



Handläggare: Jan Lind
Staben
Tel: 508 264 71
s.jan.lind@gfk.stockholm.se

2002-07-30

Dnr 02-763-1305:1

Till
Gatu- och fastighetsnämnden

**”Att äga sin lägenhet” (SOU 2002:21)
Remiss av ägarlägenhetsutredningens betänkande**

FÖRSLAG TILL BESLUT

Gatu- och fastighetsnämnden besvarar kommunstyrelsens remiss av ägarlägenhetsutredningens betänkande med gatu- och fastighetskontorets tjänsteutlåtande.

Olle Zetterberg

Lennart Gustafsson

Jan Lind

SAMMANFATTNING

Gatu- och fastighetsnämndens remisstid går ut 2002-08-07 och stadens remisstid går ut 2002-09-30. Behandling i gatu- och fastighetsnämnden medges dock inte förrän 2002-08-20. Gatu- och fastighetskontoret har därför underhand tillställt gatu- och fastighetsroteln detta tjänsteutlåtande att ingå i underlaget till kommunstyrelsens yttrande.

Utredningen presenterar en svensk modell för ägarlägenheter. Vidare analyseras skälen för och emot ägarlägenheter. Utredningen tar däremot inte ställning till om ägarlägenheter bör införas.

Gatu- och fastighetskontoret har inga invändningar mot föreslagen grundmodell för ägarlägenheter.

Vi anser dock att man inte bör införa oprövade nya boendeformer ens i liten skala innan de i vart fall utretts ordentligt i alla relevanta avseenden. Ett införande i stor skala bör med fördel ske först efter en praktisk försöksverksamhet.

I motsats till utredningen anser vi att det ska vara lagligen möjligt att upplåta mark även för ägarlägenheter med tomträtt. Kommunerna och övriga berörda aktörer får sen själva avgöra i vilken utsträckning möjligheten ska utnyttjas.

Framförallt vill vi understryka vikten av att de i dagsläget helt outredda skattefrågorna ges tillfredsställande lösningar innan ett system med ägarlägenheter införs. Särskilt måste undersökas och elimineras eventuella skattefallor för boende och föreningar, på samma sätt som vi sedan länge krävt för bl a kooperativ hyresrätt.

REMISSEN

Justitiedepartementet har med skrivelse 2002-04-05 remitterat betänkandet till 55 instanser, bl a Stockholms stad, för synpunkter senast 2002-09-30. Inom staden har remiss skett till, förutom gatu- och fastighetsnämnden, stadsbyggnadsnämnden och Stockholms Stadshus AB för yttrande senast 2002-08-07.

Behandling i gatu- och fastighetsnämnden medges dock inte förrän 2002-08-20. Gatu- och fastighetskontoret har därför underhand tillställt gatu- och fastighetsroteln detta tjänsteutlåtande att ingå i underlaget till kommunstyrelsens yttrande.

BETÄNKANDET

Efter uppmaning från riksdagen tillkallade regeringen 2000-04-06 en särskild utredare för att utreda frågan om en ny boendeform som ger en med äganderätt jämförlig rätt till en enskild lägenhet i ett flerbostadshus.

Ägarlägenhetsutredningen konstaterar i sitt betänkande Att äga sin lägenhet (SOU 2002:21) att ägarlägenheter förekommer i många andra länder men inte i Sverige. Utredningen har analyserat vilka skäl som finns för och emot ägarlägenheter. Den presenterar i enlighet med sitt uppdrag ett förslag till en svensk modell för ägarlägenheter. Däremot tar utredningen inte ställning till om ägarlägenheter bör införas. Det ingick inte i uppdraget.

Jämfört med tidigare förslag till ägarlägenheter innehåller utredningens förslag två viktiga nyheter. Reglerna för hur man ska bilda ägarlägenheter bygger i stort på ett förslag om tredimensionell fastighetsindelning som nu bereds i Regeringskansliet. Och ägarlägenheter ska enligt utredningen kunna bildas endast i samband med nyproduktion.

Några särskilda begränsningar föreslås inte för ägarens rätt att överlåta eller hyra ut sin lägenhet. För att motverka störningar i boendet föreslås vissa särskilda bestämmelser. Bl a ska den ägare som orsakar störningar kunna förlora sin rätt att bo i lägenheten.

Betänkandets sammanfattning bifogas. Betänkandet i dess helhet finns tillgängligt på http://justitie.regeringen.se/propositionermm/sou/pdf/sou2002_21.pdf.

GATU- OCH FASTIGHETSKONTORETS SYNPUNKTER

Bakgrund

Frågan om boendes besittningsskydd och ägarlägenheter e dyl. har som framgår av betänkandet övervägts ända sedan 1881. Under senare tid har bl a ett förslag till lagstiftning presenterats i det remissbehandlade betänkandet Ägarlägenheter (SOU 1982:40). Förslaget ledde inte till lagstiftning.

Stockholms stad framhöll i sitt yttrande (KS 1983-01-26) att någon lagändring enligt förslaget inte bör genomföras mot bakgrund av de mycket negativa bostadssociala följdverkningarna. Den redan oacceptabla segregationen i boendet skulle förvärras samtidigt som samhällets möjligheter att anvisa lägenheter försvåras. En allt större del av bostadsstocken skulle bli föremål för prisspekulation. Orättvisorna i boendet skulle öka med fler bostäder som handelsvara.

I stället hemställde kommunstyrelsen hos regeringen om översyn av gällande lagstiftning för att helt förhindra uppdelning av fastigheter i form av ideella andelar eller handelsbolag, som ansågs vara sätt att kringgå gällande förbud att bilda ägarlägenheter.

Reservationer anmäldes av (m), (fp) och (c).

Departementspromemorian Förstärkt bostadsrätt – en enklare modell för ägarlägenheter (Ds 1994:59) innehöll förslag om vissa ändringar i bostadsrättslagen i syfte att skapa en vid sidan av den traditionella bostadsrätten kompletterande upplåtelseform. Bl a skulle en sådan förening inte få ta upp lån, utan endast de enskilda bostadsrättshavarna mot säkerhet i bostadsrätten. Bostadsrättshavaren skulle också ges en i princip obegränsad rätt att upplåta sin lägenhet i andra hand. Juridiska personer skulle ges möjlighet till medlemskap. Modellen avsågs kunna tillämpas både i fråga om nybyggda bostäder och för redan befintliga bostadsrättsföreningar förutsatt att samtliga röstberättigade i föreningen är ense om övergången. Inte heller detta under remissbehandlingen kritiserade förslag ledde till lagstiftning.

Stockholms stad framhöll i sitt yttrande (KS 1994-08-24) att ett system med förstärkt bostadsrätt ökar friheten på bostadsmarknaden eftersom det blir fler former att välja på. I likhet med gatu- och fastighetsnämnden påtalade

dock kommunstyrelsen att de skattemässiga konsekvenserna av förstärkt bostadsrätt är otillräckligt belysta och att det finns risk att systemet kan dölja okända och svårösta skattemässiga nackdelar likt 1987 års försöksboendeform kooperativ hyresrätt. Kommunstyrelsen underströk vikten av att skattefrågorna ges tillfredsställande lösningar innan ett system med förstärkt bostadsrätt införs. I yttrandet ansåg gatu- och fastighetsnämnden även att det är angeläget att föreningens styrelse ges tillfredsställande möjligheter att agera gentemot störande andrahandshyresgäster.

Reservationer anmäldes av (s) och (v).

I betänkandet Tredimensionell fastighetsindelning (SOU 1996:87) har lagts fram förslag som innebär att utrymmen i en byggnad kan indelas i fastigheter. Förslaget omfattar dock – i enlighet med utredningens direktiv – inte ägarlägenheter för bostadsändamål.

Vid remissbehandlingen ställde sig staden (KS 1996-12-09) och flertalet övriga remissinstanser positiva till då framförda förslag. Tredimensionell fastighetsindelning behövs för att klara en effektiv markanvändning och en alltmer komplex bebyggelse avseende både användning och finansiering. Domstolsverket ställde sig dock frågande till behovet av ny lagstiftning och avstyrkte förslaget.

Sedan gatu- och fastighetsnämnden 2000-05-23 hemställt att kommunstyrelsen uppvaktar regeringen i frågan deltog representanter för staden i en av justitiedepartementet anordnad hearing om tredimensionell fastighetsindelning. Departementet gav härefter Lantmäteriverket i uppdrag att göra en förstudie. Verket bad därvid lantmäterimyndigheten i Stockholms kommun att hjälpa till. Myndigheten har med deltagande av tjänstemän från stadsbyggnadskontoret genomfört ett antal provförrättningar enligt den i SOU 1996:87 föreslagna lagstiftningen. Proven har utfallit positivt och det preliminära resultatet av förstudien redovisades under hösten 2001 för justitiedepartementet.

För närvarande pågår arbete i regeringskansliet med sikte på att ett lagförslag ska kunna presenteras under år 2002, vilket framstår som mycket positivt.

Riksdagen gav våren 1999, på initiativ av sitt bostadsutskott, regeringen till känna vad utskottet anfört om ägarlägenheter. Utskottet pekade på behovet av en ny boendeform men framhöll att något slutligt ställningstagande till den nya upplåtelseformen ägarlägenheter inte kan komma i fråga förrän det är möjligt att bedöma hur den närmare ska utformas. Utskottet ansåg därför att det bör utarbetas ett fullständigt förslag till hur upplåtelseformen ska regleras.

Nu föreslagen modell för ägarlägenheter

Utredningen presenterar som nämnts en svensk modell för ägarlägenheter. Vidare analyseras skälen för och emot ägarlägenheter. Utredningen tar däremot i enlighet med sina direktiv inte ställning till om ägarlägenheter bör införas.

Den modell som presenteras bygger på det tidigare remissbehandlade förslaget om tredimensionellt fastighetsutnyttjande. Spärren i det förslaget mot att bilda en fastighet för en enskild lägenhet för bostadsändamål föreslås tas bort. Vidare föreslås att för samverkan mellan ägarlägenhetsfastigheterna och för att ge dem tillgång till gemensamma utrymmen och marken ska alltid finnas en ägarlägenhetsförening, dvs en samfällighetsförening.

Gatu- och fastighetskontoret har för sin del inga invändningar mot den grundmodell för ägarlägenheter som utredningen presenterar.

Såvitt vi kan bedöma innehåller förslaget också sådana bestämmelser om åtgärder mot störningar i boendet att eventuella problem av den karaktären inte ska behöva befaras bli besvärligare än i andra etablerade boendeformer.

Försiktig start för nya boendeformer?

Utredningen påtalar att boendeformen ägarlägenheter är oprövad i Sverige, att det finns farhågor att ägarlägenheter skulle konkurrera ut hyresrätter och bostadsrätter och att det finns olika åsikter om huruvida detta är en för Sverige lämplig boendeform. Därför förordas att man börjar försiktigt och bara tillåter bildande av ägarlägenheter i från grunden helt nyproducerade hus eller i nyproducerade tillskott till befintlig bebyggelse. Någon ombildning av hyresrätter, kooperativa hyresrätter eller bostadsrätter till ägarlägenheter föreslås sålunda inte medges.

Det ligger i sammanhanget nära till hands att jämföra med hur boendeformen kooperativ hyresrätt införts.

I enlighet med regeringens proposition 2001/02:62 beslöt riksdagen nyligen att fr o m 2002-04-01 permanent införa kooperativ hyresrätt som upplåtelseform för bostäder på den svenska bostadsmarknaden.

Gatu- och fastighetskontoret och tidigare fastighetskontoret hade i flera sammanhang varit engagerad i olika frågor rörande kooperativ hyresrätt. Bl a gjordes redan 1991 en genomgång av skattefrågorna vid kooperativ hyresrätt enligt 1987 års försökslagstiftning som visade på flera svårbemästrade problem eller nackdelar. En slutsats blev att speciellt skatte- och finansieringsfrågorna måste penetreras och lösas ordentligt innan det startas nya omfattande experiment med föreningsengagemang i människors boende. Analysen har i flera sammanhang sedan dess presenterats för statsmakterna. En uppdaterad analys av den kooperativa hyresrättsformen så som den föreslogs utformas i SOU 2000:95, i vårt yttrande 2001-06-25 över Allbo-kommitténs slutbetänkande, gav vid handen att de skattemässiga

problemen kvarstod. Särskilt stora konstaterades nackdelarna vara för hyresmodellen.

Vi finner att jämfört med försökslagstiftningen har flera förbättringar skett i den permanenta lagstiftningen om kooperativ hyresrätt men fortfarande kvarstår flera svagheter och brister. Exempelvis har inte, trots de upprepade påpekandena från stadens sida och även från Boverket, riskerna för skattefallor för föreningar och boende undanröjts. De skattemässiga förutsättningarna har inte ens belysts i regeringens proposition. Finansieringsförutsättningarna framstår också som bristfälliga.

Den nya boendeformen kooperativ hyresrätt infördes sålunda utan några restriktioner trots att det var väl känt att den var, och alltjämt är, behäftad med allvarliga brister. Och inte nog med det; regeringen beslutade dessutom 2002-02-28 om direktiv till en särskild utredare som ska se över förköpsrätten i syfte att förstärka möjligheterna för de boende i allmännyttans bostäder att förvärva sina hus för ombildning till kooperativa hyresrätter.

Vi hade redan i yttrandet över Allbo-kommitténs slutbetänkande framhållit att det skulle bli alltför äventyrligt för hyresgäster att bilda kooperativ hyresrätt, och kunde redan av den anledningen inte tillstyrka att kooperativa hyresrättsföreningar tilldelas förköpsrätt. En eventuell sådan rätt, som ju ger en särskilt stark signal om att kooperativ hyresrätt är något av samhället i alla avseenden sanktionerat, färdigutrett, lagstiftat och eftersträvansvärt, bör inte införas förrän det är helt klarlagt att sådana föreningar har alla de förutsättningar som krävs för att de ska kunna fungera på ett bra sätt och utan outredda fallor för de hyresgäster som lockas in i den nya boendeformen.

Eftersom kommunen enligt den nya lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar ska planera för bostadsförsörjningen ”i syfte att skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder och för att främja att ändamålsenliga åtgärder för bostadsförsörjningen förbereds och genomförs” har gatu- och fastighetsnämnden och kontoret nyligen¹ hävdat att staden varken kan eller bör medverka till att eventuella nya projekt med kooperativ hyresrätt kommer till stånd, annat än i SKB:s regi, innan erforderliga skattemässiga anpassningar utretts och genomförts.

Den nu aktuella utredningen om ägarlägenheter har uppenbarligen en helt annan syn på vikten av försiktighet vid införande av nya boendeformer än regering och riksdag. Detta kan i och för sig sägas vara positivt.

Men utredningens argument för försiktighet beträffande ägarlägenheter gäller inte farhågor för några outredda aspekter utan mer att det finns skilda politiska uppfattningar om boendeformens allmänna lämplighet.

¹ GFN 2002-04-14 vid behandlingen av Ungdomsparlamentets motion om bostadspolitiken (GFK tj utl 2002-02-27)

Gatu- och fastighetskontoret anser att man inte bör införa oprövade nya boendeformer ens i liten skala innan de i vart fall utretts ordentligt i alla relevanta avseenden. Ett införande i stor skala bör med fördel ske först efter en praktisk försöksverksamhet.

Frågan är då om konceptet ägarlägenheter kan anses vara färdigutrett eller om det på samma sätt som för kooperativ hyresrätt finns några allvarliga kvarstående brister eller oklarheter.

Tomträtt

Det bakomliggande förslaget om tredimensionell fastighetsindelning innebär att jordabalkens regler om tomträtt ska gälla också för anläggningsfastigheter. Tomträtt kommer alltså att kunna upplåtas även i en anläggningsfastighet (SOU 1996:87 s. 166).

Utredningen föreslår däremot att ett uttryckligt hinder ska finnas mot att upplåta tomträtt i en ägarlägenhetsfastighet.

Bland motiven anges bl a att det i dag inte är särskilt vanligt med upplåtande av nya tomträtter. Däremot sägs pågå en viss utförsäljning av mark som är upplåten med tomträtt. Enligt utredningens uppfattning är det därför knappast troligt att staten eller någon kommun skulle anse det vara ett lämpligt alternativ att bilda ägarlägenhetsfastigheter och sedan upplåta dem med tomträtt.

Utredningen anser emellertid att en sådan konstruktion under alla förhållanden skulle vara klart olämplig. Det sägs motverka tanken att man ska öppna en ny boendeform där ägarlägenheter kan ägas direkt av den som bor i lägenheten. Det anges vidare kunna ge maktförhållanden beträffande den gemensamma förvaltningen som avviker från idén med ägarlägenheter.

Det påstås också rent allmänt vara rätt svårt att överblicka konsekvenserna av konstruktionen. Enligt utredningens uppfattning finns därför, trots att fallen i praktiken kan förväntas bli mycket ovanliga, skäl att avvika från vad som skall gälla för andra anläggningsfastigheter och förhindra tomträtsupplåtelser i ägarlägenhetsfastigheter.

Gatu- och fastighetskontoret ställer sig frågande till utredningens resonemang. Vi vill framhålla att möjlighet till tomträtsupplåtelse rent allmänt ökar valfriheten för stat och kommun, byggherrar och bostadskonsumenter. Utredningens förslag att det ska vara förbjudet att upplåta tomträtt i ägarlägenhetsfastigheter bygger på ogrundade och felaktiga antaganden. Det är inte riktigt att det inte är särskilt vanligt med upplåtande av nya tomträtter. I Stockholms stad sker upplåtelser av såväl kommersiell mark som av bostadsmark. Någon mer omfattande utförsäljning av tomträtsmark för flerbostadsboende förekommer ej.

Tvärtemot vad som antas i utredningen bedömer vi det vara troligt att staten eller någon kommun önskar upplåta tomträtt i samband med nybyggnad av

ägarlägenheter. En tomträttsupplåtelse medför mindre påfrestningar på likviditeten och kan underlätta för hushåll med mindre god ekonomi att bli innehavare av ägarlägenheter. Detta kan i sin tur bidra till att minska boendesegregationen.

En upplåtelse med tomträtt kan rimligen inte motverka tanken att man ska öppna en ny boendeform där ägarlägenheter kan ägas direkt av den som bor i lägenheten. Tomträttsupplåtelse ger som nämnts tvärtom möjligheter för fler hushåll att äga sin lägenhet. Vi kan inte se att en tomträttsupplåtelse skulle ge maktförhållanden beträffande den gemensamma förvaltningen som avviker från idén med ägarlägenheter. Vi anser inte heller att det skulle vara svårt att överblicka konsekvenserna av konstruktionen. Tomträttsinstitutet är väl inarbetat och ger tomträttshavaren en ställning som är jämförbar med en fastighetsägares.

Vi anser därför att det ska vara lagligen möjligt att upplåta mark även för ägarlägenheter med tomträtt. Kommunerna och övriga berörda aktörer får sen själva avgöra i vilken utsträckning möjligheten ska utnyttjas.

Skattefrågor

I direktiven till ägarlägenhetsutredningen anger regeringen att utredaren är oförhindrad att ta upp frågan om hur ägarlägenheter ska beskattas och att väga in sina slutsatser i analysen av för- och nackdelar med sådana lägenheter. I uppdraget ingår dock inte att lägga fram lagförslag på skatteområdet.

Utredningen lämnar i avsnittet 4.8.4 en kort beskrivning av gällande skatteregler för småhus och bostadsrätter. Vidare nämns att frågan om neutralitet i beskattningen mellan olika boendeformer har behandlats i SOU 2000:34.

Utredningen anger att det är en öppen fråga vilka skatteregler som kommer att gälla för ägarlägenheter, delvis beroende på vilket innehåll boendeformen kommer att få. Utredningen meddelar redan där att den inte avser lägga fram några förslag som gäller skatteregleringen.

I avsnittet 13.1.1 anges att utredningen samrått underhand med Boverket angående nyproduktionens omfattning. Utredningen gör en försiktig bedömning om en nyproduktion på ca 3000-5000 ägarlägenheter om året om dessa i subventionshänseende behandlas som egnahem. Skulle däremot hyres- eller bostadsrätter i subventionshänseende få en mer gynnad ställning, antas produktionen bli bara ca 2000-3000 ägarlägenheter per år.

Vilka skatte- och subventionsregler som skulle komma att gälla för ägarlägenheter har således enligt utredningens egen bedömning stor betydelse för hur framgångsrik boendeformen kommer att bli. Trots detta penetrerar utredningen inte frågan om hur ägarlägenheter ska beskattas.

Gatu- och fastighetskontoret har ingen anledning att i nuläget ha någon uppfattning om lämpliga skatteregler. Däremot vill vi understryka vikten av att skattefrågorna ges tillfredsställande lösningar innan ett system med ägarlägenheter införs. Särskilt måste undersökas och elimineras eventuella skattefallor för boende och föreningar, på samma sätt som vi tidigare krävt för både kooperativ hyresrätt (sedan 1991) och andra likaså otillräckligt utredda statliga förslag om nya boendeformer (Bostadsrättsoption 1993 och Förstärkt bostadsrätt 1994).

Kommunalekonomiska konsekvenser

I direktiven anges att utredaren ska beräkna de ekonomiska konsekvenserna av förslaget. Om förslaget kan förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna, ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras.

Utredningen bedömer i avsnitt 13 att förslaget om ägarlägenheter inte innebär några ofinansierade kostnadsökningar för det allmänna.

Som nämnts föreslår utredningen inte några särskilda begränsningar för ägarens rätt att överlåta och hyra ut sin lägenhet. Dessa friheter kan antas innebära att möjligheterna till övernattningsbostäder och överhuvudtaget företagsägda bostäder ökar. En följd härav skulle kunna bli fler lägenheter utan mantalsskriven boende. Detta kan i sin tur medföra lägre kommunalskatteinkomster. Denna konsekvens, och hur det eventuella skattebortfallet ska täckas, berörs dock inte av utredningen.

Överhuvudtaget synes avsaknaden av förslag avseende vilka skatteregler som ska gälla beträffande ägarlägenheter innebära att de kommunalekonomiska konsekvenserna, tvärtemot vad utredningen anger, inte alls kan bedömas. Även denna utredningsbrist bör naturligtvis rättas till innan slutlig ställning tas till ett införande av ägarlägenheter.

SLUT