiva förhandlingssystemet bör finnas kvar. Kommissionen hänvisar till Bokriskommitténs förslag från 2014. Fastighetsägarna instämmer i att Bokriskommitténs modell på ett ändamålsenligt sätt balanserar behovet av starkt konsumentskydd, utvidgad avtalsfrihet som gör att prisbildningen bättre speglar efterfrågan, samt övergångsregler som skapar förutsebarhet för både hyresgäster och hyresvärdar. Förslaget kan därför vara vägledande i en fortsatt beredning där den mer precisa utformningen av en ny modell mejslas fram.

Fastighetsägarna delar även bedömningen att eventuella *windfall gains* kan behöva hanteras i samband med en sådan reform och att de mervärden som skapas bör delas med det offentliga för att

användas inom ramen för en social bostadspolitik. Att förutse var dessa värdeökningar uppstår och hur stora de blir är dock en grannliga uppgift. Stor försiktighet bör därför iakttas vid utformning av skattebaserade lösningar, så att förvaltningen av vissa hyresfastigheter inte försvåras, transaktionsmarknaden inte hämmas och önskade investeringar i nya eller befintliga bostäder inte uteblir.

Förhandlingssystemet

Produktivitetskommissionens förslag innebär att det även fortsättningsvis ska vara möjligt att hantera hyressättning och årliga hyresjusteringar inom ramen för det kollektiva förhandlingssystemet och med utgångspunkt i bostäders bruksvärde, förutsatt att båda parter önskar detta. Ingen part ska kunna påtvingas en förhandlingsordning. Fastighetsägarna delar bedömningen att denna möjlighet bör finnas kvar även om nya sätt att bestämma hyran införs.

Samtidigt hade Produktivitetskommissionen behövt tydligare analysera hur de årliga kollektiva hyresförhandlingarna fungerar och hur de påverkar matchning och bostadsbyggande. En sådan analys hade sannolikt visat att hyressättningssystemets påverkan på nyproduktionen inte är fullt så marginell som kommissionen antyder.

Förutsättningarna för de årliga förhandlingarna har också förändrats över tid. Fram till och med 2010 baserades förhandlingarna på kostnadsutvecklingen i de kommunala bostadsbolagen, i linje med kommunallagens självkostnadsprincip. År 2011 trädde lagen (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag (Allbolagen) i kraft, vilket innebar att kommunala bostadsbolag ska agera enligt affärsmässiga principer. Därmed upphörde självkostnadsprincipen som grund för den årliga hyresjusteringen. Den ersattes dock inte av någon ny, tydlig princip för hur hyrorna ska justeras.

Trots att lönsamheten i den löpande förvaltningen successivt försvagades under 2010-talet ökade nyproduktionen från mitten av decenniet, till följd av den kraftiga räntenedgången. Nedgången uppfattades som varaktig, vilket bidrog till att institutionellt kapital i stor skala investerades på marknaden. Högre fastighetsvärden gav en gynnsam effekt på totalavkastningen, vilket innebar att investerare delvis kunde bortse från den svaga lönsamheten i förvaltningen av fastigheterna. Efter Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina var det inte längre möjligt. Bostadsbyggandet kollapsade och har därefter inte återhämtat sig. En viktig förklaring är att investerarkollektivet åter behövde fästa större vikt vid den löpande avkastningen från förvaltningen. Därmed blev de institutionella problem som präglar det kollektiva förhandlingssystemet tydligare.

Med utgångspunkt i utredningen *Ett oberoende tvistlösningsförfarande för kollektiva tvister* (Ds 2021:23) trädde lagen (2022:1657) om tvistlösning inom ramen för vissa kollektiva hyresförhandlingar (skiljemannalagstiftningen) i kraft 2023.

Möjligheten till tvistlösning har inneburit en förbättring, men har inte säkerställt att intäkterna (hyrorna) utvecklas på ett sätt som långsiktigt möjliggör kostnadstäckning för förvaltningen. Det innebär en förhöjd risk vid investeringar i hyresrätter. Ingångshyran i nyproduktion behöver därför

inkludera en riskpremie, vilket gör att hyran sätts högre än vad som annars vore nödvändigt. Följden blir att färre hushåll kan efterfråga nyproducerade hyresbostäder – och att färre bostäder därmed kan byggas.

Produktivitetskommissionens förslag om en stegvis omreglering adresserar delar av problematiken. Som nämnts tar det dock lång tid innan modellen får brett genomslag i det befintliga beståndet. Kommissionens reformförslag bör därför kompletteras med vissa justeringar av skiljemannalagstiftningen.

För det första bör lagens tillämpningsområde omfatta samtliga kollektivt förhandlande parter på hyresmarknaden. I dag krävs ett avtal med Hyresgästföreningen för att tvistlösningsförfarande ska kunna användas.

För det andra bör lagen kompletteras med ett förtydligande av grunderna för den årliga hyresjusteringen. I dag anges endast att hyresutvecklingen ska spegla den ekonomiska utvecklingen på orten. Det har visat sig vara alltför vagt för att ge de förhandlande parterna tillräcklig vägledning. Lagen bör tydliggöra att kostnadsutvecklingen för att förvalta hyresrätter över tid måste kunna täckas av verksamhetens intäkter.

För det tredje bör lagen ställa krav på att skiljemannen tydligt motiverar grunderna för sin rekommendation om den årliga justeringen. I dag krävs att parterna är överens om att en sådan motivering ska lämnas. Det är tveksamt ur ett rättssäkerhetsperspektiv och försvårar samtidigt utvecklingen av en praxis som kan ge vägledning i framtida förhandlingar. Konsekvensen blir att antalet skiljeförfaranden blir onödigt stort.

Anders Holmestig

VD Fastighetsägarna Sverige

Martin Lindvall

Samhällspolitisk chef Fastighetsägarna Sverige