



Till skatteutskottet

Skatteutskottet har berett bostadsutskottet tillfälle att yttra sig över proposition 1996/97:119 Självförvaltning jämte i anledning av denna proposition väckta motioner. I propositionen finns förslag till dels en ändring i hyresförhandlingslagen (1978:304), dels ändringar i skattelagstiftningen. I anledning av propositionen har väckts två motioner.

Sammanfattning

Bostadsutskottet tillstyrker regeringens förslag till lagändringar och avstyrker samtliga av utskottet behandlade motionsyrkanden.

Till yttrandet har fogats tre avvikande meningar.

Förslagen i propositionen

Enligt regeringsförslaget skall från skatteplikt undantas avdrag på hyran som en hyresgäst får för att utföra förvaltningsuppgifter av enklare beskaffenhet på hyresfastighet inom ett öppet system för självförvaltning. Undantaget skall dock gälla endast till den del avdraget inte överstiger den egna lägenhetens andel av den totala kostnaden för den aktuella förvaltningsuppgiften. En ytterligare förutsättning är att samtliga hyresgäster som deltar i självförvaltningen får hyresavdrag med samma belopp. Motsvarande föreslås gälla för bostadsrättsföreningar och andra liknande bostadsföretag. I propositionen föreslås också en ändring i hyresförhandlingslagen så att det klargörs att den s.k. likhetsregeln inte hindrar att det i en förhandlingsöverenskommelse bestäms att de hyresgäster som deltar i ett öppet system för självförvaltning skall ha rätt till avdrag på den ordinarie hyran. Förutsättningarna för en sådan överenskommelse föreslås bli något olika förutsättningarna för skattefrihet. De nya reglerna föreslås träda i kraft den 1 juli 1997 och, vad gäller ändringarna i skattelagstiftningen, att de skall tillämpas första gången vid 1998 års taxering.

Motionerna

Utskottet behandlar i detta yttrande motionerna

1996/97:Sk56 av Ronny Korsberg m.fl. (mp) vari yrkas

1. att riksdagen beslutar att gränsen för skatteundantag sätts vid ett fast belopp, förslagsvis ett halvt basbelopp,
2. att riksdagen avslår villkoret för skattefrihet, nämligen att hyresavdraget måste vara lika stort för samtliga som deltar i självförvaltningen,
4. att riksdagen, i enlighet med vad som anförts i motionen, hos regeringen begär förslag till skatteundantag för självförvaltning även i vissa typer av samfälligheter.

1996/97:Sk57 av Sten Andersson (m) vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om skattefrihet för hyresgäster och bostadsrättsinnehavare upp till ett fjärdedels basbelopp vid självförvaltning.

Utskottet

Bostadsutskottet har redan tidigare enhälligt uttalat (bet. 1996/97:BoU1) sig om vikten av att den positiva utveckling som hyresgästernas självförvaltning medfört inte hindras. Det är givetvis av största vikt att ta vara på de gemensamma initiativ som självförvaltningen leder till. Inte minst gäller detta för bostäder inom s.k. problemområden. Det är sannolikt att ett ökat engagemang från hyresgästernas sida vad gäller fastighetens och närområdets skötsel i många fall kan få stor betydelse i arbetet med att bryta en negativ utveckling i dessa områden. Utskottet ser de föreslagna förändringarna som en viktig del av utvecklingen av hyresgästernas boinflytande.

Utskottet behandlar i första hand förslagen med utgångspunkt i vad de avser hyresgästernas självförvaltning. I allt väsentligt gör sig detsamma gällande också för bostadsrättshavarnas självförvaltning liksom beträffande självförvaltning inom andra liknande bostadsföretag.

Beskattningen

Syftet med förslaget till ett skattefritt hyresavdrag är främst att underlätta för en grupp av hyresgäster att genom samverkan ta över vissa arbetsuppgifter och därigenom öka trivseln och samhörigheten i sitt bostadsområde. Syftet är således inte i första hand att bereda hyresgästerna en möjlighet till skattefria inkomster. Regeringsförslaget har utformats för att uppmuntra kollektiva och solidariska former för självförvaltning. Utskottet delar regeringens uppfattning om att reglernas utformning bör utgå från denna uppfattning. Samtidigt bör enligt utskottets mening hållas i minnet att även relativt små sänkningar av en hög hyra är av ekonomisk betydelse för många hyresgäster.

I motionerna 1996/97:Sk57 (m) och 1996/97:Sk56 (mp) yrkande 1 föreslås ett fast belopp för skattefrihet. I m-motionen föreslås ett kvarts basbelopp och i mp-motionen anges det förslagsvis till ett halvt basbelopp räknat per år. Syftet med motionsförslagen är bl.a. att göra systemet enklare, mer lättbegripligt och mindre krångligt att administrera. Bakom m-motionen ligger också att den skattefria nivån inte får bli alltför låg, om intresset för självförvaltning skall kunna uppmuntras.

Enligt regeringens mening skulle en regel som undantog ett fast belopp från beskattning visserligen vara enklare, men en sådan ordning skulle å andra sidan innebära ett rent undantag från skatteplikt för viss inkomst av arbete. För att bestämmelsen om undantag från skatteplikt skall överensstämma med principen om en neutral och likformig beskattning måste därför den beloppsmässiga begränsningen bestämmas med utgångspunkt i det av regeringen i propositionen förda resonemanget om avgränsning mellan arbete som utförs för egen räkning och arbete som utförs för annan. Enligt regeringens uppfattning finns det inte någon större anledning till oro vad gäller svårigheterna att beräkna hyresavdraget. Det kan inte anses vara en oöverstiglig uppgift för hyresvärden att hålla reda dels på kostnaden för en viss åtgärd, dels hur många hyresgäster som deltagit i självförvaltningen. Utskottet delar regeringens uppfattning och avstyrker m- och mp-motionerna. Lagförslagen upptagna under 1 och 2 i propositionen tillstyrks i motsvarande delar.

I motion 1996/97:Sk56 (mp) yrkande 2 föreslås att som villkor för skattefrihet inte skall gälla att hyresavdraget måste vara lika stort för alla som deltar i självförvaltningen.

Som utskottet inledningsvis berört är skatteundantaget inte i första hand avsett för att bereda hyresgästerna en möjlighet till skattefria inkomster utan för att underlätta för en grupp hyresgäster att genom samverkan ta över vissa arbetsuppgifter och därigenom öka trivseln och samhörigheten i sitt bostadsområde. En viktig del av regeringens förslag är att alla hyresgäster skall ha rätt att efter förmåga delta i självförvaltningen och att hyresavdraget skall vara lika stort för alla som är med. Med hänvisning till detta avstyrker utskottet mp-motionen.

Utskottet anser att regeringens förslag till ändringar i skattelagstiftningen på de av regeringen anförda skälen bör läggas till grund för lagstiftning. Utskottet tillstyrker således de i propositionen under 1 och 2 angivna förslagen till riksdagsbeslut i vad de inte behandlats ovan.

I motion 1996/97:Sk56 (mp) yrkande 4 föreslås att skattefrihet också skall gälla vid självförvaltning i vissa typer av samfälligheter.

Enligt utskottets mening föreligger inte samma starka skäl för att undantaget från skatt skall utökas på det sätt motionärerna föreslår. Utskottet avstyrker därför mp-förslaget.

Hyresförhandlingslagen

På hyresmarknaden har det kollektiva förhandlingssystemet en mycket stor betydelse. Hyreslagens regler kompletteras därför i viktiga hänseenden av

bestämmelser i hyresförhandlingslagen som reglerar detta förhandlingssystem. Enligt denna lagstiftning bestäms genom en förhandlingsordning att kollektiva förhandlingar skall föras beträffande lägenheterna i ett eller flera hus. Avtal mellan hyresvärderna och hyresgästorganisationen om hyra och andra hyresvillkor sker genom s.k. förhandlingsöverenskommelser.

Hyresförhandlingslagen innehåller vissa regler som avser att utgöra särskilda garantier för de enskilda hyresgästerna. En sådan regel är den s.k. likhetsregeln (21 §). Den innebär att i en förhandlingsöverenskommelse om hyra skall samma hyra bestämmas för de lägenheter som omfattas av en och samma förhandlingsordning, om de är lika stora, såvida det inte kan anses vara skillnad mellan dem i fråga om bruksvärdet. Bestämmelsen syftar till att de hyresgäster som inte är medlemmar i hyresgästorganisationen inte skall diskrimineras. Hyresnämnden kan sänka en i strid med likhetsregeln för högt satt hyra efter klagomål från den förfördelade hyresgästen. Detta kan ske oberoende av vad som är rätt bruksvärdeshyra.

Enligt regeringens bedömning är den nuvarande utformningen av likhetsregeln ägnad att inge osäkerhet om vad som gäller förhandlingsöverenskommelser där det avtalats att hyran skall reduceras på visst sätt för hyresgäster som deltar i självförvaltning medan övriga hyresgäster skall betala full hyra. Regeringen har därför ansett att hyresförhandlingslagen bör kompletteras med en bestämmelse som klarlägger att det i det kollektiva förhandlingssystemet är möjligt för parterna att avtala om avdrag på den ordinarie hyran för de hyresgäster som deltar i självförvaltning. Bestämmelsen skall inte kunna utnyttjas för att negativt särbehandla oorganiserade hyresgäster. Utskottet delar regeringens ståndpunkter i dessa avseenden liksom vad gäller den närmare utformning bestämmelsen fått i förslaget till lagändring.

En av de föreslagna förutsättningarna för att i en förhandlingsöverenskommelse reglera hyresavdrag på grund av deltagande i självförvaltning är att systemet för detta står öppet för samtliga berörda hyresgäster. Enligt vad som sägs i propositionen (s. 31) får det inte vara fråga om ett system som är öppet enbart för exempelvis medlemmar i hyresgästorganisationen och som därigenom hindrar de hyresgäster som valt att ställa sig utanför denna från att komma i åtnjutande av hyresavdraget. På ett annat ställe i propositionen (s. 32) sägs att hyresgästerna kan bilda en förening för självförvaltningen och att ingenting hindrar att rätten till hyresnedsättning i förhandlingsöverenskommelsen knyts till ett medlemskap i en sådan "självförvaltningsförening". Regeringen uttalar dock att en sådan förening givetvis måste vara öppen för samtliga hyresgäster samt att den *bör* vara fristående i förhållande till den förhandlande hyresgästorganisationen. Utskottet finner för sin del att lagförslagets, ur likhetsregeln härledda, krav på öppenhet är svårt att förena med ett avtalsmässigt krav på medlemskap i en förening för att en hyresgäst skall kunna erhålla ett hyresavdrag. Detta gäller oavsett om föreningen är fristående från den avtalsslutande hyresgästorganisationen. I och för sig kan ifrågasättas vilken grad av självständighet en sådan självförvaltningsförening kan ha i förhållande till den hyresgästorganisation som genom avtal med hyresvärderna bestämt att medlemskap i denna utgör en förutsättning för deltagande i självförvaltningen och rätten till hyresavdrag. Utskottet anser att sådana krav skulle komma i konflikt med grunderna för likhetsprincipen

vilka kan sägas innebära att föreningstillhörighet skall vara utan betydelse för frågan om vilken hyra en hyresgäst skall betala. Därutöver måste principen om negativ föreningsfrihet enligt utskottets mening upprätthållas även utanför det grundlagsskyddade området såvida inte tungt vägande skäl talar för ett genombrott. Några sådana skäl föreligger inte i detta fall. Enligt utskottets mening bör av anförda skäl i lagförslaget krav på öppenhet inte kunna intolkas att ett avtalat krav på medlemskap skall få ställas upp utan att detta kommer i konflikt med likhetsregeln. Deltagande i självförvaltning bör således stå öppen för alla berörda hyresgäster utan krav på föreningstillhörighet. Inget hindrar naturligtvis att självförvaltningen organiseras genom en förening av nu nämnd typ.

Ett brott mot förutsättningarna om öppenhet kommer att medföra en möjlighet för en hyresgäst som inte erhåller något avdrag på hyran att vid hyresnämnden få sin hyra nedsatt till samma belopp som en hyresgäst som har erhållit ett sådant avdrag. Ett i en förhandlingsöverenskommelse överenskommet avdrag på hyran som är större än vad som föranleds av självförvaltningens omfattning kommer också att innebära ett brott mot likhetsprincipen. Fråga uppkommer till vilket belopp hyresnämnden i ett sådant fall skall bestämma den klagande hyresgästens hyra. Skall hyran bestämmas till ett belopp som motsvarar den ordinarie hyran med ett tillåtet stort avdrag eller till ett belopp motsvarande den ordinarie hyran reducerad med hela det otillåtna hyresavdraget. Propositionen behandlar inte denna fråga. Utformningen av bestämmelsen, sedd mot bakgrund av dess syfte, synes närmast ge vid handen att hyran skall sättas ned till en nivå där avdraget på hyran är tillåtet.

Enligt 15 § tredje stycket hyreslagen kan hyresvärdens skyldighet att hålla gemensamhetsutrymmen i fullt brukbart skick för det avsedda ändamålet avtalas bort. I propositionen ställs frågan om ett avtal om självförvaltning innebär att hyresvärdens skyldigheter i förhållande till de hyresgäster som deltar i förvaltningen ändras. Enligt regeringen kan frågan inte besvaras generellt men det kan i vissa fall vara så att överenskommelsen måste ges den innebörden att hyresvärden har befriats från sin underhållsskyldighet mot de hyresgäster som har åtagit sig att utföra åtgärden. Regeringen anser att det under alla förhållanden står klart att hyresvärdens skyldigheter i nu berört hänseende består mot de hyresgäster som inte deltar i självförvaltningen. Detta uttalande finner utskottet alltför kategoriskt. Enligt utskottets mening torde det kunna ifrågasättas om inte alla de hyresgäster som omfattas av det kollektiva förhandlingssystemet skulle kunna komma att omfattas av den lägre nivå på hyresvärdens skyldigheter som en förhandlingsöverenskommelse om självförvaltning kan anses ge uttryck för. Frågan måste dock avgöras från fall till fall mot bakgrund av de avtal som ingås. Utskottet förutsätter att förhandlingsordningens parter ger dessa frågor nödvändig uppmärksamhet. Rent allmänt kan sägas att avtal om självförvaltning bör föranleda att en mängd olika frågor, både hyresrättsliga och andra, uppmärksammas vid avtalsskrivningen. Det gäller bl.a. om skadeståndsskyldighet vid halkolyckor på grund av snö och is.

Utskottet tillstyrker med nu gjorda uttalanden regeringens förslag till än-

Stockholm den 15 maj 1997

På bostadsutskottets vägnar

Lennart Nilsson

I beslutet har deltagit: Lennart Nilsson (s), Rune Evensson (s), Bengt-Ola Rytter (s), Britta Sundin (s), Sten Andersson (m), Marianne Carlström (s), Rigmor Ahlstedt (c), Lars Stjernkvist (s), Stig Grauers (m), Erling Bager (fp), Owe Hellberg (v), Lilian Virgin (s), Inga Berggren (m), Per Lager (mp), Ulf Björklund (kd), Carina Moberg (s) och Peter Weibull Bernström (m).

Avvikande meningar

1. Skattefrihet upp till ett fast belopp

Sten Andersson (m), Stig Grauers (m), Inga Berggren (m), Per Lager (mp) och Peter Weibull Bernström (m) anser att

*del*s den del av bostadsutskottets yttrande som under rubriken Beskattningen börjar med "Enligt regeringens" och slutar med "motsvarande delar" bort ha följande lydelse:

Enligt utskottets mening leder regeringens förslag om hur det skattefria beloppet skall bestämmas till en onödigt tung administration för både hyresvärdar och skattemyndigheter. För den enskilde måste regleringen framstå som svårförståelig. Denne har dessutom små möjligheter att veta om skattefrihet föreligger eftersom han vanligen saknar den information som fordras för att rätt bedöma denna fråga. Det är inte en tillfredsställande ordning att en hyresgäst eller bostadsrättshavare, när han tar ställning till om han skall delta i ett självförvaltningsprojekt, inte med säkerhet vet om förutsättningarna för skattefrihet är uppfyllda för hela eller delar av det avdrag han kommer att få. Enligt utskottets mening bör omfattningen av skattefriheten av anförda skäl bestämmas till ett fast belopp. Beloppet bör vara av en storleksordning som uppmuntrar deltagandet i ett självförvaltningsprojekt. Riksdagen bör med hänsyn till detta avslå regeringens förslag till ändringar i skattelagstiftningen; lagförslagen under 1 och 2 i propositionen. Regeringen bör till riksdagen återkomma med ett förslag till lagändring i enlighet med vad utskottet uttalat. Förslaget bör utformas efter närmare överväganden om lämplig storlek av det belopp som skall vara skattefritt och bör ge hyresgäster och bostadsrättshavare samma tidsmässiga möjligheter till skattefrihet som propositionens lagförslag skulle ha inneburit.

Utskottet föreslår således att riksdagen med anledning av m- och mp-motionerna avslår de i propositionen under 1 och 2 angivna förslagen till riksdagsbeslut och ger regeringen till känna vad utskottet anfört.

dels att den del av yttrandet under samma rubrik som börjar med "Utskottet anser" och slutar med "behandlats ovan" bort utgå.

2. Skattefrihet vid olika stora hyresavdrag

Per Lager (mp) anser att den del av bostadsutskottets yttrande som under rubriken Beskattningen börjar med "Som utskottet" och slutar med "utskottet mp-motionen" bort ha följande lydelse:

Syftet med den föreslagna skattefriheten är enligt regeringen inte i första hand att bereda hyresgästerna en möjlighet till skattefria inkomster utan att underlätta för en grupp hyresgäster att genom samverkan ta över vissa arbetsuppgifter och därigenom öka trivselen och samhörigheten i sitt bostadsområde. En viktig del av regeringens förslag är att alla hyresgäster skall ha rätt att efter förmåga delta i självförvaltningen och att hyresavdraget skall vara lika stort för alla som är med. Enligt utskottets mening är den senare slutsatsen inte en logisk ståndpunkt för de ändamål man vill tillgodose. Tvärtom torde de uppställda målen lättare kunna uppnås om de boende ges möjlighet till ett skattefritt avdrag vars storlek kan bestämmas efter individuella insatser. Ett sådant system skulle av de flesta boende uppfattas som mera naturligt. Man skulle undvika ett för självförvaltningsintresset förödande missnöje om deltagarna började titta snett på varandra på grund av att vissa inte "gjorde rätt för sig". Utskottet har ovan i detta yttrande föreslagit riksdagen att avslå regeringens förslag till ändringar av skattelagstiftningen jämte att ett tillkännagivande görs om att regeringen skall återkomma med ett nytt förslag om skattefrihet. Detta förslag bör enligt utskottets mening inte som en begränsande förutsättning för skattefrihet innehålla ett krav på att samtliga deltagare i ett självförvaltningsprojekt skall erhålla ett lika stort avdrag på hyran eller årsavgiften. Utskottet föreslår att riksdagen med anledning av mp-motionen ger regeringen till känna vad utskottet anfört.

3. Skattefrihet vid självförvaltning i samfälligheter

Per Lager (mp) anser att den del av bostadsutskottets yttrande som under rubriken Beskattningen börjar med "Enligt utskottets" och slutar med "därför mp-förslaget" bort ha följande lydelse:

Enligt utskottets mening föreligger samma skäl för ett skatteundantag i fråga om självförvaltning som utförs av delägarna i en samfällighet som för hyresgäster och bostadsrättshavare. Taket för skattefrihet bör eventuellt kunna sättas lägre i dessa fall, då det ofta rör sig om mer begränsade arbetsuppgifter. Det bör överlämnas till regeringen att utarbeta de förslag till lagändringar som är nödvändiga. Utskottet föreslår med anledning av mp-motionen att riksdagen ger regeringen till känna vad utskottet anfört.