

Kommittédirektiv



Stärkt konsumentskydd på bostadsrättsmarknaden

Dir.
2015:97

Beslut vid regeringssammanträde den 1 oktober 2015

Sammanfattning

En särskild utredare ska se över konsumentskyddet på bostadsrättsmarknaden. Syftet med översynen är att identifiera områden där konsumentskyddet behöver stärkas. I uppdraget ingår bl.a. att ta ställning till

- om innehållet i den ekonomiska planen bör ändras,
- om det finns anledning att skärpa regelverket kring intygsgivare,
- om det rättsliga skyddet för förhandstecknare och andra blivande föreningsmedlemmar behöver förbättras,
- om skyddet mot rättsförluster i samband med överlåtelse och pantsättning av en bostadsrätt bör stärkas,
- på vilket eller vilka sätt som en bostadsrättsförening bör säkerställa att det kommer att finnas tillräckliga medel för att möta det långsiktiga underhållsbehovet,
- om det i årsredovisningen bör lyftas fram uppgifter som är särskilt viktiga för bostadsrättsföreningens intressenter,
- om reglerna om fastighetsmäklarens informationsgivning vid förmedling av en bostadsrätt bör ändras, och
- om reglerna för om- eller tillbyggnader som berör en bostadsrättshavares lägenhet bör ändras.

Utredaren ska lämna de författningsförslag som övervägandena ger anledning till.

Uppdraget ska redovisas senast den 14 april 2017.

Behovet av en utredning

Bostadsrättsmarknaden behöver ett starkt konsumentskydd

Ett av huvudändamålen bakom bostadsrättslagen (1991:614) är att bostadsrättshavarna ska erbjudas en tryggad besittning till sina lägenheter och ett långsiktigt stabilt boende. För att detta ändamål ska uppnås krävs att det finns ett gott rättsligt skydd för bostadsrättshavare och för dem som avser att köpa en bostadsrätt.

En bostadsrätt representerar ett stort ekonomiskt värde för den enskilde bostadsrättshavaren. Ofta är köpet av bostadsrätten den största affär som han eller hon gör i livet. Även för samhället i stort har bostadsrättsmarknaden stor ekonomisk betydelse.

I Sverige finns det ungefär en miljon bostadsrättslägenheter fördelade på cirka 29 000 bostadsrättsföreningar. De senaste åren har det genomsnittliga priset för både nyuppförda och äldre bostadsrättslägenheter stigit kraftigt. Under 2014 omsattes närmare 104 000 bostadsrätter, till ett sammanlagt värde av nästan 178 miljarder kronor. Medelpriset i riket för en bostadsrätt var drygt 1,7 miljoner kronor. De regionala skillnaderna var dock stora. De dyraste bostadsrätterna fanns i Stockholms län där medelpriset 2014 var ca 2,7 miljoner kronor. Det lägsta medelpriset fanns i Västernorrlands län där en genomsnittlig bostadsrätt kostade ca 460 000 kronor.

Statistiken från 2014 kan jämföras med den från 2004. Då omsattes omkring 85 000 bostadsrätter, till ett sammanlagt värde av 56 miljarder kronor. Medelpriset i riket var knappt 670 000 kronor, i Stockholms län ungefär 1,2 miljoner kronor och i Västernorrlands län ungefär 130 000 kronor.

Det är mot denna bakgrund viktigt att konsumentskyddet på bostadsrättsmarknaden är starkt. Detta behov gör sig inte minst gällande i samband med att en lägenhet ursprungligen upplåts med bostadsrätt. Då ställs ofta bostadsrättsköparen mot en starkare part i form av det byggföretag som uppför byggnaden och som har bildat bostadsrättsföreningen. Den obalans mellan parterna som detta i allmänhet innebär motiverar att samhället

vidtar åtgärder till skydd för den svagare parten. Härigenom uppnås också en effektivare marknad.

Konsumentskyddet på bostadsrättsmarknaden behövs både för att motverka förekomsten av ekonomiskt osunda bostadsrättsföreningar och för att ge den som överväger att köpa en bostadsrätt en god bild av vilka ekonomiska åtaganden och risker som förvärvet innebär. Ett starkt konsumentskydd har betydelse inte bara för den enskilda bostadsrättsköparen utan även för andra intressenter som är beroende av stabila förhållanden för sin verksamhet, t.ex. byggföretag, bostadsrättsföreningar och kreditgivare.

Behovet av tydliga och ändamålsenliga regler gör sig gällande även utanför de situationer då det finns ett renodlat konsumentförhållande. Det gäller bl.a. då en bostadsrätt överlåts mellan två privatpersoner. De stigande priserna på bostadsrättslägenheter gör det allt viktigare med ordning och reda på marknaden.

Konsumentskyddet i dag

Det konsumentskydd som lagstiftningen på bostadsrättsområdet innehåller är sammansatt av flera olika komponenter. Reglerna har störst betydelse i samband med den ursprungliga upplåtelsen av en lägenhet med bostadsrätt. Men vissa av dem är viktiga även för det långsiktiga förhållandet mellan bostadsrättsföreningen och dess medlemmar och aktualiseras också när en bostadsrätt överlåts mellan två privatpersoner.

Av stor betydelse för konsumentskyddet är de regler som ska bidra till att bostadsrättsföreningarna är ekonomiskt hållbara både när de inleder sin verksamhet och senare. Hit hör bl.a. reglerna om ekonomisk plan och intygsgivare samt reglerna om bokföring, redovisning och revision.

Den ekonomiska planen och årsredovisningen har också betydelse för den enskilde bostadsrättsköparens möjligheter att informera sig om sina åtaganden och om eventuella risker med köpet. Information om åtagandena ska också finnas i ett avtal om upplåtelse av bostadsrätt och i den objektsbeskrivning som

en fastighetsmäklare ska tillhandahålla vid förmedling av en bostadsrätt.

Även bestämmelserna om förhandsavtal innehåller ett flertal konsumentskyddsregler. Ett sådant avtal kan ingås mellan en bostadsrättsförening och en blivande bostadsrättshavare. Förhandsavtalet innebär att föreningen är skyldig att i framtiden upplåta en lägenhet med bostadsrätt åt den som tecknar sig för lägenheten. Tecknaren är å sin sida skyldig att förvärva lägenheten med bostadsrätt. Konsumentskyddsaspekten är central för reglerna om förhandsavtal, som bl.a. omfattar krav på kostnads-kalkyl och en särskild uppsägningsrätt för förhandstecknaren.

Kritiken

Konsumentskyddet på bostadsrättsmarknaden fungerar generellt sett väl. De flesta bostadsrättsföreningar vilar på en hållbar ekonomisk grund och har goda förutsättningar att erbjuda sina medlemmar ett långsiktigt tryggt boende. I de flesta fall finns det också goda möjligheter för en blivande bostadsrättshavare att i förväg bedöma vilka åtaganden och risker köpet av en bostadsrätt innebär för honom eller henne.

Under senare tid har emellertid flera aspekter av konsumentskyddet ifrågasatts. Det har hävdats både att reglerna kan möjliggöra att bostadsrätt upplåts av en bostadsrättsförening som inte är ekonomiskt hållbar och att det i vissa situationer kan vara svårt för den som avser att köpa en bostadsrätt att bedöma vilka risker detta innebär.

I den allmänna debatten har bl.a. frågor som har koppling till den ekonomiska planen, intygsgivarna och bostadsrättsföreningarnas redovisning lyfts fram som viktiga att se över.

Bostadsrättslägenheternas ökade värde förstärker också betydelsen av att det finns ett välfungerande regelverk kring överlåtelse och pantsättning av bostadsrätter.

Regeringen tar synpunkterna på stort allvar. Det finns starka skäl att genomföra en bred översyn av det rättsliga skyddet för aktörerna på bostadsrättsmarknaden.

Uppdraget

Allmänna utgångspunkter

Utredaren ska se över de frågor som anges nedan. Om utredaren anser det motiverat och utredningstiden medger det, får utredaren ta upp även andra frågor som har koppling till bostadsrättsområdet. Utredaren ska lämna förslag till de författningsändringar som han eller hon anser vara befogade.

Syftet med översynen är att identifiera områden där konsumentskyddet behöver stärkas. En viktig utgångspunkt är emellertid att den enskilda bostadsrättshavaren inte endast möter andra aktörer i egenskap av konsument. När någon har förvärvat en bostadsrätt blir han eller hon också medlem i bostadsrättsföreningen och därmed delaktig i ett företag. Av detta följer att även regler som främst tar sikte på förhållandet mellan en medlem och föreningen kan ha betydelse för bostadsrättshavarens långsiktiga ekonomiska trygghet. En annan följd är att det inte ligger i bostadsrättshavarnas intresse att det införs regler som i onödan försvårar för en bostadsrättsförening att driva sin verksamhet.

Utredaren ska beakta de administrativa konsekvenserna för bostadsrättsföreningarna och för andra som kan beröras av de förslag som han eller hon lämnar. Förslagen bör i möjligaste mån utformas så att inga onödiga administrativa kostnader uppstår. Andra viktiga intressen som ska beaktas är borgenärs-skyddet, skattekontrollen och bekämpandet av ekonomisk brottslighet.

I lagen (2002:93) om kooperativ hyresrätt finns det regler för den särskilda boendeformen kooperativ hyresrätt. På flera områden är reglerna utformade på samma eller liknande sätt som reglerna i bostadsrättslagen. Utredaren ska överväga om de förslag som lämnas på bostadsrättsområdet bör genomföras även när det gäller de kooperativa hyresrätterna eller om andra lösningar bör gälla för dessa.

Den ekonomiska planen

Innan en bostadsrättsförening får upplåta lägenheter med bostadsrätt måste den ha upprättat en ekonomisk plan (se 3 kap. 1 § bostadsrättslagen). Planen är en teknisk och ekonomisk beskrivning som ska göra det möjligt att bedöma föreningens verksamhet. I bostadsrättsförordningen (1991:630) finns det närmare bestämmelser om vilka uppgifter en ekonomisk plan ska innehålla.

Den ekonomiska planen upprättas och skrivs under av föreningens styrelse. Den ska vara försedd med intyg av två s.k. intygsgivare som bl.a. har till uppgift att pröva om gjorda beräkningar är vederhäftiga och om den ekonomiska planen framstår som hållbar. Intygsgivarna ska utses av föreningen bland dem som Boverket har gett behörighet att utfärda intyg (se 3 kap. 2 och 3 §§ bostadsrättslagen samt 9 § bostadsrättsförordningen).

Upplåtelse av lägenheter med bostadsrätt får inte ske innan den slutliga kostnaden för föreningens hus har redovisats i den ekonomiska planen eller på en föreningsstämma. Om Bolagsverket ger tillstånd till det, får upplåtelse dock ske även om den slutliga kostnaden för husen inte är känd. Sådant tillstånd ska lämnas om en ekonomisk plan har registrerats och föreningen har ställt betryggande säkerhet hos Bolagsverket för återbetalning av bostadsrättshavarnas insatser och upplåtelseavgifter (se 4 kap. 2 § bostadsrättslagen).

Syftet med den ekonomiska planen är inte i första hand att ge den enskilde spekulanten på en bostadsrätt information om kostnader och risker som är förknippade med den bostadsrätt som upplåtelsen gäller. Planens huvudsakliga syfte är i stället att vara ett underlag för intygsgivarnas bedömning av föreningens ekonomiska stabilitet (se prop. 1971:12 s. 78, prop. 1990/91:92 s. 79 och prop. 2002/03:12 s. 30 f.). Vid ombildning från hyresrätt till bostadsrätt har den ekonomiska planen ett särskilt syfte, nämligen att vara ett beslutsunderlag för hyresgästerna (se 9 kap. 20 § bostadsrättslagen och prop. 1981/82:169 s. 34).

De mer detaljerade uppgifterna om en viss lägenhet får den bostadssökande tillgång till först inför att han eller hon binder sig för lägenheten, dvs. när ett förhandsavtal eller ett upplåtelseavtal ska träffas. Sådana avtal ska bl.a. innehålla uppgift om de belopp som ska betalas som insats, årsavgift och upplåtelseavgift (se 4 kap. 5 § och 5 kap. 3 § bostadsrättslagen).

Regeringen anser inte att det finns skäl att ändra systemets grundläggande struktur. Det huvudsakliga syftet med den ekonomiska planen bör alltså även fortsättningsvis vara att utgöra ett underlag för intygsgivarnas bedömning.

Det finns även med denna utgångspunkt anledning att se över den ekonomiska planens innehåll och överväga om detta behöver förändras. De närmare uppgifter som ska finnas i planen framgår av 1 § bostadsrättsförordningen. Bland dessa kan nämnas en beskrivning av fastigheten, tidpunkt för upplåtelse och inflyttning, kostnad för fastigheten, kostnader för nödvändigt underhåll och andra åtgärder, finansieringsplan, föreningens löpande kostnader och intäkter samt en ekonomisk prognos och en känslighetsanalys. Boverket har i allmänna råd om ekonomiska planer för bostadsrättsföreningar (BFS 1995:6) mer detaljerat beskrivit vilka upplysningar som bör lämnas i den ekonomiska planen.

I ett tidigare lagstiftningsärende analyserades möjligheten att ställa krav på att en mer individuellt anpassad information ska lämnas i den ekonomiska planen, t.ex. någon form av bedömning av boendekostnaden. Slutsatsen blev att det knappast skulle vara rimligt att kräva att en bostadsrättsförening ska lämna sådan information. Det pekades också på att information av det aktuella slaget kan fås från annat håll. Dessutom ansågs det finnas en risk för att sådan information invaggar en spekulant i en falsk säkerhet (se prop. 2002/03:12 s. 32 f.).

Dessa uttalanden har enligt regeringen fortfarande fog för sig. Den ekonomiska planen bör i huvudsak innehålla information om föreningens verksamhet på en övergripande nivå. Detta utesluter dock inte att det kan finnas skäl att i planen tydligare lyfta fram sambandet mellan föreningens långsiktiga hållbarhet och faktorer som direkt påverkar bostadsrättshavarnas personliga ekonomi, t.ex. i form av höjda årsavgifter.

Det kan t.ex. övervägas om det av den ekonomiska planen ännu tydligare ska framgå hur det löpande underhållsbehovet ser ut och hur det ska finansieras, hur föreningen avser att göra avskrivningar på sina byggnader eller avsättningar till fonden för yttre underhåll och hur dessa faktorer påverkar föreningens ekonomi och årsavgifternas storlek.

En annan fråga är vilket tidsperspektiv uppgifterna i planen bör ha. Enligt nuvarande regler ska uppgifterna i den ekonomiska prognosen och känslighetsanalysen avse de sex första verksamhetsåren och det elfte verksamhetsåret (se 4 a och 4 b §§ bostadsrättsförordningen). Det kan enligt regeringen ifrågasättas om det inte bör lämnas uppgifter om förhållandena på ännu längre sikt. En byggnads livslängd är vanligtvis mycket lång och underhållsbehovet ökar typiskt sett med byggnadens ålder.

Vidare kan det övervägas om de uppgifter som lämnas i den ekonomiska planen i högre grad bör tas fram på samma sätt som de uppgifter som lämnas i föreningens årsredovisning. Det har nämligen hävdats att de regler som gäller för den ekonomiska planen medger att en förening använder beräkningsmetoder som inte skulle vara tillåtna i en årsredovisning. Uppgifterna i den ekonomiska planen skulle därmed bli missvisande i förhållande till de uppgifter som ska tas in i föreningens årsredovisning.

En annan fråga som har lyfts fram är hur en bostadsrättsförening i den ekonomiska planen bör behandla en s.k. latent skatteskuld som belastar föreningens fastighet. En sådan behöver inte betalas förrän hela eller delar av fastigheten avyttras eller när föreningen upplöses. Det kan övervägas om det behövs särskilda regler om hur förekomsten av en latent skatteskuld ska redovisas i den ekonomiska planen.

Dessutom kan det övervägas om styrelsens ansvar för uppgifterna i den ekonomiska planen bör skärpas i något avseende.

Utredaren ska med dessa utgångspunkter ta ställning till

- om innehållet i den ekonomiska planen bör ändras i något avseende, och
- om styrelsens ansvar för uppgifterna i den ekonomiska planen bör skärpas.

Utredaren ska lämna de författningsförslag som övervägandena ger anledning till.

Intygsgivarna

Det är som nämns ovan bostadsrättsföreningen som utser de två intygsgivare som ska granska den ekonomiska planen. Intygsgivarna ska väljas bland dem som Boverket har gett behörighet att utfärda intyg eller bland dem som i en annan stat inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) driver en verksamhet som omfattar utfärdande av liknande intyg (se 3 kap. 3 § bostadsrättslagen och 9 § bostadsrättsförordningen).

Behörighet som intygsgivare får ges endast till den som har nödvändig utbildning i fastighetsrätt och företags- eller fastighetsekonomi samt kunskaper om byggverksamhet och förvaltning av fastigheter (se 10 § bostadsrättsförordningen). För närvarande finns det 65 personer som har getts behörighet av Boverket.

Intygsgivarnas bedömning är det viktigaste inslaget i det skyddssystem av offentlig natur som kringgärdar byggprojekt som avser bostadsrätter. Det har sagts att det nuvarande regelsystemet mot ekonomiskt ohållbara bostadsprojekt står och faller med kvaliteten av den granskning som intygsgivarna genomför (se prop. 2002/03:12 s. 41).

På senare tid har det framkommit att det finns flera svagheter i systemet. Bland annat har det sagts att jävsreglerna för intygsgivare inte är tillräckligt utvecklade. I dag är det inte tillåtet att utse någon till intygsgivare om det finns någon omständighet som kan rubba förtroendet för intygsgivarens opartiskhet. Ingen av de två intygsgivarna får heller ha någon koppling till det projekt som den ekonomiska planen avser. De får inte vara anställda hos ett företag eller någon annan som har deltagit i bildandet av bostadsrättsföreningen eller ha hjälpt till med att upprätta den ekonomiska planen (se 3 kap. 3 § bostadsrättslagen). I allmänhet finns det emellertid inget som hindrar att t.ex. ett byggföretag återkommande anlitar samma intygsgivare för att granska de ekonomiska planerna i föreningar som byggföretaget är med och bildar. Det har hävdats att detta kan

leda till att det uppstår ett lojalitetsförhållande mellan intygsgivarna och byggföretaget, vilket kan inverka negativt på förtroendet för intygsgivarna.

En närliggande fråga är om det är lämpligt att samma intygsgivare regelbundet arbetar tillsammans, vilket är möjligt i dag. Det har påståtts att ett sådant arbetssätt kan leda till att de två intygsgivarna utvecklar en intern praxis, som inte nödvändigtvis stämmer med den praxis som tillämpas av andra intygsgivare.

En idé som har förts fram i debatten är att den ena eller båda intygsgivarna ska utses av en myndighet, t.ex. Boverket, i stället för av bostadsrättsföreningen. En sådan ordning skulle kunna stärka intygsgivarnas självständighet och öka förtroendet för systemet. Samtidigt skulle emellertid kostnaderna för myndigheten och andra berörda kunna öka.

Andra sätt att stärka systemet skulle kunna vara att införa regler om att intygsgivarna ska avlägga prov innan de ges behörighet av Boverket eller att de ska underkastas ett mer preciserat utbildningskrav. Krav på återkommande prov eller utbildningar för att inte förlora behörigheten skulle också kunna ställas upp.

En intygsgivare är skadeståndsskyldig för skador som drabbar en bostadsrättsförening eller en bostadsrättshavare om intygsgivaren uppsåtligen eller av oaktsamhet åsidosätter sina åligganden (se 10 kap. 1 a § bostadsrättslagen). När den bestämmelsen infördes övervägdes om det också borde införas ett krav på ansvarsförsäkring för intygsgivare. Den dåvarande regeringen ansåg att det då inte fanns tillräckliga skäl att införa ett sådant krav (se prop. 2002/03:12 s. 49). Frågan bör nu övervägas på nytt.

Utredaren ska mot denna bakgrund ta ställning till

- om det finns anledning att skärpa regelverket kring intygsgivarna, t.ex. när det gäller utbildningskrav, kunskapsprov och jäv,
- om uppgiften att utse intygsgivare bör ligga på en myndighet, t.ex. Boverket, eller om verket på något annat sätt bör få en mer aktiv roll i sammanhanget, och

- om det bör införas ett krav på ansvarsförsäkring för intygsgivare.

Utredaren ska lämna de författningsförslag som övervägandena ger anledning till.

Skyddet för den som har tecknat ett förhandsavtal eller anmält intresse för en bostadsrätt

En bostadsrättsförening får ingå ett avtal om att i framtiden upplåta en lägenhet med bostadsrätt. Ett sådant förhandsavtal är bindande för både föreningen och förhandstecknaren. Föreningen är skyldig att upplåta lägenheten med bostadsrätt åt den som har tecknat sig för lägenheten medan förhandstecknaren å sin sida är skyldig att förvärva lägenheten med bostadsrätt (se 5 kap. 1 § bostadsrättslagen). Syftet med reglerna om förhandsavtal är främst att göra det möjligt för en bostadssökande att kunna påverka utformningen av den egna lägenheten redan under produktionen av föreningens hus (se prop. 1990/91:92 s. 84 f.).

Ett förhandsavtal får bara ingås om det finns en kalkyl över kostnaderna för projektet. Kalkylen ska vara försedd med intyg av två intygsgivare. Av intyget ska det bl.a. framgå att gjorda beräkningar är vederhäftiga och att kalkylen framstår som hållbar (se 5 kap. 3 § bostadsrättslagen).

En förening får ta emot förskottsbetalning av en förhandstecknare om Bolagsverket ger tillstånd till det. Sådant tillstånd ska ges om det finns en kostnadskalkyl och om föreningen har ställt betryggande säkerhet hos Bolagsverket för återbetalning av förskottet till förhandstecknaren (se 5 kap. 2 och 5 §§ bostadsrättslagen).

Utöver det som följer av allmänna avtalsrättsliga regler får en förhandstecknare i vissa fall säga upp och genast frånträda förhandsavtalet. Uppsägningsrätten gäller om lägenheten inte upplåts med bostadsrätt senast vid inflyttningen, om upplåtelse inte sker inom skäligen tid efter den beräknade tiden för upplåtelsen eller om de avgifter som ska betalas för bostadsrätten är väsentligt högre än de som angavs i förhandsavtalet (se 5 kap. 8 § bostadsrättslagen).

Vid sidan av förhandsavtalen förekommer det en rad olika sorters avtal eller avtalsliknande konstruktioner som syftar till att – med varierande grad av bundenhet – låta presumtiva bostadsrättsköpare anmäla sitt intresse för en lägenhet. Det kan t.ex. handla om teckningslistor, intresseanmälningar, reservationsavtal eller optionsavtal.

Ett fungerande konsumentskydd på bostadsrättsmarknaden förutsätter att det finns ett ändamålsenligt skydd även för dem som har tecknat ett förhandsavtal. Också de personer som på något annat sätt har anmält intresse för en bostadsrätt kan behöva ett rättsligt skydd, särskilt i de fall en sådan person har betalat för att få sättas upp på en teckningslista eller liknande.

I rättsfallet NJA 2013 s. 117 prövade Högsta domstolen om styrelseledamöterna i en bostadsrättsförening kunde göras skadeståndsskyldiga gentemot föreningen för en skada som uppstått på grund av ett beslut som fattades när styrelseledamöterna var de enda medlemmarna i föreningen. Högsta domstolen fann att ett beslut som fattats med samtycke av alla som var medlemmar när beslutet fattades inte kan leda till skadeståndsskyldighet för styrelseledamöterna, även om det skulle vara ett ogynnsamt beslut för föreningen och oavsett om det vid tidpunkten för beslutet fanns personer som hade ingått reservationsavtal om att teckna förhandsavtal för bostadsrätterna i föreningen.

Enligt regeringens mening kan det, bl.a. mot bakgrund av Högsta domstolens slutsats i rättsfallet, ifrågasättas om skyddet för förhandstecknare och andra blivande medlemmar är tillräckligt starkt. Skyddet kan stärkas på flera sätt. Till exempel skulle styrelseledamöternas ansvar kunna ändras så att samtycke av s.k. interimmedlemmar i en byggmästarbildad förening inte fritar ledamöterna från ansvar eller så att skadeståndsansvaret gentemot personer som ännu inte har blivit medlemmar utvidgas. Hänsyn bör dock tas bl.a. till att styrelsen måste ha rimlig handlingsfrihet för att kunna genomföra byggprojektet och till att skadeståndansvaret så långt det är möjligt bör vara förutsebart för styrelseledamöterna.

Som den dåvarande regeringen uttalade när reglerna om förhandsavtal infördes gör framför allt hänsynen till övriga

medlemmar i föreningen att den grundläggande principen om avtalsbundenhet måste respekteras även vid förhandsavtal (jfr prop. 1990/91:92 s. 92). Det kan ändå övervägas om det finns utrymme att vidga möjligheten för en förhandstecknare att säga upp avtalet. Det skulle t.ex. kunna införas en uttrycklig möjlighet att säga upp avtalet om uppförandet av bostadsrättsföreningens hus ändras på ett sätt som skadar förhandstecknaren eller föreningen.

En annan fråga som har aktualiserats i rättspraxis är om det är möjligt för en bostadsrättsförening att vid sidan av förhandsavtal använda sig av optionsavtal. I rättsfallet RH 2014:25 fann hovrätten att ett avtal var ett giltigt optionsavtal när en bostadsrättsförening förband sig att vid en senare tidpunkt låta en person få ett antal lägenheter som var upplåtna med hyresrätt upplåtna på sig med bostadsrätt. Optionsavtal omfattas inte av reglerna om förhandsavtal. Det kan övervägas om det finns anledning att införa särskilda regler för den typen av avtal, t.ex. regler till skydd för föreningen och dess medlemmar eller för föreningens motpart.

Utredaren ska mot denna bakgrund ta ställning till

- om det finns anledning att stärka det rättsliga skyddet för förhandstecknare och andra blivande föreningsmedlemmar, och
- om det bör införas särskilda regler om optionsavtal.

Utredaren ska lämna de författningsförslag som övervägandena ger anledning till.

Skyddet vid överlåtelse, pantsättning och utmätning

En bostadsrätt är lös egendom. När den överlåts mellan två privatpersoner gäller därför köplagen (1990:931). Dessutom finns det i bostadsrättslagen regler som har betydelse för det rättsliga skyddet för säljare, köpare, bostadsrättsförening och kreditgivare. Det gäller exempelvis reglerna om köparens rätt till medlemskap i föreningen (se 2 kap. bostadsrättslagen), reglerna om övergång av bostadsrätt (se 6 kap. bostadsrättslagen) och reglerna om medlems- och lägenhetsförteckning (se 9 kap. 8–11 §§ bostadsrättslagen).

Prisutvecklingen på bostadsrättsmarknaden gör det allt viktigare att det finns ett starkt skydd för alla inblandade i samband med överlåtelse och pantsättning.

De gällande reglerna kan emellertid orsaka problem. Det är t.ex. vanligt att en köpare av en bostadsrätt beviljas medlemskap i föreningen före tillträdesdagen enligt köpeavtalet. Då övergår ansvaret gentemot föreningen för t.ex. skador på lägenheten på köparen, som blir bostadsrättshavare i samband med att medlemskapet beviljas (se 6 kap. 1 och 6 §§ bostadsrättslagen). Samtidigt är det typiskt sett säljaren som bär risken mellan parterna fram till tillträdet.

Om något oväntat inträffar eller om någon av parterna inte lever upp till sina åtaganden, kan det uppstå komplicerade situationer som kan vara svåra för de inblandade att hantera. Det kan därför övervägas om övergången av rättigheter och skyldigheter inte enbart ska vara kopplad till att medlemskap i föreningen beviljas utan också till tillträdet.

Regeringen föreslår i lagrådsremissen Modernisering av lagen om ekonomiska föreningar, som beslutades den 28 maj 2015, att reglerna kring medlemsförteckningen i bl.a. bostadsrättsföreningar ska skärpas. Bland annat föreslås att revisorns ansvar för att granska att medlemsförteckningen sköts på ett korrekt sätt ska förtydligas.

I en bostadsrättsförening har även lägenhetsförteckningen stor betydelse. I denna ska det finnas uppgift om bl.a. bostadsrättshavarens namn och eventuell pantsättning av bostadsrätten (se 9 kap. 10 § bostadsrättslagen). Det kan övervägas om reglerna kring lägenhetsförteckningen bör förändras för att öka säkerheten i samband med överlåtelse och pantsättning.

Bland annat mot bakgrund av att aktörerna på bostadsrättsmarknaden i allmänhet är lekmän kan det också finnas skäl att överväga om skyddet mot rättsförluster i samband med överlåtelse och pantsättning ska stärkas på något annat sätt.

När en bostadsrätt utmäts ska Kronofogdemyndigheten underrätta bostadsrättsföreningen om utmätningen (se 6 kap. 3 § utsökningsbalken). Tidpunkten för underrättelse till föreningen har betydelse för företrädesordningen mellan å ena sidan utmätningen och å andra sidan överlåtelser och pantsättningar

av bostadsrätten. Att utmätning har gjorts har därför stor betydelse för samtliga inblandade vid t.ex. en försäljning av bostadsrätten. Det finns emellertid ingen skyldighet för bostadsrättsföreningen att i lägenhetsförteckningen ange att bostadsrätten har blivit utmätt. En sådan anteckning skulle underlätta för alla intressenter att informera sig om utmätningen.

Utredaren ska med dessa utgångspunkter ta ställning till

- om inte bara medlemskapet i föreningen utan också tillträdet till bostadsrätten ska ha betydelse för övergången av rättigheter och skyldigheter mellan bostadsrättshavare,
- om reglerna kring lägenhetsförteckningen bör skärpas och om skyddet mot rättsförluster i samband med överlåtelser och pantsättningar bör stärkas på något annat sätt, och
- om en bostadsrättsförening bör vara skyldig att anteckna i lägenhetsförteckningen att en bostadsrätt har utmäts.

Utredaren ska lämna de författningsförslag som övervägandena ger anledning till.

Bostadsrättsföreningens redovisning

En bostadsrättsförening är skyldig att sköta sin löpande bokföring i enlighet med bokföringslagen (1999:1078) och upprätta en årsredovisning i enlighet med årsredovisningslagen (1995:1554).

Årsredovisningen fyller en viktig funktion i konsumentskyddet. Genom den ska presumtiva bostadsrättköpare och andra intressenter kunna skaffa sig en rättvisande bild av föreningens ekonomiska ställning och resultat. Det är därför av stor betydelse att uppgifterna i årsredovisningen är korrekta och att de redovisas på ett tydligt och begripligt sätt. Det bör vara möjligt att förstå årsredovisningen även för en lekman.

Reglerna om hur årsredovisningen ska utformas har även en direkt betydelse för skyddet av bostadsrättsföreningens egna kapital och för föreningens långsiktiga ekonomiska stabilitet. Bland annat har reglerna om avskrivningar på föreningens byggnader betydelse för den konsolidering som bör ske för att föreningen ska kunna klara det löpande underhållet och oförutsedda utgifter. Detta syfte har också föreningens avsättningar av medel till fonden för yttre underhåll.

På senare tid har det visat sig att många bostadsrättsföreningar har använt sig av en metod för avskrivning av byggnadernas värde som leder till att avskrivningarna under en inledande tid, som kan vara lång, blir mycket låga (s.k. progressiv avskrivning). På detta sätt kan föreningen hålla nere årsavgifterna utan att behöva redovisa en förlust i årsredovisningen. Detta kan emellertid på sikt bl.a. leda till att föreningen får svårt att finansiera underhållet av sina byggnader.

Bokföringsnämnden beslutade i april 2014 att förtydliga vägledningen till sitt allmänna råd om årsredovisning i mindre ekonomiska föreningar (BFNAR 2009:1, K2). Där anges nu att linjär, degressiv och produktionsberoende avskrivning är de metoder som kan användas på byggnader och att den metod ska väljas som bäst återspeglar hur tillgångens ekonomiska värde förbrukas. Progressiv avskrivning tas inte upp som en metod som kan användas. En sådan metod är alltså normalt sett inte förenlig med god redovisningssed och de föreningar som har använt metoden måste välja en annan avskrivningsmetod. Om en sådan förening har anpassat sina årsavgifter till låga avskrivningar, kan den komma att uppvisa ett negativt resultat under lång tid efter att den har bytt till en metod med högre avskrivningar, om den inte höjer avgifterna. Detta behöver inte i sig vara ett problem – det kan hävdas att det är viktigare att en bostadsrättsförening över tid har en god likviditet än att den varje enskilt år redovisar ett positivt resultat. För en lekman kan det emellertid vara svårt att sätta det negativa resultatet i sitt sammanhang och förstå vad som ligger bakom det.

Dessutom skiljer sig principerna för avskrivning mellan Bokföringsnämndens allmänna råd för mindre ekonomiska föreningar (K2) och nämndens huvudregelverk för årsredovisning och koncernredovisning (BFNAR 2012:1, K3). Redovisningen i två i övrigt lika föreningar kan med tiden komma att skilja sig åt avsevärt beroende på att föreningarna har valt att tillämpa olika allmänna råd. Detta gör det svårare att jämföra föreningarna.

Verksamheten i en bostadsrättsförening är sådan att intressenternas behov av information kan skilja sig från vad som gäller för företag i övrigt. Det har därför hävdats att det är

så svårt att utifrån årsredovisningen bedöma en bostadsrättsförenings ekonomiska ställning och resultat att föreningens ekonomi inte får tillräckligt genomslag på prissättningen av bostadsrättslägenheterna. Om allt annat är lika skulle en bostadsrätt i en förening med svag ekonomi kunna få samma pris vid en överlåtelse som en bostadsrätt i en förening med god ekonomi, trots att den ekonomiska risken kan vara betydligt högre i föreningen med svag ekonomi.

Det kan mot denna bakgrund övervägas om årsredovisningen i en bostadsrättsförening bör fokusera på andra uppgifter än vad redovisningen i andra företag gör, så att viss information som är särskilt viktig för föreningens intressenter lyfts fram på ett tydligare sätt. Det skulle t.ex. kunna handla om en kassaflödesanalys eller en beskrivning av hur det framtida underhållsbehovet kan komma att påverka bostadsrättshavarnas personliga ekonomi, t.ex. i form av höjda årsavgifter.

Av betydelse för denna fråga är att Bokföringsnämnden i maj 2015 uttalade att föreningar som tillämpar nämndens allmänna råd för mindre ekonomiska föreningar (K2) inte kan upprätta en kassaflödesanalys med stöd av det regelverket eller låta en kassaflödesanalys upprättad enligt andra regler ingå i årsredovisningen. Detta kan innebära att det krävs lagändringar för att en bostadsrättsförening ska kunna tillhandahålla sådan information i sin årsredovisning.

Enligt regeringen är det vidare helt centralt att en bostadsrättsförening har långsiktig möjlighet att sköta sitt underhåll. Det har ifrågasatts om reglerna om avskrivning på föreningens byggnad är det mest ändamålsenliga sättet att uppnå detta. Ett alternativ skulle kunna vara att lägga ökad vikt vid avsättningar till fonden för yttre underhåll.

I sammanhanget bör det dock beaktas att svensk redovisningslagstiftning sedan lång tid har präglats av en strävan efter enhetliga regler för olika företag. Så långt det är möjligt bör olika företag kunna jämföras med varandra, även om de är av olika storlek eller form eller är verksamma i olika branscher.

Utredaren ska med dessa utgångspunkter ta ställning till

- på vilket eller vilka sätt som en bostadsrättsförening bör säkerställa att det kommer att finnas tillräckliga medel för att möta det långsiktiga underhållsbehovet, och
- om det i en bostadsrättsförenings årsredovisning bör lyftas fram uppgifter som är särskilt viktiga för en sådan förenings intressenter.

Utredaren ska lämna de författningsförslag som övervägandena ger anledning till.

Fastighetsmäklarens informationsgivning

Fastighetsmäklare fyller en viktig funktion vid överlåtelser av bostadsrättslägenheter. De anlitas också i viss utsträckning vid upplåtelse av nyuppförda lägenheter. Mäklaren ska ta till vara både säljarens och köparens intressen. Han eller hon ska ge tilltänkta köpare och säljare de råd och upplysningar som de kan behöva om bostadsrättslägenheten samt om andra förhållanden som har samband med överlåtelser, se 8 och 16 §§ fastighetsmäklarlagen (2011:666).

En fastighetsmäklare ska vidare tillhandahålla en tilltänkt köpare som är konsument en skriftlig beskrivning av bostadsrättslägenheten (objektsbeskrivning). Denna ska bl.a. innehålla uppgifter om pantsättning av bostadsrätten, andelstal, lägenhetens storlek, årsavgift, beslutade ändringar av lägenheten och driftskostnader. Mäklaren ska även tillhandahålla föreningens stadgar och den senast tillgängliga årsredovisningen. Om det inte finns någon årsredovisning, ska föreningens ekonomiska plan tillhandahållas (se 18 § fastighetsmäklarlagen).

Om utredaren i någon annan del av uppdraget kommer fram till att en bostadsrättsförening bör ta fram andra uppgifter än i dag eller att informationen bör presenteras på ett nytt sätt, kan det finnas skäl att göra motsvarande ändringar i objektsbeskrivningen eller i mäklarens övriga informationsgivning.

Utredaren ska därför ta ställning till

- om reglerna om fastighetsmäklarens informationsgivning vid förmedling av en bostadsrätt bör ändras.

Utredaren ska lämna de författningsförslag som övervägandena ger anledning till.

Underhåll och förändring av bostadsrättshavarens lägenhet

När en lägenhet upplåts med bostadsrätt ligger det primära ansvaret för underhållet av lägenheten på bostadsrättshavaren. Han eller hon ska på egen bekostnad hålla lägenheten i gott skick, om inte något annat har bestämts i stadgarna. Bostadsrättshavaren svarar dock inte för reparation av ledningar för bl.a. avlopp, värme och vatten om föreningen har försett lägenheten med ledningarna och dessa tjänar fler än en lägenhet. För reparationer på grund av brand, vattenskador och ohyra svarar bostadsrättshavaren bara i vissa fall (se 7 kap. 12 § bostadsrättslagen).

Om bostadsrättshavaren försummar sitt underhållsansvar i sådan utsträckning att någon annans säkerhet äventyras eller det finns risk för omfattande skador på någon annans egendom och inte efter uppmaning avhjälpes bristen, får föreningen avhjälpa bristen på bostadsrättshavarens bekostnad (se 7 kap. 12 a § bostadsrättslagen).

Föreningen kan i stadgarna modifiera bostadsrättshavarnas underhållsansvar. Exempelvis kan föreningen ta på sig ansvar för underhåll som annars skulle ligga på bostadsrättshavarna. Det är dock inte möjligt att utsträcka en bostadsrättshavarens underhållsansvar till att avse sådant som inte hör till den egna lägenheten.

Gränsdragningen mellan vad som omfattas av bostadsrättshavarens respektive föreningens underhållsansvar är emellertid inte helt klar. Inte minst gäller detta när mark har upplåtits tillsammans med bostadsrätten, men även i andra situationer råder det osäkerhet om vad som gäller. Svårigheten att avgöra vem som ansvarar för en viss åtgärd orsakar problem i många bostadsrättsföreningar.

En närliggande fråga rör bostadsrättshavarens rätt att bygga om och göra andra större förändringar i sin lägenhet. Enligt 7 kap. 7 § bostadsrättslagen måste bostadsrättshavaren begära styrelsens tillstånd för att få utföra en åtgärd som innefattar ingrepp i en bärande konstruktion, ändring av befintliga ledningar för avlopp, värme, gas eller vatten eller någon annan väsentlig förändring av lägenheten. Om åtgärden inte är till påtaglig skada

eller olägenhet för föreningen, ska styrelsen lämna tillstånd till den. Bestämmelsen fick sin nuvarande lydelse år 2003. Ett av syftena med de ändringar som då gjordes var att reglerna skulle bli tydligare (se prop. 2002/03:12 s. 60 f.). Det har emellertid visat sig att reglerna fortfarande är svåra att tillämpa och att det inte sällan uppstår konflikter om huruvida en åtgärd är tillåten.

Ett särskilt problem är att det kan vara svårt att få till stånd en överprövning av ett styrelsebeslut att inte tillåta en viss åtgärd. Bostadsrättshavaren är hänvisad till att i en fastställelse-talan vid tingsrätten yrka att domstolen ska förklara att bostadsrättshavaren har rätt att vidta åtgärden. Ett sådant förfarande är komplicerat och kostsamt. Därför är det inte ovanligt att bostadsrättshavare väljer att ignorera styrelsens beslut och genomför förändringarna utan tillåtelse. I det läget är föreningen hänvisad till att kräva återställelse vid tingsrätten.

Det skulle enligt regeringens mening vara en stor fördel om styrelsens beslut i dessa fall kunde överprövas på ett enklare och billigare sätt än i dag. En sådan överprövning skulle t.ex. kunna göras av hyresnämnden, som har behörighet i flera andra frågor på bostadsrättsområdet.

Även när det gäller större om- eller tillbyggnader av föreningens hus finns det tillämpningsproblem. Om en sådan åtgärd innebär att en bostadsrättshavares lägenhet förändras eller i sin helhet behöver tas i anspråk av föreningen, är utgångspunkten att åtgärden inte får genomföras om bostadsrättshavaren inte accepterar det. Om bostadsrättshavaren inte ger sitt samtycke, kan åtgärden ändå genomföras om stämman beslutar det med två tredjedelars majoritet och om beslutet dessutom godkänns av hyresnämnden (se 9 kap. 16 § första stycket 2 bostadsrättslagen).

Vid större om- eller tillbyggnadsåtgärder kan det vara svårt för föreningen att i förväg avgöra vilka lägenheter som kommer att beröras av arbetet på ett sådant sätt att de aktuella reglerna blir tillämpliga. Detta kan medföra att föreningen måste tillfråga många medlemmar i onödan. De medlemmar som inte ger sitt samtycke eller som inte går att nå blir föreningens motparter i hyresnämnden. Förfarandet kan dra ut på tiden och bli kostsamt för alla inblandade. Det bör övervägas om reglerna kan ändras

så att tillämpningsområdet blir tydligare och förfarandet mindre komplicerat.

Utredaren ska därför ta ställning till

- om bostadsrättshavarnas och föreningens underhållsansvar bör ändras i något avseende,
- om reglerna om bostadsrättshavarens rätt att förändra lägenheten bör ändras, t.ex. genom att det införs en särskild möjlighet till överprövning av styrelsebeslut, och
- om reglerna för om- eller tillbyggnader som berör en bostadsrättshavares lägenhet bör ändras.

Utredaren ska lämna de författningsförslag som övervägandena ger anledning till.

Arbetets bedrivande och redovisning av uppdraget

Utredaren ska inhämta synpunkter från de myndigheter, organisationer och intressenter i övrigt som är berörda.

Utredaren ska allsidigt och grundligt belysa de kortsiktiga och långsiktiga konsekvenserna av de förslag som lämnas. I det ingår bl.a. att analysera förslagets betydelse för bostadsmarknaden, för bostadsrättsföreningarna och deras medlemmar, för presumtiva köpare av en bostadsrätt och för samhället i övrigt.

När det gäller uppdraget att ta ställning till om det finns anledning att skärpa regelverket kring intygsgivarna ska utredaren följa och beakta genomförandet av det moderniserade yrkeskvalifikationsdirektivet, i synnerhet i fråga om de krav för att ett yrke ska få regleras som ställs upp i direktivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/55/EU av den 20 november 2013 om ändring av direktiv 2005/36/EG om erkännande av yrkeskvalifikationer och förordning [EU] nr 1024/2012 om administrativt samarbete genom informations-systemet för den inre marknaden [IMI-förordningen]).

Utredaren ska redovisa vilka konsekvenser de förslag som lämnas kan få för jämställdheten mellan kvinnor och män.

Utredaren ska beräkna de ekonomiska konsekvenserna av de förslag som läggs fram. Om förslagen kan förväntas leda till kostnader för det allmänna, ska förslag till finansiering lämnas.

Uppdraget ska redovisas senast den 14 april 2017.

(Justitiedepartementet)