

Sammanfattning

Med användande av sin initiativrätt tar utskottet upp frågan om ägarlägenheter. Enligt utskottets mening finns det bärande skäl för att överväga införandet av ägarlägenheter. Något slutligt ställningstagande till den nya upplåtelseformen kan enligt utskottets mening inte komma i fråga förrän det är möjligt att bedöma hur den närmare skall utformas. Utskottet anser därför att det bör utarbetas ett fullständigt förslag till hur upplåtelseformen skall regleras. Utredningsarbetet bör ankomma på regeringen som efter remissbehandling av förslaget bör återkomma till riksdagen i frågan. Utskottet föreslår att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört.

Till betänkandet har fogats en reservation (s och v) och ett särskilt yttrande (s).

Bakgrund

Ägandet av lägenheter i flerbostadshus har diskuterats i riksdagen sedan slutet av 1800-talet. I anslutning till utarbetandet av 1930 års bostadsrättslag utreddes behovet av ytterligare en upplåtelseform med möjlighet till direkt ägande. Det konstaterades då att äganderätt till lägenheter inte skulle medföra några fördelar som inte bostadsrätten hade och att nackdelarna var så betydande att en äganderättsform inte kunde förordas (SOU 1928:16 s. 11 och prop. 1930:65 s. 34). Genom SOU 1982:40 Ägarlägenheter framlades förslag till en särskild lag om ägarlägenheter och en därtill knuten lag om rätt för hyresgäster att förköpa fast egendom. Utgångspunkten för utredningen var att det så långt möjligt skulle råda likställighet mellan ägande av småhus och ägande av lägenheter i flerfamiljshus. Utredningen hade inte i uppdrag att göra några egna överväganden beträffande behovet av ägarlägenheter. Dess förslag fick ett blandat mottagande av remissinstanserna. Flertalet av dem ansåg att förslaget inte borde tas till utgångspunkt för en eventuell lagstiftning. Flera av instanserna avstyrkte eller ifrågasatte förslaget med motiveringen att upplåtelseformen bostadsrätt i allt väsentligt tillgodosåg de syften som hade förts fram för att införa ägarlägenheter.

Riksdagen har tidigare flera gånger tagit ställning till frågan om ägarlägenheter (bl.a. i bet. 1997/98:BoU7). Särskilt bör nämnas lagutskottets ställningstagande i anledning av en motion om införande av ägarlägenheter som väcktes strax efter det att det ovan behandlade utredningsbetänkandet lagts

fram (mot. 1982/83:362, bet. 1983/84:LU4). Utskottet ansåg att frågan om de bostadssociala effekterna inte hade belysts på ett sätt som gav anledning att ytterligare överväga ett system med ägarlägenheter och avstyrkte motionen redan med hänsyn till de bostadspolitiska konsekvenserna. Det framhölls också att införandet av ägarlägenheter skulle göra den fastighetsrättsliga lagstiftningen och regelsystemet i övrigt på bostadsområdet mer komplicerat utan att några egentliga fördelar för de boende skulle uppkomma. Utskottet ansåg att lagstiftningen beträffande bostadsrätter i allt väsentligt gav de boende samma fördelar som åberopats till stöd för införandet av ägarlägenheter.

I den inom Justitiedepartementet år 1994 upprättade promemorian Förstärkt bostadsrätt (Ds 1994:59) har anförts att det på några punkter föreligger väsentliga skillnader mellan bostadsrätter och ägarlägenheter. Det konstaterades att det inte finns fog för vad som anfördes under remissbehandlingen av betänkandet Ägarlägenheter om att bostadsrätten som upplåtelseform i allt väsentligt skulle tillgodose de syften som kunde motivera ett införande av ägarlägenheter (promemorian s. 33 f.). Tre väsentliga skillnader nämndes i promemorian. Det gällde lägenhetens värde som pant, lägenhetsinnehavarens ekonomiska oberoende i förhållande till övriga lägenhetsinnehavare och lägenhetsinnehavarens frihet att överlåta respektive hyra ut sin lägenhet. I promemorian lämnades förslag om en delvis ny upplåtelseform. Vid sidan av den traditionella bostadsrätten skulle införas en ny form av bostadsrätt, förstärkt bostadsrätt, som även benämndes en enklare modell av ägarlägenheter. Utmärkande för denna form är enligt promemorian följande. 1. Föreningen får inte ta upp lån, utan lånen tas upp av bostadsrättshavarna med säkerhet i bostadsrätterna. 2. En bostadsrättshavare skall ha en i princip obegränsad rätt att upplåta sin lägenhet i andra hand. 3. Juridiska personer skall ha samma möjlighet som fysiska personer att bli medlemmar i föreningen. Förslaget berörde inte möjligheten att bilda traditionella bostadsrättsföreningar.

Promemorian Förstärkt bostadsrätt har inte lett till något regeringsförslag om lagstiftning.

År 1994 tillsattes en ny utredning om ägarlägenheter (dir. 1994:82). Den dåvarande regeringen ansåg att utredningsförslaget från år 1982 inte omedelbart kunde läggas till grund för lagstiftning. Efter regeringsskiftet samma år återkallades det nyss nämnda utredningsuppdraget (dir. 1994:136). Regeringen uttalade att de nuvarande upplåtelseformerna ger stora möjligheter till valfrihet och att det inte finns något behov av att skapa vare sig ägarlägenheter eller förstärkt bostadsrätt. Den tillsatta utredningens uppdrag förändrades. Utredningen har avgivit betänkandet Tredimensionell fastighetsindelning (SOU 1996:87), och i detta föreslås en ny typ av fastighetsindelning. Fastigheter skall kunna avgränsas mot varandra också genom horisontella gränser över eller under markytan. Enligt förslaget skall det bli möjligt att bilda en självständig fastighet av t.ex. ett våningsplan i en byggnad. Mot bakgrund av vad som anförts i utredningsdirektiven innehåller förslaget ett förbud mot att inrätta ägarlägenheter för bostadsändamål. Utredningsförslaget bereds nu inom Regeringskansliet.

Utskottet

I början av året behandlade utskottet två motioner från den allmänna motionstiden år 1998 i vilka det föreslogs att ägarlägenheter skulle införas som en ny upplåtelseform (bet. 1998/99:BoU2). Det gällde motionerna 1998/99:Bo209 (m) yrkande 16 och 1998/99:Bo237 (kd) yrkande 9. I den förstnämnda motionen hade förslaget preciserats till att avse ett individuellt ägande av lägenheterna på samma sätt som gäller för egna hem med en samfällighetsförening som har ansvar för de gemensamma funktionerna. Enligt motionärerna skall ett strikt ägaransvar gälla för kostnaderna med möjlighet till fullt ränteavdrag på samma sätt som gäller egna hem. Den nya upplåtelseformen borde enligt motionen införas snarast. Utskottet ansåg vid sin behandling det viktigt att genom flera vägar öka möjligheterna för människorna till inflytande över den egna bostaden, oavsett om det gäller en hyrd eller ägd bostad och oavsett om det sker i gemensamma eller individuella former. Enligt utskottets mening fanns det bärande skäl att överväga införandet av ägarlägenheter i syfte att tillgodose olika behov och önskemål bland de boende. Något slutligt ställningstagande till den nya upplåtelseformen kunde enligt utskottets mening inte komma i fråga förrän det är möjligt att bedöma hur den närmare skall utformas. Utskottet ansåg därför att det borde utarbetas ett fullständigt förslag till hur upplåtelseformen skulle regleras. Utredningsarbetet föreslogs ankomma på regeringen som efter remissbehandling av förslaget borde återkomma till riksdagen i frågan.

Bakom utskottets ställningstagande stod ledamöterna från Moderata samlingspartiet, Kristdemokraterna, Centerpartiet, Folkpartiet och Miljöpartiet. Mot utskottets ställningstagande reserverade sig gemensamt ledamöterna från Socialdemokraterna och Vänsterpartiet vilka avstyrkte de nämnda motionsförslagen. Vid den omröstning riksdagen företog i anledning av utskottets betänkande biföll riksdagen den till betänkandet fogade reservationen. Enligt utskottets uppfattning finns det anledning att anta att en förnyad behandling av frågan om ägarlägenheter skulle leda till en annan utgång. Med användande av sin initiativrätt enligt 3 kap. 7 § riksdagsordningen tar därför utskottet upp frågan på nytt.

Ett ökat inflytande över den egna bostaden är ett centralt tema i bostadspolitiken. Avsikten är att skapa ett ökat engagemang och en större tillfredsställelse för den enskilde när det gäller hans eller hennes boende. Det har betydelse ur många synvinklar; bl.a. kan det vara ett verksamt medel att möta de problem som är förknippade med den tilltagande segregationen.

Lagstiftaren har försökt att underlätta förutsättningarna för boinflytandet på hyresrättens område, senast då hyresförhandlingslagen och skattelagstiftningen ändrades för att möjliggöra kollektiva avtal om s.k. självförvaltning. Lagstiftaren har också tillagt de enskilda hyresgästerna lagliga rättigheter att bestämma över sina lägenheter i olika avseenden. Det gäller t.ex. rätten för hyresgästerna att vidta åtgärder i den egna lägenheten och deras rätt till inflytande över ombyggnadsåtgärder som vidtas av hyresvärden. Genom bostadsrättsinstitutet har en boendeform tillskapats som ger de boende ett stort inflytande med äganderätten som grund.

Vid diskussioner om hur inflytandet för de boende skall kunna ökas och förbättras måste enligt utskottets mening flera vägar prövas. Utgångspunkten måste vara att olika former för inflytande passar olika individer mer eller mindre bra. De olika formerna är också samhällsnyttiga på skilda sätt. Utskottet har pekat på boinflytandet för hyresgäster och bostadsrättshavare. Riksdagen har tidigare i år som sin mening givit regeringen till känna att en permanent lagstiftning om den kooperativa hyresrätten skall införas, omfattande både den s.k. arrendemodellen och ägarmodellen (bet. 1998/99:BoU2).

Kännetecknande för bostadsrätten, sådan vi känner den i Sverige, är att det ekonomiska företaget en bostadsrättsförening innebär grundar sig på gemensamma åtaganden. Visserligen betalas individuella insatser och överlåtelseersättningar men föreningens möjligheter att ta upp lån och pantsätta föreningens fastighet är centrala verktyg för dess verksamhet. För många framstår detta gemensamma ansvar som en utmärkt samverkansform för boendet i flerfamiljshus. Andra åter söker en mer individualistiskt präglad form där villkoren för ägandet av ett eget hem är en bättre modell. Särskilt gäller detta för frågor om finansieringen av bostaden. Som en fördel framstår att kreditgivning och beskattning kan ske på samma villkor som gäller för en villafastighet. Någon sådan upplåtelseform – ägarlägenheter – finns inte i dag. I ett inledande avsnitt av detta betänkande har en redogörelse lämnats över de tidigare överväganden som skett beträffande ägarlägenheter.

Utskottet anser det viktigt att genom flera vägar öka möjligheterna för människorna till inflytande över den egna bostaden, oavsett om det gäller en hyrd eller ägd bostad och oavsett om det sker i gemensamma eller individuella former. Enligt utskottets mening finns det bärande skäl att därför också överväga införandet av ägarlägenheter i syfte att tillgodose olika behov och önskemål bland de boende. Något slutligt ställningstagande till den nya upplåtelseformen kan enligt utskottets mening inte komma i fråga förrän det är möjligt att bedöma hur den närmare skall utformas. Utskottet anser därför att det bör utarbetas ett fullständigt förslag till hur upplåtelseformen skall regleras. Utredningsarbetet bör ankomma på regeringen som efter remissbehandling av förslaget bör återkomma till riksdagen i frågan.

Vad utskottet nu anfört bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

Hemställan

Utskottet hemställer

beträffande *utredning av ägarlägenheter*
att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört.

res. (s, v)

Knut Billing

I beslutet har deltagit: Knut Billing (m), Bengt-Ola Rytta (s), Lilian Virgin (s), Owe Hellberg (v), Ulf Björklund (kd), Sten Andersson (m), Carina Moberg (s), Inga Berggren (m), Anders Ygeman (s), Sten Lundström (v), Ulla-Britt Hagström (kd), Carl-Erik Skårman (m), Helena Hillar Rosenqvist (mp), Rigmor Ahlstedt (c), Carina Adolfsson (s), Ewa Thalén Finné (m) och Leif Jakobsson (s).

Reservation

Ägarlägenheter

Bengt-Ola Rytta (s), Lilian Virgin (s), Owe Hellberg (v), Carina Moberg (s), Anders Ygeman (s), Sten Lundström (v), Carina Adolfsson (s) och Leif Jakobsson (s) anser:

Frågan om ägarlägenheter har diskuterats under lång tid. En del oklarheter synes råda över den närmare innebörden av begreppet ägarlägenheter. Visserligen kan sägas att ägarlägenheternas förespråkare har det gemensamt att de önskar en annan juridisk form än det indirekta gemensamma ägandet av den egna bostaden som bostadsrättslagen erbjuder. De praktiska skillnaderna i förhållande till bostadsrätten som dessa förespråkare önskar torde i allt väsentligt kunna sammanfattas i fyra punkter.

1. Lägenhetsägarna skall själva svara för belåningen. Den juridiska person som skall ansvara för de gemensamma angelägenheterna skall inte vara tillåten att ta upp lån eller lämna säkerhet.
2. Lägenhetsägarna skall fritt kunna överlåta och upplåta lägenheten utan inblandning av övriga lägenhetsinnehavare.
3. Juridiska personer skall ha obegränsade möjligheter att förvärva och äga lägenheter.
4. Lägenhetsinnehavaren skall kunna erhålla lagfart på och inteckningar i sin lägenhet.

Syftet med ägarlägenheter sägs ofta vara att man önskar uppnå full likhet med de villkor som gäller för egna hem, särskilt vad gäller kredit- och pantvärdigheten. Det enklaste sättet att tillgodose de framställda önskemålen skulle vara att förändra bostadsrättslagen i de nämnda avseendena. Redan mot denna bakgrund finns det skäl att avstyrka motionerna om att införa en helt ny upplåtelseform.

Ett förslag som avsåg att ändra bostadsrättslagen på nyss sagt sätt har för inte så länge sedan varit ute på remiss (Ds 1994:59 Förstärkt bostadsrätt). En i det närmaste enig remisskår avstyrkte förslaget. Kritiken berörde nära nog

samtliga de föreslagna förändringarna. Ett flertal nackdelar uppmärksammades. Det torde kunna hävdas att också ägarlägenheter som upplåtelseform därigenom avstyrkts, praktiskt sett, även om det skedde utan den överbyggnad som begreppet ägarlägenheter har.

Från boendesynpunkt finner vi inga fördelar med ägarlägenheter som inte skulle kunna uppnås genom förändringar i bostadsrättslagen. Det finns däremot flera nackdelar i förhållande till bostadsrätten. Vi vill i detta sammanhang särskilt fästa uppmärksamheten på en grundläggande tanke bakom bostadsrättsinstitutet, nämligen att ägaren och brukaren i princip skall vara en och densamma. Bostadsrättshavarens särskilda intresse och omsorg för det hus han bor i är att härleda till brukandet av en lägenhet som han själv äger. Ett system med ägarlägenheter där en lägenhetsägare fritt kan upplåta lägenheten ”i andra hand” torde medföra att ett stort antal lägenheter skulle komma att bebos av andra än ägarna, vilket skulle medföra negativa konsekvenser för övriga lägenhetsägare. ”Andrahandsupplåtelser” har dessutom andra negativa konsekvenser. Ett system med ägarlägenheter skulle uppmuntra förvärv av lägenheter som en ren kapitalplacering, vilket skulle motverka de sociala bostadspolitiska mål som sedan länge ställts upp och vunnit en bred anslutning. Därtill kommer att nackdelarna för hyresgästerna skulle vara uppenbara med hänsyn till de svårigheter som är förknippade med icke-professionella hyresvärdar.

Vi vill också något uppehålla oss vid ett annat problem, som gäller kapitalförsörjningen. När det krävs ett större kapitaltillskott, t.ex. vid en ombyggnad, förutsätter ägarlägenhetsformen att lägenhetsägarna själva står för tillskottet. En nödvändig ombyggnad kan fördröjas av att var och en av lägenhetsägarna själv måste skaffa fram kapital. För vissa lägenhetsägare kan det råda stora svårigheter att skaffa fram lån eller att ordna tillräckliga säkerheter. Dröjsmålen kan komma att dra med sig stora negativa ekonomiska och andra konsekvenser. För den som inte kan skaffa fram nödvändigt kapital kommer det inte att finnas någon annan utväg än att han tvingas flytta för att ersättas med någon mer kapitalstark person. Enligt vår mening kan sådana konsekvenser inte accepteras. En utväg ur detta skulle naturligtvis kunna vara att tillåta att lägenhetsägarna gemensamt får låna upp de medel som behövs, vilket förutsätter för lägenhetsägarna gemensamma pantsättningsmöjligheter. Med en sådan lösning skulle dock inte den av ägarlägenhetsförespråkarna anförda ökade kreditvärdigheten kunna uppnås. Man skulle dessutom vara tillbaka i en upplåtelseform som i allt väsentligt motsvarar bostadsrätten.

Enligt vår mening råder det sådana skillnader mellan att äga ett småhus och att äga en lägenhet i ett flerbostadshus att det inte går att jämställa dem i lagstiftningen. Skillnaderna står främst att finna i att ett gemensamt och nära boende kräver samverkan och samförstånd mellan de boende. Det gäller särskilt reglerna om andrahandsuthyrning, om ansvaret för underhåll av gemensamma delar av huset, om besluten om ekonomiska tillskott för den gemensamma verksamheten samt om skuld- och pantsättning. Behov kan finnas att för bostadsrätternas vidkommande öka den ekonomiska stabiliteten för de boende och kreditgivarna. Denna omständighet kan emellertid enligt vår mening inte användas som ett argument för en ny upplåtelseform. Sam-

manfattningsvis och med hänvisning till vad som anförts anser vi att det inte finns skäl för att ägarlägenheter skall införas. Det saknades därför också skäl för utskottet att ta initiativ i frågan. Vi yrkar således avslag på utskottets hemställan.

Särskilt yttrande

Ägarlägenheter

Bengt-Ola Rytter (s), Lilian Virgin (s), Carina Moberg (s), Anders Ygeman (s), Carina Adolfsson (s) och Leif Jakobsson (s) anför:

En majoritet i utskottet (m, kd, c och mp) har med endast en rösts övervikt beslutat att ta ett initiativ beträffande ägarlägenheter. Vi har från vår sida valt att på saklig grund reservera oss mot utskottsmajoritetens ställningstagande. Enligt vår mening kan dessutom mer principiella invändningar riktas mot majoritetens beslut.

Vi vill erinra om konstitutionsutskottets uttalande om initiativrätt i samband med grundlagsreformen i början av 1970-talet (bet. 1970:KU27 s. 7). Konstitutionsutskottet förutsatte att utskottens möjligheter att genom ett initiativ aktualisera ett ärende skulle begagnas med varsamhet. Ärenden borde, enligt utskottet, framdeles liksom tidigare normalt väckas genom proposition eller motion, och politisk enighet borde eftersträvas i de fall där initiativ kommer i fråga.

Bostadsutskottets initiativ går stick i stäv med vad konstitutionsutskottet och riksdagen förutsatte när grundlagsreformen genomfördes. Det bör särskilt uppmärksammas att det initiativ bostadsutskottet tagit skett med minsta möjliga majoritet och att det skett i en fråga som inte på något sätt är brådsakande eller på annat sätt genom sin angelägenhetsgrad motiverar ett initiativ.

Vi konstaterar att utskottets majoritet inte bort göra bruk av utskottets möjligheter att väcka förslag hos riksdagen.