

Stärkt ställning för hyresgäster

Betänkande av Hyresgästutredningen

Stockholm 2017



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2017:33

Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Regeringen beslutade den 30 juli 2015 att tillkalla en särskild utredare med uppgift att överväga vissa frågor om hyra av lägenheter. I uppdraget ingick att utvärdera upphävandet av lagen (1975:1132) om förvärv av hyresfastighet m.m. och ta ställning till om möjligheterna att ingripa mot fastighetsägare som inte tillhandahåller ett godtagbart boende bör utökas. I uppdraget ingick vidare att undersöka hur reglerna om hyresgästers inflytande över förbättrings- och ändringsarbeten tillämpas och ta ställning till om hyresgästernas inflytande bör stärkas samt att föreslå hur lagen (2012:978) om uthyrning av egen bostad bör föras in i 12 kap. jordabalken och i samband med det ta ställning till om hyresgästens ställning bör stärkas. Dessutom ingick i uppdraget att belysa problemen med kriminella grupperingars användning av hyreslägenheter och ta ställning till om det bör bli lättare att säga upp hyresavtal för lägenheter som används av dessa, att utreda vissa frågor om uppsägning av lokalhyresavtal, och analysera om rätten att säga upp hyresavtalet i samband med en begäran om överlåtelse bör kvarstå i sin nuvarande form.

Utredningen har tagit namnet Hyresgästutredningen.

Som särskild utredare förordnades riksdagsledamoten Agneta Börjesson. Övriga medverkande anges nedan.

Den 2 februari 2017 fick utredningen tilläggsdirektiv med förlängd utredningstid med utredningstiden med två månader. Särskilda yttranden har lämnats av Lars Matton på SABO, Martin Lindvall på Fastighetsägarna, och Susanna Skogsberg på Hyresgästföreningen.

Utredningen överlämnar härmed sitt slutbetänkande *Stärkt ställning för hyresgäster*, SOU 2017:33. Utredningens uppdrag är därmed fullgjort.

Stockholm i mars 2017

Agneta Börjesson

/Erika Finn

Förteckning över dem som har deltagit i utredningens arbete

Särskild utredare

Riksdagsledamoten Agneta Börjesson

Sakkunniga

Kanslirådet Thomas Edling (fr.o.m. den 1 oktober 2015)

Kanslirådet Mattias Janland (fr.o.m. den 4 februari 2016)

Departementssekreteraren Danielle Zachrisson

(fr.o.m. den 1 oktober 2015 t.o.m. den 3 februari 2016)

Experter (fr.o.m. den 1 oktober 2015)

Docenten Erika P. Björkdahl, Uppsala universitet

F.d. hyresrådet och chefen för hyresnämnden i Stockholm

... Håkan Julius

Förbundsjuristen Susanna Skogsberg, Hyresgästföreningen

Branschjuristen Carola Ekblad, Visita

Hyresrådet Carl Olof Nilsson Öhrnell, Hyres- och arrendenämnden i Jönköping

Jur. kand. Lars Matton, SABO

Juristen Ingrid Birgersson, Boverket

Affärsjuristen Lennart Karle, Svensk Handel

Samhällspolitiska chefen Martin Lindvall, Fastighetsägarna

Utredningssekreterare

Hovrättsassessorn, numera hovrättsrådet, Magnus Mannerback

(fr.o.m. den 28 september 2015 t.o.m. den 6 november 2016)

Hovrättsassessorn Erika Finn (fr.o.m. den 28 oktober 2016)

Innehåll

Sammanfattning	17
1 Författningsförslag.....	31
1.1 Förslag till lag om ändring i jordabalken.....	31
1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1973:188) om arrendenämnder och hyresnämnder.....	60
1.3 Förslag till lag om ändring i bostadsförvaltningslagen (1977:792).....	68
1.4 Förslag till lag om ändring i hyresförhandlingslagen (1978:304).....	77
1.5 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:831) om rättegången i vissa hyresmål i Svea hovrätt.....	79
1.6 Förslag till lag om upphävande av lagen (2012:978) om uthyrning av egen bostad.....	80
2 Utredningens uppdrag och arbete.....	81
2.1 Utredningens uppdrag.....	81
2.2 Utredningens arbete.....	82
2.3 Betänkandets uppdelning.....	83
3 Ingripande mot misskött förvaltning av hyreshus, m.m.....	85
3.1 Inledning.....	85
3.2 Tidigare regler mot misskött förvaltning.....	86

3.3	Överblick över dagens regler mot misskött förvaltning.....	87
3.3.1	Bostadslägenhetens och de gemensamma utrymmenas skick	87
3.3.2	Sanktioner i hyreslagen.....	89
3.3.3	Sanktioner i bostadsförvaltningslagen	91
3.3.4	Kommunens övriga möjligheter till åtgärder vid bristande förvaltning m.m.	100
3.4	Utveckling och tillämpning i praktiken	101
3.4.1	Hur har förvaltningen av hyreshus fungerat i praktiken sedan förvärvslagen upphävdes?.....	101
3.4.2	Strukturförändringar på marknaden	107
3.4.3	Hur behandlas bristande underhåll och förvaltning vid hyresförhandlingarna?.....	110
3.5	Problem med tillämpningen av lagstiftningen.....	111
3.5.1	Förutsättningar för ansökan om åtgärdsföreläggande	111
3.5.2	Praktisk användning av ansökan om förvaltningsåläggande	113
3.5.3	Svårt att hitta förvaltare samt arvodesfrågor	114
3.6	Överväganden och förslag.....	116
3.6.1	En ny förvärvslag eller inte?	117
3.6.2	Klarare bestämmelser om åtgärdsföreläggande i hyreslagen	120
3.6.3	Förändring av ingripandeformerna i bostadsförvaltningslagen	121
3.6.4	Bättre beredskap för att hitta tvångsförvaltare....	126
3.6.5	Fördelning av kostnaden för förvaltarens arvode vid äganderättsövergång	128
3.6.6	Klarare bestämmelser om förvaltares utgifter och arvode.....	129
3.7	Alternativa förslag	131
3.7.1	Tvångsförsäljning	131
3.7.2	Ytterligare insatser för att hitta tvångsförvaltare	132

4	Hyresgästinflytande vid förbättrings- och ändringsarbete	133
4.1	Inledning.....	133
4.2	Tidigare regler om hyresgästinflytande	133
4.2.1	Direkt inflytande enligt bostadssaneringslagen...	133
4.2.2	Indirekt inflytande i hyreslagen år 1994.....	135
4.2.3	Återinförande av ett direkt inflytande	135
4.3	Överblick över dagens regler om hyresgästinflytande	136
4.3.1	För vilka hyresavtal finns hyresgästinflytande?...	136
4.3.2	Vilka åtgärder har hyresgästerna inflytande över?	137
4.3.3	Information till berörda hyresgäster	138
4.3.4	Prövningen i hyresnämnden	138
4.4	Andra regler av betydelse för ombyggnader	140
4.4.1	Hyressättningen och ändrings- och förbättringsarbeten.....	140
4.4.2	Hyresgästens besittningsskydd vid ombyggnader	141
4.4.3	Särskilda regler om boendeinflytande i allmännyttan	141
4.4.4	Varsamhetsbestämmelser.....	142
4.4.5	Stöd för renovering och energieffektivisering	142
4.4.6	Trappningsregel – ett skydd mot snabbt genomslag av kraftiga hyreshöjningar	142
4.5	Renovering av hyreshus i praktiken.....	144
4.5.1	Renoveringsbehov och genomförda renoveringar	144
4.5.2	Förutsättningar för hyresgäster.....	149
4.5.3	Förutsättningar för fastighetsägare	153
4.5.4	Hur genomförs ombyggnader i dag?	155
4.6	Rättslig prövning av åtgärder	159
4.6.1	Överblick över rättspraxis om förbättrings- och ändringsarbeten	159
4.6.2	Antal ärenden.....	159
4.6.3	Hyresvärden ansvarar för de tekniska och fastighetsekonomiska bedömningarna.....	160

4.6.4	Hyresvärdens beaktansvärda skäl.....	160
4.6.5	Objektiva intressen hos hyresgäster	161
4.6.6	Avvägning mellan parternas intressen	161
4.7	Problem med dagens system.....	163
4.7.1	Lagändringarna år 2002 har inte stärkt hyresgästernas inflytande	163
4.7.2	Ombyggnader undergräver besittningsskyddet för många hyresgäster	164
4.7.3	Kostsamma processer	165
4.7.4	Bristfällig information till hyresgäster.....	168
4.8	Överväganden och förslag.....	169
4.8.1	Allmänna utgångspunkter	169
4.8.2	Skärpt krav på innehållet i meddelande om ombyggnation	171
4.8.3	Förlängd tidsfrist för hänskjutande till hyresnämnden	175
4.8.4	Samråd och god sed vid hyresförhållanden för förbättrings- och ändringsåtgärder	176
4.8.5	Skälighetsbedömningen vid prövning om tillstånd till åtgärder.....	178
4.8.6	Utökad trappningsregel.....	183
4.8.7	Bör hyresgästernas inflytande ersättas med inflytande från en hyresgästorganisation?	185
4.8.8	Förslaget är en lämplig avvägning mellan motstående intressen	187
4.9	Alternativa förslag	189
4.9.1	Bör en prövning av hyresnivån efter ombyggnad tidigareläggas?	189
4.9.2	Borttagen tillståndsprövning vid viss ombyggnad	190
5	Privatpersoners uthyrning av bostäder m.m.....	193
5.1	Inledning	193

5.2	Gällande rätt avseende privatpersoners uthyrning av bostäder.....	194
5.2.1	Tillämpningsområdet för lagen om uthyrning av egen bostad.....	194
5.2.2	Förhållandet till hyreslagen.....	196
5.2.3	Hyrestid och uppsägning.....	197
5.2.4	Hyrans storlek och andra villkor för upplåtelsen.....	198
5.2.5	Tillstånd för privatuthyrning av bostad.....	201
5.2.6	Betalningstidpunkt för hyra och förskottshyra...	202
5.2.7	Deposition och krav på förskottshyra som säkerhet för förpliktelser i bostadshyresförhållanden.....	203
5.3	Utvecklingen sedan lagen om uthyrning av egen bostad trädde i kraft.....	206
5.3.1	Utbudet av bostäder på privatuthyrningsmarknaden.....	206
5.3.2	Hyresnivåer vid uthyrning av ägda bostäder.....	210
5.3.3	Hyresnivåer och kopplingen till marknadsvärdet.....	210
5.3.4	Boverkets bedömning av hyresnivåerna på andrahandsmarknaden.....	213
5.3.5	Hyresnivåer vid förstahandsuthyrning.....	217
5.3.6	Prövning av hyresvillkor i hyresnämnden.....	217
5.4	Problem med nuvarande situation och lagstiftning vad gäller andrahandsuthyrning av privatbostäder.....	218
5.4.1	Oklara regler kring tillämpningsområdet.....	218
5.4.2	Dagens system upplevs som otryggt.....	220
5.4.3	Övriga problem.....	221
5.5	Överväganden och förslag.....	221
5.5.1	Endast vissa regler från privatuthyrningslagen bör behållas.....	223
5.5.2	En vidareutveckling av den särskilda hyressättningsmodellen vid upplåtelse av ägda bostäder.....	229
5.5.3	Tillämpningsområdet för den särskilda hyressättningsmodellen.....	230

5.5.4	Möjligheter till retroaktiv återbetalning av hyra vid privatuthyrning.....	233
5.5.5	Deposition och förskottsbetalning som säkerhet för förpliktelser i bostadshyresförhållanden.....	236
6	Kriminella grupperingars användning av hyreslägenheter	243
6.1	Inledning	243
6.1.1	Vad är kriminella grupperingar?.....	243
6.1.2	Bakgrund och utredningens uppdrag.....	245
6.2	Gällande rätt vad gäller kriminella grupperingars användning av lägenheter	246
6.2.1	Hyresgästens ansvar för boendemiljön.....	246
6.2.2	Fastighetsägarens ansvar vid kriminell verksamhet i lägenheterna	258
6.3	Brottslighet i organiserad form och dess användning av hyreslägenheter	259
6.3.1	Problembeskrivning Stockholm.....	261
6.3.2	Problembeskrivning Göteborg.....	264
6.3.3	Svårt att bli av med kriminella grupperingar	267
6.4	Samverkansprocessen, samverkansöverenskommelsen och grannsamverkan.....	268
6.4.1	En pågående myndighetsgemensam insats mot organiserad brottslighet.....	270
6.4.2	Grannsamverkan	270
6.5	Överväganden.....	271
6.5.1	Ett hyresrättsligt perspektiv.....	271
6.5.2	Hur bör arbetet gå vidare?.....	272
7	Förfarandet vid uppsägning av lokalhyresavtal och avtal om anläggningsarrende.....	275
7.1	Bakgrund.....	275
7.2	Gällande rätt om lokaler.....	277
7.2.1	Förarbetena till nuvarande regler	277

7.2.2	Hyresvärdens och hyresgästens uppsägning.....	279
7.2.3	Medling och yttrande om marknadshyra eller anvisad lokal.....	279
7.2.4	Tvist om ersättning.....	282
7.2.5	Bestämmande av marknadshyra.....	282
7.2.6	Uppskov med avflyttning	283
7.3	Något om hyresvillkoren på lokalhyresmarknaden.....	285
7.3.1	Hyran ska som huvudregel anges i fast belopp ...	285
7.3.2	Omsättningshyra och indexreglerad hyra.....	286
7.4	Lokalmedlingsärenden i hyresnämnderna.....	288
7.5	Överväganden och förslag.....	290
7.5.1	Allmänna utgångspunkter.....	290
7.5.2	Ett effektivare medlingsförfarande.....	293
7.5.3	Uppsägningsförfarandet.....	297
7.5.4	Förlängd hyrestid om det begärs ett yttrande	302
7.5.5	Hyresnämndens skyldighet att avge yttrande	307
7.5.6	Yttrande vid en begäran om omsättningshyra.....	309
7.5.7	Användning av lokalen i avvaktan på beslut om uppskov.....	315
7.5.8	Vissa frågor om förfarandet.....	316
7.5.9	Förfarandet vid anläggningsärende	317
8	Substitution.....	321
8.1	Bakgrund och utredningens uppdrag.....	321
8.2	Överlåtelseförbudet och undantag från förbudet.....	322
8.2.1	Gällande rätt	322
8.2.2	Överlåtelse i samband med verksamhetsöverlåtelse.....	323
8.2.3	Den s.k. semesterparagrafen	324
8.2.4	Andra möjligheter att ändra avtalet.....	328
8.3	Överväganden och förslag.....	329
8.3.1	Behövs den s.k. semesterparagrafen?	329
8.3.2	Alternativ till avskaffande av den s.k. semesterparagrafen	331
8.3.3	Substitution utan verksamhetsöverlåtelse.....	331

8.3.4	Substitution för hyresgäster som inte bedriver kommersiell verksamhet.....	332
9	Förslagets konsekvenser.....	335
9.1	Inledning.....	335
9.2	Disposition.....	335
9.3	Ägande och förvaltning av hyreshus	337
9.3.1	Förslagets problembild och syfte	337
9.3.2	Vilka som berörs av förslagen	337
9.3.3	Effekter om någon förändring av regelverket inte kommer till stånd.....	338
9.3.4	Förslagets samlade konsekvenser för berörda aktörer.....	339
9.3.5	Beskrivning av alternativa lösningar och jämförelse av konsekvenser för övervägda alternativ	345
9.4	Hyresgästinflytande vid förbättrings- och ändringsarbete.....	346
9.4.1	Förslagets övergripande problembild och syfte.....	346
9.4.2	Vilka som berörs av förslagen	346
9.4.3	Effekter om någon förändring av regelverket inte kommer till stånd.....	349
9.4.4	Förslagets samlade konsekvenser för berörda aktörer.....	349
9.4.5	Är konsekvenserna önskvärda för samhället?	372
9.4.6	Beskrivning av alternativa lösningar och jämförelse av konsekvenser för övervägda alternativ	380
9.5	Privatpersoners uthyrning av bostäder och vissa frågor om medel som säkerhet för förpliktelser i bostadshyresförhållanden	381
9.5.1	Förslagets problembild och syfte	381
9.5.2	Vilka som berörs av förslagen	382
9.5.3	Effekter om någon förändring av regelverket inte kommer till stånd.....	382

9.5.4	Förslagens samlade konsekvenser för berörda aktörer	383
9.6	Kriminella grupperingars användning av hyreslägenheter.....	387
9.7	Förfarande vid uppsägning av lokalhyresavtal och avtal om anläggningsarrende.....	388
9.7.1	Förslagens problembild och syfte	388
9.7.2	Effekter om någon förändring av regelverket inte kommer till stånd.....	389
9.7.3	Vilka som berörs av förslagen.....	389
9.7.4	Förslagens samlade konsekvenser för berörda aktörer	390
9.7.5	Beskrivning av alternativa lösningar och jämförelse av konsekvenser för övervägda alternativ.....	399
9.8	Substitution	399
9.8.1	Förslagens problembild och syfte	399
9.8.2	Effekter om någon förändring av regelverket inte kommer till stånd.....	400
9.8.3	Vilka som berörs av förslagen.....	400
9.8.4	Förslagens samlade konsekvenser för berörda aktörer	400
9.9	Sammanfattande bedömningar av utredningens förslag.....	404
9.9.1	Konsekvenser för fastighetsägare och andra företag	404
9.9.2	Konsekvenser för hyresgäster och andra enskilda.....	406
9.9.3	Konsekvenser för staten.....	406
9.9.4	Konsekvenser för landstingen	407
9.9.5	Konsekvenser för kommunerna	407
9.9.6	Konsekvenser för samhället i övrigt.....	407
9.9.7	Övriga konsekvensbedömningar	408
9.9.8	Övriga bedömningar	411
10	Ikraftträdande	413
10.1	Ikraftträdande	413

10.2	Övergångsbestämmelser	413
11	Författningskommentar	417
11.1	Förslaget till lag om ändring i jordabalken	417
11.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (1973:188) om arrendenämnder och hyresnämnder	453
11.3	Förslaget till lag om ändring i bostadsförvaltningslagen (1977:792)	458
11.4	Förslaget till lag om upphävande av lagen (2012:978) om uthyrning av egen bostad.....	468
	Särskilda yttranden	469
	Bilagor	
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2015:83.....	499
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2017:10.....	517

Sammanfattning

Inledning

Denna sammanfattning behandlar de sex olika kapitlen; Ingreppande 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 konsekvenser, vilket gör att sammanfattningen kan ses som sex separata delar.

Ingreppande mot misskött förvaltning av hyreshus, m.m. (kapitel 3)

Inledning

Det har sedan länge funnits skydd i lagstiftningen emot hyresvärdar som missköter sina hyresfastigheter. Hyreslagen och bostadsförvaltningslagen har sådana utformningar. Tidigare fanns också förvärvslagen. Den syftade till att göra en förhandsprövning av nya fastighetsägare för att hindra att sådana fick ta över en fastighet om de inte bedömdes vara i stånd att förvalta den. Förvärvslagstiftningen upphävdes år 2010 och samtidigt infördes skärpningar i bostadsförvaltningslagen.

Utredningen ska analysera konsekvenserna av upphävandet av förvärvslagen och skärpningarna i bostadsförvaltningslagen. I den mån problem konstateras ska utredningen även analysera vilka faktorer – avskaffandet av förvärvslagen eller andra – detta beror på. Utredningen ska vidare lämna förslag på åtgärder som behövs för att komma till rätta med de brister som konstateras.

Problem avseende ingripanden mot misskött förvaltning av hyreshus, m.m.

- Det finns fortfarande hyresgäster som upplever brister i sitt boende.
- Problem med tillämpningen av lagstiftningen när det gäller åtgärdsföreläggande. Det finns rättspraxis på området, men det kvarstår ändå otydligheter.
- Försöken att skapa en fungerande trappa i lagstiftningen så att mindre förseelser får lägre sanktioner har inte resulterat i att den mindre ingripande åtgärden; förvaltningsåläggande, har använts i någon större utsträckning. Av samtliga ärenden under åren 2010–2016 rörde endast ett fastställande av förvaltningsavtal, vilket blir aktuellt efter ett förvaltningsåläggande.
- Det har visat sig vara svårt att hitta tillgängliga tvångsförvaltare.

Utredningen kan dra slutsatsen av statistik från hyresnämnderna att någon alarmerande ökning av antalet ärenden om särskild förvaltning inte har skett sedan förvärvslagen upphävdes. Varken skicket, generellt sett, på hyresfastighetsbeståndet eller kvaliteten på förvaltningen av dessa fastigheter ser ut att ha försämrats under den senaste femårsperioden. Sedan skärpningarna i bostadsförvaltningslagen trädde i kraft år 2010 har endast fem beslut fattats av hyresnämnden där bevislättningen som gäller för nya fastighetsägare tillämpats. Merparten av ärenden om särskild förvaltning som utredningen har granskat har i stället rört brister i förvaltningen av fastigheter som under lång tid varit i samma ägo.

Utredningens förslag

1. Det finns inte skäl att införa en ny förvärvslag.
2. Det klargörs att det inte krävs hinder eller men i nyttjanderätten som grund för ett åtgärdsföreläggande när hyresvärden brister i sin underhållsskyldighet.
3. 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.

4. Kommunen får ansvar för att ta fram och tillhandahålla en förteckning över förvaltare.
5. Övergår fastigheten till ny ägare under pågående förvaltning, ska den ursprunglige ägaren slutligt svara för förvaltarens arvode för tiden intill dagen för äganderättens övergång.
6. Förvaltaren medges att ur fastighetens avkastning få ersättning för utgifter som har varit skäligen påkallade för uppdragets fullgörande.

Kommentarer och konsekvenser av förslagen

De tre första förslagen siktar in sig på att dels klargöra delar i lagstiftningen, dels skapa en tydligare gradskillnad bland sanktionerna. Det bör också i någon mån minska behovet av förvaltare. De tre senare förslagen siktar in sig på att tydliggöra regler och göra det något enklare för hyresnämnderna att få tag på tvångsförvaltare.

Utredningens bedömning är att förslagets konsekvenser är små men ger positiva förändringar.

Hyresgästinflytande vid förbättrings- och ändringsarbete (kapitel 4)

Inledning

Utredningen ska undersöka hur reglerna om hyresgästers inflytande över förbättrings- och ändringsarbeten tillämpas och ta ställning till om hyresgästernas inflytande bör stärkas.

Problem avseende hyresgästinflytande vid förbättrings- och ändringsarbete

Utredningen har funnit att dagens regler om hyresgästinflytande inte är tillräckliga för att säkra tryggheten i boendet för en bred grupp av hyresgäster. Hyreshöjningarna som medges blir så stora att många behöver flytta av ekonomiska skäl. Processerna blir långa. En fastighetsägare måste numera räkna med att en process tar upp till två år från det att hyresgästerna informeras om den planerade renoveringen tills alla beslut som möjliggör byggstart är fattade. Våra förslag syftar därför till att stärka hyresgästinflytandet och besittningsskyddet vid renovering och ombyggnation.

Utredningens förslag och bedömningar

Utredningen lägger fram ett antal förslag på lagändringar för att stärka hyresgästinflytande vid renovering och ombyggnation. Dessa är

1. Ett krav på innehållet i meddelandet om ombyggnation införs. Ett sådant meddelande ska enligt förslaget innehålla
 - de åtgärder som hyresvärden vill genomföra,
 - anledningen till att hyresvärden vill genomföra åtgärderna,
 - i vilken utsträckning hyresgästen kan påverka utformningen och omfattningen av åtgärderna,
 - tidsplan för genomförandet,
 - olägenheter som kan uppstå för hyresgästen,
 - behovet av alternativ bostad under tiden åtgärderna pågår,
 - huruvida nedsättning av hyran kommer att erbjudas,
 - uppgift om hyra efter åtgärderna, om denna är överenskommen, samt
 - vad som gäller om hyresgästen inte godkänner åtgärderna.
2. Tidpunkten för när en hyresvärd får ansöka om tillstånd hos hyresnämnden flyttas fram från två månader till tre.
3. Hyresnämnden ska i dag lämna tillstånd till ansökan om att utföra åtgärderna om hyresvärden har ett beaktansvärt intresse av att åtgärden genomförs och att det inte är oskäligt mot hyresgästen att den genomförs. Utredningen föreslår att *inte är oskäligt* byts ut till *är skäligt*.

Utredningen föreslår även tre punkter som särskilt ska beaktas av hyresnämnden vid bedömningen av om det är skäligt. Dessa punkter är

 - om hyresgästen har kunnat påverka åtgärdens utformning och omfattning i tillräcklig utsträckning,
 - om åtgärden är rimlig mot bakgrund av den hyreshöjning som kan antas följa med åtgärden, och

- om ombyggnadsprocessen i övrigt genomförs i överensstämmelse med god sed i hyresförhållanden.

Hyresnämnden föreslås också få förena ett beslut att bifalla en ansökan med villkor. Prövningen med avvägningen mellan hyresvärdens intresse och det objektiva hyresgästintresset kvarstår. Så även möjligheten att beakta skäl hänförliga till en enskild hyresgäst i undantagsfall.

4. Hyresnämnden har en möjlighet att bestämma att hyran ska betalas med lägre belopp under en skälig tid om den höjda hyran är väsentligt högre än den tidigare hyran i hyresförhållandet. Utredningens förslag är att reglera tiden när hyran ska betalas med lägre belopp samt att den ska bestämmas med hänsyn till hyreshöjningens storlek och få vara högst tio år.

Utredningen tar även ställning i vissa frågor, vilka dock inte leder till en ändring i lag. Dessa är:

1. Samrådsprocessen vid förbättrings- och ändringsåtgärder bör inte regleras i lag. God sed vid hyresförhållanden ska dock iakttas.
2. Det finns starka skäl för att inflytandet ska utövas av hyresgästerna enskilt över den egna lägenheten och gemensamt i fråga om gemensamma utrymmen. Inflytandet ska inte utövas av en hyresgästorganisation.
3. Förslagen om ett stärkt inflytande för hyresgäster vid förbättrings- och ändringsarbeten är en proportionerlig begränsning av fastighetsägares möjlighet att bestämma över sin egendom och även i övrigt en lämplig avvägning mellan motstående intressen. Någon konflikt med grundläggande rättigheter finns inte.

Kommentarer och konsekvenser av förslagen

Sammantaget innebär dessa förändringar få stora konsekvenser för hyresgäster och fastighetsägare. Särskilt punkt 3 bland lagförslagen kommer att innebära en stor förändring för hyresgäster som vid de större hyreshöjningarna bör få möjligheter till mer inflytande över sitt boende genom samrådsförfarande och alternativa upprustningsnivåer. Detta kan riskera att vissa fastighetsägare ändrar sin strategi

för renovering och ombyggnation genom att i större utsträckning renovera enskilda lägenheter och eller att de till och med senare lägger renoveringar. I början kan det också finnas risker med fler konflikter i hyresnämnderna innan ny rättspraxis har etablerats. Vår samlade bedömning är dock att fördelarna överväger genom att hyresgästerna i större utsträckning får vara delaktiga i processen, särskilt eftersom vi bedömer att ett nytt jämviktsläge kommer att infinna sig om några år.

Privatpersoners uthyrning av bostäder, m.m. (kapitel 5)

Inledning

Utredningen ska utreda frågor om privatpersoners uthyrning av bostäder och bedöma hur en lämplig avvägning mellan parternas intressen bör göras när privatpersoner hyr ut bostäder. I det ingår att överväga om hyresgästernas ställning bör stärkas.

Boverket fick under år 2015 i uppdrag att göra en uppföljning av lagen om uthyrning av egen bostad. Boverket har även bedömt behovet av att reglera frågan om deposition för att skapa en tryggare ställning för hyresgästen vid uthyrning av privatpersoner. Utredningen har även övervägt dessa frågor. Lagen om uthyrning av egen bostad (även kallad privatuthyrningslagen) innehåller få regler i jämförelse med hyreslagen. Utgångspunkten är att hyreslagens regler gäller när inte privatuthyrningslagen innehåller avvikande bestämmelser.

Husägare har full frihet att själva bestämma om de vill hyra ut sina hus. Detsamma gäller ägare till ägarlägenheter, dvs. lägenheter inom ägarlägenhetsfastigheter. För bostadsrättshavare behövs tillstånd från bostadsrättsföreningen eller hyresnämnden.

Problem avseende privatpersoners uthyrning av bostäder, m.m.

Det finns dubbla regelverk på området vilket ibland gör det svårt för de inblandade att se vilket regelverk som är tillämpligt på vissa hyresavtal, privatuthyrningslagen eller hyreslagen.

Hyressättningsmodellen i privatuthyrningslagstiftningen beräknas som en skälig avkastningsränta på bostadens marknadsvärde. Men på en svag marknad kan sådan hyressättning bli mycket låg.

Det finns inte tillräckligt skydd för hyresgäster vid situationer då hyresvärden vid tecknande av hyresavtal ställer krav på säkerhet för fullgörandet av hyresavtalets förpliktelser. Kravet kan beroende på omständigheterna i det enskilda fallet vara mer eller mindre långtgående. Ibland är det begränsat till att avse endast hyresbetalningarna. I andra fall kan det gälla alla förpliktelser som följer av hyresavtalet.

Utredningens förslag

1. Lagen om uthyrning av egen bostad upphävs. Särbestämmelsen om hyressättning behålls oförändrad men förs in i hyreslagen.
2. Fysiska personer ges möjlighet att hyra ut upp till två ägda bostäder samtidigt till en kostnadsbaserad hyra.
3. Hyresgästen ges möjlighet vid all privatuthyrning begära återbetalning av hyra för den del som överstigit ett av hyresnämnden fastställt belopp. Återbetalning får avse högst ett år före dagen för ansökan hos hyresnämnden.
4. Utredningen bedömer att frågan om deposition behöver utredas ytterligare.

Kommentarer och konsekvenser av förslagen

Utredningens förslag bedöms vara positiva både mot hyresgäster och mot hyresvärdar som hyr ut privata bostäder i andra hand. Det blir en samlad lagstiftning att förhålla sig till. Reglerna blir marginellt mer generösa för privathyresvärden i det att de får en möjlighet att välja hyressättningsmodell samt kunna hyra ytterligare en lägenhet med den generösare hyressättningen. Dessutom förlängs hyresgästens uppsägningstid till tre månader. Men reglerna blir också tryggare för hyresgästen då det blir möjligt att vända sig till hyresnämnden om hyran varit för hög och kunna få ersättning för ett års retroaktiv hyra. Även besittningsskyddet påverkas och infaller efter en uthyrningstid som är längre än två år. Det är dock fritt för parterna att avtala bort ett besittningsskydd.

Kriminella grupperingars användning av lägenheter (kapitel 6)

Inledning

Utredningen ska belysa problemen med kriminella grupperingars användning av hyreslägenheter och ta ställning till om det bör bli lättare att säga upp hyresavtal för lägenheter som används av dessa. Utredningen ska undersöka hur vanligt problemet med kriminella grupperingars användning av hyreslägenheter är.

Problem avseende kriminella grupperingars användning av lägenheter

Möjligheten att avbryta kriminella grupperingars tillgång till en lägenhet eller lokal är en faktor som i vissa fall kan försvåra en skadlig verksamhet. Att bo granne med företrädare för en kriminell gruppering kan vara förenat med fara och obehag för fastighetsägare och grannar. Det är inte bara hyresgästernas egen brottslighet som kan få negativa effekter. Även vissa former av samarbete med personer som ägnar sig åt allvarlig brottslighet kan ibland leda till samma resultat. Så kan vara fallet om det t.ex. leder till en ökad hotbild mot huset och därmed också mot dem som bor där. Det kan också vara ett allvarligt problem för det lokala samhället när en kriminell gruppering etablerar sig i det.

Utredningens bedömningar

1. Utredningen bedömer att de beskrivna problemen i huvudsak inte är hyresrättsliga. Utredningen föreslår därför ingen förändring av hyreslagstiftningen.
2. Utredningen har identifierat följande områden som behöver utvecklas i särskild ordning.
 - Polismyndigheten bör få ett uppdrag att ge stöd och utarbeta förstärkande åtgärder vid hot och annan otillåten påverkan i förhållande till fastighetsbolag.

- Brå bör få ett uppdrag att se hur samarbetsprojekt i kommunerna kan ge stöd till fastighetsvärdar vid uppsägning av hyresavtal.
- Brå bör även få ett utökat uppdrag att ge stöd åt samarbetsprojekt i bostadsområden.

Kommentarer och konsekvenser av bedömningarna

Den organiserade kriminella verksamheten är komplex till sin natur men mer behöver göras på lokal nivå och i bostadsområden. Det kan vara juridisk expertis eller nätverk som ger tillgång till de beslutsmöjligheter som olika myndigheter har. Fastighetsägare behöver vidare stöd i situationer där de utsätts för otillåten påverkan, men också med rutiner för att hantera kriminella element. Det är viktigt att inte underskatta behovet av samordnade insatser på lokal nivå. Utredningen har inte lagt fram förslag om mer pengar till dessa projekt.

Förfarandet vid uppsägning av lokalhyresavtal och avtal om anläggningsarrende (kapitel 7)

Inledning

Utredningen ska utreda om förfarandet vid uppsägning av lokalhyresavtal kan göras mer effektivt. I det ligger att undersöka om reglernas utformning leder till kostnader för parter och hyresnämnder som inte ger någon motsvarande nytta.

En lokalhyresgäst har som huvudregel ett indirekt besittningsskydd. Lokalhyresgästen har inte som bostadshyresgästen någon principiell rätt till förlängning av hyresavtalet efter en uppsägning (direkt besittningsskydd) utan är i stället hänvisad till att begära ersättning vid domstol om uppsägningen är obefogad eller uppställda villkor oskäligen. Lokalhyresgästen har inte heller någon rätt att genomdriva en förändring av hyresvillkoren under löpande hyres-tid. I stället är denne hänvisad till att säga upp hyresavtalet till hyres-tidens utgång och begära förlängning på ändrade villkor.

När tvist uppstår i ett lokalhyresförhållande ska tvisten i vissa fall handläggas av hyresnämnd och i vissa fall av allmän domstol.

Problem avseende uppsägning av lokalhyresavtal och avtal om anläggningsarrende

- Det "obligatoriska" medlingsförfarandet har lett till att antalet ansökningar om lokalmedling blivit mycket stort. Av de över 4 000 ärenden som kommer in till hyresnämnderna varje år leder bara 10–15 procent till medlingsinsatser. I stället kommer parterna överens utan hyresnämndens hjälp.
- Utredningen har uppmärksammat att omsättningsbaserade avtal användas alltmer på den svenska fastighetsmarknaden. Och att det inte synliggörs i statistik.
- Någon ovillkorlig rätt för parterna att få ett marknadshyresyttrande finns inte. Har hyresgästen ansökt om medling och sedermera återkallat sin ansökan, har hyresnämnden att avskriva ärendet. Någon möjlighet för hyresvärden att få till stånd ett yttrande om marknadshyran finns då inte (RBD 16:94). Att nämnden inte kan avge något yttrande när medlingsärendet avskrivits gäller även då frågan gäller om en anvisad lokal är godtagbar eller inte.

Utredningens förslag

Syftet med nuvarande system kan beskrivas som ett medel att förstå parterna till förhandlingar om förlängning när en uppsägning har skett och hyresgästen vill stanna kvar i lokalen.

Utredningen ställer sig bakom detta syfte varför medlingsförfarandet vid hyresnämnden bör finnas kvar. Regelverket är dock komplicerat och förfarandet vid uppsägning kan göras mer effektivt.

1. Medlingsförfarandet står kvar men en ansökan får göras tidigast fyra månader före hyrestidens utgång för att ersättningsrätt ska föreligga. Båda parter ska kunna ansöka om medling.
2. Hyresvärden ska i en uppsägning informera hyresgästen om möjligheterna till ersättning och medling, annars saknar uppsägningen verkan.
3. Om hyresgästen säger upp hyresavtalet för villkorsändring och ansöker om medling, men därefter återkallar sin medlingsansökan, ska återkallelsen inte längre få till följd att uppsägningen saknar verkan. För att få denna effekt måste hyresgästen uttryck-

ligen återta sin uppsägning. Har hyresgästen sagt upp sig för avflyttning, ska uppsägningen enligt allmänna avtalsrättsliga principer däremot inte kunna återtas.

4. En hyresgäst som vill flytta efter uppsägningen ska kunna underätta hyresvärden om detta, innan en ansökan till hyresnämnden kan göras, och därigenom behålla rätten till ersättning.
5. Innan medlingen har avslutats får hyresvärden för förlängning av hyresförhållandet inte kräva högre hyra eller något annat villkor som är oförmånligare för hyresgästen än vad som har angetts i uppsägningen.
6. Begärs ett yttrande om marknadshyra eller anvisad lokal får hyresnämnden flytta fram upphörandetidpunkten med högst med tre månader från den avtalade hyrestidens utgång. Ett beslut om framflyttning av upphörandetidpunkten bör inte få överklagas.
7. Det klargörs att hyresnämnden är skyldig att yttra sig om marknadshyran när detta är möjligt.
8. Om en part vid medlingen har begärt en omsättningshyra, ska hyresnämnden, om detta begärs av någon av parterna, yttra sig om marknadshyran som ett fast belopp. Begär parten efter nämndens yttrande alltjämt omsättningshyra, ska partens slutliga ståndpunkt anmälas till nämnden för dokumentation.
9. En lokalhyresgäst som före hyrestidens utgång har begärt uppskov med avflyttningen ska få använda lokalen efter hyrestidens utgång till dess frågan om uppskov slutligen har avgjorts. Under denna tid ska hyresvillkoren vara oförändrade om hyresnämnden inte bestämmer annat.
10. Förslagen innebär bl.a. att lagen om arrendenämnder och hyresnämnder ändras i olika avseenden.

Kommentarer och konsekvenser av förslagen

Utredningen har i dessa förslag haft tät kontakt med parterna och bedömer att samtliga förslag kommer att ge en mer effektiv hantering av medling och annat förfarande vid tvister om lokalhyresavtal. Hyresnämnderna bör genom dessa förslag få en minskad belastning av ärenden som inte har föranlett åtgärder.

Substitution (kapitel 8)

Inledning

En hyresgäst får som huvudregel inte överlåta hyresrätten utan hyresvärdens samtycke. Om hyresvärden utan skälig anledning vägrar samtycke till en begäran om överlåtelse eller inte besvarar den inom tre veckor, har hyresgästen rätt att säga upp hyresavtalet i förtid. För en sådan uppsägning gäller enligt att hyresgästen kan säga upp ett tidsbestämt avtal i förtid, dock med iakttagande av den lagstadgade uppsägningstiden.

Utredningen ska se över hyresgästens möjlighet att säga upp hyresavtalet om hyresvärden inte samtycker till en begäran om överlåtelse. Om utredningen föreslår begränsningar i rätten att säga upp hyresavtalet, ska andra ändringar övervägas så att hyresgäster har tillräcklig flexibilitet och avvägningen mellan hyresvärdens och hyresgästens intressen är lämplig.

Problem avseende substitution

Bestämmelsen har använts av hyresgäster som ville komma ur ofördelaktiga hyresavtal. Det har förekommit att hyresgästen skickat sin begäran om överlåtelse under en semesterperiod. Därigenom har risken ökat för att hyresvärden av förbiseende skulle underlåta att svara i rätt tid. Bestämmelsen har därför ibland kommit att kallas ”semesterparagrafen”.

Utredningens förslag

1. Semesterparagrafen dvs. uppsägningsrätten i 32 § andra stycket hyreslagen upphävs.
2. Rätten till substitution för hyresgäster som bedriver förvärvsverksamhet i lägenheten kvarstår enligt vad som gäller enligt nuvarande 36 § hyreslagen.

Kommentarer och konsekvenser av förslagen

Paragrafen, som länge varit kritiserad eftersom den bl.a. har kunnat missbrukas, tas bort. Undersökningar som har gjorts pekar också mot att uppsägningar som har gjorts med stöd av bestämmelsen har kostat de drabbade hyresvärdarna stora belopp i uteblivna hyresbetalningar. Det är inte rimligt att den ena parten i ett hyresförhållande ska kunna rubba balansen mellan parterna på det sätt som 32 § andra stycket hyreslagen ger utrymme för i dag.