

Kommittédirektiv



Ekonomiska och juridiska förutsättningar
för privatpersoners upplåtelse av den egna
bostaden

Dir.
2006:94

Beslut vid regeringssammanträde den 31 augusti 2006

Sammanfattning av uppdraget

En utredare skall se över förutsättningarna för privatpersoners upplåtelse av den egna bostaden. Uppdraget omfattar bl.a. upplåtelse av hyres- och bostadsrättslägenhet i andra hand och till inneboende. Det omfattar också hel eller delvis upplåtelse av en- eller tvåfamiljshus som inte ingår i en affärsmässigt bedriven uthyrningsverksamhet.

Därutöver skall utredaren överväga om det bör skapas ytterligare ekonomiska incitament för bostadsupplåtelser av de slag som nu är i fråga. Utredaren skall också överväga om det skatterättsliga schablonavdraget vid uthyrning av privatbostadsfastighet bör höjas mot bakgrund av de kostnader som är förenade med uthyrning. Utredaren skall inte lämna några förslag på skatteområdet i övrigt.

Syftet med översynen är att förbättra förutsättningarna att utnyttja det befintliga bostadsbeståndet för boende.

Bakgrund

I många kommuner är bostadsmarknaden i obalans. Särskilt i storstadsregionerna, men också kring universitets- och högskoleorter och andra tillväxtregioner, råder en betydande bostadsbrist. Även om bostadsbyggandet nu ökar tar det tid att bygga ifatt den uppkomna bristen. Under tiden är många hushåll, inte minst ungdomars, hänvisade till mindre reguljära boendeformer i form av andrahands- eller inneboende. På orter där det råder överskott på bostäder är det däremot förhållandevis lätt att hyra en bostad med förstahandskontrakt. Även på sådana orter kan det dock finnas visst behov av mer tillfälliga bostadslösningar än en egen bostad (t.ex. på grund av tidsbegränsade studier eller arbete på annan ort).

Olika former av andrahandsboende och inneboende är varken för samhället eller för den enskilde ett långsiktigt hållbart alternativ till egen hyresbostad med förstahandskontrakt, bostadsrätt eller eget småhus med äganderätt. På kort sikt och under en begränsad period kan det dock vara ett acceptabelt alternativ för den enskilde.

Det har anförts att många hushåll i dag har en ”överstandard” i sitt boende i den meningen att man kanske inte behöver hela den yta som finns i bostaden. Att hyra ut sin bostad, helt eller delvis, till någon man inte redan känner är dock förenat med en viss risk. Samtidigt kan det vara så att man upplever de ekonomiska fördelarna med sådan uthyrning som begränsade. I sådana fall avstår kanske hushåll som annars skulle kunna tänka sig att hyra ut åtminstone en del av sin bostad. Andra ser i stället en möjlighet att utnyttja situationen på bostadsmarknaden och tar ut hyror som kraftigt överstiger vad som skulle godkännas vid en prövning.

Incitamenten för privatpersoner att tillfälligt hyra ut den egna bostaden, helt eller delvis, anses av en del vara begränsade samtidigt som behovet att åtminstone på kort sikt öka utbudet av bostäder och boendetillfällen är stort på många orter.

Om intresset att hyra ut i andra hand eller till inneboende ökar kan detta vara en samhällsekonomiskt effektiv lösning i

och med att fler boendetillfällen kan beredas genom att befintliga bostäder utnyttjas bättre. Det krävs således inga realekonomiska resurser för att få fram dessa boenden.

Regeringen har i den ungdomspolitiska propositionen, Makt att bestämma – rätt till välfärd (prop. 2004/05:2), uppmärksammat frågan och aviserat en översyn av de relevanta regelverken. I finansplanen till budgetpropositionen för 2005 (prop. 2004/05:1, s. 38) har regeringen aviserat att den har för avsikt att tillsätta en utredare som skall se över villkoren för privatpersoners upplåtelse av den egna bostaden. Syftet är att det befintliga bostadsbeståndet skall utnyttjas bättre.

Uppdraget

Inledning

Utredaren skall se över regelverken kring privatpersoners uthyrning av den egna bostaden. Översynens skall även avse uthyrning av del av bostad, dvs. även till inneboende. Hinder mot sådan uthyrning skall om möjligt undanröjas. Vid översynen skall de övergripande bostadspolitiska målen beaktas, däribland intresset av skäliga hyresvillkor. Syftet med översynen är att det befintliga bostadsbeståndet skall utnyttjas bättre.

Upplåtelse av bostadslägenhet

Enligt hyreslagstiftningen är utgångspunkten att en fastighetsägare har rätt att hyra ut hus eller del av hus. Vidare får en hyresgäst upplåta del av sin lägenhet till en inneboende. Där emot får en hyresgäst inte upplåta sin lägenhet i dess helhet utan hyresvärdens samtycke eller hyresnämndens tillstånd. Hyresnämnden skall lämna tillstånd till en upplåtelse i andra hand om hyresgästen har beaktansvärda skäl för upplåtelsen och hyresvärden inte har befogad anledning att vägra samtycke. Tillstånd till upplåtelse i andra hand skall begränsas till viss tid och kan förenas med villkor.

För upplåtelse av bostadsrättslägenhet i andra hand krävs godkännande av bostadsrättsföreningen eller tillstånd av hyresnämnden. Det fordras inte något godkännande eller tillstånd för upplåtelse av del av bostadsrättslägenhet till inneboende.

Utredaren skall se över förutsättningarna för upplåtelse av hyres- och bostadsrättslägenheter i andra hand och av del av sådana lägenheter till inneboende. I uppdraget ingår att undersöka hur reglerna tillämpas och belysa om reglerna kan antas förhindra eller försvåra förutsättningarna att utnyttja lägenheterna på ett effektivt sätt.

Utredaren skall även se över de regler som i övrigt gäller för privatpersoners upplåtelse av den egna bostaden, däribland reglerna om uppsägning och återbetalning av hyra. Uppdraget omfattar i denna del såväl upplåtelse i första hand som i andra hand. Det omfattar inte upplåtelse av lägenheter som ingår i en affärsmässigt bedriven uthyrningsverksamhet.

Om det finns behov av författningsändringar för att bostadsbeståndet skall utnyttjas på ett mer effektivt sätt, skall förslag till sådana lämnas.

I uppdraget ingår inte att lämna förslag som innebär att principerna för bestämning av hyra ändras.

En utgångspunkt för överväganden skall vara att hyresgästernas intressen – t.ex. av godtagbara hyresvillkor – inte får åsidosättas. En annan utgångspunkt skall vara att de förslag som lämnas skall vara väl förenliga med de regler som gäller för övriga slag av upplåtelser och inte leda till nackdelar för det övriga hyreshusbeståndet.

Ekonomiska incitament för bostadsupplåtelser

Ett sätt att öka utbudet av boendetillfällen genom privatpersoners upplåtelse av den egna bostaden är att stärka de ekonomiska incitamenten, dvs. göra det ekonomiskt gynnsammare, för den som innehar bostaden att hyra ut. Detta kan ske på olika sätt. Utredaren skall inom ramen för sitt uppdrag kartlägga och analysera de ekonomiska incitament som i dag finns för bostadsupplåtelser samt överväga om dessa behöver förstärkas.

Intäkter från privatbostadsfastighet hänförs vid den löpande beskattningen till inkomstslaget kapital. Med privatbostadsfastighet avses i huvudsak ett småhus som till övervägande del är avsett att användas av ägaren eller en närstående till honom eller henne för permanent boende eller som fritidsbostad. Som intäkt av privatbostadsfastighet avses t.ex. intäkter från uthyrning. Från de skattepliktiga intäkterna får vissa schabloniserade avdrag göras. Schablonavdrag medges med 4 000 kr per år för varje privatbostadsfastighet. Om intäkter härrör från uthyrning av en privatbostadsfastighet medges ytterligare ett schabloniserat avdrag med 20 procent av hyresintäkten. Det skatterättsliga schablonavdraget vid uthyrning av privatbostadsfastighet utgör i sig ett ekonomiskt incitament för bostadsupplåtelse. Syftet med schablonavdraget som knutits till hyresintäkten är att detta generellt skall spegla de kostnader som är förknippade med uthyrning, utan att dessa skall behöva specificeras och visas i varje enskilt fall. Det kan inte uteslutas att de kostnader som är förenade med bostadsupplåtelser är högre än vad nuvarande schabloner ger uttryck för. I uppdraget ligger därför bl.a. att efter utredning och analys överväga om schablonavdraget vid uthyrning av privatbostadsfastighet bör höjas. Uppdraget omfattar inte att lämna förslag på skatteområdet i övrigt. Om ett förslag läggs om att schablonavdraget vid uthyrning av privatbostadsfastighet ska höjas bör även de fördelningspolitiska effekterna analyseras.

Rörligheten på bostadsmarknaden

Utredaren skall analysera hur rörligheten på bostadsmarknaden påverkas, såväl kortsiktigt som på längre sikt, av att privatpersoners uthyrning av den egna permanentbostaden ökar.

Erfarenheter i andra länder

System med inneboende är inte ovanligt i andra länder. I Norge är det t.ex. så att egnahem ofta byggs förberedda för att en del av bostaden skall hyras ut. Det finns därför anledning att ta del av erfarenheterna i övriga nordiska länder. Även Irland är ett land där erfarenheter inom detta område kan finnas att hämta.

EG:s regelverk och frågan om konkurrensneutralitet

Förbättrade villkor för att helt eller delvis hyra ut privatbostäder innebär att konkurrensvillkoren för sådan verksamhet förbättras jämfört med vanlig uthyrning av bostäder. Förmånligare skatteregler kan under vissa förutsättningar också betraktas som en form av statsstöd. Eventuella förslag skall vara förenliga med EG:s regelverk för statsstöd och konkurrensneutralitet.

Att beakta i övrigt

Om förslag lämnas som påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, myndigheter, företag eller enskilda, skall en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt skall dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner, landsting eller myndigheter skall kommittén föreslå en finansiering.

Förslagens konsekvenser för konkurrensförhållandena mellan olika typer av fastighetsägare – och särskilt avseende små företag – skall också uppmärksammas. Om förslagen även har betydelse för små företags arbetsförutsättningar eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen, skall detta redovisas.

Utredningen skall hålla sig underrättad om det arbete som bedrivs av utredningen om en modernisering av hyreslagen (Dir. 2006:85). Vid fullgörandet av uppdraget skall utredaren dessutom vid behov samråda med den nationella bostadssamordnaren, utredningen om fastighetsmäklarlagen, berörda bransch- och konsumentorganisationer samt Näringslivets Nämnd för Regelgranskning.

Redovisning av uppdraget

Arbetet skall bedrivas skyndsamt och uppdraget redovisas senast den 1 mars 2007.

(Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet)