

**Handläggare**  
Frida Nordstrand  
08-508 264 10

**Till**  
Exploateringsnämnden  
2019-06-13

## **Halvering av tomträttsavgälden för seniorbostäder. Svar på remiss**

### **Förslag till beslut**

Remissen besvaras med kontorets tjänsteutlåtande.

Johan Castwall  
Förvaltningschef

Åsa Wigfeldt  
Avdelningschef

Fabian Kjessler  
Enhetschef

### **Sammanfattning**

Kommunstyrelsen har remitterat motion om halvering av tomträttsavgälden för seniorbostäder till exploateringsnämnden för yttrande. Man föreslår även att exploateringsnämnden får i uppdrag att utreda hur staden kan säkerställa att sänkningen kommer hyresgästerna till del i form av lägre hyra, till exempel genom särskilda sidoavtal.

Hyra för bostadshyresrätter regleras enligt bruksvärdesprincipen och en subvention av tomträttsavgälden bör därför inte få någon effekt på hyrorna. Vidare är det tveksamt om det går att använda sidoavtal för att säkra en viss hyra för hyresgästen, bl.a. för att det skulle saknas ekonomiskt incitament för tomträttshavaren att uppfylla kravet.

**Exploateringskontoret**  
Mark och värdering

Fleminggatan 4  
Box 8189  
104 20 Stockholm  
Telefon 08-508 264 10  
Växel 08-508 276 00  
frida.nordstrand@stockholm.se  
exploateringskontoret@stockholm.se  
Org nr 212000-0142  
stockholm.se

Ett genomförande enligt remissen skulle möta svårigheter och sannolikt stå i strid med den kommunala likställighetsprincipen, då det saknas sakligt skäl för kommunen att ekonomiskt stödja enskilda kommunmedlemmar över en viss ålder. Kontorets samlade bedömning är att förslaget sannolikt inte går att genomföra.

## **Remissen**

Clara Lindblom och Robert Mjörnberg (båda V) har lämnat in en motion angående halvering av tomträttsavgälden för seniorbostäder, KS dnr 2019/427. Kommunstyrelsen har remitterat ärendet till exploateringsnämnden, stadsledningskontoret, äldrenämnden, stadsdelsnämnderna i Bromma, Farsta och Älvsjö, Stockholm Stadshus AB, kommunstyrelsens pensionärsråd, Fastighetsägarna Stockholm, Hyresgästföreningen och vårdföretagarna. Svarstiden sträcker sig till den 19 augusti 2019.

Motionärerna föreslår att avgälden för seniorbostäder halveras för att stimulera byggandet av seniorbostäder med hyror som äldre har råd att betala. Vidare föreslås att exploateringskontoret ges i uppdrag att utreda hur staden kan säkerställa att sänkningen kommer hyresgästerna till del i form av lägre hyra.

## **Ärendets beredning**

Ärendet har beretts exploateringskontorets avdelning för mark och värdering tillsammans med förvaltningsledningens jurist.

## **Exploateringskontorets synpunkter**

### **Definition av seniorbostäder**

Enligt diskrimineringslagen är särbehandling med anledning av ålder olagligt vid tillhandahållande av bostäder. Enligt förarbetena till lagen (prop. 2011/12:159 sid 42f) framgår dock att det är tillåtet med viss särbehandling i form av bl.a. ålderskriterier vid tillhandahållande lägenheter som enbart kan hyras av ungdomar och äldre. Vad gäller den närmare åldersgränsen för vad som kan anses som seniorbostad anføres i förarbetena att de vanligt förekommande nedre åldersgränserna 55 eller 65 år för seniorboende är acceptabla. Bostadsförmedlingen i Stockholm förmedlar två typer av seniorbostäder för de som är fyllda 55 år respektive 65 år. Seniorbostäder är enligt Bostadsförmedlingen lägenheter med god tillgänglighet, ofta med tillgång till en gemensamhetslokal och gästrum att hyra.

## **Förslagets effekt på hyressättningen**

### *Hyressättning*

Hyran för bostadshyresrätter får enligt 12 kap 55§ hyreslagen inte sättas till ett oskäligt belopp. Vidare framgår av denna bestämmelse att en hyra som är påtagligt högre än bruksvärdet för likvärdiga lägenheter är att anses som oskälig. Denna reglering brukar kallas bruksvärdesprincipen och är således av avgörande betydelse för hyressättningen på bostadsmarknaden. Hyresvärderna kan inte sätta en högre hyra än vad som följer av en bruksvärdesprövning med anledning av att produktions- eller driftkostnaderna är höga. Dessa kostnader saknar relevans för hur hög hyra som kan sättas för en hyresrätt och hyran ska istället, för både nya och gamla hyresrätter, sättas utifrån en jämförelse med likvärdiga lägenheter på orten. Hur hög tomträttsavgälden en hyresvärd betalar till staden bör således inte påverka de hyror som denne tar ut ifrån sina hyresgäster. Detta förutsatt att hyresvärderna i fråga vill göra så stor vinst som möjligt på sin hyresverksamhet, vilket bör gälla för den absoluta merparten av hyresvärdarna på bostadsmarknaden. En subvention av tomträttsavgälden för seniorbostäder bör således i normala fall inte få någon effekt på hyrorna för dessa lägenheter.

### *Restriktioner för hyressättningen*

I motionen föreslås att exploateringskontoret ges i uppdrag att utreda hur staden kan säkerställa att sänkningen kommer hyresgästerna till del i form av lägre hyra. En möjlighet som framförs är att teckna särskilda sidoavtal i samband med exploateringsavtalet där den lägre avgälden villkoras med att bostaden förblir upplåten som seniorbostad, att den förmedlas till folkbokförda stockholmare och att hyran utgår från en uttalad normhyra med en begränsad ökningstakt varje år.

Utgångspunkten vid en tomträttsupplåtelse är att samtliga villkor för nyttjandet, bl.a. ändamålet och avgälden, anges i tomträttsavtalet. Avtalet skrivs in och villkoren gäller därefter mot varje ny förvärvare av tomträtten. Ett s.k. sidoavtal är ett avtal mellan fastighetsägaren och den som vid avtalstidpunkten är innehavare av tomträtten, och som gäller vid sidan av tomträttsavtalet. Detta avtal skrivs inte in och gäller normalt inte mot en ny ägare av tomträtten. Sidoavtal används i vissa fall för reglering av villkor som ska gälla tillfälligt eller för att reglera frågor som inte kan tas in tomträttsavtalet pga. de begränsningar som följer av jordabalkens bestämmelser. I staden förekommer

det bl.a. gällande nedsättning av avgäld för studentbostäder, enligt stadens beslut 2006-06-15. Konstruktionen som används för studentbostäder innebär dock inte att nedsättning kommer hyresgästen/studenten till del utan syftar endast till att säkra att tomträttshavaren hyr ut bostadslägenheterna till studenter. Det följer inga begränsningar för tomträttshavarens hyressättning. Det är tveksamt om det skulle gå att använda sidoavtal för att säkra en viss hyra för hyresgästen. Bl.a. för att det skulle saknas ekonomiskt incitament för tomträttshavaren att uppfylla det aktuella kravet och att vidmakthålla sidoavtalet vid överlåtelse av tomträten. Vidare binder sidoavtalet enbart tomträttshavaren. Att försöka utöva kontroll över vilken hyra som faktiskt tas ut i slutledet, t.ex. i fall då tomträttshavaren upplåter lägenheterna till en verksamhetsutövare, blir svårt. Samma sak gäller hyresgästens andrahandsuthyrning. I de fall hyran understiger gängse hyresnivå kommer det att finnas ett ekonomiskt incitament för hyresgästen att upplåta lägenheten vidare till högre hyra.

Att möjligheterna att nyttja tomträttsavtal kan framstå som begränsade beträffande reglering av markens nyttjande på en mer detaljerad nivå ska ses mot bakgrund av syftet med tomträttsinstitutet som är att tillskapa en nyttjanderätt som i princip är likställd med äganderätt. Med vissa undantag är avsikten att tomträttshavaren ska kunna förfoga över fastigheten som om hen vore ägare av fastigheten.

### **Likställighetsprincipen**

Av 2 kap 3 § kommunallagen följer att kommuner ska behandla sina medlemmar lika om det inte finns sakliga skäl för något annat (den s. k. likställighetsprincipen). Denna princip var aktuell vid en prövning av kammarrätten 2007 då stadens beslut om att införa olika tomträttsavgälder för bostäder upplåtna med hyresrätt respektive bostadsrätt upphävdes. Kammarrätten kom i domen fram till att tomträttshavare i kommunen ska ses som kommunmedlemmar och således behandlas lika enligt likställighetsprincipen. Vidare fann man att den reducerade avgälden för tomträter bebyggda med hus upplåtna med hyresrätt inte var motiverad av sakliga skäl varför denna stred mot nämnda princip. Staden argumenterade i målet för att markvärdet var högre för tomträter med bostadsrätter än för tomträter med hyresrätter. Kammarrätten fann dock att staden inte lyckats styrka en sådan skillnad i markvärdet varför det inte förelåg sakliga skäl för en reducering av avgälden.

Enligt det nu aktuella förslaget skulle staden reducera tomträttsavgälden för tomträtter där bostäder hyrs ut som seniorbostäder. Med utgångspunkt i den dom som redogjorts för ovan måste det, för att denna reduktion ska stå i överensstämmelse med likställighetsprincipen, gå att konstatera att markvärdet för denna typ av tomträtter är lägre än för mark som används för andra typer av hyresrätter. Saknas sådan skillnad i markvärdet föreligger inte objektiva och sakliga skäl för att behandla de aktuella tomträttshavarna annorlunda än övriga tomträttshavare.

Förslaget anger emellertid att reduktionen av avgälden ska komma hyresgästerna till del. Som angetts ovan under rubriken *Restriktioner för hyressättningen* är det tveksamt om staden genom tomträttsavtalet kan inskränka hyressättningen. Det finns därför inte skäl att tro att markvärdet skulle vara lägre vid uthyrning av seniorbostäder än andra hyresrätter. Under förutsättning att en lösning där reduktionen kommer hyresgästen till del ändå är möjlig skulle detta kunna påverka markvärdet då tomträttshavarens hyressättning skulle vara begränsad. Emellertid skulle en sådan lösning istället medföra att staden subventionerar de enskilda hyresgästerna. Kontoret kan inte se att det finns sakligt skäl för kommunen att ekonomiskt stödja enskilda kommunmedlemmar över en viss ålder. Således talar mycket för att en reduktion av tomträttsavgälden i enlighet med förslaget skulle strida mot likställighetsprincipen. Det anses vidare vara oförenligt med den kommunala kompetensen att lämna s.k. understöd åt enskilda, eftersom det i rent kommunalrättslig bemärkelse inte är ett allmänt intresse att sådant understöd lämnas. Det är på det hela taget inte tillåtet för en kommun eller ett landsting att göra vederlagsfria prestationer till enskilda personer om inte kommunen på någon särskild rättslig grund har skyldighet eller befogenhet att göra en sådan prestation.

Skulle staden ändå besluta om en reduktion enligt förslaget följer det av likställighetsprincipen att en reduktion av tomträttsavgälden måste gälla alla tomträtter där bostadslägenheter hyrs ut som seniorbostäder. Reduktionen kan inte enbart gälla nyproduktion utan måste gälla även lägenheter i det befintliga bostadsbeståndet som hyrs ut som seniorbostäder samt vanliga hyresrätter som med anledning av införandet av en reduktion omvandlas till seniorbostäder. Detta innebär att hyresvärdar med ett befintligt bestånd av hyresrätter, efter införandet av en reduktion i enlighet med förslaget, skulle kunna bestämma att hela eller delar av deras bestånd fortsättningsvis enbart ska

upplåtas som seniorbostäder och då skulle Staden vara nödgad att ta ut en reducerad tomträttsavgäld. Om enbart vissa lägenheter i en byggnad klassas som seniorbostäder måste dessa definieras i tomträttsavtalet, mätas upp samt bevakas så att tomträttshavaren uppfyller kraven för den reducerade avgälden. Detta leder till mer invecklade tomträttsavtal med ett flertal ritningsbilagor som måste hållas uppdaterade. Att även kontrollera att hyresvärdarna följer bestämmelserna om seniorbostäder och inte hyr ut dem som vanliga lägenheter, när den första hyresgästen flyttat, kan bli administrativt tungt och kan komma att kräva relativt stora resurser från Staden.

### **Kommunalt stöd**

I det fall reduktionen kommer tomträttshavaren till del skulle detta kunna utgöra statsstöd enligt EU: statsstödsregler. Detta under förutsättning att reduktionen inte är befogad med hänsyn till ett sänkt markvärde för de aktuella tomträtterna, utan enbart motiveras med att gynna den aktuella typen av bostadsform. Om reduktionen inte är motiverad utifrån sänkt markvärde innebär denna att Staden tar ut en lägre avgäld än vad man skulle kunna göra enligt lag och att tomträttshavaren får tillgång till mark på fördelaktigare villkor än vad som gäller på marknaden för fastighetsupplåtelser i övrigt. Tomträttshavaren hamnar således i en bättre situation än andra aktörer på marknaden som behöver erlagga marknadsmässig ersättning för de fastighetsupplåtelser de är i behov av. Eftersom denna konkurrensfördel beror på Stadens subvention utgör åtgärden sannolikt ett statligt stöd enligt EU:s regelverk. Ett sådant statsstöd skulle kunna vara tillåtet till exempel med anledning av att stödet ges för att få till stånd en tjänst av allmänt intresse som annars skulle vara svår att åstadkomma. Om de ekonomiska förutsättningarna för att syssla med denna typ av hyresobjekt är goda talar det mot att undantagsreglerna för allmännyttiga tjänster skulle aktualiseras. För det fall man anser att ett statligt stöd ändå är tillåtet krävs som utgångspunkt att åtgärden anmälts till EU-kommissionen som i förhand ska godkänna åtgärden. En anmälan av detta slag görs genom näringsdepartementet och processen är relativt omfattande och tidskrävande.

### **Ekonomiska konsekvenser**

Staden får i dagsläget in ca 1 miljard kronor per år i tomträttsavgälder från flerbostadshus. Eftersom vi inte vet hur många tomträttshavare som skulle klassa om sina lägenheter till seniorbostäder är det svårt att uppskatta hur det påverkar stadens

intäkter. Om 1 % av beståndet skulle välja att omklassa sina lägenheter och avgälden då halveras skulle intäkterna minska med ca 5 miljoner kr per år. De administrativa insatser som krävs för att klassa om samt bevaka att reglerna efterföljs är betydande.

### **Kontorets sammanfattande bedömning**

Förslaget enligt motionen skulle sannolikt stå i strid med den kommunala likställighetsprincipen. Vidare är det oförenligt med den kommunala kompetensen gällande understöd åt enskilda och stadens avgäldsintäkter skulle komma att påverkas. Kontorets samlade bedömning är att förslaget sannolikt inte går att genomföra.

### **Slut**

### **Bilaga**

1. Motion av Clara Lindblom och Robert Mjörnberg (båda V) om halvering av tomträttsavgälden för seniorbostäder.