

Civilutskottets yttrande**1981/82:7 y****om införande av hyreshusavgift (prop. 1981/82:124, bil. 2)***Till skatteutskottet*

Skatteutskottet har beslutat bereda civilutskottet tillfälle att yttra sig över proposition 1981/82:124 bilaga 2 om införande av hyreshusavgift jämte motioner. Regeringen föreslår riksdagen anta bl. a. lag om hyreshusavgift.

Förutom i den ovannämnda bilagan av propositionen har frågan om hyreshusavgiften tagits upp i de till skatteutskottet hänvisade motionerna 1981/82:

2316 av Gösta Bohman m. fl. (m) vari såvitt nu är i fråga hemställs

(2) att riksdagen avslår regeringens förslag om införande av hyreshusavgift,

2361 av Filip Fridolfsson (m) vari hemställs

1. att riksdagen avslår proposition 1981/82:124 såvitt avser införande av en hyreshusavgift,

2. att riksdagen därest yrkandet under 1 icke skulle bifallas som sin mening ger regeringen till känna behovet av ett särskilt hänsynstagande till små fastigheter med underskott i förvaltningen vid införandet av en hyreshusavgift,

2362 av Allan Hernelius (m) vari hemställs att riksdagen med avslag på proposition 1981/82:124 såvitt avser den föreslagna så kallade hyreshusavgiften ger regeringen till känna vad i motionen anförts om utredning och remissbehandling av förslaget,

2363 av Sven Munke (m) vari hemställs

1. att riksdagen avslår proposition 1981/82:124 såvitt avser införande av hyreshusavgift,

2. att, därest yrkandet under 1. inte bifalles, riksdagen beslutar att tomtmark för hyreshus skall undantas från den föreslagna hyreshusavgiften,

2366 av Olof Palme m. fl. (s) vari — med hänvisning till motion 1981/82:2364 — hemställs

1. att riksdagen när det gäller lagen om hyreshusavgift dessutom vidtar den ändringen att avgiften skall utgå även för hyreshusenhet med värdeår 1958 t. o. m. 1974 och för vilka bostadslån för nybyggnad inte utgått,

2. att riksdagen inte antar de framlagda förslagen i de delar som avser att hyreshusavgiften skall vara avdragsgill,

2367 av Lars Werner m. fl. (vpk) vari såvitt nu är i fråga hemställs

(2) att riksdagen med ändring av regeringens förslag om införande av en hyreshusavgift beslutar att de allmännyttiga bostadsföretagens hus skall undantas från sådan avgift.

Företrädare för budgetdepartementet, bostadsdepartementet, Sveriges fastighetsägareförbund, Stockholms bostadsföreningars centralförening, Bostadsföreningarnas riksförbund, SHIO-Familjeföretagen, Sveriges Köpmannaförbund, Sveriges Grossistförbund och Svenska arbetsgivareföreningen har genom skrivelser och/eller föredragningar lämnat synpunkter på frågan om hyreshusavgift.

Gällande ordning

Fastställande av hyra för bostadslägenhet

Enligt 48 § första stycket hyreslagen utgår hyran vid förlängning av hyresavtal för bostadslägenhet med skäligt belopp. Den hyra som hyresvärden fordrar skall godtas, om den inte är oskälig. Fordrad hyra är att anse som oskälig, om den är påtagligt högre än hyran för lägenheter som med hänsyn till bruksvärdet är likvärdiga.

Med en lägenhets bruksvärde avses vad den kan anses vara värd ur konsumentens synpunkt i förhållande till likvärdiga lägenheter på samma ort. Hänsyn tas därvid till lägenhetens beskaffenhet, t. ex. storlek, modernitetsgrad, planlösning, läge inom huset, reparationsstandard och ljudisolering. Vid bestämmandet av bruksvärdet tas även hänsyn till faktorer som inte direkt kan hänföras till lägenheten som sådan. Hit hör förmåner knutna till innehavet av lägenheten, som t. ex. tillgång till hiss, sopnedkast, tvättstuga, särskilda förvaringsutrymmen, god fastighetsservice, garage och biluppställningsplats. Även faktorer som husets allmänna läge, boendemiljön i stort och närhet till kommunikationer påverkar bruksvärdet. De omständigheter som inverkar på bruksvärdet skall bedömas utan avseende på den enskilde hyresgästens värderingar eller behov. Vid bedömningen av bruksvärdet skall man bortse från produktions-, drifts- och förvaltningskostnader.

Vid bruksvärdesprövningen skall lägenhetens beskaffenhet jämföras med beskaffenheten av andra lägenheter som åberopats i hyressättningsärendet. Jämförelselägenheternas bruksvärde bestäms på samma sätt som prövningslägenhetens. För att prövningslägenheten och jämförelselägenheterna skall anses likvärdiga krävs dock endast att de i grova drag motsvarar varandra. Sedan man funnit jämförelselägenheter som med hänsyn till bruksvärdet är likvärdiga med prövningslägenheten undersöks var hyresnivån ligger för jämförelselägenheterna. Den hyra som hyresvärden begär för prövningslägenheten skall godtas, om den ligger under eller överensstämmer med den nivå man kommit fram till genom jämförelse-

prövningen. Även om den begärda hyran något överstiger nivån skall den godtas. Den får dock inte vara påtagligt högre än den konstaterade nivån. Genom att fordrad hyra således kan sätta shögre än hyresnivån för jämförbara lägenheter får man utrymme för en allmän uppjustering av hyresnivån när detta motiveras av situationen på hyresmarknaden.

I 48 § andra stycket föreskrivs att man vid jämförelseprövningen främst skall beakta hyran för lägenheter i hus som ägs och förvaltas av allmännyttiga bostadsföretag. Hyrorna i dessa företag får därför en prisledande funktion. Hyresnivån i det privatägda beståndet får avgörande inflytande vid jämförelseprövningen först om det i jämförelsematerialet inte ingår några allmännyttiga lägenheter eller så liten andel sådana lägenheter att det inte ger underlag för en bedömning av hyresnivån i jämförbara lägenheter.

När en lägenhets bruksvärde skall bestämmas är således jämförelseprövningen avgörande. I vissa situationer kan emellertid någon sådan prövning inte göras. Det i praktiken viktigaste fallet är att några jämförelselägenheter inte alls åberopas eller att de som åberopats inte anses likvärdiga med prövningslägenheten. Man är då hänvisad till en ren skälighetsbedömning. Några närmare anvisningar om hur en sådan skälighetsbedömning skall gå till finns inte i förarbetena.

Fastställande av hyra för lokal

De lägenheter som enligt hyreslagen inte är att betrakta som hyreslägenheter kallas allmänt lokaler

För lokaler gäller i flera avseenden andra bestämmelser än för bostadslägenheter. Så är t. ex. de viktiga bestämmelserna om besittningsskydd olika utformade för de bägge lägenhetskategorierna. Medan bostadshyresgäst tillerkänts ett direkt besittningsskydd, en kvarboenderätt, har man för lokalhyresgästerna valt att upprätthålla besittningsskyddet genom ersättningsregler. Detta kallas indirekt besittningsskydd. Om en lokalhyresgäst blir uppsagd och inte kan komma överens med hyresvärden om förlängning av avtalet, måste han flytta från lokalen men har rätt till ersättning av hyresvärden, om dennes uppsägning varit obefogad. En uppsägning anses obefogad, bl. a. om hyresvärden för förlängning krävt en hyra som inte är skälig. Som regel anses en hyra, som värden kräver, inte vara skälig om den överstiger vad hyresvärden kan få ut av en ny hyresgäst. En konsekvens av det indirekta besittningsskyddet är vidare att hyran eller andra hyresvillkor inte — som i fråga om bostadslägenhet — kan fastställas av hyresnämnden. Nämnden är vid tvister om lokalhyra endast medlingsorgan. Tvist om ersättning med anledning av obefogad uppsägning prövas av allmän domstol (fastighetsdomstol). Medling hos hyresnämnd skall alltid ske innan hyresgästen kan väcka talan om ersättning hos fastighetsdomstol.

Utskottet

I årets budgetproposition (prop. 1981/82:100, bil. 16 s. 22) anmälde bostadsministern att överväganden pågick om att begränsa ökningen av de samlade bostadssubventionerna. En utgångspunkt för övervägandena var att statsbudgeten skulle förstärkas med 1 200 milj. kr. inklusive en besparing på 70 milj. kr. som föreslogs redan i budgetpropositionen. I proposition 1981/82:124 föreslås bl. a. vissa förändringar i bostadsfinansieringssystemet i avsikt att uppnå den eftersträlvade budgetförstärkningen. Bl. a. föreslås i propositionen extra upptrappning av de garanterade räntorna för vissa årgångar av flerbostadshus. Förslaget om extra upptrappning av de garanterade räntorna leder enligt bostadsministerns uppfattning till följd av bruksvärdesreglerna i hyreslagen till en allmän höjning av hyresnivån. Även fastighetsägare som inte får några ökade kostnader i form av minskade räntebidrag kan höja sina hyror. Detta gäller i huvudsak fastighetsägare med hus byggda före år 1958. Räntebidragssystemet omfattar hus byggda år 1958 och senare. För bostadsrättsföreningar i hus byggda före 1958 anges motsvarande fördelar uppstå — fördelar som medför ökade priser på bostadsrättslägenheter.

Utifrån den deklarerade uppfattningen att det inte är skäligt att vissa fastighetsägare får ökade hyresintäkter eller ökade fastighetsvärden genom att andra fastighetsägare får ökade räntekostnader på grund av extra upptrappning av de garanterade räntorna föreslås åtgärder för att motverka effekten av upptrappningarna genom att en särskild avgift för hyres- och bostadsrättshus byggda före år 1958 införs. I första hand föreslås avgiften, benämnd hyreshusavgift, beröra flerfamiljshus som inrymmer bostadslägenheter. För att emellertid undvika olika gränsdragningsproblem och skillnader i kostnadsföresättningar bör avgiften omfatta även lokalhus. När det gäller den tidsmässiga avgränsningen bör inte fastighetens byggnadsår vara avgörande utan det s. k. värdeåret som anges i beskattningssammanhang.

Statens inkomster av den föreslagna avgiften har i propositionen beräknats till ca 490 milj. kr. för år 1983. För åren 1984 och 1985 ökar inkomsten med ytterligare ca 245 milj. kr. per år.

I detta yttrande behandlar civilutskottet vad i propositionen och i motioner anförts om en hyreshusavgift närmast utifrån en bostadspolitisk utgångspunkt.

I motionerna 2316 (m) yrkande 2, 2361 (m) yrkande 1 och 2363 (m) yrkande 1 hemställs att riksdagen avslår förslaget om införande av hyreshusavgift. I den förstnämnda motionen anförts bl. a. att den i propositionen framförda hypotesen att de minskade räntebidragen skulle slå igenom i form av vinster för vissa fastighetsägare är sakligt ogrundad, att avgiften riskerar att leda till väsentligt ökad fastighetsomsättning samt att särskilt det äldre enskilt ägda fastighetsbeståndet av bostadshyreshus under senare delen av 1970-talet gått med kraftiga underskott.

I motion 2367 (vpk) yrkande 2 hemställs att riksdagen beslutar att de allmännyttiga bostadsföretagens hus skall undantas från hyreshusavgift.

I motion 2366 (s) yrkande 1 föreslås att avgiften skall utgå även för hyreshusenhet med värdeår 1958 t. o. m. 1974 och för vilka bostadslån för nybyggnad inte utgått.

Civilutskottet behandlar först frågan om hyreshusavgift för hyreshusenhet vilken omfattar byggnad med värdeår före år 1958. Utskottet delar den i propositionen framförda uppfattningen att en höjning av de garanterade räntorna leder till en allmän höjning av hyresnivån via bruksvärdesreglerna i hyreslagen. Som framgått ovan skall vid bruksvärdesprövningen en lägenhets beskaffenhet jämföras främst med lägenheter i hus som ägs och förvaltas av allmännyttiga bostadsföretag. Hyresnivån inom den allmännyttiga sektorn blir sålunda riktgivande för likvärdiga lägenheter. Vid bedömning av bruksvärdet skall bortses från produktions-, drifts- och förvaltningskostnader.

Utskottet kan sålunda inte dela vad i motion 2316 (m) anförts om att minskade räntebidrag inte skulle slå igenom i form av intäkter för de fastighetsägare som inte omfattas av räntebidragssystemet, intäkter som inte motsvaras av ökade kostnader. Inte heller övriga motiv i motionen är från de utgångspunkter civilutskottet närmast har att beakta tillräckliga för att utskottet skall föreslå att en hyreshusavgift inte skall införas för hyreshusenhet med värdeår före år 1958. Vad i motionerna 2316 (m) yrkande 2, 2361 (m) yrkande 1, 2363 (m) yrkande 1 samt 2367 (vpk) yrkande 2 föreslagits bör enligt civilutskottets uppfattning avstyrkas av skatteutskottet.

Vad beträffar förslaget i motion 2366 (s) yrkande 1 om att hyreshusavgiften skall omfatta även hyreshusenhet med värdeår 1958 t. o. m. 1974 och för vilka bostadslån för nybyggnad inte utgått vill utskottet anföra följande.

Som utskottet och bostadsministern konstaterat leder en höjning av de garanterade räntorna till en allmän höjning av hyresnivån via bruksvärdesreglerna. Härvidlag saknas anledning att skilja fastigheter före och efter ett visst värdeår; det väsentliga är att fastighetsägare utanför räntebidragssystemet genom upptrappning av den garanterade räntan får en intäkt som inte motsvaras av någon kostnad. De motiv som grundat förslaget i propositionen om införande av hyreshusavgift är sålunda också tillämpliga när det gäller att utvidga avgiftsområdet enligt vad i motion 2366 (s) yrkande 1 föreslagits. Enligt civilutskottets uppfattning bör skatteutskottet därför föreslå riksdagen att bifalla motionsyrkandet.

I motion 2366 (s) yrkande 2 föreslås att hyreshusavgiften inte skall vara avdragsgill.

Det finns starka skäl för riksdagen att bifalla förslaget i motionen om att avgiften inte skall vara avdragsgill. Genom att inte göra avgiften avdrags-

gill skapas ökad ekonomisk rättvisa mellan olika besittningsformer. De ekonomiska konsekvenserna blir nämligen olika vid privatägda hyresfastigheter och för dem som bor med allmännyttig hyresrätt eller bostadsrätt. Genom att slopa avdragsrätten ökar nettoeffekten för staten i inte ringa omfattning. I motionen har denna effekt tillsammans med det ovan behandlade (s)-förslaget om utvidgning av hyreshusavgiften beräknats till 160 milj. kr. Skatteutskottet bör enligt civilutskottets uppfattning tillstyrka motion 2366 (s) yrkande 2.

I motion 2361 (m) förs som ett andrahandsyrkande (yrkande 2) fram ett förslag om att riksdagen som sin mening skall ge regeringen till känna behovet av ett särskilt hänsynstagande till små fastigheter med underskott i förvaltningen vid införandet av en hyreshusavgift. Motionären anser att ett schablonavdrag på taxeringsvärdet innan avgiften beräknas skulle bidra till att hindra vissa av honom påstådda effekter av avgiften. Enligt motionären borde inte heller ett schablonavdrag på 350 000 kr. på något avgörande sätt påverka statens inkomster från avgiften.

Enligt vad utskottet erfarit skulle ett schablonavdrag enligt förslaget i motionen innebära en stor inkomstminskning för staten. Redan detta förhållande bör enligt civilutskottets uppfattning tillmätas stor vikt. Motionsyrkandet avstyrks.

Andrahandsyrkandet (yrkande 2) i motion 2363 (m) innebär att riksdagen beslutar att tomtmark för hyreshus skall undantas från hyreshusavgift.

Civilutskottet finner inte tillräckliga skäl föreligga att föreslå skatteutskottet att tillstyrka motionsyrkandet.

Till civilutskottet har hänvisats vad bostadsministern hemställt om ett riksdagens bemyndigande att få besluta om undantag från de i propositionen förordade extra höjningarna av de garanterade räntesatserna för hus som kan komma att beröras av den föreslagna hyreshusavgiften.

Civilutskottet har ingen erinran mot vad i propositionen förordats men vill för sin del anföra följande. Enligt vad utskottet erfarit är det inte möjligt att för samtliga fastigheter bedöma om hyreshusavgift kommer att tas ut när de extra upptrappningarna av den garanterade räntan skall börja erläggas. Enligt civilutskottets mening bör därför även prövas om det inte är lämpligare att de erforderliga undantagsbestämmelserna utformas så att hyreshusavgift inte skall tas ut om extra upptrappning av den garanterade räntan gjorts. Detta kan innebära en ändring av det till skatteutskottet hänvisade förslaget till lag om hyreshusavgift.

Men hänsyn här till är det enligt civilutskottets uppfattning lämpligt att vad i propositionen i yrkande 3 (s. 35) hemställts och i detta yttrande anförts om utformning av reglerna när extra upptrappning av de garanterade räntorna kan förekomma även när hyreshusavgift kommer att utgå samordnas av skatteutskottet vid detta utskotts bedömning av frågan om hyreshusavgiften.

Civilutskottet har mot denna bakgrund beslutat att till skatteutskottet överlämna det nu behandlade avsnittet av propositionen.

Stockholm den 22 april 1982

På civilutskottets vägnar
KJELL A. MATTSSON

Närvarande: Kjell A. Mattsson (c), Per Bergman (s), Rolf Dahlberg (m), Oskar Lindkvist (s), Kerstin Ekman (fp), Lars Henrikson (s), Knut Billing (m), Thure Jädestig (s), Sven Eric Åkerfeldt (c), Bertil Danielsson (m), Kerstin Andersson i Hjärtum (c), Bertil Dahlén (fp) Roland Brännström (s) och Ivar Nordberg (s).

Avvikande meningar

1. av Rolf Dahlberg, Knut Billing och Bertil Danielsson (alla m) som anser att den del av utskottets yttrande som på s. 5 börjar "Civilutskottet behandlar" och på s. 7 slutar "av propositionen" bort lyda:

De överväganden som civilutskottet främst har att lägga till grund för sitt ställningstagande till förslaget om införande av hyreshusavgift har gett utskottet anledning att anföra följande. I motion 2316 (m) lämnas en utförlig motivering till varför en hyreshusavgift inte bör införas. Utskottet vill inledningsvis tillbakavisa vad bostadsministern anför om att bruksvärdesprövning leder till en allmän höjning av hyresnivån. Hyrorna i det privatägda fastighetsbeståndet fastställs genom förhandlingar mellan hyresmarknadens parter. Som visats i motionen innebär inte minskade räntebidrag ökade vinster för fastighetsägare utanför räntebidragssystemet. Dessutom förhåller det sig så att framför allt det äldre enskilt ägda fastighetsbeståndet under senare delen av 1970-talet fått vidkännas kraftiga underskott beroende på en förhållandevis svag hyresutveckling, kraftiga ökningar av drifts- och underhållskostnaderna samt ett högt ränteläge. Hyreshusavgiften riskerar att leda till en väsentligt ökad fastighetsomsättning, vilket inte är någon önskvärd utveckling. Det finns sålunda mycket starka motiv för riksdagen att avslå förslaget om hyreshusavgift.

Även mot avgiftens konstruktion finns skäl att rikta kritik. Avgiften kommer att drabba ca 250 000 bostadsrättslägenheter och många s. k. lokalhus — dessa två kategorier omfattas över huvud taget inte av bruksvärdesystemet och bör redan på denna grund inte drabbas av avgift.

Avslutningsvis vill utskottet anföra att den föreslagna hyreshusavgiften innebär nya regleringar på bostadsmarknaden. Avgiften drabbar dessutom fastigheter som fått klara sig utan statligt räntestöd.

Civilutskottet anser att skatteutskottet med bifall till motionerna 2316 (m) yrkande 2, 2361 (m) yrkande 1 och 2363 (m) yrkande 1 bör föreslå

riksdagen att avslå förslaget i propositionen om införande av hyreshusavgift.

Därmed har även förslaget i motion 2367 (vpk) yrkande 2 tillgodosetts i viss mån.

Eftersom utskottet anser att en hyreshusavgift inte skall införas, saknas anledning att närmare gå in på vad i motionerna 2361 (m) yrkande 2, 2363 (m) yrkande 2 och 2366 (s) föreslagits om avgiftens utformning.

2. av Kjell A. Mattson (c), Kerstin Ekman (fp), Sven Eric Åkerfeldt (c), Kerstin Andersson i Hjärtum (c) och Bertil Dahlgren (fp) som anser att den del av utskottets yttrande på s. 5 som börjar med "Vad beträffar" och på s. 6 slutar "2366 (s) yrkande 2" bort lyda:

Utskottet kan inte heller ställa sig bakom förslaget i motion 2366 (s) yrkande 1 om att hyreshusavgiften skall omfatta även hyreshusenhet med värdeår 1958 t. o. m. 1974 och för vilka bostadslån för nybyggnad inte utgått. I motionen konstateras att förslaget innebär att bl. a. huvuddelen av alla privatfinansierade hyres- och bostadsrättslägenheter samt andelshus som byggts efter år 1958 kommer att omfattas av hyreshusavgift. Enligt utskottets uppfattning är förslaget i motionen dessutom alltför opreciserat och allmänt för att kunna läggas till grund för ett förslag till riksdagen. Utskottet vill vidare erinra om att ett tillmötesgående av förslaget i motionen skulle innebära att mycket av den enkelhet som väglett förslagen i propositionen skulle gå förlorad. Det är nämligen inte möjligt att enbart på grundval av uppgifter som samlas in i samband med fastighetstaxeringarna utvidga kretsen av fastighetsägare som skulle ha att erlägga hyreshusavgift enligt förslaget i motion 2366 (s) yrkande 1.

I motion 2366 (s) yrkande 2 föreslås att hyreshusavgiften inte skall vara avdragsgill.

Även om denna fråga närmast faller under skatteutskottets bedömning vill civilutskottet anföra följande. Utskottet delar den uppfattning som förs fram i propositionen om att hyreshusavgiften, liksom skogsvårdsavgiften, inte bör ses som en allmän skatt utan vara avdragsgill om övriga förutsättningar är uppfyllda. I motionen nämns som motiv för att avgiften inte skall vara avdragsgill principiella fördelningspolitiska synpunkter och kostnadsparitetsskäl. Motionärerna utvecklar inte närmare dessa motiv, som får anses som ett uttryck för deras allmänna inställning till fastighetsäggande; en inställning som inte kan hävdas vid en saklig granskning. Ett tillmötesgående av motionsförslaget skulle dessutom rubba den godtagna principen om en effektiv konkurrens mellan förvaltningsformerna.

De översiktliga och opreciserade motiv som legat bakom det nu behandlade motionsförslaget bör sålunda inte föranleda någon riksdagens åtgärd. Förutom vad ovan anförts vill utskottet betona att ett bifall till motionsförslaget skulle innebära så stora förändringar jämfört med förslaget i propositionen att dessa två förslag inte låter sig förena. Bl. a. kan då inte med

samma styrka åberopas bruksvärdesreglerna i hyreslagstiftningen som motiv för att införa en hyreshusavgift.

Med hänvisning till det ovan anförda föreslår civilutskottet att skatteutskottet avstyrker motion 2366 (s) yrkande 2.

