

Till
Socialdepartementet
s.remissvar@regeringskansliet.se
david.brandell@regeringskansliet.se

Diarienummer: S2021/01499

Stockholm den 23 februari 2021

Fastighetsägarnas yttrande över promemorian ”Tillfälliga nedstängningar och förbud för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19”

Fastighetsägarna är en riksomfattande branschorganisation, som arbetar för en väl fungerande fastighetsmarknad med stort fokus på hållbarhet, stadsutveckling och trygghet. Fastighetsägarna har ca 15 000 medlemmar och dessa äger tillsammans ca 80 000 fastigheter för kontors-, handels-, industri-, samhälls- och bostadsändamål. Bland medlemmar som äger flerfamiljshus finns såväl privata som kommunägda fastighetsbolag och bostadsrättsföreningar.

1. Bakgrund

Den tillfälliga pandemilagen (”covid-19-lagen”) trädde i kraft den 10 januari 2021 och gäller till och med den 30 september 2021. Lagen är en så kallad ramlag där riksdagen givit regeringen befogenhet att i förordning besluta om fler bindande smittskyddsåtgärder.¹

Socialdepartementet har nu tagit fram ett förslag till förordning om tillfälliga nedstängningar och förbud för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 (i det följande ”nedstängningsförordning”). Syftet är att säkra ett beredningsunderlag för det fall sådana åtgärder snabbt skulle behöva vidtas för

¹ Fastighetsägarna lämnade ett omfattande remissyttrande till förslaget till en covid-19-lag och var framförallt kritiska till att lagen inte innehåller någon lagregel om att ersättning ska utgå till fastighetsägare och andra näringsidkare som drabbas av verksamhetsbegränsningar och eventuella nedstängningar. Fastighetsägarnas remissyttrande finns att läsa på vår hemsida.

<https://www.fastighetsagarna.se/aktuellt/remisser/ovrigt/yttrande-over-promemorian-covid-19-lag/>

att förhindra smittspridning i samhället. Förslaget till nedstängningsförordning har skickats till Fastighetsägarna Sverige ("Fastighetsägarna") på remiss. Fastighetsägarna har följande synpunkter.

Sedan tidigare finns ett utkast till en förordning som – vid behov – kan aktualiseras och ge regeringen möjlighet att i syfte att förhindra smittspridning i samhället stänga ner butiker, serviceinrättningar, gym, restauranger med mera som är *belägna i gallerior och varuhus*.² Det är oklart hur befintligt utkast till nedstängningsförordning av gallerior och varuhus förhåller sig till det nu remitterade förslaget om mer generell nedstängningsförordning, som också inkluderar gallerior och varuhus. Ska förordningarna kunna träda i kraft samtidigt? Har någon förordning företräde framför den andra? Eller har det tidigare utkastet nu spelat ut sin roll eftersom, såvitt Fastighetsägarna förstår, regeringen nu önskar tillförsäkra sig en möjlighet att – vid behov – kunna stänga ner butiker, serviceinrättningar, gym, restauranger med mera oavsett om de är belägna i en galleria eller inte. Fastighetsägarna välkomnar ett klargörande i detta avseende.

2. Promemorians huvudsakliga innehåll

Det remitterade förslaget till nedstängningsförordning innebär att följande platser ska kunna hållas stängda för allmänheten.

- Verksamhetslokaler inomhus på gym- och sportanläggningar och badanläggningar.
- Verksamhetslokaler inomhus i köpcentrum, varuhus, gallerior och butiker – med undantag för bland annat livsmedelsbutiker och apotek.
- Serviceinrättningar där verksamheten förutsätter nära fysisk kontakt mellan kunden och tjänsteutövaren – till exempel frisörsalonger, skönhetsmottagningar, massagesalonger och tatueringstudior.
- Restauranger och andra serveringsställen – med undantag för avhämtning och hemleverans av mat eller dryck.

Förslaget till nedstängningsförordning innehåller även ett förbud mot att hyra ut festlokaler eller på något annat sätt använda eller upplåta lokaler, områden eller utrymmen för tillställningar eller liknande privata sammankomster.

3. Fastighetsbranschen har tagit ett stort ansvar under pandemin

Sedan utbrottet av pandemin har fastighetsägare vidtagit många konkreta åtgärder för att smittskydds säkra lokaler och undvika trängsel. Det handlar till exempel om utökad städning, informationsskyltar, avståndsmarkeringar, distansvärdar, stationer med handdesinfektionsmedel och erbjudanden om hemleverans. Fastighetsägarna har också tagit fram en rekommendation om

² Förordning om tillfällig stängning av vissa handelsplatser för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19. Se Fastighetsägarnas remissvar på vår hemsida.

<https://www.fastighetsagarna.se/aktuellt/remisser/ovrigt/sarskilda-begransningar-for-att-forhindra-spridning-av-sjukdomen-covid-19/>

maximalt antal besökare vid samma tillfälle i köpcentrum och andra rekommendationer för att minska trängsel i köpcentrum, gallerior och varuhus.³

Dessutom har fastighetsbranschen medfinansierat och administrerat det lokalhyresrabattstöd som gällde under kvartal två 2020 och som syftade till att stötta lokalhyresgäster i utsatta branscher (huvudsakligen handel, restaurang och hotell).⁴ Inom ramen för hyresrabattstödet 2020 bidrog fastighetsbranschen med ca 1,5 miljarder kronor till sina lokalhyresgäster. Därutöver har många fastighetsföretag och bostadsrättsföreningar givit ytterligare ekonomiska lättnader till lokalhyresgäster i kris.

Det kan konstateras att fastighetsbranschen tagit ett mycket stort ansvar under pandemin, både genom att smittskyddsäkra fastigheter och genom att stötta utsatta lokalhyresgäster. Ett liknande ansvar har inte tagits eller ålagts någon annan bransch i den privata sektorn.

Situationen har naturligtvis påverkat fastighetsföretagens ekonomi. Att förlora intäkter och samtidigt ha samma eller ökade kostnader (för till exempel väktare/trängselvärdar i köpcentrum) är inte ekonomiskt hållbart i längden. Eventuella nedstängningar av verksamheter vore ett hårt slag mot såväl lokalhyresgäster som fastighetsägare.

Om nedstängningar inte kombineras med ett för fastighetsföretag ändamålsenligt stöd (se mer i avsnitt 7 nedan) riskerar det ytterst att leda till en fastighetskris som i sin tur påverkar bankerna och finanssektorn. Ett sådan utveckling skulle leda till mycket allvarliga skadeverkningar på näringslivet i stort och vara förödande för samhällsekonomin. Fastighetsmarknadens roll för stabiliteten i ekonomin ska inte underskattas.

4. Håll Sverige öppet – på ett ansvarsfullt sätt

I den rådande situationen med en pandemi är det naturligt att överväga olika åtgärder för att hindra spridningen av viruset. Fastighetsägarna anser dock att det finns ett stort värde i att så långt möjligt hålla samhället och näringslivet igång – under ansvarsfulla former.

Att hålla Sverige öppet på ett smittskyddsäkert sätt bör även fortsatt vara den övergripande principen för regeringen och myndigheternas arbete i syfte att rädda företagande, arbetstillfällen och tillväxt. Det är viktigt att hålla samhällsekonomin igång. I butiker och restauranger arbetar inte sällan unga och andra med lägre utbildning. Det är betydelsefulla instegsjobb för grupper som är särskilt utsatta eftersom de kan ha svårt att få nya jobb för det fall de blir arbetslösa. En sådan utveckling kan komma att få stora negativa konsekvenser för folkhälsan och samhällsutvecklingen på sikt. Såsom ovan anförts måste regeringen och myndigheterna också tillse att en fastighets- och finanskris undviks.

³ Rekommendationen finns på Fastighetsägarnas hemsida.

<https://www.fastighetsagarna.se/fakta/fastighetsagarnas-rekommendation-om-smittskyddsatgarder-for-kopcentrum/>

⁴ Förordning om statligt stöd när vissa lokalhyresgäster fått rabatt på hyran (SFS 2020:237).

Dessutom kan nedstängningar leda till ökad social oro och risk för ökad brottslighet. För det fall till exempel ett köpcentrum ”stängs ner” kommer de gemensamma ytorna till stor del att vara fortsatt öppna eftersom samhällsviktiga funktioner såsom mataffärer, apotek och paketutlämningsställen behöver vara fortsatt öppna. När det normala flödet med besökare och kunder försvinner finns risk för ordningsstörningar och ökad brottslighet. Det finns exempel på sådana negativa samhällskonsekvenser från nedstängningar av köpcentrum i andra länder. Redan idag märks tendenser till ökad narkotikahandel och otrygghet i till exempel fastigheter i anslutning till tågstationer.

5. Proportionalitet

Det är viktigt att ha i åtanke att en nedstängning av verksamhetslokaler för handel, service, restauranger med mera innebär en inskränkning av befintlig användning av fastigheten och således utgör ett ingrepp i fastighetsägarens egendomsskydd och näringsfrihet. Bägge dessa fri- och rättigheter är skyddade i den svenska grundlagen och i den Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna.

Ett ingrepp i de aktuella fri- och rättigheterna får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet. Fastighetsägarna saknar erforderlig utredning som ger stöd för att smittspridning på handelsplatser och serviceinrättningar är vanligt förekommande. Såvitt Fastighetsägarna kan bedöma har varken regeringen eller myndigheter presenterat undersökningar eller annan data som visar omfattningen av smittspridning i till exempel köpcentrum, varuhus och butiker.

Folkhälsomyndigheten har uttalat att den största spridningen av covid-19 sker i hemmet och på arbetsplatser. Innan data är presenterad som visar att smittspridningen är betydande på handelsplatser och serviceinrättningar kan det svårligen finnas rättslig grund att stänga ner sådana verksamheter.

Innan beslut tas om att stänga ner verksamheter måste alltid mindre ingripande åtgärder övervägas. En nedstängning skulle få mycket långtgående och allvarliga ekonomiska konsekvenser för såväl lokalhyresgäster som fastighetsägare. Fastighetsägarna anser att regeringen och myndigheter alltid i första hand måste överväga andra smittskyddsåtgärder som är mindre ingripande (till exempel munskydd, avspärrning av trånga utrymmen, enkelriktad gångtrafik i köpcentrum och varuhus).

I den mån regeringen nödgas tillämpa de föreslagna åtgärderna – det vill säga när samtliga andra, mindre ingripande alternativ är uttömda – bör beslutet begränsas i möjligaste mån avseende såväl rumslig som tidslig omfattning. Ett beslut om eventuell nedstängning bör inte omfatta ett större geografiskt område än nödvändigt och inte fler verksamhetstyper än nödvändigt.

6. Ersättning till verksamheter vid en eventuell nedstängning

I samband med att covid-19-lagen togs fram sade regeringen att frågan om ekonomisk ersättning till drabbade företag skulle hanteras i samband med framtagandet av förordningar som meddelas med stöd av covid-19-lagen.

Fastighetsägarna var mycket kritiska till detta förfarande eftersom covid-19-lagen innebär långtgående ingrepp i fri- och rättigheter såsom näringsfrihet och egendomsskydd. Ersättningsfrågan borde därför ha reglerats uttryckligen redan i covid-19-lagen. För rådighetsinskränkning i befintlig användning av fast egendom finns till och med grundlagskrav på att statlig kompensation ska regleras i lag. Se mer härom i vårt remissyttrande på covid-19-lagen⁵ och i avsnitt 7 nedan.

Samtidigt med covid-19-lagen togs utkast till en förordning fram som kunde användas för det fall regeringen väljer att stänga ner gallerior eller varuhus.⁶ Men inte heller i denna förordning reglerades vilken ersättning som skulle utgå till lokalhyresgäster eller fastighetsägare vid en eventuell nedstängning av sådana handelsplatser. Fastighetsägarna var mycket kritiska härtill.⁷

Nu har regeringen tagit fram ytterligare en nedstängningsförordning men inte heller denna gång har frågan om ersättning till drabbade lokalhyresgäster eller fastighetsägare reglerats. Fastighetsägarna är uppriktigt förvånade hur nonchalant ersättningsfrågan har hanterats av regeringen. Förfarandet får anses vara mycket anmärkningsvärt, i synnerhet vad gäller äganderättsskyddet för befintlig användning av fast egendom (se mer i avsnitt 7 nedan).

Regeringen har emellertid aviserat att man har för avsikt att ta fram ett nedstängningsstöd men fortfarande har inget konkret förslag till stödförordning remitterats så villkoren för ett sådant nedstängningsstöd är fortsatt ovissa för näringslivet.

7. Särskilt om ersättning till fastighetsägare vid en eventuell nedstängning

För det fall regeringen vidtar åtgärder som innebär en rådighetsinskränkning av fast egendom har fastighetsägaren en grundlagsskyddad rätt till ersättning.⁸ Att stänga ner verksamheter i lokaler som hyrs ut av fastighetsföretag eller bostadsrättsföreningar är ett ingrepp i befintlig användning av fastigheten, det vill säga en rådighetsinskränkning av fast egendom som ger fastighetsägaren rätt till ersättning från staten.

Oaktat att Fastighetsägarna i sitt remissyttrande på förslaget till covid-19-lag underströk vikten av att rätten till ersättning kommer till uttryck i lagstiftningen valde regeringen att gå vidare utan att en

⁵ Fastighetsägarnas remissyttrande finns på vår hemsida.

<https://www.fastighetsagarna.se/aktuellt/remisser/ovrigt/yttrande-over-promemorian-covid-19-lag/>

⁶ Förordning om tillfällig stängning av vissa handelsplatser för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19

⁷ Fastighetsägarnas remissyttrande finns på vår hemsida.

<https://www.fastighetsagarna.se/aktuellt/remisser/ovrigt/sarskilda-begransningar-for-att-forhindra-spridning-av-sjukdomen-covid-19/>

⁸ Se 2 kap. 15 § regeringsformen.

sådan uttrycklig lagregel införs.⁹ Även i en pandemi måste grundlagsfästa rättigheter värnas och tillämpas. Det kan noteras att det i våra grannländers pandemilag finns uttryckliga lagregler om ersättning. Det fanns således inget hinder mot att införa motsvarande lagregel även i den svenska covid-19-lagen.

De ekonomiska konsekvenserna för fastighetsägare som bedriver verksamhet i form av köpcentrum, gallerior och varuhus kommer att bli betydande om verksamheten nödgas stänga ner. Detsamma gäller för andra fastighetsföretag och bostadsrättsföreningar som hyr ut lokaler till butiker, frisörer, gym, restauranger med mera vars verksamhet eventuellt stängs ner. Fastighetsägarna saknar ett fastighetsägarperspektiv i promemorians konsekvensanalys av förslagen.

Fastighetsägare kan komma att drabbas av såväl intäktsminskningar som ökade kostnader vid en eventuell nedstängning. Inte minst gäller det för köpcentrum och gallerior. Fastighetsbolaget har då samma kostnader för att hålla gemensamma ytor erforderligt öppna så att mataffärer, apotek, vårdcentraler, tandläkare, paketutlämningsställen och andra samhällsviktiga verksamheter ska kunna vara tillgängliga. Fastighetsbolaget kommer förmodligen att ha fortsatt ökade kostnader för att smittskyddsäkra (till exempel trängselvärdar, väktare, desinfektionssprit, skyltning, nedmontering och bortforsling av sittmöbler). Samtidigt kommer fastighetsbolaget sannolikt att förlora betydande intäkter.

Fastighetsägarna befarar att det aviserade nedstängningsstödet riskerar att inte ge täckning för den ekonomiska skada som fastighetsägare lider vid en eventuell nedstängning – dvs. uteblivna intäkter och ökade (rörliga) kostnader. Stödet kan möjligen fungera för lokalhyresgäster men fastighetsföretag och bostadsrättsföreningar riskerar att stå utan ekonomisk kompensation, vilket får anses vara i strid med äganderätten och det grundlagsfästa skyddet för rådighetsinskränkning av fast egendom. Det hade varit ett bättre alternativ att utgå från ersättningsprinciperna vid expropriation vid en eventuell nedstängning som påverkar fastighetsägare. Fastighetsägarna saknar ett fastighetsägarperspektiv i promemorians analys av det aviserade nedstängningsstödet.

8. Kommentarer på enskilda bestämmelser

Utgångspunkten är att den som bedriver verksamhet i form av ett köpcentrum, ett varuhus, en galleria eller en butik ska hålla verksamhetslokaler inomhus stängda för allmänheten. Mataffärer, apotek, systembolag, paketutlämningsställen med mera får dock hållas öppna för allmänheten. I utkastet till förordning står det "får" hållas öppna. Är det köpcentrumägaren som bestämmer om optiker, paketutlämningsställen, mataffärer och andra samhällsviktiga verksamheter ska hållas öppna i det enskilda fallet?

Det behöver tydliggöras vilka verksamheter som ska hållas fortsatt öppna. Detta kan till exempel göras genom SNI-koder eller på annat sätt som fastighetsägaren eller verksamhetshavaren enkelt kan kontrollera för att undvika att göra fel. Fastighetsägarna bedömer att det i flera fall kommer vara

⁹ Fastighetsägarnas remissyttrande finns på vår hemsida.

<https://www.fastighetsagarna.se/aktuellt/remisser/ovrigt/yttrande-over-promemorian-covid-19-lag/>

svårt att bedöma om en verksamhet omfattas av nedstängning och att det därför är viktigt med omfattande informationsinsatser till näringslivet.

I 3 kap. 3 § anges att allmänheten får ges tillträde till avgränsade områden i ett köpcentrum, ett varuhus eller en galleria i den utsträckning som behövs för att kunna ta sig till mataffärer, apotek, paketutlämningsstället med mera. Vad menas med sådana "avgränsade områden"?

I 5 kap. 1 § anges att serveringsställen får hållas öppna för försäljning av mat och dryck som inte förtärs på stället. Fastighetsägarna välkomnar detta. Om restaurangen eller caféet är beläget i en galleria, köpcentrum eller varuhus krävs dock att serveringsstället har en egen entré från gatan för att det ska få hålla öppet för avhämtning och hemleverans. I utkastet till förordning står det "får" hållas öppna. Är det köpcentrumägaren som bestämmer om en restaurang eller café i köpcentrumet – givet att serveringsstället har en egen entré – ska ha öppet för avhämtning och/eller hemleverans i det enskilda fallet?

Fastighetsägarna bedömer också att ett klagörande behövs avseende serveringsverksamhet på hotell och andra liknande verksamheter. Rumsservering bör rimligtvis kunna genomföras utan ökad risk för smittspridning. Sådan servering kan också vara nödvändigt till exempel för gäster som bor på hotellet under längre tid på grund av arbete eller liknande.

Det är viktigt att bygg- och entreprenadprojekt kan fortgå utan störningar. Fastighetsägarna förstår bestämmelsen i 3 kap. 1 §, 6 p. som att det fortsatt ska vara möjligt att hålla byggvaruhus och liknande öppna så att hantverkare tillförsäkras tillgång till material som behövs i deras arbete. Fastighetsägarna delar denna bedömning men anser att förordningstexten bör förtydligas så att det framgår tydligt att alla typer av butiker som bedriver försäljning till näringsidkare undantas. Även försäljning av till exempel tekniska komponenter, städ-, hygien- och kontorsutrustning kan behöva ske för att säkerställa att viktig service kan utföras. Fastighetsägarna utgår från att det är lokalhyresgästens ansvar att tillse att försäljning endast sker till näringsidkare.

Undantaget för utlämning av brev och paket innebär att exempelvis en tobaksaffär får hållas öppen för utlämning av brev och paket, men inte för försäljning av varor. Fastighetsägarna delar denna bedömning och utgår även här från att det är lokalhyresgästens ansvar att tillse att endast paketutlämningsverksamhet bedrivs.

Fastighetsägarna välkomnar att butiker där kunderna inte kommer in i lokalen (till exempel glasskiosker) föreslås kunna vara öppna. Fastighetsägarna välkomnar också att det föreslås vara tillåtet med försäljning som sker utan att kunderna kommer in i lokalerna, till exempel genom att en vara som är förbeställd och förbetalad hämtas utanför en butik.

Fastighetsägarna anser att det är bra att det tydliggörs att det även under en nedstängning ska vara tillåtet med tillträde till ett köpcentrum, ett varuhus eller en galleria för att personer ska kunna ta sig till sin bostad eller arbetsplats.

9. Avslutning

Sammantaget anser Fastighetsägarna att en nedstängning endast kan anses proportionerlig för det fall regeringen eller myndigheter fastställer att smittspridningen är betydande på handelsplatser, restauranger, serviceinrättningar med mera. Om en nedstängning vidtas har en fastighetsägare en grundlagsskyddad rätt till ersättning. Såvitt Fastighetsägarna kan bedöma kommer det av regeringen förutskickade nedstängningsstödet inte möta regeringsformens krav på ersättning vid rådhetsinskränkning av fast egendom. Detta måste beaktas i den fortsatta beredningen av hur ekonomisk kompensation ska ske vid en eventuell nedstängning. Om ingen ersättning utgår till fastighetsägaren har det rättslig relevans vid proportionalitetsbedömningen.

FASTIGHETSÄGARNA SVERIGE

Anders Holmestig
Verkställande direktör

Marie Öhrström
Chefsjurist