

Handläggare
Sara Löfqvist
08-508 289 64**Till**
Miljö- och hälsoskyddsnämnden
MHN 2017-08-29, p 9

Stärkt ställning för hyresgäster (SOU 2017:33)

Remiss från kommunstyrelsen

Förvaltningens förslag till beslut

1. Överlämna förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen
2. Justera beslutet omedelbart

Gunnar Söderholm
FörvaltningschefMonika Gerdhem
Avdelningschef

Sammanfattning

Kommunstyrelsen har remitterat Hyresgästutredningens slutbetänkande "Stärkt ställning för hyresgäster" (SOU 2017:33) till miljö- och hälsoskyddsnämnden för yttrande senast den 30 augusti 2017. Utredningen behandlar

- Ingripande mot misskött förvaltning,
- Hyresgästinflytande vid renovering och ombyggnation,
- Privatpersoners uthyrning av bostäder,
- Kriminella grupperingars användning av hyreslägenheter,
- Förfarandet vid uppsägning av lokalhyresavtal
- Substitution

Detta yttrande är begränsat till att avse kapitel 3 i betänkandet vilket rör ingripande mot misskött förvaltning. Det vill säga de delar av utredningen som tangerar områden som faller in under miljöförvaltningens tillsynsansvar.

Klicka och skriv namn
Miljöförvaltningen
Verksamhetsstöd

Tekniska nämndhuset
Fleminggatan 4
Box 8136
104 20 Stockholm
Telefon 08-508 28 928
albin.ring@stockholm.se
www.stockholm.se/miljoforvaltningen

De ändringar som förvaltningens remissvar tar sikte på rör huvudsakligen de delar i slutbetänkandets tredje kapitel där det föreslås att bestämmelserna om förvaltningsåläggande i bostadsförvaltningslagen ersätts av möjligheter för hyresnämnden att, med utgångspunkt i omständigheterna i det enskilda fallet, förelägga hyresvärderna att vidta åtgärder för att komma till rätta med

uppkomna förvaltningsbrister (förvaltningsföreläggande). Sådana förelägganden kan förenas med vite. I utredningens tredje kapitel föreslås även att det klargörs att det inte krävs hinder eller men i nyttjanderätten som grund för ett åtgärdsföreläggande enligt hyreslagen när hyresvärden brister i sin underhållsskyldighet. I utredningens tredje kapitel föreslås utöver detta ett antal ändringar vad avser förvaltare vid tvångsförvaltning av fastigheter samt att det inte ska införas någon ny förvärvslag. Dessa ändringar kommenteras inte närmare.

Förvaltningen välkomnar promemorians förslag i samtliga delar men noterar att den miljörättsliga regleringen endast omnämns mycket kort i betänkandet och inte har beaktats vid framtagandet av förslagen. De i betänkandet aktuella förslagen på ändringar i lagstiftningen tangerar i flera avseenden miljö- och hälsoskyddsnämndens tillsynsområde för inomhusmiljön i bostäder och möjligheter att meddela förelägganden inom området med stöd av miljöbalken. Förvaltningen anser mot denna bakgrund att kopplingen till miljörätten bör belysas närmare och beaktas i större utsträckning. Detta för att den föreslagna regleringen ska få avsedd effekt och för att rättsläget ska bli så tydligt som möjligt gentemot såväl fastighetsägare som boende. Den överlappning mellan lagstiftningarna som blir en realitet om utredningens förslag förverkligas behöver samordnas mellan tillsynsmyndigheterna och hyresnämnden, såväl ifråga om kompetens som gällande bedömningsgrunder.

Bakgrund

Regeringen beslutade den 30 juli 2015 att tillkalla en särskild utredare med uppgift att överväga vissa frågor om hyra av lägenheter. Utredningen tog namnet ”Hyresgästutredningen” och överlämnade sitt slutbetänkande ”Stärkt ställning för hyresgäster” (SOU 2017:33) i mars 2017. Den 7 juni 2017 remitterade Justitiedepartementet betänkandet till bl.a. Stockholms kommun. Kommunstyrelsen har därefter remitterat betänkandet till miljö- och hälsoskyddsnämnden för yttrande senast den 30 augusti 2017.

Betänkandet är indelat i sex fristående kapitel (3 – 8); Ingripande mot misskött förvaltning, Hyresgästinflytande vid renovering och ombyggnation, Privatpersoners uthyrning av bostäder, Kriminella grupperingars användning av hyreslägenheter, Förfarandet vid uppsägning av lokalhyresavtal och Substitution. Varje kapitel har sina egna förslag och konsekvensanalyser. Miljö- och hälsoskyddsnämnden har valt att avgränsa sitt yttrande till att endast

beröra utredningens kapitel 3; Ingripande mot misskött förvaltning. Detta eftersom det är inom detta område som utredningens frågor tangerar miljö- och hälsoskyddsnämndens tillsynsområden.

Betänkandet i sin helhet finns att tillgå via:

<http://www.regeringen.se/498cdb/contentassets/1252fb05545e4c5590b1314152ae16ca/starkt-stallning-for-hyresgaster-sou-201733>.

Utredningens kapitel 3 - Ingripande mot misskött förvaltning

Gällande rätt

I dagsläget finns skydd i lagstiftningen mot hyresvärdar som missköter sina hyresfastigheter i dels 12 kapitlet jordabalken, i fortsättningen kallad hyreslagen, dels bostadsförvaltningslagen (1977:792), i fortsättningen kallad bostadsförvaltningslagen. Tidigare fanns också lagen (1975:1132) om förvärv av hyresfastighet m.m. (i fortsättningen kallad förvärvslagen). Den syftade till att göra en förhandsprövning av nya fastighetsägare för att hindra att sådana fick ta över en fastighet som inte bedömdes vara i stånd att förvalta den. Förvärvslagstiftningen upphävdes år 2010 och samtidigt infördes skärpningar i bostadsförvaltningslagen. Utredningen syftar även till att utreda konsekvenserna av upphävandet av förvärvslagen. I detta avseende landar utredningens i att det inte finns skäl att införa en ny förvärvslag.

Om det föreligger brister i en bostad kan hyresnämnden enligt 16 § andra stycket hyreslagen förelägga fastighetsägaren att åtgärda bristerna genom ett s.k. åtgärdsföreläggande. Detta om en lägenhet skadats under hyrestiden utan att hyresgästen är ansvarig för skadan, hyresvärden brister i sin underhållsskyldighet, eller hinder eller men på annat sätt uppstår i nyttjanderätten utan hyresgästens vållande.

Om en fastighetsägare missköter förvaltningen av en fastighet kan hyresnämnden vidare enligt 2 § bostadsförvaltningslagen besluta att en fastighet ska sättas under särskild förvaltning. Detta genom antingen förvaltningsåläggande eller genom tvångsförvaltning. Förvaltningsåläggande används vid mindre allvarliga brister i förvaltningen och innebär att hyresnämnden ålägger fastighetsägaren att inom en viss tid inge ett avtal varigenom förvaltningen överlämnas till en särskild förvaltare. Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Stockholm har enligt 5 § 3 punkten i nämndens reglemente (Kfs 2016:07) att utöva stadens befogenhet att föra talan enligt bostadsförvaltningslagen. Även fastighetsnämnden i Stockholm har enligt 2 § p.11 i sitt reglemente

(Kfs 2010:09) befogenhet att ansöka om särskild förvaltning enligt bostadsförvaltningslagen i de fall miljö- och hälsoskyddsnämnden inte har att hantera frågan. Fastighetsnämnden har ca ett ärende om året där man ansöker om tvångsförvaltning. Om hyresnämnden beslutar om tvångsförvaltning lämnas det praktiska förvaltningsuppdraget till något av staden bostadsbolag. Lagförslagets krav om att kommunen skall tillhandahålla en lista över lämpliga förvaltare kommer därmed att vara enkelt att uppfylla för Stockholm. Frågan om vem som skall ansvara för bostadsförvaltningslagen i Stockholm behandlas närmare under förvaltningens generella synpunkter.

Skillnaden mellan åtgärdsföreläggande, enligt hyreslagen, och förvaltningsåläggande, enligt bostadsförvaltningslagen, är bl.a. att utgångspunkten för prövningen inte är densamma. Ett åtgärdsföreläggande är inriktat på brister i lägenhetens skick och prövas utifrån enskilda hyresgästers intressen, medan ett ingripande enligt bostadsförvaltningslagen, genom förvaltningsåläggande, avser brister i förvaltningen.

Förvaltningens synpunkter

Utredningens förslag om ändringar i hyreslagen

Utredningen föreslår att det klargörs att det inte krävs hinder eller men i nyttjanderätten som grund för ett åtgärdsföreläggande när hyresvärden brister i sin underhållsskyldighet.

Utredningen konstaterar vad gäller åtgärdsföreläggande enligt hyreslagen bl.a. att det finns ett antal problem vad gäller tillämpningen av lagstiftningen. Detta eftersom lagtexten kan tolkas på så sätt att det krävs hinder eller men i nyttjanderätten för att få till stånd ett åtgärdsföreläggande. Utredningen lämnar mot denna bakgrund förslag, vad avser bestämmelsen om åtgärdsföreläggande, att det klargörs att det inte krävs hinder eller men i nyttjanderätten som grund för ett åtgärdsföreläggande när hyresvärden brister i sin underhållsskyldighet. Det har tidigare funnits en osäkerhet kring tolkningen av lagstiftningen i detta avseende fram till ett hovrättsavgörande från 2016. Förslaget syftar till att lagstiftningsvägen slå fast denna praxis.

Förvaltningens synpunkter

Förvaltningen tillstyrker den föreslagna ändringen och välkomnar ett förtydligande i denna del. Förvaltningen bedömer att ändringen kan komma att leda till fler åtgärdsförelägganden till följd av

ändringen och således fler åtgärder vidtagna i lägenheter med bristande underhåll. Hanteringen när det gäller åtgärdsförelägganden ligger väldigt nära det kravställande som miljö- och hälsoskyddsnämnden ägnar sig åt i sin tillsyn av bostäder, vilket utvecklas närmare under rubriken ”Förvaltningens generella synpunkter”. För att det inte ska ske en dubbel handläggning och för att gränsdragningen ska bli tydlig för såväl enskilda som myndigheterna, behövs såväl samsyn i sakfrågor som tydliga bestämmelser om kompetens på området. Eftersom åtgärdsförelägganden enligt hyreslagen såväl som förelägganden enligt miljöbalken kan förenas med vite finns risk för dubbelbestraffning. Detta kan regleras på olika sätt. Exempelvis genom regler om att vitesföreläggande inte får meddelas om ett vitesföreläggande i frågan redan har meddelats med stöd av miljöbalken respektive hyreslagen. Det kan således behöva genomföras mindre ändringar även i miljöbalken.

Utredningens förslag om ändringar i bostadsförvaltningslagen

Utredningen föreslår att bestämmelserna om förvaltningsåläggande ersätts av möjligheter för hyresnämnden att, med utgångspunkt i omständigheterna i det enskilda fallet, förelägga hyresvärden att vidta åtgärder för att komma till rätta med uppkomna förvaltningsbrister. Föreläggandet får förenas med vite.

Vad avser förvaltningsålägganden enligt bostadsförvaltningslagen konstaterar utredningen huvudsakligen att denna typ av ingripande inte använts i någon större utsträckning. Anledningen till detta anges vara att ett förvaltningsåläggande i stor utsträckning är likt en tvångsförvaltning. Utredningen föreslår därför att bestämmelserna om förvaltningsåläggande ersätts av ett institut med förvaltningsföreläggande som ett mindre ingripande förfarande vilket skulle ge hyresnämnden möjlighet att, med utgångspunkt i omständigheterna i det enskilda fallet, förelägga hyresvärden att vidta åtgärder för att komma till rätta med uppkomna förvaltningsbrister. Föreläggandet får förenas med vite. Eftersom ingripanden enligt bostadsförvaltningslagen är inriktade på mer generella brister, dvs. som rör flera hyresgäster samfällt, är det enligt förslaget kommuner eller hyresgästorganisationer som ska ges rätt att göra en ansökan om förvaltningsföreläggande. De grundläggande förutsättningarna för att hyresnämnden ska kunna besluta om ingripande i förvaltningen överensstämmer med det som hitintills har gällt för ett beslut om särskild förvaltning. Den väsentliga skillnaden är att fastighetsägaren inte fräntas rätten att själv förvalta sin egen fastighet vid den mindre ingripande formen

förvaltningsföreläggande, utan istället uppmanas åtgärda bristerna inom en viss period.

Förvaltningens synpunkter

Förvaltningen tillstyrker utredningens förslag. Förvaltningen konstaterar dock att den nu föreslagna regleringen tangerar den miljörättsliga regleringen på området, vilket utvecklas närmare under rubriken "Förvaltningens generella synpunkter". Den miljörättsliga regleringen och det kommunala arbetet inom området har dock endast omnämnts mycket kortfattat i betänkandet utan problematisering vid framtagandet av förslaget. Eftersom förslaget innebär att Hyresnämnden ska kunna förena förvaltningsförelägganden med vite, vilket även miljö- och hälsoskyddsnämnden har möjlighet till inom sin tillsyn inom samma frågor, riskerar konsekvensen av den föreslagna regleringen strida mot dubbelbestraffningsförbudet. Att arbetet samordnas och regleras är därmed av vikt så att inte en fastighetsägare föreläggs vid vite, av två skilda myndigheter, att åtgärda samma brister. Utöver detta anser förvaltningen att miljörättslig praxis bör vara vägledande även för hyresnämnderna, särskilt i fråga om olägenhetsbedömningar och krav på åtgärder.

Förvaltningsförelägganden föreslås kunna meddelas endast efter anmälan från kommun eller hyresgästförening. Som framgår ovan har miljö- och hälsoskyddsnämnden enligt 5 § 3 punkten i nämndens reglemente att utöva stadens befogenhet att föra talan enligt bostadsförvaltningslagen och kommer därmed sannolikt att, jämte fastighetsnämnden, vara den del av kommunen som även fortsättningsvis ska göra dessa anmälningar. Mot bakgrund av att kommunen redan bedriver en aktiv och effektiv tillsyn inom området ställer sig nämnden tveksam till att anmälningar till hyresnämnden som leder till förvaltningsförelägganden kommer att ske i någon större utsträckning. Miljö- och hälsoskyddsnämnden har under överskådlig tid inte fört någon talan enligt bostadsförvaltningslagen. Däremot driver fastighetsnämnden ca ett ärende årligen rörande ansökan om tvångsförvaltning.

Förvaltningens generella synpunkter

I miljöbalken, MB, och därtill hörande förordningar finns bestämmelser avseende miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd vilka bl.a. berör det skick som bostäder ska hålla. Vidare uppställs krav på att fastighetsägare ska ha en fungerande egenkontroll. Fastighetsägarnas egenkontroll innebär ett krav på förebyggande arbete där fastighetsägaren fortlöpande ska planera och kontrollera sin verksamhet för att motverka och förebygga hälsoproblem hos de

boende eller skador på miljön. Det är kommunen som, genom den eller de nämnder som fullmäktige bestämmer, utövar tillsyn över miljö- och hälsoskyddet i kommunen, se 26 kap. 3 § MB.

Tillsynsmyndigheten får meddela de förelägganden och förbud som behövs för att miljöbalken och därtill hörande förordningar ska följas, se 26 kap. 9 § MB.

I 33 § förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd framgår vidare att en bostad särskilt ska;

1. ge betryggande skydd mot värme, kyla, drag, fukt, buller, radon, luftföroreningar och andra liknande störningar,
2. ha tillfredsställande luftväxling genom anordning för ventilation eller på annat sätt,
3. medge tillräckligt dagsljus,
4. hållas tillfredsställande uppvärmd,
5. ge möjlighet att upprätthålla en god personlig hygien,
6. ha tillgång till vatten i erforderlig mängd och av godtagbar beskaffenhet till dryck, matlagning, personlig hygien och andra hushållsgöromål.

I Stockholms stad är det miljö- och hälsoskyddsnämnden som utövar tillsyn över inomhusmiljön i bl.a. bostäder samt fastighetsägarnas egenkontroll. Tillsynen bedrivs dels genom att enskilda har möjlighet att inkomma med klagomål avseende upplevda brister i deras bostäder, vilka utreds och följs upp av miljöförvaltningen, dels genom riktad bostadstillsyn. Riktad bostadstillsyn är en ny tillsynsmetod som bygger på en mer ingående granskning av fastighetsägare för att ge möjlighet att upptäcka brister och undanröja eventuella olägenheter.

Tillsynsmetoden skiljer sig från traditionell tillsyn på så sätt att förvaltningen lagt större fokus på att undersöka den faktiska boendemiljön i fastighetsägarens bestånd i stället för att via fastighetsägaren få information om egenkontrollen. Målsättningen med den nya tillsynsmetoden för fastighetsägartillsyn är att skapa mer hållbara bostadsområden med särskilt fokus på områden med lägre välfärd, öka möjligheten till en god inomhusmiljö för invånare som normalt sett inte hör av sig till förvaltningen. Urval av fastighetsägare sker baserat på område, där socioekonomiskt svaga områden prioriteras. Utöver den klagomålsinitierade tillsynen i bostäder samt den riktade bostadstillsynen bedriver även miljöförvaltningen löpande fastighetsägartillsyn där fastighetsägares egenkontrollarbete granskas och följs upp. Miljö- och hälsoskyddsnämnden har i sitt arbete möjlighet att förelägga fastighetsägare vid vite att åtgärda brister som framkommer genom tillsynen.

Miljörätten, och det kommunala arbetet, överlappar alltså med den nu föreslagna regleringen, både vad avser hyreslagen och bostadsförvaltningslagen. Detta innebär att det finns en gränsdragningsproblematik i frågan om kompetenser på området och att det således kommer att krävas en samsyn mellan tillsynsmyndigheterna och hyresnämnden i det fortsatta arbetet. Till exempel är det lämpligt att en fråga inte ska kunna anhängiggöras samtidigt i bägge instanser. Förvaltningen anser också att det finns ett behov av en enhetlighet i myndigheternas arbete så att det blir så tydligt och effektivt som möjligt gentemot såväl boende som fastighetsägare vem som gör vad.

Utredningens underlag är bristfälligt

Utredningen grundar sig på bl.a. en relativt begränsad hovrättspraxis vilket enligt förvaltningen, mot bakgrund av vad som anförs ovan, inte ger en fullständig och rättvisande bild av den rådande situationen i olika fastighetsbestånd. För en komplett bild över situationen avseende fastighetsägares förvaltning och egenkontroll samt förekomst av brister i bostäder och i större bestånd krävs att även miljörettslig praxis, och vad som görs genom den miljörettsliga tillsynen, beaktas vid utvärdering och framtagande av problemformuleringar inom området.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden ser t.ex., till skillnad från utredningen, förhållandevis ofta brister vad gäller egenkontroll och inomhusmiljö i de större fastighetsbestånden. Nämndens klagomålshantering, där enskilda har möjlighet att inkomma med klagomål avseende brister i sina bostäder, visar vidare att det inte inkommer särskilt många klagomål från de områden där störst brister förekommer. Majoriteten av klagomålen inkommer från mer privilegierade områden där standarden på inomhusmiljön i allmänhet är högre och där de boende känner till sina rättigheter och möjligheter att vända sig till olika instanser för att få sin sak prövad. Detta är en övervägande anledning till att miljö- och hälsoskyddsnämnden har påbörjat arbetet med den riktade bostadstillsynen. Utan denna typ av riktad tillsyn har nämnden funnit att de bestånd där behoven av åtgärder beträffande boendemiljön är störst inte kommer till myndigheternas kännedom i samma omfattning. Detta torde även vara fallet med de ärenden som inkommer till hyresnämnden och kan också vara en anledning till att bestämmelserna om förvaltningsåläggande inte tillämpats i någon större utsträckning.

Förvaltningen anser mot denna bakgrund att kopplingen till miljö- och hälsoskyddsnämndens tillsynsarbete inom ramen för den svenska miljörättsliga lagstiftningen bör belysas och beaktas, särskilt vad avser analysen och tillämpningen av bestämmelserna gällande ingripande mot misskött förvaltning.

Answaret i staden för bostadsförvaltningslagen

Som berörts har miljö- och hälsoskyddsnämnden enligt sitt reglemente ansvaret för att ansöka om tvångsförvaltning. Fastighetsnämnden har ett sekundäransvar, d v s den har att ansöka om tvångsförvaltning för det fall miljö- och hälsoskyddsnämnden inte gör det. I praktiken har fastighetsnämnden fått in en begäran om att staden skall ansöka om tvångsförvaltning från hyresgästföreningen eller i undantagsfall från en enskild hyresgäst. Ansökan till hyresnämnden har i sådana fall skett utan att ärendet har stämts av med miljöförvaltningen.

Den nuvarande ordningen kan tyckas vara en onödig dubbelreglering. Det finns emellertid goda skäl för att behålla denna. Miljö- och hälsoskyddsnämnden behöver ha som yttersta åtgärd när det föreligger olägenheter för hyresgäster i miljöbalkens mening att ansöka om tvångsförvaltning. Kravet på tvångsförvaltning kan dock motiveras även av andra skäl än miljölagstiftningen. Den nuvarande dubbelregleringen bör därför behållas.

Däremot bör rutinerna mellan fastighetskontoret och miljöförvaltningen stärkas. Den naturliga ordningen är att fastighetskontoret innan ansökan om tvångsförvaltning eller förvaltningsåläggande lämnas till hyresnämnden, stämmer av med miljöförvaltningen om miljö- och hälsoskyddsnämnden avser att lämna motsvarande ansökan. En sådan avstämning är särskilt lämplig eftersom man då kan få en samlad bild av de åtgärder som vidtagits mot en försumlig fastighetsägare.

Om utredningens förslag genomförs kommer miljöförvaltningen att kunna välja mellan att tillämpa miljöbalken eller hyreslagstiftningen. Det ter sig nog även i framtiden mest naturligt att tillämpa miljölagstiftningen och hälsoskyddsreglerna. Men det har funnits fall där ett ärende samtidigt handlagts i hyresnämnden och på miljöförvaltningen. Det har då gällt såväl missförhållanden och olägenheter som andra frågor i hyreslagen. I sådana fall kan det var lämpligt med en gemensam handläggning.

Slut