

## Civilutskottets betänkande

1979/80:4

med anledning av propositionen 1978/79:209 om ändring i bostadsbeskattningen, m. m., såvitt avser bostadslån m. m. jämte motioner

### 1 Propositionen

Regeringen har i *propositionen 1978/79:209* (budgetdepartementet), beslutad den 5 april 1979, såvitt nu är i fråga föreslagit riksdagen att

1. (delvis) godkänna vad i regeringsprotokollet förordats i fråga om bostadslån m. m. --- till enskilt ägda flerfamiljshus.

I regeringsprotokollet (s. 31–32) anförs bl. a. att vid ombyggnad av enskilt ägda hyreshus lånegränsen bör höjas till 92 %. De nya bestämmelserna bör tillämpas i fråga om ombyggnadsarbeten och energisparåtgärder för vilka preliminärt lånebeslut har meddelats efter utgången av år 1979.

I den nämnda *propositionen* har riksdagen vidare föreslagits att

1. (delvis) godkänna vad i regeringsprotokollet förordats i fråga om --- räntebidrag till enskilt ägda flerfamiljshus, och

2. godkänna vad i regeringsprotokollet förordats i fråga om bostadslån till pantvärdelokaler.

Förslaget i fråga om räntebidrag (garanterad räntesats) liksom därtill anknuten motionsförslag har, för att förenkla förfarandet, överlämnats till skatteutskottet med civilutskottets yttrande (CU 1979/80:2 y).

Frågan om bostadslån till pantvärdelokaler har överlämnats till finansutskottets fortsatta beredning (CU 1979/80:1 y).

### 2 Motionerna

Utskottet har i detta sammanhang behandlat de med anledning av *propositionen 1978/79:209* väckta *motionerna*

*1978/79:2684* av Per Bergman m. fl. (s) vari föreslås att riksdagen med avslag på regeringens förslag i motsvarande eller därav berörda delar som sin mening ger regeringen till känna att lånegränsen för bostadslån bör vara 85 %, då det gäller lån för ny- och ombyggnad av flerfamiljshus som ägs av enskild person eller enskilt företag och sådant av enskild person eller enskilt företag ägt småhus som är avsett för uthyrning.

*1978/79:2696* av Per-Olof Strindberg m. fl. (m) vari hemställs att riksdagen hos regeringen begär förslag om införande av lagfartsbostäder i flerfamiljshus,

*1978/79:2697* av Lars Werner m. fl. (vpk) vari, såvitt nu är i fråga, föreslås att riksdagen avslår *propositionen 1978/79:209* i vad den rör storleken av

bostadslån,

1979/80:36 av Erik Wörnberg m. fl. (s) vari, såvitt nu är i fråga, hemställs att riksdagen

1. avslår propositionen 1978/79:209 i vad den rör storleken av bostadslån.

### 3 Tidigare behandling m. m.

#### 3.1 Bostadslånets storlek

I budgetpropositionen år 1977 (prop. 1976/77:100 bilaga 16 s. 112–113) föreslogs att bostadslån vid *nybyggnad* av hyreshus skulle få utgå med 22 % av låneunderlaget mot säkerhet inom 92 % av pantvärdet för låntagare som då fick bostadslån med 15 eller 20 % av låneunderlaget. I motioner (s och vpk) yrkades avslag på detta förslag. Utskottet anförde (CU 1976/77:18 s. 37):

Propositionsförslaget motiveras med syftet att minska skillnaden i övre lånegräns och därmed även räntebidrag mellan de självkostnadsanknutna och de övriga formerna för bostadsförvaltning. Föredraganden hänvisar till gällande riktlinjer för kommunernas fördelning av mark och byggherreuppdrag – riktlinjer som bl. a. innebär att det konkurrenselement som ligger i att byggandet sker i olika företags- och förvaltningsformer bör bibehållas.

Utskottet delar föredragandens bedömning. De skäl som tas upp i motionerna i denna del utgör närmast en argumentering mot statsmakternas ovan berörda tidigare ställningstaganden till allmänna riktlinjer för markfördelningen (prop. 1974:150 s. 428, CU 1974:36). Dåvarande bostadsministern anslöt sig till vad som tidigare strukits under, nämligen det önskvärda i att behålla det konkurrenselement som ligger i att byggandet sker i olika företagsformer. Om denna riktlinje fortfarande skall gälla som statsmakternas mening kan det knappast hävdas att en sådan konkurrens samtidigt skall försvåras och snedvridas genom lånevillkor. En kommunal vilja att i bostadspolitiskt syfte utnyttja konkurrensen i förvaltningsledet bör inte motverkas genom lånesystemet. Utskottet tillstyrker sålunda förslaget i budgetpropositionen och avstyrker här behandlade motionsyrkanden.

Reservanter (s) anförde (s. 64–65):

Som anføres i motionen 1976/77:1282 (s) innebär propositionens förslag om förmånligare finansiering av enskilt ägda hyreshus en omedelbar resultatförbättring för dessa fastighetsägare men ingen motsvarande förbättring för hyresgästerna i dessa fastigheter. Statens ökade utlåning beräknas till ca 45 milj. kr./år. Förslaget i propositionen (s. 112–113) utgår från tesen att skillnader i övre lånegräns snedvrider konkurrensen företagsformerna emellan och från det angivna syftet att öka denna konkurrens. En utgångspunkt ges också i en hänvisning till de år 1974 antagna riktlinjerna för kommunernas fördelning av mark och byggherreuppdrag: att det konkurrenselement som ligger i att byggandet sker i olika företags- och förvaltningsformer bör bibehållas. Som också anføres i motionen innebär emellertid de återopade riktlinjerna – riktlinjer för kommunernas handlande – att kommunerna skall utnyttja sina möjligheter att genom markfördelningen främja effektiviteten i bostadsbyggandet och att de allmännyttiga och kooperativa företagen bör ha ett dominerande inflytande. I sammanhanget anfördes att riktlinjerna för

bostadsbyggandets fördelning på förvaltningsformer – något annat än riktlinjerna om konkurrens om entreprenaduppdragen – ”inte heller lägger hinder i vägen för att bibehålla det konkurrenselement som ligger i att byggandet sker i olika förvaltningsformer”. Ett åberopande av riktlinjerna skulle – sett ur propositionens synpunkt – kunna ha varit rimligt om det visats tecken på att den privata sektorns vilja sviktar då det gäller att engagera sig i det byggande som ligger utanför de självkostnadsbestämda företagens avsedda dominerande sektor. Så är emellertid inte fallet – den enskilda sektorn strävar att öka sin andel i förvissning om framtida vinster av denna kapitalplacering.

Utskottet vill för sin del betona att utgångspunkterna för de bostadspolitiska besluten måste vara att de främjar de uppsatta bostadspolitiska målen – ytterst de boendes intressen. Utskottet kan därför inte tillstyrka förslag, vars enda effekt är att enskilda fastighetsägare får en förbättrad avkastning av sina kapitalplaceringar och därmed snabbare når den långsiktiga kapitaltillväxt som är det privata hyreshusägandets yttersta mål.

Riksdagen följde utskottet.

Vid riksmötet 1977/78 föreslogs i motion (s) en återgång till tidigare lånegränser vid nybyggnad av enskilt ägda hyreshus. Utskottet (CU 1977/78:27 s. 24–25) avstyrkte förslaget mot reservation (s). Riksdagen följde utskottet.

Vid följande riksmöte föreslogs i motioner att lånegränsen för enskilt ägda hyreshus skulle sänkas till 15 % (s) resp. sättas till 25 % för alla kategorier (m). Utskottet (CU 1978/79:26 s. 46–47) tillstyrkte med en av (s)-ledamöterna bildad majoritet sänkning av lånegränsen sedan övriga ledamöter delat sig för förslag (c, fp) om oförändrad och för förslag (m) om en 25-procentig gräns. Dessa förslag framfördes som reservationer. Riksdagen följde utskottets förslag.

Senare under riksmötet 1978/79 föreslogs i motion (m, c) att lånegränsen skulle höjas till 22 %. Utskottet (CU 1978/79:39) tillstyrkte motionen mot reservation (s). Riksdagen följde även nu utskottet.

### 3.2 Ägarlägenheter

I betänkandet CU 1977/78:34 enade sig utskottets majoritet (c, fp, m) om att avstyrka motionsförslag för och emot ett system med s. k. ägarlägenheter med hänvisning till en uppgift att regeringen avsåg att inom sitt kansli utarbeta en kunskapsöversikt över frågan om äganderätt till enskilda lägenheter i flerbostadshus. Utskottet anförde vidare:

Översikten avses innehålla en genomgång av de fastighetsrättsliga problem som sammanhänger med institutet äganderätt i flerbostadshus samt en bedömning av de samhällsekonomiska och privatekonomiska effekterna av ett äganderättsinstitut i flerbostadshus. Därvid kommer att uppmärksammas eventuella effekter för drift- och underhållskostnader som kan följa av förändrade besittningsformer.

En central del av översikten avses vara en belysning av de bostadssociala

effekterna av institutet äganderätt och en bedömning av i vilken utsträckning den nuvarande kombinationen av lånc- och skatteregler ger en tillfredsställande neutralitet mellan de olika besittningsformerna vad gäller kapitalutgifterna i boendet och eventuell värdestegring. Vidare kommer erfarenheter från länder som i dag har institutet att redovisas.

Utskottsledamöter (s) reserverade sig och anförde bl. a. att ett kategoriserande, vidgat äganderättssystem inte är önskvärt. Vidare anfördes att ett ägarsystem hade spekulationsbefrämjande effekter som inte kunde förenas med de officiellt gällande bostadspolitiska riktlinjerna.

Bostadsministern har i interpellationssvar den 16 januari 1979 meddelat att arbetet på en kunskapsöversikt inletts och att ett preliminärt underlag för regeringens överväganden bör kunna föreligga till sommaren. Det beräknades som möjligt att då ange i vilka former och i vilken takt ett eventuellt fortsatt arbete skall bedrivas.

Utskottet har vidare i betänkandet CU 1978/79:26 (s. 25–26) behandlat motioner (m) med begäran om förslag till ett system med s. k. ägarlägenheter och en motion (s) om ett riksdagens uttalande att det från bostadspolitisk synpunkt var uteslutet att införa ett system med ägarlägenheter i flerbostadshus. Utskottets ståndpunkt formulerades av dess socialdemokratiska ledamöter som tillstyrkte (s)-motionen och anförde:

Utskottet noterar att de motionsförslag om äganderätt till lägenhet i flerbostadshus som behandlades i det ovan nämnda betänkandet CU 1977/78:34 utgick från skilda formella motiveringar. I en motion (fp, m) angavs syftet vara att stärka de boendes inflytande och ansvar. I en annan motion (fp) tilläts de verkliga intressena få ett mer oförblommerat uttryck: ägda lägenheter skulle kunna tjäna som kreditunderlag, dvs. ge möjlighet att realisera spekulationsvinster. Tanken var uppenbarligen den att en av samhällets insatser orsakad värdeökning av bostaden skulle kunna på ett enklare sätt omsättas i nya spekulationsobjekt genom belåning av värdeökningen.

Den centrala frågan i diskussionen om ägarlägenheterna är uppenbarligen inte om ägandet ger ett bättre boendeflytande än bostadsrätten och en hyresrätt som tillförsäkrar de boende inflytande. Den centrala frågan är om ännu en form skall skapas för att överföra resultatet av samhällsarbetet till ekonomiska fördelar för redan gynnade och om ännu en sektor av bostadsmarknaden skall avgränsas för samma personkrets – en personkrets som kan betala överlåtelsepriser kontant eller via eventuellt tillgängliga lån. Enligt utskottets uppfattning är denna uppdelning av bostadsmarknaden i en kapitalkategori och en övrig kategori och därav följande segregation det som i första hand måste uppmärksammas.

Det här föreliggande förslaget i motionen 1978/79:1619 (m) om införande av ägarlägenheter är en naturlig fullföljd av förslagsställarnas grundsyn. Förslaget i motionen 1978/79:2088 (s), yrkandet 2 – om ett uttalande att det från bostadspolitisk synpunkt är uteslutet att införa ett system med ägarlägenheter – får anses som en självklar reaktion mot det förut nämnda motionsförslaget.

Från utskottets bostadspolitiska utgångspunkter är det närmast en över all diskussion höjd självklarhet att åtkomsten av en bostad med av samhället

accepterad standard i ett godtagbart område inte skall begränsas till en grupp av människor med förmögenhet eller kreditmöjligheter. Det är enligt utskottets mening förvånande att sådana synpunkter förs fram i en som seriös avsedd diskussion.

Utskottet har för sin del uppfattat den av trepartiregeringen aviserade kunskapsöversikten över frågan om ägarlägenheter som ett sätt att dölja de bostadspolitiskt sett främmande inslag som förslagen därom röjer. Det är emellertid mer klarläggande om riksdagen mot bakgrund av politiska preferenser redan nu tar ställning till den i praktiken redan klarlagda grundfrågan. Utskottet föreslår att detta sker genom att riksdagen bifaller motionen 1978/79:2088 (s), yrkandet 2, och avslår motionen 1978/79:1619 (m), yrkandet 1.

Utskottets ledamöter från centern och folkpartiet avstyrkte i reservation alfa tre motionsförslagen och anförde:

Utskottet anser för sin del att riksdagen i avvaktan på den aviserade kunskapsöversikten inte har anledning göra några ytterligare uttalanden i denna fråga. Samtliga motionsförslag i denna del avstyrks.

Reservanter från moderata samlingspartiet föreslog ett uttalande till förmån för (m)-motionerna. De anförde som motiv:

Intresset för den egna bostaden och beredvilligheten till uppoffring av annan konsumtion för att uppnå förmånen av att äga sin bostad är djupt rotade i det svenska samhället. Ägande ger de bästa förutsättningarna för ett verkligt inflytande över den egna bostaden.

Småhus av olika slag kan upplåtas med hyresrätt, bostadsrätt eller äganderätt. Detsamma bör gälla för lägenheter i flerfamiljshus. Direkt ägande av lägenhet i flerfamiljshus står öppet för medborgarna i en rad europeiska stater och hör till vanligheten i bl. a. Västtyskland, Frankrike och t. o. m. Jugoslavien. Enskilt ägande ger bl. a. möjlighet för den boende att nedbringa driftkostnaderna genom omsorgsfull vård av hemmet, sparsamhet och egna arbetsinsatser.

Fastighetslagstiftningen ger f. n. inte den boende möjlighet att erhålla lagfart på en lägenhet. Därav följer bl. a. att man inte kan in-teckna den egna lägenheten som säkerhet för lån och därmed nedbringa behovet av kontant-insats till en nivå som är realistisk för en normalinkomsttagare. Så snart det kan ske bör förslag läggas fram om de ändringar i fastighetslagstiftningen som krävs för att direkt ägande av lägenheter skall bli möjligt. I detta sammanhang bör också övervägas möjligheterna att erbjuda hyresgäster företrädesrätt att köpa det hus och de lägenheter de bor i.

Utskottet tillstyrker sålunda förslagen i motionerna 1978/79:1619 (m), yrkandet 1, och 1669 (m), yrkandet 1, och avstyrker motionen 1978/79:2088 (s), yrkandet 2.

Riksdagen följde reservationen från centern och folkpartiet och avslög sålunda samtliga motioner.

Statens institut för byggnadsforskning har på regeringens uppdrag gjort en snabbutredning om ägarlägenheter i flerbostadshus (1979:15). Utredningsresultatet redovisades sommaren 1979. Inom justitiedepartementet har belysts

vissa fastighetsrättsliga problem med ägarlägenheter. Det har uppgetts att institutets studie skall kompletteras med en studie rörande samhällsekonomiska effekter – effekter för stat och kommun och på prisbildningen.

#### 4 Utskottet

##### 4.1 Bostadslånets storlek

###### 4.1.1 Nybyggnad

Bostadslån till enskild person eller enskilt företag utgår med 22 % av låneunderlaget vid nybyggnad av flerfamiljshus eller småhus för uthyrning. Denna ordning har i princip gällt sedan den 1 juli 1977.

I motionen 1978/79:2684 (s), i motsvarande del, föreslås att den nämnda låneandelen skall sänkas till tidigare gällande 15 %. Några motiv för förslaget redovisas inte. Utskottet avstyrker förslaget med hänvisning till tidigare bedömningar, senast i betänkandet CU 1978/79:39.

###### 4.1.2 Ombyggnad

Vid ombyggnad av flerbostadshus eller småhus för uthyrning utgår bostadslån till enskild person eller enskilt företag normalt med 15 % av låneunderlaget. Som enskild ägare anses den som beskattas för intäkter av fastigheterna enligt konventionell metod. I vissa undantagsfall kan lån utgå med 20 % av låneunderlaget.

Det i propositionen framförda förslaget torde syfta till att ersätta de gällande låneandelarna 15 resp. 20 % med låneandelen 22 % och sålunda gälla även småhus för uthyrning. Häremot ställs förslagen i motionerna 1978/79:2684 (s) och 2697 (vpk) samt 1979/80:36 (s) (delvis) som innebär yrkanden om avslag på propositionen i denna del.

I regeringsprotokollet (s. 31) anges förslaget i denna del vara en följd av de förslag till ändrade skatteregler som samtidigt lagts fram. Denna bedömning torde återföra sig till uttalanden i 1977 års budgetproposition (bilaga 16 s. 113) att ställningstagandet i fråga om låneandel och lånegräns vid ombyggnad då uppskjutits i avvaktan på en av riksdagen (CU 1975/76:22 s. 39–40) begärd översyn av anknytande skatteregler. Det hänvisades också till de nya möjligheterna att räkna in markkostnad (ingångsvärde) i låneunderlaget. Även civilutskottet (CU 1976/77:18 s. 37) ansåg att det inte fanns anledning att utan samband med en översyn av skattereglerna pröva förslag om ökad låneandel vid enskild ombyggnad.

Utskottets sistnämnda bedömning innebar emellertid inte att frågan om låneandel och övre lånegräns i här aktuella fall ansågs vara direkt beroende av skattefrågorna. Syftet var endast att uppnå en omprövning vid ett och samma tillfälle och därmed ha vidare bedömningsmöjligheter. De ekonomiska fördelar som de konventionellt beskattade fastighetsägarna bedömdes ha

hade utjämnats genom en temporär lösning, varigenom den garanterade räntesatsen höjdes. Där förelåg sålunda ett direkt kalkylmässigt samband. Utskottet tar upp denna fråga i yttrandet CU 1979/80:1 y till skatteutskottet. Allmänt sett har den lämpliga nivån för låneandelar och övre lånegränser för skilda företagsformer tidigare diskuterats utifrån finansieringsbehovet ställt mot säkerhetskrav och med beaktande av skilda önskemål om att främja den ena eller den andra förvaltarkategorin.

Utskottets ståndpunkt är sålunda att de nu i propositionen framlagda samlade förslagen och därtill knuten utredning ger möjlighet att pröva frågan om låneandelen vid ombyggnad av enskilt ägda hyreshus men att ett sådant direkt samband inte föreligger att en höjning av låneandelen skulle behöva förutsätta ändrade beskattningsregler.

I sakfrågan gör utskottet den bedömningen att de skäl som lett till beslut om 22-procentiga lån vid nybyggnad i allt väsentligt också gäller i ombyggnadsfallen. Det finns ingen bärande anledning att erbjuda en mindre låneandel vid ombyggnad än vid nybyggnad – snarare finns all anledning att underlätta finansieringen i ombyggnadsfallen. Redan på denna grund tillstyrks regeringens förslag i denna del. Motionsförslagen avstyrks sålunda.

#### 4.2 Ägarlägenheter

Motionen 1978/79:2696 (m) utmynnar i förslaget att riksdagen skulle begära förslag från regeringen om införande av s. k. lagfartsbostäder i flerfamiljshus. Motionärerna utgår från förslaget i propositionen om ändrade skatteregler för bostadsföreningar med fördelade lån – ett förslag som uppfattas så att boendet i dessa fall i beskattningshänseende jämföras med boende i småhus med äganderätt. Även med en sådan ändring skulle dock enligt motionärerna kvarstå den inte önskvärda skillnaden mellan de nämnda boendeformerna att hyresgästerna inte kan inteckna sina lägenheter och därmed i regel få större lån och lägre ränta.

Arbetet med en kunskapsöversikt i ämnet fortsätter enligt vad utskottet erfarit. Tidigare studier skall kompletteras med en studie rörande samhälls-ekonomiska effekter av ett system med ägarlägenheter – effekter för stat och kommun och på prisbildningen. Det finns därför inte nu anledning att fatta ett föreslaget beslut.

#### 4.3 Hemställen

Utskottet hemställer

1. beträffande *bostadslånets storlek*  
att riksdagen med anledning av regeringens förslag och med avslag på motionerna 1978/79:2684 och 2697 samt 1979/80:36, de två sistnämnda såvitt nu är i fråga, godkänner vad utskottet

förordat i fråga om enskilt ägda flerfamiljshus och småhus för uthyrning,

2. beträffande *ägarlägenheter*

att riksdagen avslår motionen 1978/79:2696.

Stockholm den 8 november 1979

På civilutskottets vägnar

KJELL A. MATTSSON

*Närvarande:* Kjell A. Mattsson (c), Per Bergman (s), Rolf Dahlberg (m), Oskar Lindkvist (s), Lars Henrikson (s), Knut Billing (m), Maj-Lis Landberg (s), Bertil Danielsson (m), Birgitta Dahl (s), Sven Eric Åkerfeldt (c), Magnus Persson (s), Bertil Dahlén (fp), Per Olof Håkansson (s), Eivor Nilson (c) och Kerstin Ekman (fp).

### Reservationer

Per Bergman, Oskar Lindkvist, Lars Henrikson, Maj-Lis Landberg, Birgitta Dahl, Magnus Persson och Per Olof Håkansson (alla s) har reserverat sig mot betänkandet i följande delar.

#### 1 Bostadslånets storlek

Reservanterna anser att

*dels* den del i utskottets yttrande på s. 6 som börjar "I motionen" och slutar "CU 1978/79:39" bort lyda:

Förslaget i motionen 1978/79:2684 (s) i motsvarande del innebär att låneandelen vid nybyggnad av hyreshus skall sänkas till tidigare gällande 15 %. Utskottet anser att en sådan lägre låneandel är helt tillräcklig för denna typ av bostadsproduktion, som inte avses ha någon dominerande ställning på bostadsmarknaden. Motionsförslaget tillstyrks därför.

*dels* den del av utskottets yttrande på s. 7 som börjar "I sakfrågan" och slutar "avstyrks sålunda" bort lyda:

De skäl som ovan angetts för att låneandelen vid nybyggnad skall vara 15 % gäller i allt väsentligt även ombyggnadsfallen. Utskottet avstyrker därför – enligt motionsförslagen – propositionen i motsvarande del.

*dels* utskottet under 1 bort hemställa

1. beträffande *bostadslånets storlek*

att riksdagen med bifall till motionerna 1978/79:2684 och 2697 samt 1979/80:36, de två sistnämnda såvitt nu är i fråga, inte

godkänner vad i regeringsprotokollet förordats i fråga om bostadslån m. m. vid ombyggnad av enskilt ägda flerfamiljshus samt som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört om låneandelen vid nybyggnad av hyreshus,

## 2 Ägarlägenheter

Reservanterna anser att den del av utskottets yttrande på s. 7 som börjar "Arbetet med" och slutar "föreslaget beslut" bort lyda:

Utskottet avstyrker motionsförslaget med hänvisning till utskottets tidigare bedömning i betänkandet CU 1978/79:26, refererad på s. 4–5 ovan. Utskottet ansluter sig därutöver också till den mening som bostadsministern uttryckt i anslutning till ett interpellationssvar den 16 januari 1979 – nämligen att varje argument för ägarlägenheter som tar sin utgångspunkt i lagfartsmöjligheter för lägenheter och användandet av lägenheter som kreditunderlag inte hör hemma i en bostadspolitisk debatt. Motionen avstyrks sålunda.

