

Avreglerad bostadsmarknad

Del II

Slutbetänkande av utredningen om statens stöd
för bostadsfinansieringen

SOU

1992:47

the 1990s, the number of people in the UK who are aged 65 and over has increased from 10.5 million to 13.5 million, and the number of people aged 75 and over has increased from 4.5 million to 6.5 million (Office for National Statistics 2000).

There is a growing awareness of the need to address the needs of older people, and the need to ensure that the health care system is able to meet the needs of older people. The Department of Health (2000) has published a strategy for older people, which sets out the government's commitment to older people and the need to ensure that the health care system is able to meet the needs of older people.

The strategy for older people is based on the following principles: (1) older people should be able to live in their own homes for as long as possible; (2) older people should be able to live independently; (3) older people should be able to participate in the community; (4) older people should be able to access the health care system when they need it; and (5) older people should be able to access the social care system when they need it.

The strategy for older people is based on the following principles: (1) older people should be able to live in their own homes for as long as possible; (2) older people should be able to live independently; (3) older people should be able to participate in the community; (4) older people should be able to access the health care system when they need it; and (5) older people should be able to access the social care system when they need it.

The strategy for older people is based on the following principles: (1) older people should be able to live in their own homes for as long as possible; (2) older people should be able to live independently; (3) older people should be able to participate in the community; (4) older people should be able to access the health care system when they need it; and (5) older people should be able to access the social care system when they need it.

The strategy for older people is based on the following principles: (1) older people should be able to live in their own homes for as long as possible; (2) older people should be able to live independently; (3) older people should be able to participate in the community; (4) older people should be able to access the health care system when they need it; and (5) older people should be able to access the social care system when they need it.

The strategy for older people is based on the following principles: (1) older people should be able to live in their own homes for as long as possible; (2) older people should be able to live independently; (3) older people should be able to participate in the community; (4) older people should be able to access the health care system when they need it; and (5) older people should be able to access the social care system when they need it.

The strategy for older people is based on the following principles: (1) older people should be able to live in their own homes for as long as possible; (2) older people should be able to live independently; (3) older people should be able to participate in the community; (4) older people should be able to access the health care system when they need it; and (5) older people should be able to access the social care system when they need it.



Statens offentliga utredningar

1992:47

Finansdepartementet

Avreglerad bostadsmarknad

Del II

Slutbetänkande av utredningen om statens stöd för
bostadsfinansieringen
Stockholm 1992

SOU och Ds kan köpas från Allmänna Förlaget, som också på uppdrag av regeringskansliets förvaltningskontor ombesörjer remissutsändningar av dessa publikationer.

Adress: Allmänna Förlaget
Kundtjänst
106 47 Stockholm
Tel 08/739 96 30
Telefax: 08/739 95 48

Publikationerna kan också köpas i Informationsbokhandeln, Malmtorgsgatan 5, Stockholm.

REGERINGSKANSLIETS
OFFSETCENTRAL
Stockholm 1992

ISBN 91-38-13057-2
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Bo Lundgren

Genom beslut den 12 december 1991 bemyndigade regeringen det statsråd som har till uppgift att föredra ärenden om bostadsväsendet att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att lägga fram förslag om statens stöd för bostadsfinansieringen. Med stöd av detta bemyndigande förordnades samma dag Georg Danell som särskild utredare.

Till sekreterare i utredningen förordnades samtidigt Per-Åke Eriksson.

Som sakkunniga har deltagit Ingemar Hansson, Staffan Lidström, Olle Lindgren och Urban Zetterquist samt fr.o.m. den 23 mars 1992 Claes Thimrén och fr.o.m den 10 april 1992 Hans Ling. Som experter har deltagit Sonny Modig och Peter Rosén. I arbetet har jag vidare i olika frågor biträttats av tjänstemän i finansdepartementet. Ulla Sörensen har medverkat som assistent.

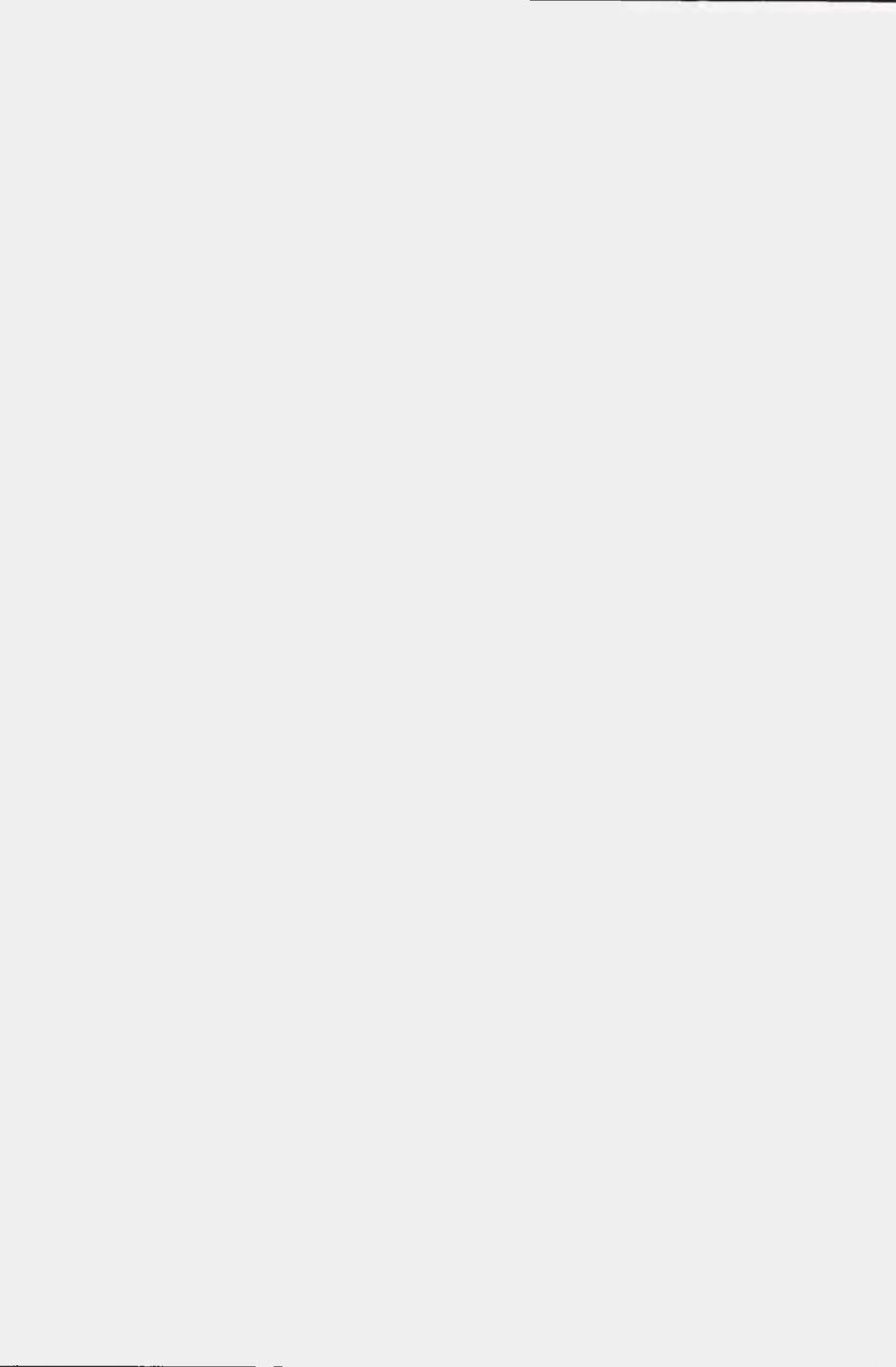
Den 18 mars 1992 överlämnade jag mina förslag om avreglering av bostadsstödet samt om räntebidragens utformning och storlek. Härmed överlämnar jag mina förslag om beskattning, bostadssparande och regelförenklingar i allmänhet inom bostadsförsörjningens område.

Särskilt yttrande har lämnats av Olle Lindgren.

Stockholm i maj 1992

Georg Danell

/Per Åke Eriksson



Innehåll

| | |
|---|-----------|
| Sammanfattning | 9 |
| 1 Inledning | 15 |
| 2 Beskattning av boende och fastighetsägande | 19 |
| 2.1 Allmänt | 19 |
| 2.2 Fastighetsskatt | 21 |
| 2.3 Mervärdeskatt, energiskatter m.m. | 24 |
| 2.4 Reavinstbeskattning av privatbostäder | 25 |
| 2.5 Stämpelskatt | 27 |
| 2.5.1 Lagfart på fast egendom | 27 |
| 2.5.2 Inteckning i fastighet | 28 |
| 2.6 Beskattningen av bostadskooperationens garantifond | 30 |
| 2.7 Inkomstbeskattning av näringsfastigheter | 31 |
| 2.7.1 Skattesatser | 31 |
| 2.7.2 Reserveringsmöjligheter | 32 |
| 2.7.3 Ränfefördelning | 33 |
| 2.7.4 Förutsättningar för enskild näringsverksamhet | 33 |
| 2.8 Beskattning av allmännyttiga bostadsföretag | 34 |
| 2.9 Värdeminskningsavdrag för näringsfastigheter | 35 |
| 2.10 Skattefria avsättningar för framtida underhålls- och reparationsåtgärder | 37 |
| 3 Fastighetsskatt och räntebidrag | 41 |
| 3.1 Utgångspunkter | 41 |
| 3.2 Bakgrund till skillnader i räntebidrag | 42 |
| 3.3 Fastighetsskatt ersätts med schablonintäkt för egna hem | 44 |
| 3.4 Sänkt skatt och sänkta räntebidrag för bostadsrätt | 48 |
| 3.5 Förslag för nyproducerade hyresrättshus | 50 |
| 3.6 Skattesänkningar som minskar bidragsbehovet | 54 |
| 3.6.1 Slopad särregel för underhålls- och reparationsfonder | 55 |

| | | |
|-------|--|----|
| 3.6.2 | Skattelättnad för underhålls- och reparationskostnader även mot fastighetsskatt | 55 |
| 3.7 | Reducerade räntebidrag för reparationer, underhåll och andra nyinvesteringar än nyproduktion | 56 |
| 3.7.1 | Utgångspunkter | 56 |
| 3.7.2 | Slopat räntestöd för reparationer och underhåll | 57 |
| 3.7.3 | Reducerade bidrag för genomgripande underhåll i hyreshus | 58 |
| 3.8 | Statsfinansiella effekter | 59 |
| 4 | Bosparande | 61 |
| 4.1 | Utgångspunkter för förslaget om bosparande | 61 |
| 4.2 | Befintliga former för bosparande | 64 |
| 4.2.1 | Lagfästa regler om sparande för bostadsändamål | 64 |
| 4.2.2 | Förekommande bosparsystem | 65 |
| 4.3 | Förslag om statligt stöd till bosparande | 68 |
| 4.3.1 | Bostadsinvesteringar som berättigar till stöd | 68 |
| 4.3.2 | Krav på sparande för att erhålla stöd | 69 |
| 4.3.3 | Stödets form och storlek samt stödberättigade | 70 |
| 4.3.4 | Sparformer | 72 |
| 4.4 | Konsekvenser av sparreglerna för den enskilde spararen | 74 |
| 4.5 | Statsfinansiella kostnader | 74 |
| 4.6 | Konsekvenser för gällande regler om ungdomsbosparande och om bosparlån med anknytning till allemanssparandet | 76 |
| 5 | Förenklingar i syfte att pressa kostnaderna i bostadsproduktionen | 77 |
| 5.1 | Inledning | 77 |
| 5.1.1 | Utredningsuppdraget | 77 |
| 5.1.2 | Utredningsarbetet | 78 |
| 5.2 | Nuvarande ordning | 78 |
| 5.2.1 | Gällande regelverk | 78 |
| 5.2.2 | Regler som påverkar kostnaderna för bostadsbyggandet | 80 |
| 5.2.3 | Kostnader som styrs av myndigheternas beslut | 81 |
| 5.2.4 | Utredningens bedömning | 84 |
| 5.3 | Pågående utvecklingsarbeten rörande plan- och byggregleringar | 84 |
| 5.3.1 | Utvärdering av PBL | 84 |

| | | |
|----------|--|------------|
| 5.3.2 | Inrättande av en besvärsnämnd | 86 |
| 5.3.3 | Boverkets föreskrifter | 86 |
| 5.4 | Översyn av planprocessen | 88 |
| 5.4.1 | Gällande regler | 89 |
| 5.4.2 | Utredningens bedömning | 91 |
| 5.5 | Översyn av krav på byggnader | 92 |
| 5.5.1 | Kravet på driftsekonomi m.m. | 92 |
| 5.5.2 | Regelinventering | 93 |
| 5.6 | Översyn av ansvarsfrågor | 94 |
| 5.7 | Översyn av bygglovsförfarandet | 95 |
| 5.7.1 | Nuvarande regler om bygglov och kontroll | 95 |
| 5.7.2 | Konsekvenser av EES-avtalet | 97 |
| 5.7.3 | Utredningens bedömning | 101 |
| 5.8 | Förslag till ändringar i PBL | 106 |
| 5.8.1 | Utformning och färg | 106 |
| 5.8.2 | Planreglering av utformning och färg | 108 |
| 5.8.3 | Trevnad och ändamålsenlighet | 109 |
| 6 | Avreglering inom andra områden | 113 |
| 6.1 | Lag om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande | 113 |
| 6.2 | Lag om byggnadstillstånd m.m. | 116 |
| 6.3 | Allmännyttiga bostadsföretag | 118 |
| | Särskilt yttrande av Olle Lindgren | 121 |

Sammanfattning

Utredningens tidigare betänkande "Avreglerad bostadsmarknad" (SOU 1992: 24) innehöll förslag dels om avreglering vid bestämning av räntebidrag, dels om en successiv avveckling av räntesubventionerna, dels om hur den statliga kreditgarantin för lånefinansiering av ny- och ombyggnad av bostäder bör utformas. Regeringen har, efter en remissomgång, lagt fram en proposition i huvudsak i enlighet med utredningens förslag.

Förutom angelägna förenklingar är förslagen utformade för att åstadkomma en press på produktionskostnaderna. Vidare avser förslagen att bidra till en sänkning av ränteläget. Förslagen innebär dessutom att bostadssektorn inte längre skall vara avskärmad från förändringar av ekonomin och den ekonomiska politiken. Förutsättningen för att alla skall ha möjlighet att få en god bostad till ett rimligt pris är att den allmänna ekonomiska politiken är framgångsrik. Särskilt viktigt är att inflationen kan bekämpas, sparandet främjas och statens utgifter minskas. Därmed skapas förutsättningar för såväl lägre ränta som skattesänkningar och ekonomisk tillväxt.

Med utgångspunkt från detta synsätt lägger utredningen fram förslag på skatteområdet och beträffande statens räntestöd o.d. till underhållsåtgärder m.m. Utredningen lägger också fram förslag om statligt stöd till bosparande. Vidare föreslår utredningen förändringar, i framför allt plan- och bygglagen men även på vissa andra områden, i syfte att avregleringar skall förbättra förutsättningarna för lägre kostnader i bostadsproduktionen och fastighetsförvaltningen.

Beskattningen av boende och fastighetsägande

Utredningen har gjort en genomgång av de olika skatter som omfattar boende och fastighetsägande. Flera av dessa skattefrågor är föremål för annat utredningsarbete, remissbehandling, beredning i regeringskansliet eller har kommit till uttryck i en proposition och är föremål för riksdagsbehandling. Det gäller bl.a. reavinstbeskattning av privat-

bostäder, mervärdesskatt och uttagsbeskattning i fastighetsförvaltning, inkomstbeskattning av näringsfastigheter, beskattning av bostadsrättsföreningar och s.k. allmännyttiga bostadsföretag. Utredningen har därför inte funnit anledning att lägga fram egna förslag till hur beskattningen bör vara utformad i dessa fall.

Utredningens förslag inom skatteområdet syftar framför allt till att undanröja kvarvarande brister i neutralitet mellan olika upplåtelseformer och fastighetsägarkategorier.

En målsättning är att det i framtiden inte skall finnas behov av ett särskilt bidragssystem för att kompensera ägare av hyresrättshus för den avdragsrätt som föreligger vid beskattning av hushållen.

För nyproducerade hyresrättshus med värdeår 1993 eller senare föreslås att fastighetsskatten slopas. För ny- eller ombyggda hyresrättshus fr.o.m. 1993 bör avvecklingen av räntebidragen fortsätta även under den föreslagna 25-procentsnivån tills räntebidrag inte längre utgår. Därmed kommer man att kunna aveckla räntebidragen fullt ut.

Bidragsbehovet kan också minskas genom att alla underhålls- och reparationsåtgärder blir omedelbart avdragsgilla. Underskott i förvärvskälla, dock högst årets avdrag för underhåll och reparationer avseende bostadsfastigheter, föreslås ge en skattereduktion på 30 % som avräknas mot fastighetsskatten. Med en sådan ordning kan räntestödet till reparations- och underhållsåtgärder, det s.k. RBF-stödet, slopas för åtgärder som vidtas fr.o.m. den 1 januari 1994. Vidare kan räntebidragsandelen för s.k. genomgripande underhållsåtgärder i hyreshus sänkas till samma omfattning som för egnahem.

Fastighetsskatten tas bort för egnahem och ersätts med en schablonintäkt på 6 % av taxeringsvärdet. Vidare föreslås att bostadsrättsföreningar beskattas i inkomstslaget kapital med 25 % samtidigt som bostadsrättsföreningars underskott får dras av hos delägarna i inkomstslaget kapital.

Bostadsrättsföreningar får räntebidrag och schablonintäkt på samma sätt som för egnahem.

Utredningen har sett det som ett viktigt mål att de skattemässiga förutsättningarna för näringsfastigheter skall vara likvärdiga med de förutsättningar som gäller för övrig näringsverksamhet. Särskilt i samband med att stödet för underhållsåtgärder avses att avvecklas blir detta viktigt. Mot denna bakgrund föreslås att värdeminskingsavdrag tillåts med 4 % i stället för närvarande 2 %. Det innebär att värdeminskingsavdraget bättre kommer att motsvara den faktiska ekonomiska livslängden för näringsfastigheter. Vidare föreslås att för näringsfastig-

heter bör tillåtas avsättningar för skatteutjämningsreserv med motsvarande 25 % av hyresintäkterna.

Utredningen föreslår även att stämpelskatten för lagfart i fast egendom och för in-teckning i fastighet skall uppgå till 1,5 % av värdet resp. av det in-tecknade beloppet. Denna skattesats bör vara densamma för alla fastighetsägarkategorier och oavsett för vilket ändamål fastigheten används.

I avsikt att undanröja brister i neutraliteten föreslår utredningen också att lagen om avdrag vid inkomsttaxeringen för bidrag till Stiftelsen Bostadskooperationens garantifond upphävs. Enligt utredningens uppfattning väger skälen för att upphäva skattefördelarna för bostadskooperationen tyngre än att införa liknande fördelar för andra fastighetsägarkategorier.

Att helt kunna eliminera alla tänkbara skilda ekonomiska förutsättningar mellan olika upplåtelseformer torde inte vara möjligt, vare sig genom särskilda bidragssystem eller genom skatteregler. De skilda ekonomiska förutsättningarna är av sådan karaktär att det inte är möjligt att i förväg avgöra om de innebär för- eller nackdelar för de boende. Enligt utredningens uppfattning bör de föreslagna ändringarna leda till en rimlig balans mellan olika upplåtelseformer. Kvarvarande olikheter på grund av skillnader i systemen för företagsbeskattning och beskattning av hushållen eller på grund av skilda marknadsförutsättningar i allmänhet, torde inte påverka hushållens val av bostad på ett negativt sätt.

Bosparande

I utredningens direktiv slås fast att målen för bostadspolitiken är att alla skall ha möjlighet till en god bostad till ett rimligt pris och att var och en skall ha inflytande över sin egen situation. En investering i en bostad kan således inte jämföras med vilken som helst annan investering som ett hushåll genomför. Det är av särskilt intresse att hushållen på bostadsmarknaden ges möjligheter att själva bestämma över de investeringar i bostäder som de gör. Det sker bäst genom att de äger sina bostäder. Härav följer att de generella stimulanser till sparande för investeringar som den låga skattesatsen för kapitalinkomster innebär bör kompletteras med särskilda stimulanser som underlättar för hushållen att anskaffa en egen bostad.

Utredningen föreslår därför att staten skall ge ett stöd i form av en statlig skattefri bosparprenie på 10 % av de ackumulerade nettoinsättningarna i sparandet. Stödet utbetalas då bostad har anskaffats. Bosparprenie utgår för månatliga nettoinsättningar på högst 1 000 kr eller för ackumulerade nettoinsättningar på högst 120 000 kr. Bosparprenien skall lämnas till den som har gjort premieberättigande nettoinsättningar i sparandet på minst 24 000 kr.

Bosparprenie skall ges till köp av permanentbostad inom landet. Stöd utgår både för köp av småhus och bostadsrätt, såväl på andrahandsmarknaden som vid nyproduktion.

Var och en som är folkbokförd här i landet får ansluta sig till bosparandet. Bosparandet bör alltså vara individbaserat - ej hushållsbaserat. Bosparprenie kan utgå till en individ först det år individen fyller 18 år.

Sparande får ske inom de sparformer som erbjuds inom ramen för allemanssparandet samt på inlåningskonto i bank eller sparkassa eller i värdepappersfond. Sparmedel får, med de begränsningar som i övrigt följer av reglerna för de skilda sparformerna, flyttas inom de sparformer som är anslutna till bosparandet utan att rätten till bosparprenie påverkas.

Förenklningar i syfte att pressa produktionskostnaderna

Som tidigare anförts är det angeläget att pressa produktionskostnaderna inte enbart i den renodlade produktionsprocessen utan också genom att förändra olika bestämmelser och myndigheters agerande som påverkar produktionskostnaderna. Därför lägger utredningen fram förslag på förändringar och översyn av olika delar av plan- och bygglagen.

Utredningen belyser en rad regler som skapar långa beslutsprocesser och fördyrar planering av bostadsbyggande. Det gäller t.ex. samrådet i planeringsarbetet, som utan att ge något direkt inflytande utanför sakägarkretsen ändå förorsakar ett administrativt merarbete och en förlängd beslutsprocess. Utredningen pekar på möjliga vägar att förkorta tiden som åtgår för myndigheternas arbete. Bl.a. anvisas möjligheten att ta bort bygglovet inom detaljplanelagt område.

Utredningen föreslår en översyn av PBL för att kunna minska handläggningstider och kostnader, utan att rättssäkerhetsaspekter för berörda intressenter åsidosätts. I det sammanhanget bör också konsekvenserna av EES-avtalet vägas in. Utredningen föreslår regeringen

överbäga att skapa en särskild lag för de delar i PBL som innehåller tekniska krav.

I översynen bör man också göra en genomgång i syfte att ta bort onödiga bestämmelser som inte bottenar i krav på hälsa, säkerhet, hushållning med icke förnybara gemensamma resurser eller grundläggande sociala behov. Enligt utredningen bör man kunna utgå från att fastighetsägaren eller byggherren själv har ett ekonomiskt intresse av att byggnaden utformas på ett optimalt sätt. Detta synsätt bör också komma till uttryck när det gäller ansvaret för fel i byggnader.

Utredningen anser att bestämmelserna om byggnadernas utformning och färg bör ändras så att de främst skall användas för att kunna hindra en utformning som är direkt oacceptabel. Inom en sådan ram bör byggherren ges större frihet att själv välja utformning, fasad- och takmaterial, färgsättning etc.

Utredningen föreslår också att de uttryckliga bestämmelserna i lag om att byggnader skall vara lämpliga för sitt ändamål och ge möjlighet till trevnad tas bort. Enligt utredningens uppfattning bör man även i detta avseende kunna utgå från att byggherren har tillräckligt intresse att utforma byggnader så att de boendes intressen tillgodoses. Därmed möjliggörs en generell användning av idéer om bostadsutformning som hittills bara kunnat användas undantagsvis och efter myndigheternas särskilda behandling.

Avregleringar på andra områden

Även på andra områden inom bostadssektorn förekommer bestämmelser som är förlegade och som bör tas bort eller förändras.

Enligt utredningens uppfattning bör lagen om kommunala åtgärder till bostadsförsojningens främjande från 1947 nu upphävas. Kommunernas verksamhet på detta område bör i stället följa de allmänna reglerna i kommunallagen. Vissa bestämmelser i bostadsförsojningslagen behålls men införs kommunallagen eller i annan lag där dessa bestämmelser bättre hör hemma.

Även lagen om byggnadstillstånd bör upphävas. Särskild reglering av byggarbetsmarknaden är en så långtgående åtgärd att den bör underställas riksdagens prövning om behov av reglering skulle uppstå.

De förslag om beskattning och bidragsregler som nu läggs fram innebär bl.a. att de allmännyttiga bostadsföretagen kommer att verka på samma ekonomiska och andra villkor som andra fastighetsägare. Utredningen

föreslår därför att särregler för allmännyttiga bostadsföretag tas bort ur lagar och förordningar.

Utredningen föreslår regeringen att sända förslagen på remiss till den 1 september. Några av förslagen borde därefter och efter sedvanlig beredning kunna föreläggas riksdagen för beslut. Vissa utredningsförslag bör samordnas med förslag från andra utredningar. Andra frågor, framför allt på plan- och bygglagens område, bör utredas ytterligare. Utredningen vill framhålla vikten av samordning i det fortsatta arbetet med att reformera bostadssektorn.

1 Inledning

I utredningens föregående betänkande *Avreglerad bostadsmarknad* (SOU 1992: 24) redovisades bl.a. bakgrunden till den snabba ökningen av statens kostnader för räntesubventioner till ny- och ombyggda bostäder. De huvudsakliga orsakerna är hänförliga till dels en snabb ökning av produktionskostnaderna, dels ökande räntekostnader till följd av ett höjt ränteläge.

Av betänkandet framgår att det allmänna ränteläget främst påverkas av internationella förhållanden. Ett system med generösa räntesubventioner till en i det närmaste fullständig lånefinansiering av bostadsbyggandet bidrar dock både till att räntenivån blir högre i Sverige jämfört med vår omvärld och till att räntorna för långivning till bostadssektorn tenderar att ligga högre än för statsobligationer. Utredningens förslag syftar till att i möjligaste mån medverka till att en sådan utveckling av räntekostnaderna bryts. En viktig del i detta består i att fastighetsägaren skall bidra med en större egen kapitalinsats. En sådan ordning innebär att fastighetsägaren får ta ett större eget ekonomiskt ansvar för byggnadsinvesteringen. Samtidigt bidrar detta till stadga i systemet och gör det mindre räntekänsligt både för fastighetsägare och för staten. Vidare bör en sådan ordning bidra till att öka förtroendet för den ekonomiska politiken och den svenska bostadsmarknaden hos placerare på kapitalmarknaden.

I föregående betänkande visades också att sedan 1974, då nuvarande räntebidragssystem infördes, har produktionskostnaderna ökat dubbelt så snabbt som priserna för andra varor och tjänster som hushållen köper. Även om det kan finnas flera förklaringar till den snabba produktionskostnadsökningen, fann utredningen att det hittillsvarande räntebidragssystemet inte utformats för att i tillräckligt hög grad motverka produktionskostnadsökningar. Utredningen har därför i sina förslag eftersträvat en ordning som i högre grad skall verka återhållande på produktionskostnadsökningar. Genom ett schablonmässigt bestämt bidragsunderlag, detsamma för alla hus och för alla delar av landet, kommer bidragens storlek att vara oberoende av den faktiska produktionskostnaden. Genom att bidraget dessutom föreslås utgå i form av en viss andel av en

beräknad räntekostnad erhålls en ökad räntekänslighet för låntagaren. Även detta bör verka återhållande på produktionskostnaderna. En sådan ordning innebär att höga eller ökade produktionskostnader endast kommer att accepteras om de boende anser att de motsvarar vad det är värt att betala för den färdiga bostaden. Därigenom erhålls också en kraftfull dämpning av inflationen, vilket är en grundläggande förutsättning för en framgångsrik ekonomisk politik.

Genom det föreslagna bidragssystemet kommer bostadssektorn inte som tidigare att vara avskärmd från allmänna förändringar av ekonomin och från den ekonomiska politiken. I utredningsdirektiven har angetts att en viktig målsättning är att bostadssektorn i högre grad inordnas under de förutsättningar som gäller för den allmänna ekonomiska politiken. De grundläggande målen för bostadspolitiken, dvs. att alla skall ha möjlighet till en god bostad till ett rimligt pris, kan inte uppnås utan en framgångsrik allmän ekonomisk politik där bostadspolitiken ingår som en viktig del. Även bostadspolitiken måste utformas så att inflationen kan bekämpas, sparandet främjas och statens utgifter minskas. Med minskade statliga utgifter skapas möjligheter att sänka skatterna och därmed skapa bättre förutsättningar för den ekonomiska tillväxt som är en grundläggande förutsättning för en fortsatt hög bostadsstandard.

Sedan utredningen lämnade sitt betänkande Avreglerad bostadsmarknad har utredningen bedrivit arbetet vidare i enlighet med de angivna målsättningarna i utredningsdirektiven. Sålunda har utredningen gjort en genomgång av beskattningen av boendet och fastighetsägandet för att utreda vilka skattesänkningar som är angelägna och som är möjliga att genomföra. Vid denna genomgång har framkommit att många skattefrågor redan är föremål för annat utredningsarbete, för remissbehandling eller för beredning inom regeringskansliet. Under tiden för utredningsarbetet har finansdepartementet publicerat en rapport om Sverige Europa och skatterna som visar vad som gäller för en anpassning till EG inom skatteområdet. Det reformarbete som redan igångsatts gör att utredningens förslag främst avser sådana frågor som tidigare inte beaktats och som ter sig som angelägna. Det gäller framför allt frågan om fastighetsskatten som ju är en särskild skatt på detta område. Särskild vikt har också fästs vid de skatter som hindrar hushållens rörlighet. Med förändrade ekonomiska förhållande för boendet är det angeläget att hushållen tillåts anpassa sitt boende utan att behöva betala skatt vid flyttning till annan bostad.

Som anfördes i föregående betänkande är det också angeläget att utforma skattesystemet så att rimliga krav på neutralitet mellan olika upplåtelseformer kan tillgodoses utan ett särskilt skattekompenserande räntebidragssystem. Även andra skattefrågor som rör neutraliteten mellan upplåtelseformer och fastighetsägarkategorier etc. behandlas. Avsnitt 2 och 3 innehåller en redovisning av beskattningen av boendet och fastighetsägandet och av de förslag inom skatteområdet som utredningen lägger fram.

Utredningen tar också upp frågan om ett ökat bosparande. En ökad egen kapitalinsats är, som tidigare nämnts, av stor betydelse för ett bostadsbyggande på en sund ekonomisk grund. En ökad egen kapitalinsats, som skall minska behovet av lånefinansiering och därmed begränsa ränteutgifterna, bör i första hand åstadkommas genom ett ökat sparande hos hushållen. Som tidigare angetts är en ökad egen kapitalinsats också av betydande vikt för stabiliteten i systemet. I avsnitt 4 redovisas ett förslag till hur ett sådant system bör vara utformat. Enligt förslaget skall staten stimulera ett sådant bostadssparande genom en att en sparpremie skall utgå under vissa bestämda villkor. Enligt utredningens uppfattning skulle det vara fördelaktigt för såväl samhällsekonomin i sin helhet som för det fortsatta bostadsbyggandet om staten tar på sig ett ansvar i denna form för att underlätta för alla att kunna skaffa sig en god bostad till ett rimligt pris.

Bostads- och byggmarknaderna kännetecknas sedan mycket lång tid av långtgående regleringar. Många av dessa regleringar har nackdelen att de driver upp produktionskostnaderna, både direkt genom långtgående krav i olika avseenden och indirekt genom att de leder till en byråkrati som på olika sätt fördyrar produktionen genom att byggprocessen förlängs. Utredningen har gjort en genomgång av olika lagar och förordningar som är av reglerande karaktär för att undersöka om de kan upphävas utan nackdelar för samhället eller om samhällets intresse kan tillgodoses genom annan utformning. Genomgången gäller framför allt bestämmelser inom plan- och bygglagens område.

Genom förslaget om minskade statlig räntesubventioner kommer de som bygger och äger bostadsfastigheter att ta ett större eget ekonomiskt ansvar. Det innebär att de själva i högre grad kan antas ha intresse av att utforma och förvalta bostäder etc. på ett sådant sätt att de tillgodoser de boendes intressen och värderingar. Därmed minskas statens behov att som ställföreträdare för de boende i enskilda detaljer styra detta. Som tidigare anförts är det dessutom av grundläggande betydelse att produk-

tionskostnaderna kan minska. Såväl staten som kommunerna måste, var och en inom sina områden, medverka till förutsättningar för detta och därmed upphäva regelverk o.d. som verkar i motsatt riktning. Utredningen redovisar i avsnitt 5 och 6 förslag på olika avregleringsåtgärder som bör kunna skapa förutsättningar för lägre boendekostnader utan att berättigade intressen äventyras.

Tiden för utredningsarbetet har varit kort. Utredningen har därför bedrivits genom insamlande av material och synpunkter via personliga kontakter och sammanträffanden med företrädare för ett stort antal aktörer och intressenter på bostadsmarknaden. För att få in så mycket underlag som möjligt har utredningen strävat efter stor öppenhet och att sprida kännedom om sin verksamhet vid seminarier, konferenser och andra möten. Det intresse och det gensvar som utredningen mött har varit stort och utredningen har tillförts en stor mängd synpunkter och förslag. De preliminära slutsatserna som utredningen dragit på grundval av detta material har under hand delgivits ett antal intressenter för synpunkter. Sådana har också kommit in och bearbetats vidare. Den 8 april hölls en hearing med företrädare för de viktigaste organisationerna på området.

Den tid som utredningen haft på sig för att se över såväl skattefrågor, bosparande som avreglering har inte gjort det möjligt att utforma lagförslag. Med hänsyn till att frågorna kan komma att behandlas tillsammans med andra utredningsförslag hur inte utredningen sett detta som nödvändigt.

2 Beskattning av boende och fastighetsägande

2.1 Allmänt

Bostadsektorn och fastighetsägande är i likhet med andra sektorer i samhället och andra näringsgrenar föremål för en omfattande beskattning. Vid alltför omfattande beskattning blir skatterna skadliga genom att de urholkar underlaget för beskattningen, hämmar en ekonomisk tillväxt och genom att de verkar snedvridande på olika verksamheter, olika ägarformer m.m. I många fall kan man notera att det statsfinansiella behovet att få skatteintäkter genom nya former av beskattning tidigare lett till att man bortsett från sådana negativa verkningar av olika former av beskattning. Inom bostadssektorn har skattesystemet dessutom utformats, framför allt före skattereformen, för att utgöra en del av bostadspolitiken. Reglerna har under många år utformats så att de gynnat vissa upplåtelseformer och fastighetsägarkategorier och därmed missgynnat andra. I samband med skattereformen undanröjdes en del av dessa skillnader men fortfarande kvarstår vissa skillnader i beskattningen som är omotiverade.

Allmänt sett finns det anledning att eftersträva en ordning som innebär att beskattningen blir neutral mellan olika upplåtelseformer och fastighetsägarkategorier. Samtidigt måste beaktas att den del av bostadssektorn som bedrivs i form av näringsverksamhet, dvs. hyressektorn, bör beskattas på ett neutralt sätt i jämförelse med annan näringsverksamhet. Det innebär att önskemålet om neutralitet mellan upplåtelseformerna också innebär neutralitet mellan beskattning av hushållen och beskattning av företag.

Med nuvarande ordning föreligger två i grunden olika skattesystem för hushåll resp. för företag. Inom boendeområdet är det framför allt hushållens möjlighet att reducera inkomstskatten genom att få göra avdrag för underskott av inkomst av kapital från inkomst av tjänst som anses leda till skilda förutsättningar för olika upplåtelseformer. Denna avdragsrätt har ansetts ha större värde för de som bor i eget hem och bostadsrättslägenhet jämfört med de som bor i hyresrättslägenhet. Det bör dock framhållas att det snarare är förekomsten av en belåningsbar

kapitaltillgång som skapar en fördel av avdragsrätten i förhållande till dem som saknar en sådan kapitaltillgång. En person som väljer att bo i hyresrätt och istället har belåningsbara värdepapper kan således tillgodoräkna sig samma värde av avdragsrätten som en egnahemsägare med samma kapital. Skattesystemet är således inte utformat för att primärt leda till skillnader mellan upplåtelseformerna.

Det finns i detta sammanhang anledning att framhålla att upplåtelseformerna eget hem resp. bostadsrätt ägs av de boende och skapar därmed andra ekonomiska risker. resp. möjligheter vid köp och försäljning av bostaden jämfört med de hushåll som väljer hyresrätt. Omfattningen av för- resp. nackdelar av detta är beroende dels på allmänna ekonomiska förhållanden, såsom inflation och ränteläge, dels på marknadssituationen på orten.

De angivna skillnaderna mellan upplåtelseformerna har man tidigare försökt balansera genom skilda regler för räntebidrag. Erfarenheten visar dock att det inte ens med hittillsvarande omfattning av bidragssystemet har varit möjligt att åstadkomma fullständig rättvisa mellan upplåtelseformerna. Det bör anmärkas att nuvarande räntebidragssystem inte utformats för att uppnå en fullständig neutralitet. Skillnaderna i garanterad räntesats mellan hyresrätt och egna hem motsvarade knappast värdet av avdragsrätten med de höga marginalskattesatser som rådde då räntebidragssystemet infördes. Tanken var inte heller att räntebidrag till hyreshus skulle utgå under så lång tid som egnahemsägare kunde antas ha möjlighet att utnyttja sin avdragsrätt. Till bilden hör också att nuvarande hyressättningssystem, det s.k. bruksvärdesystemet, inte tvingar en fastighetsägare, kommunal eller privat, att sätta hyran för en hyreslägenhet så att räntebidrag till fastigheten tillfaller hyresgästerna i fastigheten.

Det måste därför ifrågasättas om det är möjlighet att genom skatteregler eller bidragsregler åstadkomma en sådan fullständig neutralitet att alla skilda ekonomiska förutsättningar för olika upplåtelseformer utjämnas. Som anförts i föregående betänkande är det önskvärt med en ordning som innebär att man inte skall behöva ha ett särskilt bidragssystem för att utjämna skillnader i beskattning mellan olika upplåtelseformer. I stället bör man eftersträva en ordning som innebär en rättvis beskattning av upplåtelseformerna. I följande avsnitt presenteras förslag som syftar till att skapa rimligt lika förutsättningar för boende i hyresrätt som för egna hem och bostadsrätt. Vidare presenteras förslag som avser att undanröja andra obefogade skillnader mellan upplåtelseformer och fastighetsägar-kategorier och därmed erhålla neutralitet även i dessa avseenden.

I följande avsnitt behandlas också de skatter som är utformade så att de förhindrar en önskvärd rörlighet i bostadsbeståndet. Genom skatte-reformen och genom förslaget om en avveckling av räntesubventionerna kommer de enskilda hushållen att i högre grad direkt betala sina boendekostnader själva och mindre över skattesystemet. Det innebär att den faktiska boendekostnaden kommer att bli synlig för hushållen på ett helt annat sätt än tidigare. En sådan ordning innebär också att hushållen i högre grad kommer att själva kunna välja hur stor del av inkomsten som skall disponeras för boende och för annat ändamål. En sådan förändring leder sannolikt till att många hushåll kommer att vilja ändra sin bostadssituation. Det är angeläget att man i en sådan situation försöker undanröja alla skattemässiga och andra hinder som kan försvåra en sådan anpassning. En beskattning som hindrar en önskvärd rörlighet i bostadsbeståndet hindrar också ett effektivt utnyttjande av bostadsbeståndet. Med ett bättre utnyttjande skulle man kunna undvika ett dyrbart ny- och ombyggnade som under lång tid medför stora kostnader för staten.

2.2 Fastighetsskatt

Fastighetsskatten, som är en särskild skatt på privatbostäder och hyreshus, har sitt ursprung dels från schablonintäktsbeskattningen av egnahem, dels från införandet av hyreshusavgiften 1983. Hyreshusavgiften infördes för att korrigera effekterna av en beslutad minskning av räntebidragen. En sådan minskning av räntebidragen antogs leda till hyreshöjningar även i hyreshus som inte ingick i räntebidragssystemet. Det ansågs då motiverat att införa en hyreshusavgift som skulle motsvara de beräknade hyreshöjningarna. I sammanhanget anförde ansvarigt statsråd att hyreshusavgiften var att betrakta som en speciell skatt som kunde jämföras med skogsvårdsavgiften och löneavgiften.

1985 ersattes hyreshusavgiften med en mer generell statlig fastighets-skatt, som då även omfattade småhus. I detta sammanhang angav ansvarigt statsråd att fastighetsskatten var att betrakta som en omfördelningsskatt inom bostadssektorn. Det ansågs att alla fastighetsägare på detta sätt borde bidra till finansieringen av räntebidrag till ny- och ombyggnad av bostäder.

Det bör även nämnas att det ursprungliga förslaget som innebar att fastighetsskatt enbart skulle tas ut endast för vissa årgångar kristiserades av lagrådet. Lagrådet framhöll bl.a. följande:

"I den grundläggande förutsättningen att en skattereglering, liksom all annan normgivning, skall vara rättvis ligger främst ett krav på att lika fall skall behandlas lika. En just i skattesammanhang inte sällan angiven förutsättning är vidare att den aktuella pålagan skall fördelas med ledning av de påtänkta skattskyldigas bärkraft."

I samband med skattereformen förändrades fastighetsskatten på nytt. För egna hem ersattes den tidigare kombinationen av schablonintäkt och fastighetsskatt med enbart fastighetsskatt. Skattesatsen bestämdes till 1,5 % med tillägget att för 1991 och 1992 skulle en skattesats om 1,2 % gälla. I huvudsak fastställdes 1,5 % skattesats med utgångspunkt från omfattningen från den tidigare beskattningen.

För hyreshus bestämdes skattesatsen till 2,5 %. Ursprungligen framhölls att skattesatsen borde vara enhetlig för alla fastighetsägarekategorier, dvs. 1,5 %. Beslutet om 2,5 % motiverades dels med att bruksvärdesystemet genom dess lägre hyror gynnade hyresrätten, dels med att taxeringsvärdena för hyreshus då enbart uppgick till ca hälften av taxeringsvärdena för småhus.

För såväl småhus som hyreshus kompletterades dessa bestämmelser med regler som innebär att ingen fastighetsskatt utgår de första fem åren efter en nyinvestering och halv fastighetsskatt de efterföljande fem åren. Under en övergångstid sker sådan reducering av fastighetsskatten även för vissa äldre årgångar.

Fastighetsskatten har en annorlunda karaktär än andra delar av skattesystemet. En betydande sådan avvikelse från vedertagna beskattningsprinciper är att fastighetsskatten utgår oavsett bärkraft.

Privatbostäder (egna hem och bostadsrättslägenheter) genererar ingen ekonomisk avkastning utan fastighetsskatten måste betalas av ägarens inkomster, dvs lön eller motsvarande. I den meningen bör fastighetsskatten för privatbostäder snarare ses som en del av inkomstskattesystemet. Såsom fastighetsskatten utformats efter skattereformen får den i första hand betraktas som en skatt på en tänkt avkastning av det kapital som finns bundet i bostaden. Därmed kommer man naturligen också in på frågan om eventuell koppling mellan fastighetsskatten på privatbostäder och avdragsrätten för kapitalkostnader. I avsnitt 3 behandlas frågan om hur beskattningen av privatbostäder i detta avseende lämpligen bör utformas.

Även när det gäller hyreshus måste fastighetsskatten betraktas som en form av beskattning av avkastningen på kapital i fastigheten. Skattemässigt är dock situationen emellertid helt annorlunda för hyreshus jämfört med privatbostäder. Genom den konventionella beskattningen av näringsfastigheter sker en beskattning av den *faktiska* avkastningen. Genom sin konstruktion är fastighetsskatten en beskattning av en *beräknad* avkastning av fastigheten. I viss mening kan man således hävda att därigenom finns risk för en dubbel beskattning av hyreshusens avkastning. I den meningen är fastighetsskatt på bostadshyreshus lika omotiverad som fastighetsskatt på hyreshus med huvudsakligen lokaler. Fastighetsskatt på hyreshus kan därmed knappast motiveras med utgångspunkt från gängse skattemässiga principer.

I avsaknad av stöd i allmänna skatteprinciper har som skäl för fastighetsskatt anförts att fastigheter utgör en utmärkt skattebas eftersom fastigheterna — skatteunderlaget inte kan försvinna. Det är visserligen sant att fastigheterna rent fysiskt inte kan lämna landet. Däremot innebär givetvis ett för långtgående utnyttjande av detta förhållande att fastighetsvärdena sjunker och därmed urholkar skatteunderlaget. Det finns dessutom all anledning att ifrågasätta det moraliska i att oavsett bärkraft beskatta objekt enbart för att de inte kan undkomma skatten.

Som tidigare nämnts har som motiv för fastighetsskatten även anförts bostadspolitiska skäl, där skatten setts som ett sätt att finansiera räntebidrag till ny- och ombyggnad av bostäder. Grundtanken med en sådan ordning är att de statliga räntesubventionerna skall betalas av de som redan har fått räntebidrag eller har låga kapitalkostnader. Det baseras på antagandet att de som bor i fastigheter utan räntebidrag har lägre boendekostnader eller har bättre betalningsförmåga än de som bor i ny- eller ombyggda bostäder. Ett sådant resonemang är emellertid inte invändningsfritt. För det första bortser man helt från de hushåll som köpt fastigheten på andrahandsmarknaden till marknadspris. I dessa fall måste man utgå från att kapitalkostnaderna i många fall ligger i nivå med kapitalkostnaderna för de fastigheter som finns inom bidragssystemet. Man kan inte heller utesluta att boende i äldre fastigheter gör det främst för att de inte har råd att bo i nyare bostäder. Det är alltså inte självklart att de som har förhållandevis låga boendekostnader i det äldre fastighetsbeståndet har så mycket bättre betalningsförmåga att de på detta sätt skall subventionera boendet för hushåll i det nyare fastighetsbeståndet. Det finns därmed anledning att ifrågasätta lämpligheten i att finansiera statens kostnader för räntesubventioner genom en särskild skatt baserad på

fastighetsvärdena. Fördelningspolitiskt bör det vara lättare att argumentera för att en sådan finansiering skall ske inom ramen för t.ex. inkomstskattesystemet.

Det finns alltså flera sakskalet att anföra mot en särskild fastighetsskatt på hyreshus. Utöver de ovan anförda bör också betonas vikten av att denna näringsgren inte skall tyngas med sämre skattemässiga förutsättningar än andra näringsgrenar. Med fortsatt extra beskattning av kapital som investeras i bostadshyreshus jämfört med alternativa kapitalplaceringar finns en påtaglig risk för ett betydligt minskat intresse för investeringar i hyreshus. Därmed uppstår det en risk för att möjligheterna att tillgodose de bostadsbehov som naturligen skall lösas av hyresmarknaden äventyras. Sammantaget måste fastighetsskatten bedömas som så strategiskt skadlig att skatten bör tas bort så snart som det statsfinansiella läget medger.

I avsnitt 3 redovisas förslag till hur fastighetsbeskattningen bör utformas i framtiden för hyreshus.

2.3 Mervärdesskatt, energiskatter m.m.

Skattereformen innebar betydande förändringar inte bara i inkomstbeskattningen utan också i mervärdesskattningen. Till skillnad mot tidigare är mervärdebeskattningen generell, vilket innebär att i princip alla varor och tjänster som omsätts i yrkesmässig verksamhet omfattas av mervärdesskatt. Vissa verksamheter, främst inom tjänstesektorn, är dock fortfarande undantagna från mervärdesskatt. Till dessa hör bl. a. hyror för bostäder. Det kan tilläggas att enligt en rapport från Finansdepartementets skatteavdelning "Sverige Europa och skatterna" tillhör bostadsuthyrning de områden inom EG som inte skall vara föremål för mervärdesskatt. En anpassning till EG på skatteområdet innebär därför att mervärdesskatt inte heller bör införas på bostadsuthyrning. I sammanhanget kan nämnas att enligt samma rapport skall inom EG alla varor och tjänster som inte är särskilt undantagna mervärdebeskattas enligt den generella mervärdesskattesatsen i landet. Bl.a. de varor och tjänster som antingen skall vara helt undantagna från mervärdesskatt eller för vilka en lägre skattesats får tillämpas ingår inte bostadsbyggande. Det innebär att en anpassning till EG inte är förenlig med en lägre eller ingen mervärdesskatt på bostadsbyggande.

De löpande boendekostnaderna påverkas dock av att varor och tjänster som ingår i fastighetsförvaltningen är belagda med mervärdesskatt. Mervärdesskatt utgår dock inte för finansiella tjänster, vilket innebär att räntekostnader för upplånat kapital inte mervärdebeskattas.

För att åstadkomma kostnadsneutralitet mellan egenregiarbete i fastighetsförvaltningen och upphandlade tjänster infördes i samband med skattereformen s.k. uttagsbeskattning av arbeten i egen regi på egna fastigheter. Från olika håll har kritik riktats mot denna uttagsbeskattning dels för att vara administrativt krånglig, dels för att inte vara konkurrensneutral. Regeringen har mot denna bakgrund tillsatt en utredning för att se över den nuvarande reglerna på detta område.

Utöver mervärdesskatt på varor och tjänster i fastighetsförvaltningen påverkas också de löpande boendekostnaderna av olika skatter på uppvärmning och annan energi. Energiskatt tas ut på vissa bränslen, bl.a. eldningsolja, kol och naturgas, och på elkraft. För olja, kol och gas tas dessutom koldioxidskatt ut och för kol och olja utgår även svavelskatt.

I den s.k. kompletteringspropositionen (prop 1991/92: 150) har regeringen lagt fram förslag om förändrad energibeskattningskombination med dels en allmän sänkning av mervärdesskatten med 3 procentenheter till 22 % generellt, dels inkomstskatteförändringar.

Mot bakgrund av ovannämnda förhållanden finner inte utredningen anledning att lägga fram förslag om förändringar inom dessa skatteområden.

2.4 Reavinstbeskattning av privatbostäder

Genom skattereformen infördes enhetliga regler för reavinstbeskattning av privatbostäder (egnahem och bostadsrättslägenheter) för permanentboende. Grundregeln är att den skattepliktiga vinsten beräknas som skillnaden mellan försäljningspriset och anskaffningskostnaden. Den skattepliktiga vinsten tas upp till beskattning i inkomstlaget kapital. Vid den kapitalinkomstskattesats som gäller fr.o.m. 1993 beskattas vinsten med 25 %. Denna huvudregel är kompletterad med en s.k. takregel, som innebär att den skattepliktiga vinsten får beräknas till 30 % av försäljningsintäkten. Vid en kapitalinkomstskattesats på 25 % innebär det ett skattetak fr.o.m. 1993 på 7,5 % av försäljningsintäkten. Dessa regler har dessutom kompletterats med vissa övergångsregler som mildrar övergången från tidigare ordning.

Ett stort problem med nuvarande regler är att hushållen måste betala skatt även då bostaden avyttras på grund av bostadsbyte. En bostadsrätts-havare som önskar byta lägenhet med en annan bostadsrätts-havare i samma bostadsrättsförening måste betala realisationsvinstskatt oavsett om lägenheterna har samma värde. En villaägare som köper en ny villa på en annan ort, kanske till ett högre pris, måste ändå betala realisationsvinstskatt på den sålda bostadens värde. Det finns givetvis flera exempel som visar på reavinstbeskattning trots att kapitalet i bostaden inte realiserats i egentlig mening. Vid bostadsbyten flyttas kapitalet enbart från en bostad till en annan.

Eftersom reavinstskatten måste betalas med de likvida medel som blir tillgängliga vid försäljningen försvinner en del av möjligheten att finansiera förvärvet av den nya bostaden med eget kapital. I stället måste en högre andel av anskaffningskostnaden för den nya bostaden lånefinansieras. En sådan ordning är inte eftersträfvansvärd. För det första innebär det, med nuvarande förhållanden på kreditmarknaden, att många bostadsbyten inte kommer att kunna genomföras p.g.a. att de inte kan finansieras. För det andra innebär beskattningsregler som driver fram en ökad grad av lånefinansiering att statens skatteinkomster minskar till följd av att räntekostnader är avdragsgilla.

Man kan således konstatera att en beskattning av detta slag utgör ett betydande hinder för försäljningar av bostadsrätter och egnahem. De som kan avstå från att byta bostad. De nuvarande reglerna innebär därmed ett betydande hinder mot en önskvärd rörlighet i lägenhetsbeståndet. De hindrar därmed också ett effektivt utnyttjande av det befintliga bostadsbeståndet. Därtill kommer att, med de ändrade ekonomiska förutsättningar för boendet som är en följd av skattereformen och andra beslut när det gäller statens stöd till boendet, det är än mer angeläget att undanröja de skattemässiga hinder för att hushållen skall kunna anpassa sig en ny situation.

Mot denna bakgrund måste realisationsbeskattningen vid byte av bostad betraktas som en strategiskt skadlig skatt som man så snart som möjligt bör förändra. Starka skäl, såväl samhällsekonomiska som sociala, talar för att realisationsvinstbeskattning vid försäljning av egnahem och bostadsrättslägenheter inte skall ske om försäljningen sker för att anskaffa annan bostad (eget hem eller bostadsrättslägenhet).

Utredningen har noterat att dessa problem uppmärksammats av nuvarande regering. Ansvarigt statsråd har uttalat att man på Finansdepartementet skall se över frågan om realisationsvinstbeskattning av

permanentbostäder men att det statsfinansiella läget inte medger några åtgärder under inkomståret 1992. Enligt utredningens uppfattning innebär dock ett sådant uttalande i sig att många avvaktar ett bostadsbyte i väntan på förmånligare reavinstbeskattning. Uteblivna försäljningar av egna hem och bostadsrätter leder därmed till att staten inkomster av denna skatt minskar. Därmed torde ändrade skatteregler på detta område knappast leda till ytterligare minskning av skatteinkomsterna.

Utredningen vill starkt understryka behovet av en ändring av reavinstbeskattningen så att de nuvarande hindren mot önskad rörlighet undanröjs. Det samhällsekonomiska värdet av att utnyttja befintligt bostadsbestånd på ett effektivare sätt och värdet för hushållen att kunna anpassa sitt boende till nya förutsättningar uppväger enligt utredningens uppfattning ett eventuellt skattebortfall.

Mot bakgrund av att frågan redan bereds inom regeringskansliet finner dock utredningen inte anledning att lägga fram ett eget förslag till hur reglerna bör utformas.

2.5 Stämpelskatt

Förslag: Stämpelskatt för lagfart i fast egendom och för in-teckning i fastighet bör uppgå till 1,5 % av värdet resp. det in-tecknade beloppet. Skattesatsen skall vara densamma för alla fastighetsägar-kategorier och oavsett för vilket ändamål fastigheten används.

2.5.1 Lagfart på fast egendom

Stämpelskatt för lagfart på fast egendom som förvärvas av fysisk person utgår med 1,5 % av värdet. Om förvärvaren är juridisk person är stämpelskatten 3 % av värdet. Undantag gäller dock om fastigheten förvärvas av bostadsrättsförening eller allmännyttigt bostadsföretag. Dessa betalar samma stämpelskatt som fysiska personer.

Som skäl för en högre skattesats för juridiska personer har anförts att fast egendom till betydande värden ägs av vissa juridiska personer och att omsättningshastigheten för sådan egendom är klart lägre än för fastigheter som ägs av fysiska personer. Vidare har det förhållandet att en juridisk person ofta har större skattekraft än en fysisk person ansetts kunna motivera en högre skatt.

Bostadsrättsvärderingskommittén föreslår i sitt betänkande Fastighets-taxering m.m. — Bostadsrätter (SOU 1992: 8) att nuvarande schablonbeskattnings av allmännyttiga bostadsföretag upphör. Dessa skall enligt kommittén i stället beskattas konventionellt. Även för bostadsrättsföreningar föreslås ändrad beskattning för att skattemässigt jämställa bostadsrättshavare med egnahemsägare.

En konventionell beskattning av allmännyttiga bostadsföretag innebär att de kommer att jämföras med andra ägare av hyreshus. Det kommer därmed att saknas skäl för särskilda undantagsregler för allmännyttiga bostadsföretag när det gäller stämpelskattens storlek. Med kommitténs förslag blir det också naturligt att bostadsrättsföreningar skall betala stämpelskatt i samma omfattning som egnahemsägare.

När det gäller näringsfastigheter gäller således skilda skattesatser beroende på ägandeform. De tidigare redovisade motiven för en sådan ordning torde knappast utgöra skäl för en dubbelt så hög skatt om fastigheten förvärfvas av ett aktiebolag eller om förvärvaren väljer att äga fastigheten direkt.

För en fungerande bostadsmarknad är det av grundläggande betydelse att det även i framtiden finns intresse av att investera kapital i bostadshus. En förutsättning för att det sådana fastighetsinvesteringar skall kunna locka kapital på samma villkor som alternativa kapitalplaceringar är att fastighetsinvesteringar inte behandlas skattemässigt ogynnsamt. Det finns anledning att ifrågasätta om inte nuvarande stämpelskatt får sådana ogynnsamma effekter. Önskvärdheten av att kunna attrahera kapital till bostadsmarknaden talar därför mot den extra beskattning som stämpelskatten utgör på sådana kapitalplaceringar. Det bör dessutom framhållas att den högre stämpelskatten inte drabbar de som äger fastigheter i aktiebolagsform. Vid förvärfv av dessa fastigheter genom överlåtelse av aktier uttas ingen motsvarande skatt.

Sammantaget väger dessa skäl mot skilda skattesatser, enligt utredningens uppfattning, tyngre än de tidigare anförda motiven för en högre skattesats för juridiska personer än för fysiska personer. Stämpelskatten för lagfart i fast egendom bör därför vara densamma för alla fastighetsägarkategorier.

2.5.2 Inteckning i fastighet

Stämpelskatt för inteckning i fastighet uppgår till 2 % av intecknat belopp. Denna skattesats är densamma för alla fastighetskategorier.

Skattesatsen för inteckning skiljer sig därmed från skattesatsen för lagfart i fast egendom. Några hållbara motiv för en sådan skillnad föreligger inte. Stämpelskatt för lagfart och för inteckning i fastighet bör ses som substitut. Således bör ett köp av en obebyggd fastighet för 100 000 kr som sedan bebyggs med lånat kapital för 900 000 kr inte drabbas av högre stämpelskatt än en bebyggd fastighet som förvärvas för 1 000 000 kr.

Nuvarande ordning innebär således en fördyring av ny- och ombyggnad av fastigheter. I syfte att åstadkomma balans mellan de olika beskattningsformerna bör stämpelskatten för inteckning i fastighet utgå med samma skattesats som för lagfart i fast egendom.

Det skulle innebära fördelar för en fungerande bostadsmarknad och för ny- och ombyggnad av bostäder om såväl stämpelskatten för lagfart i fast egendom som stämpelskatten för inteckning i fastighet kunde tas bort. Man måste dock medge att skälen för att ta bort dessa skatter inte väger lika tungt för fastigheter med annat ändamål än permanentboende. Att införa ett system med skilda skattesatser för olika fastighetsslag skulle leda till betydande gränsdragningsproblem som tingsrätterna inte bör belastas med. Även statsfinansiella skäl talar för närvarande mot ett fullständigt avskaffande av stämpelskatten.

Mot denna bakgrund och med beaktande av vad som anförts i avsnitt 2.3.1 föreslår utredningen att skattesatsen för lagfart i fast egendom och för inteckning i fastighet bestäms till 1,5 % oavsett fastighetsägarkategori och oavsett för vilket ändamål fastigheten används.

En sådan ordning kan antas leda till att underlaget för stämpelskatten, dvs. antalet förvärv liksom inteckningarnas omfattning, ökar i sådan omfattning att det uppväger den sänkning av skattesatsen som förslaget innebär i vissa fall. Förslaget torde därför inte få några påtagliga effekter för statsfinanserna.

2.6 Beskattningen av bostadskooperationens garantifond.

Förslag: Lagen om avdrag vid inkomsttaxeringen för bidrag till Stiftelsen Bostadskooperationens garantifond bör upphävas.

Enligt en särskild lag (1973: 278) är bidrag till Stiftelsen Bostadskooperationens garantifond avdragsgill kostnad för bostadsföretagen. Å andra sidan är utbetalningar från stiftelsen för täckande av hyresförluster skattepliktiga. För sådana bostadsföreningar eller bostadsaktiebolag som beskattas enligt 2 § 7 mom. SIL gäller det motsatta. Bidrag till stiftelsen är inte avdragsgilla och utbetalning från stiftelsen är inte skattepliktiga. Vidare gäller att avkastningen på i stiftelsen fonderade medel är skattefri.

Dessa särregler har uppmärksammats i en rapport till ESO Skatteförmåner och andra särregler i inkomst- och mervärdesskatten (Ds Fi 1992: 6). Reglerna utgör ett inslag av utgiftsskatt i inkomstskattesystemet. Särskilt efter skattereformen med dess inriktning på basbreddningar, minskade fonderingsmöjligheter och därmed minskade skattekrediter framstår den nuvarande ordningen som främmande. I analogi med de förändringar som gjordes för privat pensionssparande, där den löpande avkastningen gjordes skattepliktig som inkomst av kapital (för närvarande 10%), bör även avkastningen i fonden göras skattepliktig.

Nuvarande skatteregler ger bostadskooperationen en skattemässig fördel jämfört med andra fastighetsägare än HSB och Riksbyggen. Det innebär en brist i neutraliteten mellan olika fastighetsägare och upplåtelseformer. En sådan brist i neutraliteten kan lösas genom att även andra fastighetsägare skulle ges rätt att bilda likartade garantifonder med motsvarande förmåner eller genom att bostadskooperationens förmåner tas bort.

Ett avdragsgillt bidrag till en garantifond med rätt till skattepliktigt ersättning vid inkomstbortfall till följd av outhyrda lägenheter kan ses som en försäkringspremie. Är premien avdragsgill bör utbetald ersättning vara skattepliktig. Är premien däremot inte avdragsgill bör utbetald ersättning vara skattefri. Frågan uppstår därmed vilka krav som måste ställas på nybildade garantifonder. I avsaknad av regler om när utbetalningar från fonden skall beskattas kan ett fastighetsbolag bilda egna garantifonder och använda sig av dessa som en mer generell reserveringsmöjlighet. I goda tider görs avsättningar till fonden och när lönsamheten sviktar återtas en del av de överförda medlen.

En utvidgning av garantifondsystemet ställer således omfattande krav på närmare lagreglering, insyn, kontroll m.m. Föreligger ett verkligt behov av försäkring mot driftsförluster till följd av outhyrda lägenheter bör en marknad härför kunna uppkomma även i avsaknad av skatteförmåner.

Övervägande skäl talar därför mot en utvidgning av garantifondsystemet. I stället bör lagen (1973: 278) om avdrag vid inkomsttaxeringen för bidrag till Stiftelsen Bostadskooperationens garantifond upphävas. Lagen bör upphävas från den 1 januari 1993.

Ett sådant upphävande bör dock inte ske utan övergångsbestämmelser. Övergångsbestämmelserna bör utformas så att stiftelsen blir skattepliktig för all inkomst som belöper på tiden efter den 1 januari 1993. Bidrag till stiftelsen efter denna dag är inte i något fall avdragsgill. Å andra sidan bör utbetalningar som belöper på sådana icke-avdragsgilla bidrag betraktas som skattefria.

2.7 Inkomstbeskattning av näringsfastigheter

2.7.1 Skattesatser

Med undantag för s.k. allmännyttiga bostadsföretag beskattas ägare av hus som upplåts med hyresrätt (näringsfastigheter) konventionellt, dvs. enligt samma principer som för andra näringsidkare. Skatt utgår på det överskott som återstår av hyres- och andra intäkter sedan avdrag gjorts för drifts- och underhållskostnader, inkl. fastighetsskatt, samt räntekostnader och ev. tomträttsavgäld.

För aktiebolag och andra juridiska personer är skattesatsen 30 %. Alla inkomster beskattas i en förvärvskälla (särskilda regler för förluster på aktier). Det innebär att full kvittning av underskott och överskott tillåts mellan olika verksamheter. Vidare tillåts evig förlustutjämnning mot framtida överskott.

I enskild näringsverksamhet är skattesatsen beroende på om personens grad av aktivitet gör att näringsverksamheten klassificeras som passiv eller aktiv.

För klassificering som aktiv verksamhet krävs normal aktivitet motsvarande en tredjedels heltid. Aktiva verksamheter sammanförs till en förvärvskälla med full kvittning mellan inkomsterna från de olika verksamheterna. Underskott i aktiv förvärvskälla kan kvittas mot framtida överskott. På nettoinkomsten betalas egenavgifter och efter avdrag för

dessa beskattas inkomsten som förvärvsinkomst. Vid en kommunalskatt om 31 % kommer därmed totalt skatte/avgiftsuttag att variera mellan 42 och 63 % beroende på den beskattningsbara inkomstens storlek.

Passiva verksamheter bildar separata förvärvskällor, där kvittning av eventuella underskott endast kan ske mot framtida överskott i samma förvärvskälla. På överskott i förvärvskällan tas ut särskild löneskatt på förvärvsinkomster och efter avdrag för denna beskattas inkomsten som förvärvsinkomst. Det innebär att det totala skatte/avgiftsuttaget, vid en kommunalskatt om 31 %, varierar mellan 37 och 60 %, beroende på den beskattningsbara inkomstens storlek.

Oavsett företagsform medges årliga värdeminskningssavdrag som i princip skall motsvara det avskrivningsbehov som följer av byggnadernas ekonomiska livslängd. Frågan om värdeminskningssavdraget behandlas särskilt i avsnitt 2.9.

2.7.2 Reserveringsmöjligheter

För såväl aktiebolag som för enskild näringsverksamhet finns reserveringsmöjligheter genom s.k. skatteutjämningsreserv (surv). För aktiebolag medges avsättning med maximalt 30 % av eget kapital vid beskattningsårets utgång (K-surv) alternativt 15 % av lönesumman (L-surv).

För enskild näringsverksamhet medges avsättningar till surv med 30 % av företagets eget kapital vid beskattningsårets ingång (K-surv) plus högst 20 % av inkomsten (I-surv) alternativt med högst 15 % av lönesumman (L-surv).

Underlaget för K-surv utgörs av skillnaden mellan tillgångar och skulder i näringsverksamheten. Huvudregeln är att tillgångarna skall tas upp till sina skattemässiga restvärden. För hyresfastigheter förvärvade före år 1991 gäller dock att dessa alternativt kan tas upp till 60 % av senaste taxeringsvärde. För enskild näringsverksamhet gäller i regel därutöver att för fastigheter sker en reduktion till 70 % av det fastställda värdet.

Frågan om reserveringsbehovet för näringsfastigheter behandlas ytterligare i avsnitt 2.10.

2.7.3 Räntefördelning

För enskild näringsverksamhet med negativt underlag för K-surv gäller dessutom regler om räntefördelning. De innebär att vid enskild näringsverksamhet måste en fiktiv ränteintäkt tas upp till beskattning om fastigheten är belånad till mer än 70 % av det skattemässiga restvärdet. Den fiktiva ränteintäktens storlek bestäms av statslåneräntan och det negativa kapitalet, dvs. skillnaden mellan det lånade kapitalet och 70 % av det skattemässiga restvärdet. I ekonomiskt avseende innebär reglerna att avdragsrätten för räntor på det negativa underlaget flyttas från inkomstslaget näringsverksamhet till inkomstslaget kapital. Särskilda övergångsregler gör dock att negativa underlag som uppkommit p.g.a. underskott före 1991 tills vidare ej blir föremål för räntefördelning.

Vid avyttring av enskilt ägd fastighet beskattas reavinsten som inkomst av näringsverksamhet till den del den svarar mot under innehavet gjorda värdeminskningssavdrag. Eventuell övrig vinst beskattas däremot i regel som inkomst av kapital.

2.7.4 Förutsättningar för enskild näringsverksamhet

Nuvarande regler för enskild näringsverksamhet innebär en viss överbeskattning i förhållande till vad som gäller för aktiebolag. I samband med skattereformen konstaterades också att det fanns behov av ytterligare reformer på detta område med inriktning att ge enskilda näringsidkare samma expansionsförutsättningar som aktiebolag. Utredningen om beskattning av inkomster hos enskilda näringsidkare och handelsbolag har i sitt betänkande Neutral företagsbeskattning (SOU 1991: 100) lagt fram förslag till ändrade regler som skall uppfylla detta krav.

I betänkandet föreslås att hela näringsverksamheten skall utgöra en förvärvskälla, i likhet med vad som gäller för aktiebolag. Särskilda regler föreslås dock gälla för handelsbolag. Med hänsyn till socialavgiftssystemet behålls dock indelningen i aktiv och passiv näringsverksamhet, där karaktären hos hela verksamheten prövas på aktivitetskraven.

Reglerna om räntefördelning görs symmetriska genom att företagaren vid positivt eget kapital i näringsverksamheten kan behandla viss del av inkomsten som enkelbeskattad kapitalinkomst. Mer precist gäller att som inkomst av kapital får tas upp ett belopp motsvarande ett fördelningsunderlag multiplicerat med en räntesats som ges av statslåneräntan vid beskattningsårets ingång med avdrag för två procentenheter.

Reglerna om positiv räntefördelning bidrar till att eliminera den merbeskattnng av egenfinansierade investeringar som gäller för enskild näringsverksamhet vid gällande regler i förhållande till aktiebolag.

Förslaget innebär vidare att reglerna för avsättning till surv förändras och görs enhetliga med reglerna för aktiebolag. Det innebär att K-survavsättning baseras på det utgående egna kapitalet, inkl. årets vinst. Reduceringen av fastigheternas värde till 70 % i survsammanhanget tas bort, bl.a. en reflex av att reavinster vid avyttring av näringsfastigheter i sin helhet och i princip beskattas som inkomst av näringsverksamhet (med egenavgift resp särskild löneskatt och inkomstskatt).

För att möjliggöra expansion med enkelbeskattade vinstmedel introduceras en möjlighet att göra avsättningar till expensionsmedel. Denna innebär att företagaren i deklarationen har en möjlighet att genom ökning av expensionsmedel flytta inkomster från inkomstslaget näringsverksamhet (med uttag av egenavgifter resp. särskild löneskatt och inkomstskatt) till beskattning med 30 % (=skattesatsen för aktiebolag).

Sammanfattningsvis innebär utredningsförslaget betydande förbättringar för enskilt ägda hyresfastigheter. En anpassning sker till vad som gäller för aktiebolag på ett sådant sätt att en önskvärd neutralitet mellan företagsformerna erhålls. Mot denna bakgrund föreligger det inte några skäl för denna utredning att lägga fram egna förslag i denna fråga.

2.8 Beskattnng av allmännyttiga bostadsföretag

Med nuvarande regler är allmännyttiga bostadsföretag schablonbeskattade. Det innebär att de skall ta upp en intäkt motsvarande 3 % av fastigheternas taxeringsvärde till beskattning. Ränta på i fastigheten nedlagt kapital, tomträttsavgäld och liknande är avdragsgill kostnad. Dessa skatteregler gäller inte enbart för uthyrning av bostäder utan också för annan verksamhet i det allmännyttiga bostadsföretaget, t.ex. uthyrning av kommersiella lokaler och den finansförvaltning som hör till fastighetsförvaltningen. I de flesta fall innebär nuvarande regler i praktiken att allmännyttiga bostadsföretag inte behöver betala skatt.

Reglerna för de allmännyttiga bostadsföretagen tillkom som ett provisorium men har tillämpats alltsedan 1955 års taxering. Frågan om de allmännyttiga bostadsföretagens beskattning har nyligen behandlats av Bostadsrättsvärderingskommittén. I sitt betänkande Fastighetstaxering m.m. — Bostadsrätter (SOU 1992: 8) föreslår kommittén att konven-

tionell beskattning skall gälla alla näringsfastigheter. Allmännyttiga bostadsföretag skall beskattas på samma sätt som privatägda näringsfastigheter i enlighet med vad som beskrivits i avsnitt 2.7. Förslaget ligger i linje med skattereformens intentioner att öka likformigheten och neutraliteten mellan beskattning av olika kategorier fastighetsägare.

Utredningen skall enligt sina direktiv utgå från att konventionell beskattning skall tillämpas för all ägare av hyresrättshus. Utredningen förutsätter därmed från att nuvarande skattebestämmelser för inkomst av näringsfastighet blir tillämpliga även för kommunala bostadsföretag. Därför finns det inte skäl för utredningen att lägga egna förslag i denna fråga.

2.9 Värdeminskningsavdrag för näringsfastigheter

Förslag: Värdeminskningsavdrag för näringsfastigheter bör tillåtas med 4 % i stället för nuvarande 2 %.

I enlighet med generella regler i företagsbeskattningen beaktas avskrivningsbehovet skattemässigt genom värdeminskningsavdrag för näringsfastigheter. De fastlagda värdeminskningsavdragen skall i princip svara mot avskrivningar i enlighet med den ekonomiska livslängden (eller omvänt den ekonomiska värdeminskningen). Vilken avskrivningsprocent som skall gälla i olika fall bestäms av riksskatteverket. För hyreshus har Riksskatteverket utfärdat rekommendationer (Dt 1991: 14) om en avskrivningstakt om 2 % om året. En avskrivningstakt om 2 % om året innebär således att en byggnad förutsätts ha en livslängd på 50 år. Värdeminskningsavdraget baseras på anskaffningsvärdet. Det innebär att vid ombyggnad läggs kostnaden för denna ombyggnad till det ursprungliga anskaffningsvärdet och ökar således basen för avskrivningarna. Den angivna avskrivningstakten gäller byggnaden som helhet; skilda avskrivningstakter för olika delar av byggnaden medges således inte.

Det har i allt högre utsträckning kommit att ifrågasättas om ett hyreshus har en så lång ekonomisk livslängd som 50 år. De tidigare reglerna för statens stöd till ombyggnads- och underhållsåtgärder baserades på att ombyggnad kan vara befogad redan efter 30 år och att underhållsåtgärder av investeringskaraktär krävs för olika delar av byggnaden med 10 och 20 års intervall.

Nutidens mer moderna byggnader innebär att större andel av produktionskostnaden är hänförlig till inredningen och till de olika tekniska system som behövs för en rationell fastighetsförvaltning och som hyresgästerna efterfrågar i allt större utsträckning. Med den tekniska utvecklingen på detta område är den ekonomiska livslängden förhållandevis kort. Inredningen i ett hyreshus förslits dessutom snabbare än stommen och blir snabbare omodern.

I en forskningsrapport av docent Stellan Lundström, institutionen för fastighetsekonomi vid Tekniska Högskolan i Stockholm redovisas undersökningar om faktiska ekonomiska livslängder för hyreshus. Dessa undersökningar visar på att den ekonomiska livslängden kan beräknas variera inom intervallet 15 till 35 år. Det motsvarar en avskrivningstakt på mellan 3 och 6 procent per år.

Men en ordning där statens stöd till såväl underhålls- som ombyggnadsåtgärder skall avvecklas, ökar betydelsen av avskrivningsregler som gör det möjligt att generera ett eget kapital som klarar framtida investeringsbehov.

Mot denna bakgrund ter sig dagens avskrivningsregler som alltför snävt tilltagna. Det finns därmed en risk för att de ekonomiska villkoren för investeringar i näringsfastigheter uppfattas som alltför ofördelaktiga i förhållande till andra investeringar. På det sättet äventyras önskvärda investeringar i näringsfastigheter.

Undersökningar har visat att den ekonomiska livslängden skiljer sig åt mellan olika delar av en byggnad. Enligt utredningens uppfattning, skulle det dock leda till alltför komplicerade regler om man skulle tillämpa differentierade avskrivningstakter för olika delar av byggnaden.

Utredningen föreslår därför att man i framtiden skall tillåta värdeminskningssavdrag för näringsfastigheter med 4 % av anskaffningsvärdet, beräknat på samma sätt som med nuvarande regler.

I likhet med nuvarande regler bör gjorda värdeminskningssavdrag återföras till beskattning vid beräkning av realisationsvinst.

2.10 Skattefria avsättningar för framtida underhålls- och reparationsåtgärder

Förslag: För näringsfastigheter bör avsättningar för skatteutjämningsreserv tillåtas med motsvarande 25 % av hyresintäkterna.

Enligt sina direktiv skall utredningen överväga hur avsättningar till framtida underhåll m.m. skall behandlas i beskattningshänseende. Frågan om särskild möjlighet att få göra skattefria avsättningar för framtida underhålls- och reparationsåtgärder har kommit upp som en följd av schablonbeskattningen av de allmännyttiga bostadsföretagen. Genom schablonbeskattningen har dessa företag haft möjlighet att göra sådana avsättningar utan beskattning. Inte heller avkastningen av sådana avsättningar har beskattats. Denna ordning har bl. a. inneburit att allmännyttiga bostadsföretag kunnat erbjuda sina hyresgäster s.k. hyresgäststyrt lägenhetsunderhåll. Konventionellt beskattade privata fastighetsägare av hyreshus har endast kunnat göra motsvarande avsättningar med beskattade medel och med beskattning på avkastningen av dessa medel. Dessa skatteregler har inneburit en sämre konkurrenssituation för privata fastighetsägare. Mot denna bakgrund har frågan väckts om inte även privata fastighetsägare bör medges motsvarande möjlighet till skattefria avsättningar för framtida underhålls- och reparationsåtgärder.

Med en övergång från schablonbeskattning till konventionell beskattning av de allmännyttiga bostadsföretagen förändras emellertid grunden för nuvarande brist i neutralitet mellan fastighetsägarkategorierna. Allmännyttiga bostadsföretag skulle därmed på samma villkor som privata ägare av näringsfastigheter få göra skattefria avsättningar i enlighet med nuvarande skatteregler. Som redovisats i avsnitt 2.7.2 ges möjligheter till skattefria avsättningar genom den s.k. skatteutjämningsreserven (surven). Som också redovisats i avsnitt 2.7.4 finns det förslag som innebär att fysiska personer som direktäger näringsfastigheter ges samma reserveringsmöjligheter som aktiebolag.

När det gäller behoven av att kunna göra avsättningar måste man konstatera att fastighetsförvaltning i detta avseende befinner sig i en annorlunda situation än många andra näringsverksamheter. Skillnaden består främst i att underhållsåtgärder på en fastighet knappast kan

genomföras löpande på samma sätt som i en industri e d. Av särskild betydelse är att hänsyn måste tas till hyresgästernas stora besvär under den tid som fastigheten eller deras lägenheter är föremål för underhålls- och reparationsåtgärder. Samtidigt är det fastighetsekonomiskt viktigt att få en ordning där flera åtgärder kan genomföras samtidigt. Därför måste åtgärder genomföras vid den tid och den omfattning som ger bästa fastighetsekonomi samtidigt som de boendes besvär kan minimeras. Ägare av näringsfastighet har därför typiskt sett ett stort behov av att kunna göra avsättningar till framtida underhålls- och reparationsåtgärder eller andra åtgärder på fastigheten. Det behovet är större för mindre fastighetsägare än för de som har ett större fastighetsbestånd, där den totala omfattningen av underhålls- och reparationsåtgärder kan fördelas mer jämnt över åren.

Det kan ifrågasättas om de nuvarande reserveringsmöjligheterna är så utformade att de tillåter önskvärda avsättningar för bl.a. framtida underhålls- och reparationsåtgärder m.m. Den s.k. K-surven är framför allt utformad för näringsverksamhet där en hög andel eget kapital i förhållande till anskaffningsvärdet är möjlig. Investeringar i näringsfastigheter förutsätter en mer långtgående lånefinansiering än många andra näringsverksamheter. Även om det också inom denna sektor är önskvärt med högre egen kapitalinsats ligger det i näringsgrenens natur att det egna kapitalet framför allt tillkommer genom att fastighetens marknadsvärde ökar. Eftersom K-survunderlaget inte får baseras på ett sådant marknadsvärde, utan skall utgå från det skattemässiga anskaffningsvärdet, kommer den normala uppbyggnaden av eget kapital inom denna näring inte att kunna läggas till grund för reserveringar enligt K-survprincipen. Inte heller har lönekostnaderna normalt sådan omfattning att de kan utgöra grunden för önskvärda reserveringsmöjligheter. Det gäller även den s.k. I-surven som gör det möjligt för enskilda näringsidkare att göra reserveringar i förhållande till den beskattningsbara inkomsten. Enligt utredningens uppfattning kan därmed inte de nuvarande reserveringsmöjligheterna anses vara anpassade till behoven för näringsfastigheter. De nuvarande reserveringsreglerna bör därmed kompletteras med regler som bättre tillgodoser ett berättigat behov av skattefria avsättningar för att hålla fastigheten i godtagbart skick.

I debatten har tidigare anförts att sådan reserveringsmöjligheter bör åstadkommas genom att införa särskilda regler för s.k. underhållsfonder. Dessa tankar har tillkommit innan företagsbeskattningen reformerades. Innan skattereformen innehöll skattesystemet olika typer av skattemässiga

avsättningsmöjligheter såsom avdragsgilla avsättningar för lagerreserv, investeringsfonder och investeringsreserv, resultatutjämningsreserv m.m. Därtill förekom bl.a. extra primäravdrag för byggnader. Dessa skatte-regler blev föremål för mycket kritik dels för att de var komplicerade och besvärliga att tillämpa, dels för att erforderliga skatteintäkter kom att kräva en mycket hög formell skattesats. Sådana skatteregler medför även snedvridningar och inlåsnings effekter för näringslivet. Reformeringen av företagsbeskattningen har därför, inte enbart i Sverige utan också i andra länder, inriktats på att få en låg skattesats på en breddad bas för beskattningen. Reglerna har i samband med skattereformen gjorts mer enhetliga för olika former av näringsverksamhet. De tidigare avsättnings-möjligheterna har tagits bort och ersatts med en s.k. skatteutjämnings-reserv (surv).

Införande av särskilda regler för skattemässiga avsättningar för framtida underhåll etc. för bostadshyreshus skulle på flera sätt strida mot de principer som är vägledande för reformeringen av företagsbeskattning-en. Principiellt skulle en sådan ordning innebära ett avsteg från att den skattemässiga redovisningen skall följa den civilrättsliga redovisningen enligt god redovisningssed. En sådan ordning skulle också strida mot den grundläggande principen om prioriteringen av en låg skattesats framför skattemässiga reserveringsmöjligheter.

Starka skäl talar därför emot införande av särskilda underhållsfonder. Förutom de tidigare redovisade invändningarna tillkommer att regelverk av ifrågavarande slag leder till följdregler om hur avsättningarna skall vara placerade. Frågan om krav på särskilda konton e.d. väcks liksom om hur avkastningen av dessa konton skall beskattas. Vidare krävs särskilda regler för vilka åtgärder som möjliggöra avsättningar liksom för vilka åtgärder avsatta medel skall få användas. De regler och olika prövningsförfaranden som detta skulle leda till talar också emot särskilda regler underhållsfonder. I stället bör man eftersträva en ordning som innebär att behoven av avsättningar för underhålls- och reparations-åtgärder tillgodoses inom ramen för de generella reglerna för reserveringar.

Det bör kunna åstadkommas genom en särskild form inom nuvarande regler för skatteutjämningsreserv som är bättre anpassad till förhållandena för näringsfastigheter. Enligt utredningens uppfattning kan detta enklast åstadkommas genom att avsättningar får göras med motsvarande en viss andel av hyresintäkterna. Hur stor denna andel bör vara får bestämmas av de behov av avsättningar som finns i denna verksamhet för att

stimulera underhåll och reparationer av befintligt fastighetsbestånd. Å andra sidan bör inte skattereglerna utformas så att denna näringsgren gynnas skattemässigt jämfört med annan näringsverksamhet.

Efter en avvägning av dessa faktorer föreslår utredningen att nuvarande surv-regler kompletteras med en möjlighet att vid inkomst av näringsfastigheter få göra reservavsättningar med motsvarande 25 % av hyresintäkterna. En sådan reserveringsmöjlighet är befogad med hänsyn till att fastighetsförvaltning innebär att underhållsåtgärder genomförs med långa, ofta 10-20 års, tidsintervall. Sådana underhållsåtgärder uppgår därmed när de genomförs till omfattande belopp. Mot bakgrund av att de årliga underhållskostnaderna enligt den officiella statistiken uppgår till ca 20 procent av hyresintäkterna kan en sådan reserveringsmöjlighet inte anses så förmånlig att näringsgrenen blir skattemässigt gynnad. Denna kompletterande regel bör inte få tillämpas i kombination med övriga reservavsättningsregler. I övrigt bör gälla att sådana avsättningar skall behandlas skattemässigt på samma sätt som andra reservavsättningar. Det innebär således att de skall återföras till beskattning varje år.

Under slutfasen av vårt utredningsarbete har regeringen tillsatt en särskild utredning som skall göra en översyn av olika företagsskattefrågor bl.a. i fråga om reserveringsmöjligheterna. I utredningsdirektiven konstateras att även systemet med skatteutjämningsreserv har visat sig medföra komplikationer samtidigt som dess fördelar kommit att ifrågasättas. I stället för surven skall ett system tas fram för att kvitta förluster mot tidigare års vinster. Samtidigt ses nuvarande spärregler för förlustutjämnning över. Ett system för s.k. periodiseringsfonder skall tas fram. Vidare skall utredningen lägga förslag dels till lättnader i den ekonomiska dubbelbeskattningen, dels till möjlighet att kvitta underskott i aktiv näringsverksamhet mot inkomst av tjänst.

En sådan mer omfattande översyn av reserveringsmöjligheterna talar i än högre grad mot att införa särskilda underhållsfonder. Oavsett hur formerna för reserveringsmöjligheterna utformas i framtiden finner utredningen det angeläget att framhålla vikten av att denna näringsgren ges reserveringsmöjligheter av den omfattning som tidigare föreslagits. Om och när mer ändamålsenliga former för reserveringar införs bör således utredningens förslag överföras i ett sådant system.

3 Fastighetsskatt och räntebidrag

3.1 Utgångspunkter

I utredningens tidigare betänkande förslogs att räntebidragen avvecklas successivt och slopas för nyproduktion fr.o.m. årgång 1999, förutom ett kvarvarande räntebidrag på 25 % för hyreshus som motsvarar egnehemsägarnas skattelättnad på 25 %. Regeringen har i kompletteringspropositionen föreslagit att räntebidragen avvecklas på detta sätt, med justeringen att räntebidrag, utöver de det 25-procentiga bidraget, upphör fr.o.m. årgång 2000. Utredningen återkommer nu till frågan om hur man kan begränsa och på sikt avveckla även de kvarvarande 25-procentiga räntebidragen.

Som anfördes i det tidigare betänkandet finns det mycket som talar för att stödet för ombyggnads- och underhållsåtgärder bör utformas på annat sätt än genom direkta räntebidrag men att denna fråga kräver ytterligare överväganden. Utredningen tar nu upp och lämnar förslag även i denna fråga.

En utgångspunkt för utredningens förslag inom de två nu aktualiserade områdena är att direkta räntebidrag skall elimineras i största möjliga utsträckning och att skatterna i stället skall sänkas. En sådan kombinerad bidrags- och skattesänkning är angelägen av flera skäl. För det första är det önskvärt att eliminera komplicerade bidragssystem för att undvika administrativa och andra kostnader för såväl fastighetsägare som myndigheter. För det andra leder alla bidragssystem liksom skattesystem till samhällsekonomiska snedvridningar genom att företag och hushåll får incitament att agera så att bidragen maximeras och skatten minimeras. Genom en parallell sänkning av bidrag och skatter reduceras båda dessa orsaker till snedvridningar. För det tredje är sänkningar av offentliga utgifter och skatter allmänt önskvärda för att minska statens inblandning i hushållens och företagens verksamhet.

Mot denna bakgrund är det önskvärt att på sikt helt avskaffa särbehandlingen av bostadshyreshus jämfört med annan näringsverksamhet avseende både räntebidrag och beskattning. På lång sikt är det således

önskvärt att helt slopa räntebidragen och därmed också särbehandling i form fastighetsskatt, särskilda avdragsregler m.m. Utredningens förslag är utformade så att man på sikt helt kan avskaffa både räntebidragen och fastighetsskatten.

Det är dock olämpligt att nu genomföra förändringar som skulle öka kostnaderna för nyproduktionen under de närmaste åren utöver vad som följer av den föreslagna avvecklingen av räntebidragen under perioden 1993-2000. Av detta skäl samt av statsfinansiella skäl kan det subventions- och fastighetsskattefria systemet uppnås fullt ut först på lång sikt. Det är inte lämpligt att nu fatta beslut om regeländringar som skall gälla först om t.ex. 20 år. De nu presenterade förslagen gäller därför åtgärder som kan beslutas under år 1992 och som innebär så stora steg som möjligt i riktning mot det subventions- och fastighetsskattefria systemet med särskilt hänsynstagande till att nyproduktionen inte bör fördyras ytterligare samt till statsfinansiella effekter.

3.2 Bakgrund till skillnader i räntebidrag

Fr.o.m. år 1993 beskattas hushållens kapitalinkomster med en skattesats på 25 % samtidigt som avdrag medges för alla typer av ränteutgifter. Om underskott uppkommer erhålls en skattereduktion på normalt 25 % av underskottsbeloppet.

Genom dessa regler får egnahemsägare en generell skattelättnad på 25 % av ränteutgifterna för lån t.ex. för att köpa ett nytt eller ett begagnat hus, för att bygga om eller underhålla huset eller för att betala uppvärmningen.

Förekomsten av denna avdragsrätt beaktas vid bestämningen av räntebidragens storlek. I nuvarande bidragssystem har det skett genom att den garanterade ränten är lägre för hyreshus än för egnahem. Skillnaden är anpassad med hänsyn till den tillkommande skattelättnaden för egnahem. Även i det av regeringen föreslagna räntebidragssystemet för nyproduktion efter år 1992 är räntebidraget för hyreshus större än för egnahem. Det initiala räntebidraget för nyproduktion av årgång 1993 uppgår till 57 % för hyreshus och till 42 2/3 % för egnahem.

Därtill utgår ett räntestöd på 25 % (1993) av en beräknad ränta för lån avseende underhåll och reparationer av hyreshus. För att undvika alltför stora subventionseffekter finns det därtill en skattemässig särregel om att underhåll och reparationer som erhåller räntebidrag inte får dras av

direkt. I stället medges värdeminskningsavdrag, vilket innebär att avdragen fördelas över en period på normalt 50 år. Vid nuvarande regler finns det således ett räntebidrag som kompenserar för en skatteeffekt, där räntebidraget i sin tur motiverar en skattemässig särregel för att undvika alltför stora subventionseffekter.

Principen om ett särskilt högt räntebidrag för hyreshus motsvarande effekten av avdragsrätten tillämpas dock inte konsekvent varken vid nuvarande regler eller vid de av utredningen tidigare föreslagna reglerna. Räntebidrag utgår således inte för lån avseende ny- eller ombyggnad efter det att den garanterade räntan trappats upp så att den överstiger den beräknade räntan. Räntebidrag utgår inte heller för tillkommande lån som använts för att köpa begagnade hyreshus eller för lån som använts för att betala t.ex. uppvärmningen. Införande av ett särskilt räntebidrag för hyresrättshus motsvarande avdragsrätten för underskott av kapital är klart olämpligt då det skulle innebära väsentligt utökade räntebidrag för fastigheter som ändå har en förhållandevis gynnsam position, vilket bl.a. skulle medföra en oförsvarbar budgetbelastning.

Det är i stället önskvärt att på sikt helt avskaffa räntebidragen av de skäl som angetts ovan. Erforderlig neutralitet mellan hyresrättshus och egnahem bör i stället uppnås inom ramen för skattesystemet. Det kan åstadkommas bl.a. genom att fastighetsskatten är lägre för hyresrättshus än för egnahem. Om räntebidragen slopas helt bör också fastighetsskatten för hyresrättshus helt avskaffas på sikt. Fastighetsskatt bör utgå för egnahem så att erforderlig neutralitet uppnås när man beaktar både denna beskattning och den generella skattelättnaden för egnahemsägarens ränteutgifter på 25 %. Som diskuteras närmare senare är det därvid lämpligt att ersätta fastighetsskatten för egnahem med en schablonintäkt i inkomstslaget kapital, varvid fastighetsskatten avvecklas helt.

I följande avsnitt presenteras förslag om de regeländringar som bör beslutas under år 1992 för att uppnå största lämpliga anpassning på kort och medellång sikt i riktning mot den ovan skisserade långsiktiga lösningen utan fastighetsskatt och räntebidrag.

3.3 Fastighetsskatt ersätts med schablonintäkt för egnahem

Förslag: Fastighetsskatten slopas för egnahem och ersätts med en schablonintäkt på 6 % av taxeringsvärdet.

Som tidigare angivits talar starka skäl för att att avskaffa fastighetsskatten för egnahem bl.a. med hänsyn till att fastighetsskatten utgör en särskatt som i systematiskt och andra avseenden avviker från inkomstskatten. Ett slopande av fastighetsskatten för egnahem måste emellertid kombineras med andra åtgärder av statsfinansiella skäl samt för upprätthålla en rimlig grad av neutralitet mellan egnahem och hyresrätts-hus.

En utgångspunkt för utredningens förslag är att såväl fastighetsskatten som de de större räntebidragen för hyresrättshus skall avvecklas på sikt. Den generella skattelättnaden för egnahemsägarens ränteutgifter på 25 % bör, vid frånvaro av räntebidrag för hyresrättshus, balanseras på något sätt så att erforderlig neutralitet uppnås mellan hyresrättshus och egnahem.

En möjlighet är att slopa fastighetsskatten för egnahem och ersätta den med en schablonmässigt beräknad kapitalavkastning som beskattas i inkomstslaget kapital. I stället för en fastighetsskatt på 1,5 % av taxeringsvärdet skulle det kunna finnas en schablonintäkt på 6 % av taxeringsvärdet som beskattas med kapitalinkomstskattesatsen på 25 %, vilket också ger en skatt på 1,5 % av taxeringsvärdet. Trots att den faktiska skatten inte skulle ändras i flertalet fall finns det flera skäl som talar för en sådan omläggning.

För det första skulle övergången från fastighetsskatt till schablonintäkt innebära slopande av en särskatt och ett konsekvent inordnande av beskattningen av fastigheter i inkomstbeskattningen. Det grundläggande systematiska motivet för en schablonintäkt är att den motsvarar en schablonmässigt beräknad avkastning för kapitalet i egnahemmet. Mot denna schablonmässigt beräknade avkastning får avdrag göras för ränteutgifter och tomträttsavgälder på ett principiellt riktigt sätt. Vid frånvaro av en faktisk eller schablonmässigt beräknad intäkt är det egentligen systemmässigt felaktigt att medge avdrag för ränteutgifter och tomträttsavgälder. Fastighetsskatt utgår för tomtvärdet även vid upplåtelse

med tomträtt trots att den boende då inte äger tomten, vilket uppfattas som felaktigt av många tomträttsinnehavare. En schablonintäkt som utgår även för tomtvärdet kan framstå som något mera acceptabel med hänsyn till att avdrag medges för tomträttsavgälden på samma sätt som för ränta. Det systematiskt riktiga med att ersätta fastighetsskatten med en schablonintäkt framkommer också av att man då på sikt skulle uppnå ett system helt utan fastighetsskatt. Hyresrättshus skulle beskattas på samma sätt som övrig näringsverksamhet medan kapital i egnahem skulle inkomstbeskattas precis som hushållens tillgångar i t.ex. bank och aktier.

För det andra innebär schablonintäkten att den redovisade inkomsten av kapital ger ett mera rättvisande mått på det skattskyldiges totala kapitalavkastning genom att inkomstmättet beaktar inte bara kostnader som ränteutgifter och tomträttsavgälder utan också den implicita avkastningen för kapitalet i egnahemmet. Ett sådan mera rättvisande mått innebär fördelar inte bara i olika statistiska sammanhang utan kan också ha betydelse för olika system där t.ex. bidrag eller avgifter påverkas av den sammanlagda förvärvs- och kapitalinkomsten.

För det tredje medför införande av en schablonintäkt större rättvisa mellan egnahemsägare och hyresgäster som har stora ränteutgifter för annat än boende. Enligt 1993 års regler erhålls en skattereduktion på 25 % av underskott i inkomstslaget kapital upp till 100 000 kr. medan underskottsbelopp över denna gräns ger en skattereduktion på 18 %. Beloppsgränsen är densamma för egnahemsägare och hyresgäster. En egnahemsägare med bostadsräntor på t.ex. 75 000 kr. får således full skattereduktion endast för 25 000 kr. avseende underskott från t.ex. en lånefinansierad aktieportfölj medan en hyresgäst får full skattereduktion för sådana underskott upp till 100 000 kr. Övergången från fastighetsskatt till en schablonintäkt som redovisas i inkomstslaget kapital innebär förbättrad balans i detta avseende genom att egnahemsägaren får en skattelättnad på 25 % även för ränteutgifter motsvarande schablonintäkten.

Efter en övergång från fastighetsskatt till schablonintäkt skulle en sänkning av kapitalinkomstskattesatsen medföra inte bara reducerad skattelättnad för ränteutgifter utan också reducerad skatt på schablonintäkten. Ytterligare sänkningar av denna skattesats skulle därför ge mera begränsade ökningarna av bostadskostnaderna för högt belånade egnahem medan kostnaderna skulle sjunka för lågt belånade hus.

Övervägande skäl talar således för att fastighetsskatten slopas även för egnahem och ersätts med en schablonintäkt.

En kvarstående fråga är då vad som är en lämplig nivå för denna schablonintäkt.

Den nuvarande fastighetsskatten för småhus på 1,5 % av taxeringsvärdet fr.o.m. år 1993 föreslogs av inkomstskattekommittén med utgångspunkt från en norm om att skattebelastningen för kapital i bostäder skall vara ungefär densamma som skattebelastningen för kapitalanvändning inom näringsverksamhet. När hänsyn tagits till skatteuttag i form av realisationsvinstbeskattning fann inkomstskattekommittén att fastighetsskatten för egna hem borde uppgå till 1,5 % av taxeringsvärdet om taxeringsvärdet utgör 75 % av marknadsvärdet, (SOU 1989:33, del I sid. 146). Mot denna bakgrund föreslog kommittén en fastighetsskatt på 1,5 % av taxeringsvärdet. Kommittén var medveten om att detta, vid övriga gällande eller föreslagna regler, medför ett skatteuttag under den valda normen dels genom nedsättningen av fastighetsskatten under de första tio åren och dels genom eftersläpningen vid bestämningen av taxeringsvärdet. Den kvarvarande avvikelser jämfört med normen var ett uttryck för i första hand kommitténs bostadspolitiska hänsynstaganden (SOU 1989:33, del I sid. 223).

Det kan dock ifrågasättas om inte en beskattning av detta slag i stället bör baseras på den faktiska avkastningen, oavsett om kapitalet är placerat i en fastighet eller på ett bankkonto. För ett egna hem kommer en sådan avkastning till uttryck genom att fastigheten ökar i värde. Utgångspunkten för bestämning av skattesatsen bör därvid vara att en fastighet, typiskt sett och långsiktigt, ökar i värde något långsammare än inflationen. Det bygger på antagandet att marken betraktas som i princip realvärdesäker medan byggnaden minskar i värde med åtminstone en eller två procent årligen. Vid en kapitalinkomstskattesats om 25 % och en förväntad inflation om ca 3 % skulle således skattesatsen uppgå till ca. 0,9 procent av taxeringsvärdet. Det bör framhållas att ett sådant synsätt innebär att den faktiska beskattningen även blir beroende av den faktiska värdetillväxten i varje enskilt fall.

Som tidigare nämnts är fastighetsskatten för egna hem för närvarande nedsatt till 1,2 %. Enligt ett redan fattat riksdagsbeslut skall dock skattesatsen höjas till 1,5 % fr.o.m 1993. Ovan redovisade synsätt på rimlig kapitalbeskattning av fastigheter talar dock mot en sådan höjning. Till bilden hör också att de taxeringsvärden som utgör underlaget för fastighetsskatten är baserade på den värdenivå som rådde under en högkonjunktur men skall tillämpas fullt ut under en extrem lågkonjunktur. Dessa förhållanden utgör argument mot en höjning av fastighets-

skatten på det sätt som riksdagen beslutat. Statsfinansiella skäl och de allmänna utredningsdirektiv som innebär att förslag om skattesänkning måste vara finansierade, gör dock att utredningen inte anser sig kunna lägga fram ett förslag om lägre skattesats.

Det finns i sammanhanget anledning att nämna att frågan om lämpligt underlag och om regionala skillnader i taxeringsvärdena varit föremål för särskilt utredningsarbete. Betänkandet Fastighetsskatt (SOU 1992: 11) har varit föremål för remissbehandling. Utredningen finner därför inte anledning att lägga fram förslag om hur skatteunderlaget lämpligen bör utformas.

Statsfinansiella skäl men även hänsynen till målet om skattemässig neutralitet mellan olika kapitalanvändning talar således mot en sänkning av skatteuttaget jämfört med fastighetsskatten på 1,5 % fr.o.m. år 1993. En sänkning av skatteuttaget för både bostäder och annan kapitalanvändning är däremot angelägen när det finns ett statsfinansiellt utrymme för sådana skattesänkningar. Det innebär att det bör finnas förutsättningar att sänka schablonintäkten för egnahem då statens kostnader för räntebidrag minskar.

Mot denna bakgrund förelås att fastighetsskatten på 1,5 % av taxeringsvärdet slopas fr.o.m. år 1993 för egnahem och ersätts med en schablonintäkt på 6 % av taxeringsvärdet som redovisas i inkomstslaget kapital. Med egnahem avses därvid småhus som ägs av fysisk person. Om regering och riksdag finner det möjligt att bibehålla 1992 års nedsatta fastighetsskatt på 1,2 % av taxeringsvärdet avser mitt förslag en motsvarande schablonintäkt, dvs. en schablonintäkt på 4,8 % av taxeringsvärdet. Som tidigare nämnts lämnar de generella kommittédirektiven inte utrymme för utredningen att själv lägga fram ett sådant förslag. Som tidigare redovisats finns dock starka sakskalet mot att genomföra den beslutade höjningen till 1,5 %. Utredningen bedömer det därför som angeläget att finna utrymme som kan undanröja det statsfinansiella behovet av den beslutade höjningen.

Som diskuterats ovan talar övervägande skäl för att det åtminstone övergångsvis skall finnas kvar en riktad lättnad under den första tioårsperioden efter produktionstillfället av det slag som nu uppnås genom nedsättningen av fastighetsskatten. För egnahem kan nuvarande nedsättning enkelt bibehållas genom att det inte utgår någon schablonintäkt under de första fem åren efter nyproduktion samt att det endast utgår halv schablonintäkt under följande fem år. Nuvarande fastighetsskatt översätts därmed till en schablonintäkt även i detta avseenden.

3.4 Sänkt skatt och sänkta räntebidrag för bostadsrätt

Förslag: Bostadsrättsföreningar beskattas i inkomstslaget kapital med 25 % samtidigt som bostadsrättsföreningars underskott får dras av hos delägarna i inkomstslaget kapital. Bostadsrättsföreningar får räntebidrag och schablonintäkt på samma sätt som för egnahem.

Vid nuvarande regler utgår räntebidrag för bostadsrättshus enligt samma regler som för hyresrättshus, dvs. ett större räntebidrag än för egnahem utgår även för bostadsrätt. För lån som upptagits av bostadsrättsinnehavaren är ränteutgifterna avdragsgilla enligt allmänna regler i inkomstslaget kapital, vilket ger en skattelättnad på 25 % fr.o.m. år 1993. För att förhindra att det för samma underlag utgår både ett större räntebidrag och skattelättnad för bostadsrättsinnehavaren finns en särskild regel om att räntebidrag utgår endast för bostadsrättsföreningars faktiska lån. Särregeln strider mot den i övrigt tillämpade principen om att räntebidrag skall utgå oberoende av faktiska lån men krävs för att förhindra dubbla subventionseffekter.

Behovet av ett större räntebidrag för bostadsrätt än för egnahem baseras således på att det inte alltid uppkommer en skattelättnad på 25 % för lån avseende bostadsrätt. En lämplig åtgärd för att minska subventionsbehovet för bostadsrätt är därför att ändra skattereglerna så att lån avseende bostadsrätt alltid ger en skattelättnad på 25 % av ränteutgifterna. Detta kan uppnås genom att bostadsrättsinnehavarna i förekommande fall medges avdrag i inkomstslaget kapital för sin del av bostadsrättsföreningens underskott på det sätt som nyligen föreslagits av bostadsrättsvärderingskommittén (SOU 1992:8). I kombination med samma kommittés förslag om att bostadsrättsföreningar skall inkomstbeskattas i inkomstslaget kapital med en skattesats på 25 % säkerställs därmed att ränteutgifter avseende bostadsrätt ger en skattelättnad på 25 % oberoende av om lånen ligger i föreningen eller hos delägarna.

Genom dessa skatteändringar elimineras behovet av ett större räntebidrag för bostadsrätt än för egnahem samtidigt som räntebidragen kan göras oberoende av faktiska lån även för bostadsrätt. Därmed elimineras nuvarande hinder för större egna insatser i bostadsrätt, vilket är angeläget bl.a. med tanke på att detta medför lägre månadsavgifter samt upp-

muntrar bosparande. Genom dessa förändringar kan det större räntebidraget begränsas till att gälla hyresrättshus, vilket utgör ett väsentligt steg i den parallella sänkningen av skatter och räntebidrag.

Räntebidragen reduceras på flera sätt. För nyproduktion fr.o.m. 1993 krävs det inte ett större räntebidrag än för egnahem under den inledande tioårsperioden. Det initiala räntebidraget för t.ex. årgång 1995 blir då 29 1/3 % och inte 47 % som för hyresrättshus eftersom det tillkommer en skattelättnad på 25 % av ränteutgifterna. En annan effekt är att räntebidragen avskaffas helt inte bara för egnahem utan även för bostadsrätt fr.o.m. årgång 2000 enligt den av regeringen föreslagna avvecklingsplanen.

Även för bostadsrättsbeståndet reduceras räntebidragen genom att de bör utgå med den lägre nivå som gäller för egnahem med hänsyn till att det förekommer en tillkommande skattelättnad på 25 %. Därmed elimineras också de särskilda räntebidrag som motsvarar värdet av egnahemsägarnas ränteavdrag och utgår för sådana reparations- och underhållsåtgärder som inte avser den enskilda lägenheten (s.k. RBF-stöd).

Genom dessa regeländringar säkerställs således att ränteutgifter avseende bostadsrätt erhåller en skattelättnad på 25 % både för bostadsrättsföreningarnas och för bostadsrättsinnehavarnas lån. Denna generella skattelättnad för ränteutgifter bör kombineras med att det utgår en schablonintäkt även för bostadsrätt så att man därmed når erforderlig neutralitet både jämfört med egnahem och jämfört med hyresrättshus.

Av de skäl som anförts ovan bör fastighetsskatten ersättas med en motsvarande schablonintäkt även för bostadsrätt. Den nuvarande fastighetsskatten på 2,5 % för hyreshus motsvarar en schablonintäkt på 10 % vid en skattesats för bostadsrättsföreningar på 25 %. Fastighets-skattesatsen kan dock komma att justeras med anledning av att hyreshus erhåller nya taxeringsvärden år 1994, vilket i så fall bör leda till en motsvarande justering av schablonintäkten för hyreshus som disponeras med bostadsrätt.

Småhus som disponeras med bostadsrätt har samma taxeringsvärden och fastighetsskatt som egnahem vid nuvarande regler och bör därmed ha samma schablonintäkt som egnahem.

Kommittén för värdering av bostadsrättsfastigheter föreslog att taxeringsvärdena för hyreshus som disponeras med bostadsrätt skall taxeras på ett sådant sätt att taxeringsvärdena blir likvärdiga med de som gäller för småhus. Om även denna förändring skulle genomföras, vilket

varken är en nödvändig eller önskvärd konsekvens av ambitionen att samtidigt sänka bidrag och skatter, så bör schablonintäkten vara 6 % även för hyreshus som disponeras med bostadsrätt.

På samma sätt som för egnahem bör det åtminstone övergångsvis finnas en riktad lättnad under en tioårsperiod efter nyproduktion genom att det inte utgår någon schablonintäkt under år 1-5 samt genom att det utgår halv schablonintäkt under år 6-10.

Ovan föreslagna förändringar för bostadsrätt bör genomföras först den 1 januari 1994 för att alla berörda skall få en rimlig förberedelsestid. Förändringarna kan därmed ske samtidigt med eventuella övriga förändringar som kan aktualiseras med anledning av att hyreshus erhåller nya taxeringsvärden år 1994. Nya och äldre bostadsrättsshus erhåller således ett högre räntebidrag och erlägger fastighetsskatt t.o.m. år 1993, varefter dessa bidrag elimineras samtidigt som bostadsrättsföreningens ränteutgifter ger en skattelättnad på 25 % och fastighetsskatten ersätts med en intäktsneutral schablonintäkt.

3.5 Förslag för nyproducerade hyresrättsshus

Förslag: Fastighetsskatten slopas för hyresrättsshus med värdeår 1993 eller senare.

För ny- eller ombyggda hyresrättsshus fr.o.m. 1993 bör avveckling-
en av räntebidragen fortsätta även under den föreslagna 25-procents-
nivån tills räntebidrag inte längre utgår.

Vid nuvarande regler utgår det inte någon fastighetsskatt under de fem första åren efter nyproduktion medan det utgår halv fastighetsskatt under följande fem år.

Vid de av regeringen föreslagna reglerna utgår räntebidrag för nyproducerade hyresrättsshus av årgång 1993 med 57 % av en beräknad räntekostnad. För varje ny årgång bostäder som byggs är första årets bidragsandel 5 procentenheter lägre. För var och en av de nyproducerade årgångarna fr.o.m. 1993 minskas bidragsandelen varje år med 4 procentenheter. Förslaget innebär dock att bidragsandelen inte sätts lägre än 25 % för hyresrättsshus. Som tidigare redovisats har en högre bidragsandel för hyreshus än för egnahem motiverats av egnahemsägares avdragsrätt. I

föregående betänkande framfördes att det skulle innebära nackdelar att ha kvar ett särskilt bidragssystem för hyreshus för att komma till rätta med skillnaderna i skattesystemen för hushåll och för företag. Eventuella brister i neutraliteten bör i stället åtgärdas inom ramen för skattesystemet.

Ett första lämpligt steg i den parallella avvecklingen av fastighetsskatten och räntebidragen är därför att helt slopa fastighetsskatten för hyresrättshus som byggs 1993 eller senare. Samtidigt bör man också avveckla räntebidragen för denna nyproduktion även under den nu kvarvarande 25-procentsnivån. Som diskuteras närmare senare är det emellertid lämpligt att åtminstone övergångsvis ha kvar det större räntebidraget för hyreshus under de första åren efter nyproduktionen. Ett hyresrättshus som byggs 1993 eller senare blir således befriat från fastighetsskatt medan det tills vidare erhåller ett större räntebidrag än egnahem.

Fastighetsskatten bör således helt slopas för hyresrättshus som byggs 1993 eller senare. Liksom vid nuvarande tidsbegränsade nedsättning av fastighetsskatten är det lämpligt att anknyta skattefriheten till fastighetens s.k. värdeår, som beräknas med hänsyn till de tidpunkter då byggnaden uppförts eller genomgått större till- eller ombyggnader. En genomgripande ombyggnad som utförs efter år 1993 kan således medföra att fastigheten får värdeår 1993 eller senare och därmed blir fastighetsskattefri.

Efter hand som hyresrättshusbeståndet byggs om överförs fastigheterna på detta sätt till det skattebefriade området. När de nya reglerna varit i kraft under en tillräckligt lång tid så fastighetsbeskattas en så liten del av hyreshusbeståndet att det är statsfinansiellt acceptabelt och av bl.a. förenklingskäl önskvärt att helt slopa fastighetsskatten för hyresrättshus.

Ett omedelbart slopande av skillnaden i bidragsandel mellan hyreshus och egnahem för nyproduktion fr.o.m. årgång 1993 skulle medföra en avsevärd kostnadshöjning för nyproducerade hyreslägenheter utöver de kostnadshöjningar som följer av den av regeringen föreslagna successiva avvecklingen av räntebidragen. Då regeringen med utgångspunkt från utredningens tidigare förslag nyligen gjort en avvägning avseende lämplig takt för denna subventionsminskning bör sådana tillkommande kostnadshöjningar undvikas. Ett större räntebidrag för hyreshus bör därför utgå åtminstone under de första åren efter färdigställandet för nyproduktion under hela avvecklingsperioden, dvs. fram till och med årgång 1999.

Som tidigare framhållits skulle det innebära fördelar om man kan undvika att ha ett särskilt bidragssystem enbart för hyreshus. Därför bör

avvecklingen av räntebidragen fortsätta även under den av regeringen föreslagna 25-procentsnivån tills bidragen helt avvecklats. Den långsiktiga lösningen helt utan räntebidrag och fastighetsskatt skulle då uppnås från och med årgång 2005.

Det går emellertid knappast att redan nu fatta bindande beslut om hur resterande räntebidrag skall avvecklas i början av 2000-talet. Detta får beslutas av framtida riksdagar med hänsyn till då gällande förhållanden avseende räntenivå, statsfinansiellt läge m.m. Skillnaden i räntebidrag mellan hyreshus och egna hem kan för övrigt komma att reduceras redan tidigare eftersom nivån i princip bestäms av kapitalinkomstskattesatsen, som kan komma att reduceras till 20 eller 15 % före år 2000.

Med hänsyn till utredningens förslag om att fastighetsskatten slopas helt för årgångar som byggs fr.o.m 1993 finns det dock anledning att lägga förslag till hur en fortsatt avveckling av räntebidragen bör utformas.

En utgångspunkt är att det för årgång 1993-1999 skall utgå fullt räntebidrag under de första åren efter färdigställandet. En annan utgångspunkt är att det räntebidraget av statsfinansiella skäl bör reduceras i en sådan utsträckning att subventionsminskningen balanserar slopadet av den framtida fastighetsskatten mätt i nuvärde. En tredje utgångspunkt är att det är önskvärt att åtminstone under avvecklingsperioden bibehålla en riktad lättnad under de första åren av det slag som nu uppkommer genom nedsättningen av fastighetsskatten. Elimineringen av fastighetsskatten innebär ju att det inte längre uppkommer en sådan riktad lättnad genom fastighetsskatten.

Mot denna bakgrund samt med hänsyn till den nedsättning av schablonintäkten som föreslagits i avsnitt 3.3 för egna hem under de första tio åren, föreslås att ett nybyggt hyresrättsshus erhåller fullt räntebidrag i enlighet med regeringens förslag. Däremot bör inte räntebidragsandelen ligga kvar på 25 procentsnivån på det sätt som regeringen föreslagit. För att rimlig balans skall erhållas med det föreslagna borttagandet av fastighetsskatten för hyreshus med värdeår 1993 eller senare bör räntebidragen avvecklas fullt ut i den takt som följer av regeringsförslaget.

Nedanstående uppställning visar bidragsandelen för olika år med en sådan ordning.

Bidragsandel för hyreshus (i procent) med den föreslagna avvecklingen av räntebidragen.

| Bidragsår: | Produktionsårgång: | | | | | | | | | | | | | |
|------------|--------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|---|
| | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | |
| 1993 | 57 | | | | | | | | | | | | | |
| 1994 | 53 | 52 | | | | | | | | | | | | |
| 1995 | 49 | 48 | 47 | | | | | | | | | | | |
| 1996 | 45 | 44 | 43 | 42 | | | | | | | | | | |
| 1997 | 41 | 40 | 39 | 38 | 37 | | | | | | | | | |
| 1998 | 37 | 36 | 35 | 34 | 33 | 32 | | | | | | | | |
| 1999 | 33 | 32 | 31 | 30 | 29 | 28 | 27 | | | | | | | |
| 2000 | 29 | 28 | 27 | 26 | 25 | 24 | 23 | 22 | | | | | | |
| 2001 | 25 | 24 | 23 | 22 | 21 | 20 | 19 | 18 | 17 | | | | | |
| 2002 | 21 | 20 | 19 | 18 | 17 | 16 | 15 | 14 | 13 | 12 | | | | |
| 2003 | 17 | 16 | 15 | 14 | 13 | 12 | 11 | 10 | 9 | 8 | 7 | | | |
| 2004 | 13 | 12 | 11 | 10 | 9 | 8 | 7 | 6 | 5 | 4 | 3 | 2 | | |
| 2005 | 9 | 8 | 7 | 6 | 5 | 4 | 3 | 2 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 2006 | 5 | 4 | 3 | 2 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 2007 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |

De nu föreslagna förändringarna för hyresrättshus innebär således att den halva fastighetsskatten under år 6-10 och den fulla fastighetsskatten fr.o.m. år 10 slopas i kombination med att räntebidraget avvecklas fullt ut. Därmed ersätts bidrag med skatt på ett sådant sätt att kostnaderna inte påverkas under de första fem åren efter en nybyggnation. För årgång 1993 påverkas således kostnaderna tidigast år 1998, vilket således inträffar efter den avstämning som skall göras av den fortsatta subventionsminskningen år 1995.

De nu föreslagna reglerna innebär i princip samma villkor för hyresrättshus och egna hem under de första fem åren efter nyproduktion eftersom det då utgår varken fastighetsskatt eller schablonintäkt. Samtidigt får hyresrättshus ett större bidrag, motsvarande skattelättnaden för egna hemägarens ränteutgifter. Den fortsatta avvecklingen av bidraget även under 25-procentsnivån för hyresrättshus balanseras i stora drag av att det för egna hem tillkommer en halv schablonintäkt år 6 och full schablonintäkt fr.o.m. år 11.

De föreslagna reglerna inkl. schablonintäkten på 6 % för egna hem ger på detta sätt en förhållandevis hög grad av neutralitet mellan egna hem och hyresrättshus fr.o.m. årgång 1993. Den generella skattelättnaden för egna hemägarens ränteutgifter balanseras av schablonintäkten för

egna hem så att erforderlig neutralitet uppnås utan skattekompenserande räntebidrag. Dessa åtgärder tillsammans med övriga förslag på skatteområdet för näringsfastigheter bör leda till en rimlig balans mellan olika upplåtelseformer.

Som tidigare framhållits torde det inte vara möjligt att vare sig genom särskilda bidragssystem eller genom skatteregler helt kunna utjämna de skilda ekonomiska förutsättningarna mellan olika upplåtelseformer. De skilda ekonomiska förutsättningarna är av sådan karaktär att det inte är möjligt att i förväg avgöra om de är till för- eller nackdel för olika upplåtelseformer. Det finns därmed inte heller anledning att driva frågan om neutralitet till en fråga om millimeterrättvisa som aldrig kan åstadkommas. Enligt utredningens uppfattning bör de föreslagna åtgärderna vara tillräckliga för att åstadkomma rimlig balans mellan de olika upplåtelseformerna. Kvarvarande olikheter på grund av skillnader i systemen för företagsbeskattning och beskattning av hushållen eller på grund av skilda marknadsförutsättningar i allmänhet, torde inte påverka hushållens val av bostad på ett negativt sätt.

3.6 Skattesänkningar som minskar bidragsbehovet

Förslag: Alla underhålls- och reparationsåtgärder blir omedelbart avdragsgilla.

Underskott i förvärvskälla, dock högst årets avdrag för underhåll och reparationer avseende bostadsfastigheter, ger en skattereduktion på 30 % som avräknas mot fastighetsskatten.

Den i avsnitt 3.5 diskuterade inriktningen att parallellt reducera bidrag och skatter bör gälla inte bara nyproduktion fr.o.m. årgång 1993 utan även reparationer, underhåll samt annan nyinvestering än nyproduktion. I detta avsnitt diskuteras därför två ytterligare skattesänkningar som är motiverade för att minska bidragsbehovet vid reparationer och underhåll. I avsnitt 3.7 diskuteras hur räntebidragen bör reduceras för reparationer, underhåll och annan nyinvestering än nyproduktion.

3.6.1 Slopade särregel för underhålls- och reparationskostnader

Som nämnts ovan får reparationer och underhåll som erhåller räntebidrag inte dras av löpande i näringsverksamhet. Istället medges värdeminskingsavdrag normalt under en 50-årsperiod. Denna särregel är skattesystemmässigt och redovisningsmässigt felaktig eftersom underhåll och reparationer utgör normala löpande kostnader som bör belasta det beräknade resultatet omedelbart. Särregeln innebär därtill komplikationer för skattskyldiga och skattemyndigheter bl.a. genom att det krävs särskilda kontrolluppgifter för berörda reparationer och underhåll.

Ett slopande av denna särskilda avdragsbegränsning skulle reducera subventionsbehovet eftersom reparations- och underhållskostnaderna skulle bli omedelbart avdragsgilla. Sådana åtgärder skulle därmed ge en omedelbar skattelättnad på ca 23 % av reparations- och underhållskostnaderna för hyresrättshus som ägs av aktiebolag och på ca 33-50 % av reparations- och underhållskostnaderna för enskilt ägda hyresrättshus. (Den procentuella skattelättnaden har beräknats med hänsyn tagen till möjligheterna att göra survavsättningar.) Genom den i direktiven förutsatta övergången till konventionell inkomstbeskattningen för allmännyttiga hyreshus uppkommer denna stödeffekt inte bara för privatägda hyreshus utan även för allmännyttan.

Slutsatsen är således att den särskilda avdragsbegränsningen för underhåll och reparationer bör slopas och att räntebidragen bör reduceras i motsvarande utsträckning.

Dessa förändringar bör genomföras först den 1 januari 1994 för att ge berörda en rimlig förberedelsestid samt för att uppnå en tidsmässig samordning med ovan föreslagna förändringar för bostadsrätt.

3.6.2 Skattelättnad för underhålls- och reparationskostnader även mot fastighetsskatt.

Den andra i detta sammanhang aktuella skattefrågan gäller också möjligheten att få en omedelbar skattelättnad för underhålls- och reparationskostnader, nämligen i det icke ovanliga fall då förvärvskällan ger ett underskott p.g.a. höga underhålls- eller reparationskostnader. Vid nuvarande regler får ett sådana underskott sparas i förvärvskällan och dras av mot framtida överskott i förvärvskällan. För att minska behovet av räntebidrag bör skattereglerna ändras så att ett underskott i förvärvskällan som beror på avdrag för reparationer eller underhåll också kan

reducera fastighetsskatten. Underskott i inkomstslaget näringsverksamhet, dock högst årets avdrag för underhåll och reparationer avseende bostadsfastigheter, bör därför ge en skattereduktion på 30 % av underskottsbeloppet som avräknas mot fastighetsskatten.

Genom denna förändring ger den ovan förslagna utvidgade avdragsrätten för reparationer och underhåll en omedelbar skattelättnad även vid underskott i förvärvskällan. Därmed ger underhåll och reparationer en omedelbar skattelättnad i högre utsträckning, vilket reducerar behovet av och motivet för räntebidrag avseende underhåll och reparationer.

Den skattskyldige bör få välja mellan att antingen utnyttja underskottet på detta sätt eller att spara underskottet för kvittning mot framtida inkomster i förvärvskällan. Det senare alternativet kan vara mera fördelaktigt för enskilda näringsidkare med hög marginalskatt som räknar med att förvärvskällan skall ge ett skattemässigt överskott under något av de närmaste åren.

3.7 Reducerade räntebidrag för reparationer, underhåll och andra nyinvesteringar än nyproduktion

Förslag: Rântestödet till reparations- och underhållsåtgärder, det s.k. RBF-stödet, slopas för åtgärder som vidtas fr.o.m. den 1 januari 1994.

Räntebidragsandelen för s.k. genomgripande underhållsåtgärder i hyreshus sänks till samma omfattning som för egnahem.

3.7.1 Utgångspunkter

Förekomsten av räntebidrag för reparationer och underhåll kan allmänt ifrågasättas. Sådana åtgärder bör enligt normala företagsekonomiska och nationalekonomiska principer finansieras genom hyror i det berörda beståndet och inte genom lån. Därmed bör det egentligen inte uppkomma något subventionsbehov avseende ränteutgifter.

En annan central utgångspunkt är att omfattningen av reparationer och underhåll i princip bör bestämmas av fastighetsägaren. Dessa får ta hänsyn till å ena sidan hela kostnaden för åtgärderna och å andra sidan

hyresgästernas betalningsvilja samt framtida inbesparade kostnader. Omfattningen eller utformningen av åtgärderna bör inte snedvridas genom särskilda bidragsregler. Det finns knappast några övertygande samhälls-ekonomiska skäl som talar för att reparationer och underhåll bör genomföras utöver den nivå fastighetsägare och hyresgäster är beredda att betala för.

En ytterligare utgångspunkt är att äldre fastigheter ofta har och kommer att få en förhållandevis gynnsam position jämfört med nyproduktion. För det första har äldre fastigheter ofta förhållandevis små återstående lån, vilket i sin tur är en följd av de över tiden mycket kraftigt stigande byggnadskostnaderna. För det andra medför den successiva avvecklingen av nyproduktionens räntebidrag en förbättrad relativ position för fastigheter i det nuvarande bidragssystemet. Även dessa förhållanden reducerar motiven för räntebidrag för underhåll och andra åtgärder som gäller det befintliga fastighetsbeståndet.

Mot denna bakgrund samt av statsfinansiella skäl bör målsättningen vara att i största möjliga utsträckning undvika räntebidrag för underhåll och andra åtgärder i det befintliga beståndet. Liksom för nyproduktionen bör egnahemägarnas och bostadsrättsinnehavarnas skattelättnad för ränteutgifter balanseras genom en lägre fastighetsskatt eller motsvarande för hyresrättshus och inte genom räntebidrag.

3.7.2 Slopas räntestöd för reparationer och underhåll.

Vid nuvarande regler erhåller hyres- och bostadsrättshus RBF-stöd motsvarande värdet av egnahemsägarens ränteavdrag för sådana reparations- och underhållsåtgärder som inte avser den enskilda lägenheten. Denna typ av räntestöd infördes år 1982 och avsågs gälla under en 10-årsperiod för att under denna period uppmuntra åtgärdande av eftersatt underhåll.

Det i avsnitt 3.4 framförda förslaget om att bostadsrätt skall få räntebidrag enligt samma regler som egnahem fr.o.m. den 1 januari 1994 innebär att RBF-stödet elimineras för bostadsrätt oberoende av om åtgärderna genomförs före eller efter denna tidpunkt. Lånefinansierade åtgärder som genomförs före denna tidpunkt får i stället stöd genom bostadsrätternas generella skattelättnad på 25 % av ränteutgifter.

Eftersom det inte sker någon motsvarande skatteändring för hyresrättshus bör RBF-stödet finnas kvar för hyresrättshus enligt nuvarande regler för åtgärder som genomförs före den 1 januari 1994. Därmed kvarstår

frågan om det bör utgå RBF-stöd för reparationer och underhåll i hyresrättshus som genomförs efter denna tidpunkt.

Som nämnts ovan är reparationer och underhåll som erhåller RBF-stöd inte avdragsgilla omedelbart utan avdrag medges i stället genom årliga värdeminskningsavdrag. Detta har lett till att många ägare av konventionellt beskattade hyreshus avstår från RBF-stödet för att i stället kunna utnyttja den normala omedelbara avdragsrätten för reparationer och underhåll. Enligt direktiven skall utredningen utgå från att alla hyresrättshus inkomstbeskattas konventionellt, dvs. att nuvarande schablonbeskattning av allmännyttiga bostadsföretag ersätts med konventionell inkomstbeskattning, vilket också föreslagits av bostadsrättsvärderingskommittén, SOU 1992:8. Fastighetsägarnas intresse för liksom motivet för RBF-stödet begränsas då ytterligare.

Mot denna bakgrund och med hänsyn till ovan föreslagna skatteändringar för reparationer och underhåll i hyresrättshus föreslås att RBF-stödet avskaffas för reparations- och underhållsåtgärder som genomförs fr.o.m. den 1 januari 1994. Därmed uppnås dels en minskning av räntebidragen och dels förenklingar genom slopande av en komplicerad och administrationskrävande bidragsform.

3.7.3 Reducerade bidrag för genomgripande underhåll i hyreshus

Med de regler som föreslås gälla fr. o.m. 1993 utgår räntebidrag på i princip samma nivå som för nyproduktion för ytterligare två kategorier åtgärder. Den första kategorin utgörs av genomgripande åtgärder av underhållskaraktär som syftar till att vidmakthålla eller förbättra husets huvudsakliga försörjningssystem för el, uppvärmning, VA, ventilation och transporter eller andra kommunikationer. Den andra kategorin gäller ombyggnadsåtgärder. De har definierats som andra nyinvesteringar än nyproduktion och som i väsentlig mån förbättrar sådana grundläggande funktioner som krävs för att huset skall kunna fungera tillfredsställande som bostad. I uttrycket nyinvestering ligger att det inte får vara fråga om underhåll och reparationer.

Även omfattningen av räntebidragen för dessa två kategorier bör omprövas med hänsyn till de ovan föreslagna skatteändringarna och den allmänna inriktningen att parallellt reducera bidrag och skatter. Å andra sidan är det inte lämpligt att nu föreslå förändringar som medför väsentligt högre kostnader för dessa åtgärder med hänsyn till de

avvägningar som nyligen gjorts angående lämplig takt för subventions-
avvecklingen. En mera förutsättningslös prövning av frågan om
tillkommande subventionsminskningar inom dessa områden bör i stället
ske i samband med avstämningen av den fortsatta subventions-
avvecklingen år 1995. Utredningens förslag rörande bidrag till under-
hållskostnader gäller därför endast följdändringar med anledning av de
föreslagna skatteändringarna och berör därför bara räntebidraget till
genomgripande underhåll i hyresrättshus.

Förslagen i avsnitt 3.6 dels om eliminering av särregeln om begränsad
avdragsrätt för underhåll och reparationer, dels om möjlighet att erhålla
skattereduktion mot fastighetsskatten medför att underhåll och reparation-
er av hyresrättshus ger en väsentligt större omedelbar skattelättnad än
nuvarande regler. Värdet av denna tidigarelagda skattelättnad torde i
flertalet fall överstiga värdet av det extra räntebidrag som utgår för
hyresrättshus jämför med egnahem.

Mot denna bakgrund föreslås att räntebidragets storlek för genom-
gripande underhållsåtgärder skall var detsamma för såväl egnahem som
för hyresrättshus. Därmed slopas skillnaden i bidragsandel mellan
egnahem och hyresrättshus för denna kategori åtgärder. Det innebär att
bidragsandelen för bidragsberättigade åtgärder av detta slag och som
påbörjas 1994 kommer att uppgå till 36 % för såväl hyreshus om
egnahem. Gränsdragningen i bidragshänseende mellan underhåll och
nyinvestering bör överensstämma med den skattemässiga gränsdragning-
en. Förändringen avseende såväl skatte- som bidragsregler bör avse
åtgärder som vidtas efter den 1 januari 1994.

3.8 Statsfinansiella effekter

I avsnitt 2 och 3 har flera förslag lagts om förändrade skattebestämmel-
ser och om ytterligare avveckling av räntebidrag. I avsnitt 2 omfattar
förslagen dels förändrad stämpelavgift för lagfart i fast egendom och för
inteckning i fastighet, dels beskattningen av Bostadskooperationens
garantifond, dels förändrade värdeminskningsavdrag och förändrade
reserveringsmöjligheter för näringsfastigheter.

I avsnitt 3 omfattar förslagen förändrad fastighetsskatt. För egnahem
omformas fastighetsskatten till en schablonintäkt. Bostadsrättsföreningar
beskattas i inkomstslaget kapital och bostadsrättshavare jämföras i
skattesammanhang och i räntebidragshänseende med egnahem. För

hyresrättshus med värdeår 1993 och senare utgår ingen fastighetsskatt och avvecklingen av räntebidrag fortsätter även under 25-procentnivån. För hyresrättshus blir underhålls- och reparationskostnader omedelbart avdragsgilla och även till 30 % mot fastighetsskatten. Det s.k. räntestödet tas bort och räntebidragsandelen för s.k. genomgripande underhållsåtgärder i hyresrättshus sänks till samma nivå som för egnahem.

De framlagda förslagen syftar dels till att åstadkomma rimlig neutralitet mellan upplåtelseformerna och mellan olika fastighetsägarkategorier, dels till balansera skattesänkningar mot bidragsminskningar. Det ligger i sakens natur att åtgärder för att komma till rätta med brister i neutraliteten innebär skattesänkningar i vissa fall med det i andra fall kan innebära skattehöjningar. Förslagen i avsnitt 3 om skattesänkningar som är kopplade till minskat statligt bidragsstöd i olika former är i princip utformade för att balansera varandra. De i avsnitt 2 och 3 föreslagna förändringarna är dessutom av sådan karaktär att de kan beräknas få dynamiska effekter i den meningen att de påverkar fastighetssägares agerande. Det gäller inte minst vid övergång från ett bidragssystem till allmänna regler för skatteavdrag. En svårbedömd effekt är i vilken utsträckning minskade bidrag kommer att motsvaras av skatteavdrag av samma omfattning. Till skillnad mot bidrag har ju skatteavdrag ett värde för fastighetsägaren först då verksamheten redovisar ett överskott.

Sammantaget gör utredningen den bedömningen att förslagen totalt sett inte får några påtagliga statsfinansiella effekter, vare sig på kort eller medellång sikt.

4 Bosparande

I detta kapitel presenteras ett förslag om att staten skall betala en bosparpremie till den som efter att ha presterat ett visst sparande förvärvar ett småhus eller en bostadsrätt.

Utgångspunkterna för förslaget presenteras i det närmast följande avsnittet. Därefter redogörs kortfattat för nuvarande lagfästa regler om ungdomsbosparande och om bosparlån med anknytning till allemanssparandet samt några organisationers regler för det bosparande de erbjuder. I det därpå följande avsnittet redovisas utredningens förslag om bosparande mer i detalj.

Det har inom ramen för denna utredning inte funnits tid att utarbeta lagförslag om bosparande. Lagförslag får därför utarbetas i ett senare skede då utredningen har varit föremål för remissbehandling.

4.1 Utgångspunkter för förslaget om bosparande

Det kan allmänt sett ifrågasättas om det föreligger samhällsekonomiska skäl för att införa ett särskilt bosparande. För det första kan det ifrågasättas om selektiva sparstimulanser av denna typ har några märkbara effekter på det totala hushållssparandet. Generella sparstimulanser som exempelvis en tillräckligt låg kapitalinkomstskattesats är sannolikt mer verkningsfulla. Det kan nämnas att hushållssparandet ökat mycket kraftigt när kapitalinkomstskattesatsen sänkts under de senaste åren. Hushållssparandet var däremot rekordlångt under andra delen av 1980-talet trots att det då förekom selektiva sparstimulanser, t.ex. allemanssparandet. Detta och mycket annat tyder på att selektiva sparstimulanser främst leder till en omfördelning av sparandet. För det andra kan det ur samhällsekonomisk synvinkel ifrågasättas om bosparande skall gynnas jämfört med annat sparande. Som exempel på annat angeläget sparande kan nämnas sparande för framtida utbildning eller företagsansättning, sparande för att ha en allmän reserv vid sjukdom, arbetslöshet och sparande inför pensioneringen.

Ur samhällsekonomisk synvinkel talar således flera skäl för generella regler avseende bl.a. kapitalinkomstskattesats samt arvs- och gåvoskatt, som utformas så att hushållssparandet stimuleras.

Frågan om bosparande kan emellertid inte enbart ses mot denna bakgrund. Man kan inte bortse från att bostadssektorn under mycket lång tid varit föremål för långtgående subventioneringar och ingående regleringar. Arbetet med att avveckla subventioner och regleringar har inletts. De förslag som läggs fram i detta reformarbete syftar till en successiv avveckling som skall möjliggöra en rimlig anpassning till de nya ekonomiska förutsättningarna.

En central faktor i reformeringen av statens stöd till finansieringen av nyproduktion av bostäder är att stimulera till ökade insatser av eget kapital i samband med investeringar i bostadsfastigheter. En ökad insats av eget kapital minskar risken för långivarna som normalt tillhandahåller merparten av finansieringen och bidrar därmed till en ökad stabilitet i finansieringen av en bostadsinvestering. I de fall staten lämnar statlig kreditgaranti för en del av lånefinansieringen minskas statens risk då fastighetsägaren har tillskjutit eget kapital för investeringen. Även fastighetsägarens situation förbättras av ett ökat tillskott av eget kapital genom att lånefinansieringen kan minskas och det därmed finns en större reserv än eljest för oförutsedda kostnader och eventuella fördyringar p.g.a. exempelvis ett högre ränteläge.

Utredningen föreslog i sitt delbetänkande regler för att stimulera till ökade insatser av eget kapital i finansieringen av nybyggnad av bostäder. Genom att statliga räntebidrag och kreditgarantier föreslogs utgå endast för en schablonberäknad produktionskostnad skapas incitament för fastighetsägarna att hålla kostnaderna för produktionen nere och att genom ökade insatser av eget kapital undvika att lånefinansieringen blir mer omfattande än vad som ryms inom den restriktivt beräknade schablonen. Genom att schablonen vidare föreslogs ligga fast i nominella termer tillförsäkras att kostnadspressen och incitamenten att tillskjuta eget kapital blir bestående över åren. Regeringen har i prop. 1991/92:150 lämnat förslag till riksdagen i huvudsak enligt dessa förslag, dock med en viss skärpning av kostnadsschablonen som ytterligare förstärker incitamenten att tillskjuta eget kapital.

Genom skattereformen och den ytterligare sänkning av skattesatsen för kapitalinkomster till 25 %, och den därtill motsvarande minskningen av skattelättnaden vid avdrag för räntekostnader, som därefter har beslutats, har incitamenten för sparande förstärkts i mycket stor utsträckning.

Tillsammans med de ändrade regler för statens stöd till finansieringen av bostadsbyggandet som regeringen har föreslagit riksdagen har förutsättningarna för att bostadsinvesteringar i framtiden genomförs med en rimlig insats av eget kapital radikalt förbättrats.

I utredningens direktiv slås fast att målen för bostadspolitiken skall vara att alla skall ha möjlighet till en god bostad till ett rimligt pris och att var och en skall ha inflytande över sin egen situation. En investering i en bostad kan således inte jämföras med vilken som helst annan investering som ett hushåll genomför. Det är av särskilt intresse att hushållen på bostadsmarknaden ges möjligheter att själva bestämma över de investeringar i bostäder som de gör. Det sker bäst genom att de äger sina bostäder. Härav följer att de generella stimulanser till sparande för investeringar som den låga skattesatsen för kapitalinkomster innebär bör kompletteras med särskilda stimulanser som underlättar för hushållen att anskaffa en egen bostad.

De förslag som utredningen avgivit rörande statens stöd till finansieringen av produktion av bostäder omfattar endast finansiering i samband med reala investeringar i bostadskapital. För hushållen sker dock investeringar i bostäder ofta genom att en redan befintlig bostad köps på andrahandsmarknaden. För ett hushåll är det centrala beslutet vanligtvis att anskaffa en bostad över huvud taget, ej att köpa en nybyggd bostad eller att själv bygga ett hus. Det är därför inte ändamålsenligt att koppla stödet till produktionen av bostäder. Stödet bör istället kopplas till hushållets anskaffning av bostad.

Ett problem i detta sammanhang är att ett stöd för anskaffning av bostad i viss utsträckning kan komma säljaren av bostaden tillgodo, vilket uppenbarligen inte är avsikten i det här aktuella fallet. Risken för detta minskar dock ju bättre konkurrensen är vad gäller utbudet av bostäder. De förslag rörande statens stöd till nyproduktion av bostäder som utredningen avlämnat befrämjar konkurrensen inom nyproduktionssektorn. Genom att ge ett stöd till anskaffningen av bostad, oavsett om den är nyproducerad eller ej, undviks snedvridningar vad gäller besluten om byggandet av bostäder. Det kan dock inte undvikas att stödet till en del kommer säljarna av bostäder i beståndet tillgodo.

Den särskilda stimulansen bör ges endast under vissa förutsättningar. Den bör ges för att underlätta anskaffningen av en permanentbostad. Detta får anses vara den bostadsinvestering som, ur hushållets perspektiv, av bostadssociala skäl bör stödjas. Av detta skäl och av statsfinansiella skäl bör stöd ej ges för anskaffning av fritidshus eller vid ombyggnad eller tillbyggnad av permanentbostad.

Stödet bör vidare ges endast till dem som har sparat under en viss minsta tid eftersom det får anses vara av värde att regelbundna sparvanor hos hushållen stimuleras. Sparandet bör kunna ske i flera olika sparformer. De på marknaden befintliga formerna för sparande till bosadsanskaffning bör kunna ingå bland dem som stöd utgår för.

4.2 Befintliga former för bosparande

4.2.1 Lagfästa regler om sparande för bostadsändamål

Bosparlån inom ramen för allemanssparandet

Staten har vid flera tillfällen beslutat om särskilt stöd till bosparande. År 1984 beslutades att allemanssparande skall, för ungdomar till och med det år de fyller 28 år, vara kvalificerande för bosparlån. Beslutet innebar att banker som förmedlar allemanssparande skall under vissa förutsättningar lämna ungdomar lån för bosättning eller för förvärv av bostad. Lånerätten uppgår till tre gånger sparat belopp, dock maximalt 21 000 kr om lånet inte avser förvärv av bostad. För att kvalificera sig för bosparlån krävs ett minimisparande på 5 000 kr inom allemanssparandet. Sedvanliga regler om skyldighet för bankerna att kontrollera kreditvärdighet och återbetalningsförmåga gäller även för bosparlån. Då lån erhålles skall hela den lånegrundande behållningen jämte avkastningen tas ut.

I samband med att bestämmelser om bosparlån knöts till allemanssparandet gavs HSB möjlighet att delta i allemanssparande som ungdomar upp till 28 års ålder bedriver, enligt de regler som gäller därför, dock med skillnaden att medlen ej behöver föras över till riksgäldskontoret. En förutsättning är att HSB åtar sig att lämna de ungdomar som allemanssparar i HSB bosparlån för anskaffande av nyproducerade bostadsrättslägenheter. Från 1/7 1986 gavs Riksbyggen möjlighet att delta i allemanssparande för ungdomar på samma villkor som HSB.

Lagen om ungdomsbosparande

År 1988 infördes en lag om ungdomsbosparande. Sparandet är inte kopplat till allemanssparandet men har i betydande utsträckning liknande regler och är ett alternativ till allemanssparande. Sparandet kan ske på räntebärande konto i bank eller sparkassa. Sparmedel på konto i bank förs inte, till skillnad från vad som i huvudsak gäller i allemanssparandet, över till riksgäldskontoret.

Ungdomar mellan 16 och 25 år kan ansluta sig till ungdomsbosparandet och spara maximalt 800 kr i månaden. Sparandet måste avslutas det år spararen fyller 28 år. Staten bekostar en årlig bonusränta på 3 % som beskattas med samma skattesats som ränta på allemanssparkonto, dvs 20 %. Bonusröntan ackumuleras tills dess att kontot avslutas. För att erhålla bonusränta krävs att spararen har sparat i minst tre år och har sparat minst 5 000 kr. Det finns inget krav på att sparmedlen skall användas till förvärv av bostad eller för bosättning för att bonusränta skall utgå. Om villkoren för att bonusränta skall utgå är uppfyllda har spararen rätt att — efter sedvanlig kreditprövning — få sparlån för förvärv av bostad eller för bosättning i övrigt. Lånerätten motsvarar tre gånger nettobehållningen av de nettoinsättningar som gjorts.

4.2.2 Förekommande bosparsystem

HSB

HSB är en kooperativ rörelse bestående av ett antal lokala ekonomiska föreningar över hela Sverige. Varje HSB-förening har en egen bosparkö och bygger bostäder inom sitt verksamhetsområde.

Varje person oavsett ålder kan bli medlem i HSB, men ej ha mer än ett medlemskap i varje lokal förening. Som medlem betalar man vid inträdet en andel om 500 kr, för vilken ingen ränta utgår. För att få börja bospara krävs att såväl andel som medlemsavgift (f.n. 130 kr per år) är betalda.

Bosparandet och spartiden är avgörande för att få en lägenhet i nyproduktion. Bosparbeloppet är minst 2 400 kr per kalenderår fr.o.m. det år medlemmen fyller 21 år, innan dess är minimibeloppet 600 kr. Innevarande års ränta, efter skatt, ingår i bosparbeloppet. Det sparade beloppet kan inte lyftas från kontot utan att kötiden ändras. Detta gäller ej överskottssaldo, dvs om medlem sparat mer än minimibeloppet per kalenderår. Extra sparande förändrar dock inte kötiden.

Utöver bosparröntan erhåller spararen 1 % extra ränta på insatt kapital om pengarna tas ut för att köpa en nyproducerad HSB-lägenhet. Ungdomar som är 28 år eller yngre får 3 % ränta utöver den ordinarie röntan (ungbonus).

HSB erbjuder lån till grundavgiften/insatsen för en nybyggd bostadsrätt. För dem som köper en äldre HSB-lägenhet kan lån tas i bank.

Antal personer som bosparar i HSB är ca 340 000 och det totala sparandet uppgår till ca 1,9 miljarder kronor.

RiksBoSpar

RiksBoSpar är ett samarbete mellan Riksbyggen och Sparbankerna. Medlemskap erhålles genom att ett bosparkonto öppnas på Sparbankerna. Medlemskapet ger tillgång till Riksbyggens och, för den som sparar i Stockholm, Första Sparbanken/Ekkronans utbud av radhus och bostadsrätter.

Inträdesavgiften är 100 kr och årsavgiften vanligen 100 kr per år. Bosparandet fungerar som ett poängsystem. För att få poäng skall minst 100 kr i månaden sparas, vilket ger en poäng. Det finns ingen övre gräns för hur mycket som får sparas. Sammanlagt kan man få maximalt 24 sparpoäng per år. Dessutom erhålles räntepoäng, en poäng för varje 100 kr man har i ränta på bosparkontot, dock högst 15 räntepoäng per år. Uttag kan medföra poängförlust. För att behålla uppnådda poäng skall behållningen alltid uppgå till poängtalet multiplicerat med 100 kr.

Det finns ingen nedre åldersgräns för bosparandet, men för att få bostad genom RiksBoSpar skall man ha fyllt 18 år. Efter intresseanmälan till pågående projekt räknas bosparpoängen ut och man får en plats i kön. Väntetiden varierar, men är i allmänhet minst några år.

Kommunalförbundet för Storstockholms Bostadsförmedling rekommenderar kommunerna att träffa överenskommelse med RiksBoSpar om förmedling i intervallet 70-100% av antalet lägenheter som Riksbyggen bygger. Den lägenhet man eventuellt har när man får en bostadsrätt genom RiksBoSpar skall lämnas till bostadsförmedlingen om man bott i en hyresrätt. Vidare gäller att bostad får förmedlas till den som har kortare spartid än tre år först efter särskilt godkännande av Bostadsförmedlingen.

Som medlem i RiksBoSpar har man alltid förtur till lån i Sparbankerna. Man bör dock ha sparat i minst ett år för att kunna utnyttja lånerätten.

SBC BO

SBC BO erbjuder bosparande i aktiefonder. Sparandet sker i Bofonden SBC BO/Handelsbanken eller i Bofonden Utland. SBC BO väljer fritt mellan olika projektörer och byggare. SBC BO:s bostadsrättskö är gemensam för hela landet.

För att bli medlem i SBC BO betalar man en grundinsats på 500 kr och en årsavgift på 200 kr. Resten av insatsen till SBC BO, 2 500 kr, betalar man när man köper en bostadsrätt. För medlemmar under 18 år är årsavgiften från och med andra medlemsåret 100 kr.

Även inom SBC BO sker sparandet i form av ett poängsystem. 100 kr ger en sparpoäng. Sparpoäng ges för maximalt 12 000 kr per år. Sparar man mer än så påförs sparpoängen kommande år. Den samlade sparpoängen är avgörande för spararens plats i kön.

Administration och förvaltning av sparandet sköts av Handelsbanken genom SHB Fonder AB. Bofonden placerar minst 75 % av tillgångarna i svenska aktier och resten i svenska räntebärande värdepapper. Aktierna placeras som i en indexfond. Bofond Utland placerar minst 75 % av tillgångarna i utländska aktier. Resterade 25 % av tillgångarna placeras i svenska och utländska räntebärande värdepapper.

Man kan spara i båda bofonderna men man kan sammanlagt inte få mer än 120 sparpoäng per år. Sparandet sker regelbundet eller genom enstaka insättningar. Man kan när som helst sälja sina andelar men går då miste om sina sparpoäng.

Hur lång tid det tar innan man får bostad beror på i vilken takt man sparar samt på hur stort intresset är för bostäder på den plats där man vill bo. Avgörande är också i vilken utsträckning kommuner och andra upplåter mark för nya bostäder med bostadsrätt.

För närvarande sparar ca 18 500 personer i bofonderna, vars samlade fondförmögenhet uppgår till ca 410 miljoner kronor.

SBC BO är en systerorganisation till SBC (Sveriges Bostadsrättsföreningars Centralorganisation) som har ca 2 800 medlemsföreningar anslutna.

Bofrämjandets förslag till bosparande

Bofrämjandet har presenterat ett förslag till bosparande, som bygger på det tyska systemet Bausparkassen. Tanken med ett bosparande av denna typ är att det skall kunna utgöra ett komplement till hypotekslån, vilka begränsas till ca 70-75 % av fastighetens eller lägenhetens värde. Genom statlig subvention och låga räntor skall det bli möjligt att inom en relativt kort tidsperiod kunna uppnå en betydande egeninsats i fastigheten. Avsikten är att systemet skall vara slutet såtillvida att bospararen kontinuerligt bygger upp ett sparande som efter en viss tid, när sparbeloppet uppnår ett fastställt mål kan, tillsammans med bosparlånet, användas för en boinvestering. Bosparande skall kunna gälla för alla typer av insatser, dvs. nybyggnad, reovering och tillbyggnad samt andrahandsköp.

Tanken är att en individ inträder i sparsystemet genom att spara ihop till en egeninsats på mellan 40 - 50% av den totala bosparsumman. Resterande 50% ges i form av bosparlån. Lånen beviljas ur den gemensamma sparpoolen som byggs upp av sparande, inlåningsräntor, sparpremier och amorteringar.

Inlåningsräntan föreslås uppgå till 2,5% och utlåningsräntan, som fastställs vid avtalets start, till uppskattningsvis 4,5%.

Staten skall enligt förslaget subventionera systemet genom att spararen erhåller skattefrihet för inlåningsräntan samt genom att årligen tillskjuta en sparpremie. Den nödvändiga sparperioden beräknas kunna uppgå till 8 år och amorteringsperioden till ca 12 år. Dessa villkor kan variera från fall till fall, beroende på hur sparavtalet görs upp.

En viktig komponent i förslaget är att sparandet och de därtill kopplade lånen ges till räntor som är betydligt lägre än marknadsräntor. De låga räntorna innebär framför allt att de ränterisker som är förknippade med osäkerheten om marknadsräntornas utveckling i viss bemärkelse elimineras för spararen. Spararen behöver inte känna någon osäkerhet om den framtida låneräntan vad gäller denna del av lånefinansieringen.

4.3 Förslag om statligt stöd till bosparande

4.3.1 Bostadsinvesteringar som berättigar till stöd

Förslag: Statligt stöd utgår endast till köp av permanentbostad inom landet. Stöd utgår såväl för köp av småhus som för köp av bostadsrätt.

I enlighet med vad som redovisades i avsnitt 4.1 bör stödet utgå endast vid köp av permanentbostad. Det finns inte skäl att, av bostadssociala hänsyn, lämna statligt stöd till hushållen för anskaffning av annan än permanentbostad. Stödet bör begränsas till att avse anskaffning av bostad här i landet.

Det statliga stödet bör utgå endast för anskaffningen av bostad, ej för tillbyggnad eller ombyggnad, ej heller för underhållsåtgärder eller för att amortera skulder som uppkommit i samband med att permanentbostad anskaffats. Stödet bör inriktas så att det underlättar för hushållen att skaffa bostad med äganderätt. Av statsfinansiella skäl bör stödet

begränsas till själva anskaffningen och inte lämnas för förbättring av bostaden.

Det statliga stödet utbetalas då spararen har uppfyllt vissa sparvillkor och uppvisar bevis om anskaffning av småhus eller bostadsrätt. Sparvillkoren måste vara uppfyllda vid anskaffningstidpunkten.

4.3.2 Krav på sparande för att erhålla stöd

Förslag: Stöd lämnas endast till den som har gjort premieberättigande nettoinsättningar i sparandet på minst 24 000 kr.

För att stöd skall lämnas bör ett regelbundet sparande ha ägt rum. Det är därför nödvändigt att införa regler om vilka krav som skall gälla för vad som skall anses ha utgjort ett regelbundet sparande.

Reglerna skall vara enkla. Av nästa avsnitt framgår att den högsta månatliga premieberättigande insättningen bör vara 1 000 kr. Det är därför lämpligt att stöd utgår endast till dem som har sammanlagda premieberättigande nettoinsättningar på minst 24 000 kr. Därmed krävs minst två års sparande för att erhålla det statliga stödet.

De sparade medlen bör vara tillgängliga för spararen under sparperioden. Medlen skall kunna tas ut efter spararens eget bestämmande, även för andra ändamål än bostadsanskaffning. I annat fall finns det risk för att sparandet inte blir tillräckligt attraktivt och därmed inte ger den stimulans för anskaffning av egen bostad som avses. Det statliga stödet bör dock utgå endast till den som presterar ett nettosparande inom bosparsystemet. Med premieberättigande nettoinsättningar bör därför avses samtliga premieberättigande månatliga insättningar i sparandet med avdrag för det sammanlagda beloppet av alla uttag som har gjorts från sparandet.

4.3.3 Stödets form och storlek samt stödberättigade

Förslag: Stödet utgår i form av en statlig skattefri bosparpremie på 10 % av de ackumulerade nettoinsättningarna i sparandet. Stödet utbetalas då bostad har anskaffats. Bosparpremie utgår dock ej för månatliga nettoinsättningar som överstiger 1 000 kr eller för ackumulerade nettoinsättningar som överstiger 120 000 kr.

Var och en som är folkbokförd här i landet får ansluta sig till bosparandet. Bosparandet är individbaserat (ej hushållsbaserat). Bosparpremie kan utgå till en individ först det år individen fyller 18 år.

Det statliga stödet för hushållens anskaffning av bostad bör utgå i form av en skattefri bosparpremie som utbetalas sedan bostad har anskaffats. Därigenom säkerställs att stödet betalas ut endast till den som faktiskt har anskaffat en bostad. Ett alternativ skulle kunna vara att bosparpremien betalas ut årligen, eller att den utgår helt eller delvis i form av reducerad inkomstskatt på de kapitalinkomster som erhålls för sparandet. En sådan ordning skulle dock innebära att det statliga stödet skulle återbetalas om sparandet avslutas utan att bostad anskaffas. Detta skulle leda till administrativt merarbete och sannolikt också till svårigheter att bestämma hur stort det stöd som skall återtogs egentligen har varit.

Eftersom reglerna för bosparpremiens storlek är kända kan den potentiella bosparpremien beräknas kontinuerligt. Exempelvis kan de institut som tillhandahåller sparformen på årsbesked ge information om hur stor bosparpremie som spararen är berättigad till om spararen skulle förvärva en bostad. Det finns därför inte anledning att anta att spareffekten blir mindre p.g.a. att bosparpremien betalas ut först när bostad har förvärvats.

Stödets storlek bör av bl.a. statsfinansiella skäl begränsas till vad som är nödvändigt för att en tillräcklig sparstimulans skall uppkomma. En bosparpremie som uppgår till 10 % av ackumulerade nettoinsättningar synes därvid vara lämplig.

Det bör inte finnas någon begränsning av hur mycket en person kan spara i de sparformer som berättigar till bosparpremie, annat än vad som redan gäller för vissa av de tillåtna sparformerna. Det statliga stödets omfattning bör dock begränsas. Det är därför lämpligt att bosparpremie utgår endast för den del av nettoinsättningarna under en månad som

uppgår till 1 000 kr. Dessutom skall nettouttag ur bosparandet, beräknat månadsvis, medföra att beloppet för de ackumulerade premieberättigade nettoinsättningarna reduceras med hela det belopp som netto tagits ut.

Bosparpremiens storlek bör vidare begränsas till att utgå på ackumulerade nettoinsättningar på maximalt 120 000 kr. Maximal bosparpremie uppgår således till 12 000 kr. Detta innebär att det vid maximalt premieberättigande sparande tar 10 år innan maximal bosparpremie kan erhållas.

En person bör kunna spara inom bosparandets ram flera gånger. Det bör således vara tillåtet att först spara några år exempelvis för anskaffning av en enklare bostad och erhålla bosparpremie för detta, och i ett senare skede spara för anskaffning av en större bostad och då återigen erhålla bosparpremie.

Det bör inte krävas att bosparandet avslutas och medlen tas ut i samband med att bosparpremie utbetalas. Det kan finnas fall då spararen inte behöver ianspråkta hela sparandet för att klara finansieringen av bostadsanskaffningen. Att då kräva att medlen skall tas ut skulle enbart leda till en onödig omflyttning av sparandet. Självfallet måste det i sådana fall säkerställas att uttaget av bosparpremie registreras så att det sparande som låg till grund för bosparpremien inte kan bli premiegrundande en gång till.

Bosparandet bör vara individuellt. Det innebär att flera personer i ett hushåll kan uppbära stöd för ett och samma bostadsköp om de sparar var för sig inom bosparandet. För att stöd skall utgå till var och en av dem krävs dock att var och en äger en andel av bostaden.

Var och en som är folkbokförd här i landet bör kunna delta i premieberättigande bosparande. Eftersom det statliga stödet bl.a. är avsett för att bidra till den sparandes egna inflytande över boendet bör bosparpremie inte kunna utgå till den som inte fyllt 18 år.

De föreslagna reglerna innebär att det kommer att finnas vissa fall då bosparpremie utgår till personer som uppenbarligen inte behöver stöd för anskaffning av bostad i småhus eller bostadsrätt. Det gäller framförallt personer som redan nu har sådan bostad. De kommer med detta förslag att vara berättigade till bosparpremie, under förutsättning att de uppfyllt sparvillkoren, om de flyttar till en annan bostad i småhus eller bostadsrätt. Det är dock inte önskvärt att genom komplicerade regler eller offentliga prövningsförfaranden söka exkludera vissa personer från bosparsystemet, även om de inte utgör en primär målgrupp för det föreslagna systemet. Värdet av att systemet är generellt och kan arbeta med någorlunda enkla regler får anses överväga.

4.3.4 Sparformer

Förslag: Sparande får ske inom de sparformer som erbjuds inom ramen för allemanssparandet samt på inlåningskonto i bank eller sparkassa eller i värdepappersfond. Sparmedel får, med de begränsningar som i övrigt följer av reglerna för de skilda sparformerna, flyttas inom de sparformer som är anslutna till bosparandet utan att rätten till bosparpremie påverkas.

De personer som önskar delta i bosparandet skall via ett sparinstitut anmäla detta till Riksgäldskontoret och då ange vilken eller vilka sparformer som avses.

De institut som erbjuder sparformer som berättigar till statlig bosparpremie skall rapportera månatliga nettoinsättningar och uttag till Riksgäldskontoret som skall beräkna de ackumulerade premieberättigande nettoinsättningarna. Riksgäldskontoret får lämna föreskrifter om i vilken form rapporteringen skall ske.

Bosparandet bör kunna ske i flera former. Sparande för förvärv av egen bostad är normalt ett långsiktigt sparande. Det bör därför vara möjligt för spararen att låta sparandet ske i former som spararen finner lämpliga.

Allemanssparandet är en väl etablerad sparform bland hushållen. Många sparar regelbundet på allemanssparkonto eller i allemansfond. Dessa personer bör kunna fortsätta sitt regelbundna sparande inom allemanssparandet och samtidigt bli berättigade till bosparpremie. Även andra sparformer bör dock inrymmas inom ramen för bosparandet.

Inlåningskonto i bank bör vara en möjlig sparform. Sparande i sparkassa bör också medges för att säkerställa att de som sparar i HSB inte utesluts från möjligheten att erhålla statlig bosparpremie. Bosparande bör även kunna ske i värdepappersfonder. Inget bör hindra att det sker genom fonder som är inriktade på bostadsobligationer. På det sättet bör det finnas möjligheter för bostadsinstutet att få ett indirekt sparande i bostadsobligationer. Det skall dock inte behöva röra sig om för ändamålet särskilt bildade fonder. Ett ordinarie sparande i en värdepappersfond bör också kunna kopplas till bosparandet.

Ett bosparande som på detta sätt tillåter hushållen att välja mellan flera sparformer ger den enskilde god valfrihet vad gäller placeringarna av sparmedlen samtidigt som effektiviteten på kapitalmarknaden befrämjas.

Det är av stor betydelse att de regler som ställs upp för bosparpremiens storlek efterlevs. En kontroll av reglernas efterlevnad behövs. Samtidigt är det önskvärt att möjligheterna att spara på olika konton eller i flera fonder inte onödigtvis begränsas eller att omflyttningar av sparandet förhindras. Sådana begränsningar riskerar att minska konkurrensen om sparandet, vilket vore till förfång för spararna.

Ett tillfredsställande kontrollsystem behöver byggas upp. Detta bör göras i samråd med de institut som har för avsikt att förmedla sparformer som berättigar till bosparpremie. Det kontrollsystem, administrerat av Riksgäldskontoret, som redan finns uppbyggt för allemanssparandet bör vidareutvecklas och utnyttjas även för bosparandet.

De företag och organisationer, "sparinstitut", som erbjuder för bosparandet tillåtna sparformer bör, var och en av dem, få bestämma vilka av deras konton resp. fonder som skall kunna anslutas till bosparandet. På så sätt definieras den mängd sparformer inom bosparandet som spararna har tillgång till. Varje sparinstitut bör åläggas att rapportera "bospararnas" månatliga insättningar och uttag i de sparformer som är anslutna till bosparandet till Riksgäldskontoret. I syfte att hålla ned kostnaderna för den statliga administrationen bör Riksgäldskontoret få rätt att lämna föreskrifter om hur rapporteringen skall ske.

Kontrollsystemet behöver, för varje sparare, innehålla uppgifter om månatliga insättningar och uttag i samtliga de sparformer som spararen väljer att utnyttja. Därmed kan månatliga nettoinsättningar och ackumulerade premieberättigande nettoinsättningar i bosparandet beräknas för varje individ. Kontrollsystemet behöver vidare innehålla rutiner för kontroll av överföringar mellan sparformer inom systemet.

För att uppnå den nödvändiga kontrollen av att bosparpremie utbetalas på rätta grunder bör de sparare som vill använda sig av bosparandet via ett sparinstitut anmäla sig till Riksgäldskontoret. I anmälan skall framgå vilka sparkonton och fonder som skall ingå i bosparandet för den spararens del. För de angivna sparformerna skall samtliga insättningar och uttag under månaden räknas samman. Om insättningarna överstiger uttagen skall nettot adderas till de ackumulerade premieberättigande nettoinsättningarna, dock att maximalt 1 000 kr kan tillgodoräknas. Då nettoinsättningar på sammanlagt 120 000 kr uppnåtts kan inte ytterligare premieberättigande insättningar göras. Om uttagen under en månad understiger insättningarna skall sparandeunderskottet dras från de ackumulerade premieberättigande nettoinsättningarna, dock ej så att dessa uppgår till ett negativt belopp.

En sparare bör kunna addera sparformer till sitt bosparande när som helst. En anmälan om att en sparform skall exkluderas ur bosparandet skall, för att säkerställa att sparreglernas syfte upprätthålls, ge samma effekt som ett uttag av medlen som finns i den sparformen.

Förutom att handha kontrollsystemet för utbetalningar av bosparpremier bör Riksgäldskontoret ges i uppgift att för statens räkning verkställa utbetalningar av bosparpremier till de institut som förmedlar bosparandet och därför har i uppgift att betala bosparpremier till spararna.

4.4 Konsekvenser av sparreglerna för den enskilde spararen

De föreslagna sparreglerna innebär en stor valfrihet för den enskilde spararen. Bosparande kan ske i en stor mängd olika sparformer. Spararen kan själv välja att spara endast på ett konto eller i en fond, eller att spara i flera sparformer samtidigt. Det kommer att vara det sammanlagda sparandet på de av spararen angivna sparformerna som bestämmer bosparpremiens storlek.

Sparreglerna bör vara enkla. Det medför vissa avgränsningsproblem. Exempelvis innebär det här framförda förslaget att medel som redan finns uppsparade i en sparform då en sparare inleder bosparandet inte kan tas ut utan att detta minskar de ackumulerade premieberättigade insättningarna. Detsamma gäller för det månatliga sparande som överstigit 1 000 kr per månad — inte heller det kan tas ut utan att de ackumulerade premieberättigade insättningarna minskar. Detta innebär att en sparare bör undvika att ansluta resp. använda sparformer, inom ramen för bosparandet, som innehåller sparmedel som spararen räknar med att behöva ha tillgängliga för andra ändamål än anskaffning av bostad.

4.5 Statsfinansiella kostnader

Vid bedömningen av de statsfinansiella kostnaderna för det föreslagna bosparandet måste bedömas i vilken utsträckning denna sparform kommer att attrahera hushåll och i vilken omfattning som möjligheten till sparpremie kommer att utnyttjas vid anskaffning av ägarbostad.

Sannolikt kommer det föreslagna bosparandet att attrahera ett stort antal hushåll, eftersom bosparandet blir fördelaktigare än de flesta andra

sparformer. Samtidigt innebär förslagen att fördelarna med bosparandet endast kan tillgodogöras av dem som genom långsiktigt sparande verkligen avser att skaffa en egen bostad. Bosparandet förutsätter att man därvid är beredd att avstå från konsumtion till förmån för sparande under förhållandevis lång tid och stor omfattning för att kunna tillgodogöra sig en premie av betydelse.

Ett rimligt antagande är att premier kommer att utbetalas till de som verkligen avser att skaffa egen bostad efter ett långsiktigt och målinriktat sparande.

Det kan antas att ca 100 000 ägda bostäder byter ägare varje år. Därtill kommer nyproduktion av egnahem och bostadsrättslägenheter med ca 20 000 bostäder. En stor del av dessa bostäder anskaffas förmodligen genom byte med ett ägt småhus eller bostadsrättslägenhet. Sådana byten kommer snarare till stånd på grund av byte av arbete eller flyttning av liknande skäl än som en följd av långsiktigt sparande. Det långsiktiga sparandet torde framför allt komma till stånd genom krav på egen kapitalinsats för att kunna komma in på denna marknad. Det ekonomiska utrymmet för att spara torde för de flesta hushåll vara begränsat de första åren efter en sådan bostadsinvestering.

Man kan mot denna bakgrund tänka sig två alternativ, nämligen dels ett förhållandevis stort antal hushåll som bosparar men under kort tid och som därmed inte får så stor premie, dels ett färre antal hushåll som sparar mycket under längre tid och därmed får en större premie.

I det första alternativet kan ett rimligt antagande vara att den genomsnittliga premien blir 3 000 kr. Om den tillkommer vid all anskaffning av ägarbostäder, dvs 120 000 fall om året blir statens kostnader 360 miljoner kronor per år, då systemet är fullt utbyggt.

Den genomsnittliga premien i det andra alternativet antas bli 7 000 kr, vilket förutsätter ett sparande om 1 000 kr/månad under närmare sex år. Om man antar att det kommer att utnyttjas för ca 50 000 förvärv av ägarbostäder årligen kommer statens kostnader att uppgå till 350 miljoner kronor per år vid ett fullt utbyggt system.

Mycket talar därmed för att, även om det föreslagna bosparandet skulle medföra en ökad omsättning av ägda bostäder, att statens kostnader håller sig inom ramen för 500 miljoner kronor per år då systemet är fullt utbyggt. Under den tid som systemet byggs upp och sparandet sker blir givetvis statens kostnader betydligt lägre. Förslaget är så utformat att premier inte kommer att utbetalas under de första två åren efter det att systemet införts. Statens kostnader ligger därmed väl inom ramen för de

minskade kostnaderna för räntesubventioner som utredningen presenterade i sitt föregående betänkande.

4.6 Konsekvenser för gällande regler om ungdomsbosparande och om bosparlån med anknytning till allemanssparandet

De regler som för närvarande gäller för ungdomsbosparande och för bosparlån med anknytning till allemanssparandet bör ses över med anledning av de förslag som nu läggs fram om bosparande med statlig bosparpremie.

I ungdomsbosparandet bekostar staten en särskild bonusränta för sparandet enligt vissa regler. Denna ordning bör sannolikt avskaffas i samband med att ett bosparande med bosparpremie införs. Därigenom erhålls ett generellt system för statligt stöd för anskaffning av bostad. Ändringen av reglerna om ungdomsbosparandet bör dock ske på ett sådant sätt att de som redan har påbörjat ett sparande inte drabbas av försämringar.

De regler som gäller om rätt till bosparlån för ungdomar inom ramen för allemanssparandet och rätt till sparlån för förvärv av bostad och för bosättning inom ramen för ungdomsbosparandet bör ses över. Dessa regler är inte förenliga med vad som gäller på en avreglerad kreditmarknad. Reglerna innebär att det i lag stadgas att krediter skall beviljas i vissa fall. Löfte om kredit efter en sparprestation är förvisso inte oförenligt med vad som gäller på en avreglerad marknad, men att i lag ha sådana stadganden framstår som udda. Det är dessutom oklart vilken betydelse reglerna egentligen har, eftersom sådana krediter skall beviljas endast efter sedvanlig prövning av kundens kreditvärdighet och återbetalningsförmåga.

De här nämnda reglerna om ungdomsbosparande och om bosparlån med anknytning till allemanssparandet har p.g.a. av tidsbrist för denna utredning inte varit möjliga att behandla fullt ut i detta sammanhang. Frågorna bör därför bli föremål för ytterligare beredning efter remissbehandlingen av detta betänkande.

5 Förenklingar i syfte att pressa kostnaderna i bostadsproduktionen

5.1 Inledning

5.1.1 Utredningsuppdraget

I delbetänkandet Avreglerad bostadsmarknad (SOU 1992:24) har utredningen behandlat frågor om kapital- och produktionskostnader i byggandet och lämnat förslag om avreglering av bostadsstödet och om räntebidragens utformning och storlek. I utredningens uppdrag ingår det emellertid också att särskilt pröva om ytterligare förenklingar kan göras i de regler som idag styr bostadsbyggandet och påverkar dess kostnader.

Utredningen behandlar översiktligt kostnadseffekterna av regelverket samt anger möjliga förändringar. På grund av den begränsade tid som utredningen har haft för sitt arbete har det inte funnits möjlighet att lämna slutliga förslag på alla områden. Således föreslås med utgångspunkt från analyser och angiven inriktning en översyn av plan- och bygglagen. I det sammanhanget skall frågor såsom konsekvenser av EES-avtalet samt kostnadsaspekter i myndigheternas planeringsarbete och avreglering i allmänhet tas upp.

På några områden, t.ex. PBLs krav på ändamålsenlighet och i ett senare avsnitt om bostadsförsörjningslagen, föreslår utredningen en avveckling av dagens regler utan något fortsatt utredningsarbete. Dessa förändringar är av stor betydelse för att överföra ansvaret för bostadsproduktionen från myndigheterna till byggherrar och producenter. Utredningen anser vidare att dessa förändringar får stor betydelse för en ökad kreativitet när det gäller arbetet med bostädernas utformning.

Utredningens förslag grundas, som också framgår i andra sammanhang, på en bostadspolitik som eftersträvar en bostadsmarknad med bra bostäder till rimliga priser. Valfrihet och mångfald skall kombineras med ett antal baskrav på bostäderna. Det gäller hälsa och säkerhet, frågor av grundläggande social natur och frågor om hushållning med icke förnybara gemensamma resurser.

5.1.2 Utredningsarbetet

Tiden för utredningsarbetet har varit kort. Utredningen har därför bedrivits genom insamlande av material och synpunkter via personliga kontakter och sammanträffanden med företrädare för ett stort antal aktörer och intressenter på bostadsmarknaden. För att få in så mycket underlag som möjligt har utredningen strävat efter stor öppenhet och att sprida kännedom om sin verksamhet vid seminarier, konferenser och andra möten. Det intresse och det gensvar som utredningen mött har varit stort och utredningen har tillförts en stor mängd synpunkter och förslag. De preliminära slutsatser som utredningen dragit på grundval av detta material har under hand delgivits ett antal intressenter för synpunkter. Sådana har också kommit in och bearbetats vidare. Den 8 april hölls en hearing med företrädare för de viktigaste organisationerna på området.

Genom de synpunkter som utredningen mottagit har denna del av utredningsarbetet kommit att nästan helt koncentreras till plan- och bygglagen och dess följdförfattningar.

5.2 Nuvarande ordning

5.2.1 Gällande regelverk

I det följande hänvisas ofta till gällande regler. De återfinns i plan- och bygglagen (SFS 1987:10) — PBL —, i den av regeringen beslutade plan- och byggförordningen (SFS 1987:383) — PBF — och i Boverkets nybyggnadsregler (BFS 1988:18) — NR. Som en bakgrund till de följande resonemangen redovisas här i korthet regelverkets allmänna struktur i de delar det har betydelse för utredningens förslag.

Översiktsplan

Varje kommun skall enligt PBL ha en aktuell översiktsplan, som omfattar hela kommunen. I planen skall redovisas allmänna intressen som bör beaktas vid beslut om användningen av mark- och vattenområden.

Detaljplan och områdesbestämmelser

Prövning av markens lämplighet för bebyggelse och reglering av bebyggelsemiljöns utformning skall enligt PBL ske genom detaljplan för

- ny sammanhållen bebyggelse
- ny enstaka byggnad vars användning får betydande inverkan på omgivningen eller som skall förläggas inom ett område där det råder stor efterfrågan på mark för bebyggelse, om tillkomsten av byggnaden inte kan prövas i samband med prövning av ansökan om bygglov eller förhandsbesked
- bebyggelse som skall förändras eller bevaras, om regleringen behöver ske i ett sammanhang.

I 5 kap. PBL anges vad en detaljplan skall respektive får innehålla. Planen får inte göras mer detaljerad än som är nödvändigt med hänsyn till syftet med den.

För begränsade områden som inte omfattas av detaljplan kan områdesbestämmelser antas för att säkerställa att syftet med översiktsplanen uppnås eller att ett riksintresse enligt lagen om hushållning med naturresurser m.m. (NRL) tillgodoses. Vad som får regleras är angivet i 5 kap. 16 § PBL.

Detaljplan och områdesbestämmelser beslutas av kommunen. Ärendet bereds av den komunal nämnd som fullgör kommunens uppgifter inom plan- och byggnadsväsendet, i det följande kallad byggnadsnämnden.

Beslutet kan överklagas till i sista hand regeringen.

Krav på byggnader m.m.

I 3 kap. PBL anges ett antal krav som byggnader och vissa anordningar och anläggningar skall uppfylla. Ett undantag gäller dock för ombyggnader, där egenskapskraven anges i PBF.

Ett flertal av de krav som gäller för nybyggnader specificeras närmare i NR.

I viss utsträckning hänvisar NR till av Standardiseringskommissionen i Sverige (SIS) antagna standarder. En sådan hänvisning innebär att ett utförande enligt standarden anses uppfylla de krav som ställs upp i respektive föreskrift i NR.

Bygglov

Den som bygger är skyldig att uppfylla de krav på byggnaden som framgår av detaljplan respektive områdesbestämmelser och av 3 kap. PBL med därtill anslutande föreskrifter i PBF och NR. Om så ej sker kan byggnadsnämnden ingripa med stöd av bestämmelserna i 10 kap. PBL.

I ett stort antal fall kräver 8 kap. PBL att byggnadsnämnden skall förhandsgodkänna byggnadsarbeten genom ett s.k. bygglov.

Beslut om förelägganden om rättelse och om bygglov överklagas till i sista hand förvaltningsdomstolarna.

För att underlätta serieproduktion finns det en möjlighet att få ett material, en konstruktion eller en anordning typgodkänd av Boverket. (16 kap. PBL) Det innebär att Boverket utfärdar något som kan beskrivas som ett riksbygglov under en viss tid för produkten.

5.2.2 Regler som påverkar kostnaderna för bostadsbyggandet

Olika slag av regler

Kostnadsstyrande regler på PBL:s område kan indelas i tre grupper

En grupp består av regler som avser att garantera rättssäkerheten, att skydda medborgarnas hälsa och säkerhet, att garantera hushållning med icke förnybara gemensamma tillgångar såsom mark, vatten och luft, att skydda vårt kulturarv eller att tillgodose vissa grundläggande sociala behov såsom exempelvis byggnaders tillgänglighet för barn, äldre, sjuka och handikappade.

Visserligen kan enskildheter i regler, som tillhör denna grupp, diskuteras ur kostnadssynpunkt, men utredningen har inte gått närmare in på denna typ av bestämmelser.

En annan grupp av kostnadsstyrande regler ställer krav som det i och för sig inte finns skäl att ifrågasätta från allmänna utgångspunkter, men som det enligt utredningens mening kan ifrågasättas om myndigheter bör föreskriva. Till sådana regler, vars syfte lämpligen kan tillgodoses på annat sätt än genom bestämmelser i PBL eller som meddelats med stöd av PBL, hör föreskrifter om att byggnader skall vara lämpliga att använda för sitt ändamål, komfortabla och driftsekonomiska liksom bestämmelser om andelen lägenheter av olika slag och storlek i ett planområde.

Till denna grupp kan också räknas föreskrifter om skönhet och trevnad. Beträffande dessa sistnämnda föreskrifter tillkommer också det förhållandet att de handlar om frågor som det överhuvud taget enligt utredningens uppfattning är olämpligt att reglera i lag. De ger uttryck för en numera föråldrad syn på relationen mellan myndigheter och medborgarna, grundad på en övertro på styrning som inte stämmer med vår tids värderingar. Myndigheternas uppgift bör således här inskränkas till att ge ett skydd mot från allmän synpunkt oacceptabla störande inslag i miljön. Men samhället bör inte föreskriva hur skönhet skall uppnås.

Ett flertal regler i PBL och till denna anslutande statliga föreskrifter grundas i större eller mindre utsträckning på värderingar som kan hänföras till denna andra grupp. Utredningen har dock inte haft möjlighet att göra någon fullständig genomgång av regelsystemet ifrån denna utgångspunkt utan nöjer sig med att föreslå ett par ändringar där föreskrifterna entydigt och i sin helhet är obehövliga (avsnitt 5.8). I övrigt föreslås att boverket ges i uppdrag att göra en inventering från nu aktuell utgångspunkt (avsnitt 5.5.2).

Den tredje gruppen utgörs av regler som i och för sig är behövliga av olika skäl men som fått en utformning som gör dem onödigt kostnadsdrivande. Det ligger i sakens natur att ändringar av sådana regler kräver rätt ingående överväganden. Den tid som utredningen haft till förfogande har inte medgivit sådana. Utredningen inskränker sig därför till att i det följande peka ut några sådana förändringar i regelverket som bör behandlas i en översyn av PBL (avsnitt 5.4 - 5.7).

5.2.3 Kostnader som styrs av myndigheters beslut

PBL präglas av hög ambition när det gäller medborgarinflytande i syfte att skapa goda bebyggelsemiljöer. Samhällsekonomiska intressen och incitament att hålla kostnaderna på rimlig nivå i det enskilda projektet ges dock begränsat utrymme.

Till kostnaderna för ett bygge hör inte bara kostnaderna för uppförandet av själva huset. Marken måste förvärvas. I tätbebyggda områden krävs normalt en detaljplan för området. Fastighetens gränser kan behöva anpassas till planen. Bygglovförfarandet innebär kostnader. Väg eller gata måste dras fram till tomten liksom vatten-, avlopps-, el- och teleledningar. Ofta behövs också fjärrvärmeledningar och TV-kabel. Användningen av huset kräver vanligen att det ordnas parkeringsplatser

och en uteplats för de boende. I ett litet vidare perspektiv medför byggelse behov av grönområden, skolor, busslinjer etc. förutom behov av butiker. För det fungerande samhället behövs idrottsplatser, sjukhus, brandstation, järnväg, flyg etc.

En del av kostnaderna för nu nämnda åtgärder och anordningar är det rimligt att byggherren själv står för. Andra är det rimligt att medborgarna bekostar med skattemedel. Åter andra kan lämpligen finansieras gemensamt av dem som använder sig av anordningarna.

Kostnaderna i byggandet kan hänföras till olika stadier i byggprocessen — planarbetet, program- och projekteringskostnader, kostnader för mark och infrastruktur samt tillstånd från myndigheter, upphandlingen och till sist själva uppförandet av byggnaden.

Naturligtvis är de egentliga byggkostnaderna av central betydelse. De kan i sin tur delas upp i arbets- och materialkostnader. Inga av dessa regleras genom statliga föreskrifter. Det finns indikationer på bristande konkurrens och en otillräcklig prispress. Incitament för rationaliseringar och utveckling av teknik och personal saknas inom delar av bostadsbyggandet. Ett av syftena med utredningens förslag i det förra betänkandet är just att förbättra situationen i detta avseende. I övrigt ligger dock dessa frågor huvudsakligen utanför ramen för utredningsuppdraget. Detsamma gäller upphandlingsfrågorna. De nämnda förhållandena finns dock med som en bakgrund till utredningens förslag och bör beaktas vid de regeländringar som görs.

Avgörande för byggkostnadernas utveckling är också vilka egenskaper och kvaliteter som den färdiga byggnaden skall ha. Detta är i första hand en fråga för beställaren, även om myndigheterna också ställer krav på byggnaderna. Det är angeläget att dessa senare krav strikt begränsas till sådant som kan bedömas vara av samhällsintresse. Det gäller hälsa och säkerhet, frågor av grundläggande social natur och frågor omushållning med icke förnybara gemensamma resurser.

I fråga om kostnadseffekter av myndigheternas beslut i enskilda projekt begränsas utredningen till några få frågor.

- Markförvärvskostnaderna och fastighetsbildningskostnaderna skall betalas av fastighetsägaren. Det har dock ifrågasatts om inte förrättningsverksamhetens och fastighetsregistreringens kostnader skulle bli lägre om konkurrensen vore fri och regleringen modernare i vissa avseenden, t.ex. genom att möjliggöra datoranvändning i större utsträckning än nu. Det kan också övervägas om inte vissa

planbeslut skulle kunna ges fastighetsbildande verkan så som var fallet med äldre tiders tomtindelningar. Därigenom skulle det dubbla förfarande som idag krävs kunna undvikas i många fall. Detta berör dock frågor om bl.a. rättssäkerhet, kreditsäkerhet och datasäkerhet av så komplicerad natur att utredningen inte har möjlighet att gå in på dem. En del av dessa frågor är också redan föremål för utredning inom regeringskansliet.

- Kommunens kostnader för planläggningsarbetet kan kommunen ta ut i form av en planavgift i samband med att bygglov meddelas för ny-, till- eller ombyggnad, om fastighetsägaren har nytta av planen. Med "nytta" menas i första hand att byggrätt tillskapats eller utökats. De kostnader som planarbetet medför för markägaren i form av medverkan i planarbetet får han själv stå för.
- Kostnaderna för upprättande av bygglovhandlingar och ansökan om bygglov får sökanden betala. Han kan också få ersätta kommunens kostnader för behandlingen av ansökningen och byggkontrollen genom en bygglovavgift.

Denna möjlighet för kommunen att ta ut plan- och bygglovavgifter är ett problem då avgiftsrätten endast är begränsad av kommunens faktiska kostnader för byggnadsnämndens arbete. Den borde i stället vara relaterad till effektiviteten och snabbheten i nämndens verksamhet. Kommunerna borde stimuleras att pressa kostnaderna för plan- och byggärenden.

- Kommunen kan ta ut avgifter för tjänster av olika slag såsom tillhandahållande av vatten, avlopp, parkeringsplatser etc.
- Kommunens rätt att genom plan bestämma om och när en bebyggelse skall komma till stånd och de möjligheter att kräva betalning i olika sammanhang, som nu i korthet redovisats, är grunden för de s.k. exploateringsavtal som ofta kommer till stånd mellan en blivande byggherre och vederbörande kommun. Dessa avtal är civilrättsliga överenskommelser som ligger utanför den offentlighetsregleringen men innebär att byggherren åtar sig att ersätta kommunens kostnader som exploateringen av ett markområde medför. Eftersom kommunen har en mycket stark ställning vid förhandlingarna är det en påtaglig risk att avtalen medför en övervältring av kostnader från kommunmedborgarna i gemen till de boende i ett visst område. Det hävdas också att det förekommer att byggherrarna tvingas bekosta en högre standard på anläggningar än vad dessa skulle haft,

om de betalats med skattemedel. Frågan är emellertid komplicerad och fordrar ingående överväganden, innan något förslag till ev. regeländringar kan lämnas.

5.2.4 Utredningens bedömning

Utredningen anser att plan- och byggregleringen bör markera betydelsen av ekonomiska hänsynstaganden, både i planeringen i stort och i det enskilda projektet. Den kostnadspress som utredningen aktualiserat genom förslag om en avreglerad bostadsmarknad, i det första betänkandet, måste också få en större betydelse i myndigheternas agerande. Detta skall gälla både utformningen och användningen av reglerna.

I den översyn av PBL som utredningen föreslår senare i detta betänkande bör också dessa frågor om myndigheters kostnadspress behandlas.

Utredningen bedömer att frågan om ökat kostnadsmedvetande vinner på att kommuniceras mellan politiker och myndigheter. I denna uppgift har Svenska Kommunförbundet och Boverket stort ansvar. Utredningen är efter diskussioner med dessa övertygad om att detta också sker.

5.3 Pågående utvecklingsarbeten rörande plan- och byggregleringarna

5.3.1 Utvärdering av PBL

Den övergripande utvärdering av PBL som tidigare skett följdes under åren 1989 och 1990 upp med en s.k. djupstudie i samarbete mellan stat, kommuner och näringsliv. Tjugo kommuner studerades i syfte att få en bild av hur PBL tillämpades. Resultatet har redovisats i en preliminär rapport. Av denna framgår bl.a. följande.

Översiktsplanerna anger önskemål om många restriktioner. Förslag till lättnader eller lovbeftelser är förhållandevis få.

Områdesbestämmelser har utnyttjats i mycket liten omfattning. I de fall de använts har syftet främst varit att begränsa byggnadsarean för fritidshus.

Detaljplanerna är ofta mycket små och det blir allt svårare att ha överblick över bebyggelseutvecklingen. Detaljplaneringen kan sägas ha blivit en slags bygglovprövning av mer komplexa förändringar. Den ger inte längre besked om en utformning av hela bebyggelsemiljöer. Planerna är ofta mycket reglerande och detaljerade, vilket bl.a. leder till pro-

blem med avvikelser vid genomförandet. Alltför utförliga planbestämmelser har ibland t.o.m. lett till en olämplig bebyggelseutformning.

De förenklingar som PBL syftar till har ej utnyttjats i avsedd omfattning. En del kommuner har dock en ambition att använda sig av flexibiliteten i plansystemet för att på snabbast möjliga sätt möjliggöra förverkligandet av ett bebyggelseönskemål. Handläggningstiderna i kommunen för detaljplaner har dock i stort sett inte förändrats efter PBL:s införande. De ekonomiska frågornas hantering i genomförandebeskrivningarna är ofta outvecklad. Kopplingen till exploateringsavtal är svag. Genomförandebeskrivningarna görs vanligtvis av planförfattarna, om beskrivningarna är relativt enkla. I mer komplicerade fall görs de ofta av planförfattaren i samarbete med fastighetskontoret eller lantmäteriet.

När det gäller samarbets- och inflytandefrågorna vid detaljplaneringen konstaterar djupstudien att förhållandena varierar starkt från kommun till kommun. Erfarenhetsåterföringen från bygglovgivning till planering är ofta ganska dålig. Planerarna anser på många håll att kommunstyrelsen föregriper planeringen genom tidiga exploateringsavtal. Byggherre-medverkan i planarbetet är mycket vanlig och har fått tydligare former genom upprättande av avtal och fördelning av kostnader.

Medborgardeltagandet i planprocessen har ökat genom den formella samrådsprocessen, men påverkan har inte varit stor. Överklagandeinstitutet utnyttjas snarare som en form för medborgardeltagande än som ett instrument för rättssäkerhet. Detta kan leda till tidsutdräkt och andra kostnader.

Bygglovhanteringen bedrivs ungefär som tidigare med mycket få inslag av avregleringar. När det gäller bygglovansökningar utanför områden med detaljplan eller områdesbestämmelser föredrar kommunerna ofta att åberopa behov av planläggning i stället för sakskaal som motivering för avslag.

Djupstudiens resultat studeras nu inom miljö- och naturresursdepartementet och Boverket. Bl.a. är den av dåvarande statens planverk år 1987 utgivna Boken om detaljplan och områdesbestämmelser, som innehåller de grundläggande statliga rekommendationerna på området, föremål för en översyn.

5.3.2 Inrättande av en besvärsnämnd

I en inom miljö- och naturresursdepartementet upprättad promemoria om inrättandet av en särskild nämnd för överprövning i plan- och byggärenden, m.m. (Ds 1991:84) föreslås inrättandet av en ny besvärsnämnd.

Ett av huvudargumenten för inrättandet av den nya nämnden anges vara behovet av att avlasta regeringen arbete och att undanröja en del otypligheter när det gäller gränsdragningen mellan regeringens och kammarrätternas kompetens. Detta skulle komma att innebära rationaliseringsmöjligheter som förkortar handläggningstiderna för överklaganden. Det föreslås också att nämndens sammansättning bör kunna variera med hänsyn till ärendemängdens variationer.

Utredningen vill understryka angelägenheten av snabbhet i överprövningsförfarandet. Detta måste vara det övergripande målet inom de ramar som sätts av kravet på rättssäkerhet. Liknande frågor tas upp av utredningen i avsnitt 5.4.

5.3.3 Boverkets föreskrifter

Nybyggnadsreglerna

3 kap. PBL innehåller ett antal bestämmelser som anger vilka egenskaper en byggnad skall ha för att få uppföras. Dessa lagbestämmelser är mycket allmänt hållna. För den praktiska tillämpningen måste många av dem preciseras i tillämpningsföreskrifter från Boverket.

Inom Boverket pågår en översyn av NR. Ett syfte är att ge reglerna en sådan disposition, utformning och innehåll att en anpassning till EG:s byggproduktdirektiv underlättas när EES-avtalet träder i kraft. Främst gäller det att successivt kunna ersätta föreskrifter med hänvisningar till överförda harmoniserade standarder. (Se vidare avsnitt 3.4.2) Ett annat syfte är att så långt det är möjligt utmönstra detaljföreskrifter om byggnadstekniska lösningar och ersätta dem med föreskrifter om vilka funktioner en byggnad skall uppfylla i olika avseenden. Ett tredje syfte är att se över det sakliga innehållet i vissa kritiserade föreskrifter. Det gäller

- förbättrad ljudisolering i bostäder,
- radonrisker och åtgärder mot dessa,
- krav på byggmaterialens emissionsegenskaper,
- översyn av ventilationskrav i byggnader,
- översyn av krav på värmeåtervinning i byggnader,

- översyn av krav på effektiv elanvändning och av krav på energihushållning i fjärrvärmeområden.

Boverkets arbete tar upp väsentliga delar av den kritik mot NR som från olika håll förts fram till utredningen. Det gäller också de tre sista punkterna i ovanstående förteckning om översyn av sakinnehållet i vissa föreskrifter. En revidering av föreskrifterna rörande radon och emissioner kan vara motiverad från hälsosynpunkt. Däremot berörs reglerna om ljudisolering — till den del de inte bottnar i hälsokrav — av utredningens förslag i avsnitt 5.8.3. Den revideringen bör därför enligt utredningens åsikt anstå tills vidare.

Särskilt en övergång till funktionskrav är värdefull av den anledningen att den undanröjer de vanliga klagomålen över att byggnadsnämnderna är ovilliga att medge avvikelser från NR. Med funktionsnormer kommer behovet av avvikelser att minska.

Det kan också framhållas att en allmän utgångspunkt för revisionsarbetet bör vara att NR skall innehålla de nödvändiga förtydligande kompletteringar som krävs för tillämpningen av föreskrifterna i PBL, men inte texter som har karaktär av bruksanvisning för hur man bygger hus. NR innebär en väsentlig förbättring i detta avseende jämfört med tidigare, men enligt vad utredningen erfarit återstår fortfarande en del förbättringar i detta avseende att göra, bl.a. i kapitlet om konstruktioner.

Här bör det till sist erinras om att en del tillämpningsföreskrifter blir överflödiga om utredningens förslag i avsnitt 5.8.3 genomförs. I övrigt kommer NR inte att bli tillämpningsföreskrifter till PBL utan till den i avsnitt 5.7.3 föreslagna nya lagen.

Ombyggnadsregler

Till skillnad från vad som gäller vid nybyggnad innehåller PBL inte några egenskapskrav som skall uppfyllas vid ombyggnad. Den saken har delegerats till regeringen eller den myndighet som regeringen utser. Regeringen har med anledning härav i 3 § PBF föreskrivit de grundläggande kraven vid ombyggnad. Det har skett genom hänvisningar till nybyggnadskraven och angivande av att en i vissa fall lägre kravnivå skall gälla vid ombyggnad. Regeringen har därefter bemyndigat Boverket att i vissa avseenden meddela tillämpningsföreskrifter till dessa bestämmelser i PBF. Ett förslag till sådana föreskrifter (Ombyggnadsreglerna, OR) har under våren varit ute på remiss.

Utän att gå in på innehållet i det remitterade förslaget vill utredningen peka på att behovet av särskilda ombyggnadsregler minskar i den mån PBL:s egenskapskrav på byggnader begränsas till de grundläggande krav som samhället bör ställa och i den mån dessa krav preciseras som funktionsnormer. De grundläggande av samhället reglerade funktionerna bör nämligen i huvudsak vara desamma vid såväl nybyggnad som ombyggnad.

5.4 Översyn av planprocessen

Förslag: PBL:s regler om sakägares och andras ställning och inflytande under förfarandet för antagande av en detaljplan bör ses över, dels i syfte att klarare definiera skillnaden mellan sakägare och andra, dels att påskynda planprocessen genom att begränsa deltagandet av parter i arbetet. Användningen av s.k. enkelt planförfarande enligt 5 kap. 28 § PBL bör kunna delvis göras obligatoriskt.

Utredningen har identifierat ett antal bestämmelser eller grupper av bestämmelser i PBL som bör ändras i syfte att åstadkomma en snabb beslutsprocess och att sänka kostnaderna för bostadsbyggandet.

Enligt utredningens uppfattning är den i avsnitt 5.3.1 redovisade djupstudiens resultat oroande, särskilt när det gäller detaljplaneringen. Utredningen finner det till en början angeläget att peka på vikten av att detaljplaner utarbetas i nära samverkan med byggherrarna. Därigenom kan behovet av avvikelser från planerna vid genomförandet undanröjas samtidigt som i onödan fördyrande planutformningar kan undvikas. Utgångspunkten i detaljplanearbetet måste vara ett klarläggande av vilka byggnadsvolymer, lägen och byggnadsutformningar i övrigt som det är ekonomiskt möjligt och rationellt att bygga. Först därefter kan man börja söka en planutformning som innebär en lämplig avvägning mellan dessa ekonomiska förutsättningar och de hänsyn som måste tas till den omgivande miljön m.m. Det är också angeläget att understryka vikten av att planerna inte görs så detaljerade att det vid genomförandet visar sig att de måste ändras. Detta är ett alltför ofta inom branschen påpekat kostnadsdrivande problem, som lett till önskemål om återinförandet av

den möjlighet att ge dispens från detaljplaner, som tidigare fanns. Enligt utredningens uppfattning är det riktigt att planer inte — såsom tidigare var förhållandet — skall kunna urholkas genom vittgående dispenser. Det kräver dock att planerna är realistiskt utformade, något som bara kan ske genom tidig medverkan från byggherren eller genom att planerna görs mer flexibla.

Effektiviteten i förfarandet för utarbetandet av detaljplaner har varit föremål för ett antal undersökningar, som lett till olika åtgärder. Senast förra året gjordes ett antal smärre ändringar av de administrativa reglerna om planförfarandet i PBL. Som en av de främsta orsakerna till fördröjningar i byggprocessen anges emellertid fortfarande allmänt det så kallade samrådsförfarandet vid detaljplanläggning. Utredningen anser att bestämmelserna om detta måste ses över.

5.4.1 Gällande regler

Normalt planförfarande

I 1 kap. 5 § PBL stadgas att både allmänna och enskilda intressen skall beaktas vid prövningen av frågor enligt PBL, såvida inte annat är särskilt föreskrivet.

Denna allmänna regel följs upp bl.a. i 5 kap. 2 §, där det sägs att man vid utformningen av en detaljplan skall ta skäligen hänsyn till befintliga bebyggelse-, äganderätts- och fastighetsförhållanden som kan inverka på planens genomförande.

När förslag till detaljplan upprättas, skall kommunen enligt 5 kap. 20 § samråda med länsstyrelsen, fastighetsbildningsmyndigheten och kommuner som berörs av förslaget. Sakägare och de bostadsrättshavare, hyresgäster och boende som berörs av förslaget samt de myndigheter, sammanslutningar och enskilda i övrigt som har ett väsentligt intresse av förslaget skall beredas tillfälle till samråd. Enligt 5 kap 21 § syftar samrådet till ett utbyte av information och synpunkter. Under samrådet bör motiven till förslaget, planeringsunderlag av betydelse samt de viktigaste följderna av förslaget redovisas. Om det finns ett program för planen, vilket rekommenderas i 5 kap. 18 §, skall också programmet redovisas. Resultatet av samrådet och förslag med anledning av de synpunkter som har framförts skall redovisas i en samrådsredogörelse.

Innan detaljplan antas, skall kommunen enligt 5 kap. 23 § ställa ut planförslaget under minst tre veckor. Den som vill lämna synpunkter på förslaget skall göra detta skriftligen under utställningstiden. Kungörelse

om utställningen av planförslaget skall enligt 5 kap. 24 § minst en vecka före utställningstidens början anslås på kommunens anslagstavla och införas i ortstidning. Kungörandet får dock ske senast den dag då utställningstiden börjar, om denna bestämts till minst fyra veckor. Enligt 5 kap. 25 § skall — med visst undantag — underrättelse om innehållet i kungörelsen senast dagen för kungörandet sändas till dels kända sakägare, dels känd organisation av hyresgäster som har avtal om förhandlingsordning för en fastighet som berörs av planförslaget eller, om förhandlingsordning inte gäller, känd förening av hyresgäster som är ansluten till en riksorganisation och inom vars verksamhetsområde fastigheten är belägen, dels andra som har ett väsentligt intresse av förslaget.

Efter utställningstiden skall kommunen enligt 5 kap. 27 § sammanställa de synpunkter som senast under utställningstiden har framförts skriftligen och redovisa sina förslag med anledning av dem i ett utlåtande som skall fogas till handlingarna i ärendet. Utlåtandet eller ett meddelande om var utlåtandet hålls tillgängligt skall för kännedom snarast möjligt i brev sändas till dem som inte fått sina synpunkter tillgodosedda. I vissa fall får underrättelse dock ske genom kungörelse.

Senast dagen efter det att justeringen av protokollet med beslutet om antagande av detaljplanen har tillkännagetts på kommunens anslagstavla skall enligt 5 kap. 30 § meddelande om tillkännagivandet, protokollsutdrag med beslutet samt uppgift om vad den som vill överklaga beslutet har att iakttas sändas till bl.a. sakägare, bostadsrättshavare, hyresgäster och boende samt sådan organisation eller förening som avses i 25 §, om de senast under utställningstiden har lämnat synpunkter i ärendet som inte har blivit tillgodosedda. I vissa fall kan underrättelse ske genom kungörelse.

Ett antagandebeslut får överklagas av den, som senast under utställningstiden skriftligen har framfört synpunkter som inte blivit tillgodosedda (13 kap. 5 §).

Enkelt planförfarande

Från de nu redovisade reglerna finns ett antal undantag vid s.k. enkelt planförfarande, vilket kan användas om planförslaget är av begränsad betydelse, saknar intresse för allmänheten samt är förenligt med översiktsplanen och länsstyrelsens yttrande över denna (5 kap. 28 §). Un-

dantagen innebär i huvudsak att samrådet kan förenklas och kungörelse undvaras.

En kritik, som framförts från flera håll, är att kommunerna inte alltid låter det enkla planförfarandet bli så enkelt som PBL tillåter.

5.4.2 Utredningens bedömning

Ett syfte med reglerna om samråd synes ha varit att ge ett gott beslutsunderlag för planförfattare och kommunala förtroendemän och därmed höja kvaliteten i planarbetet. Ett annat syfte torde ha varit att genom en dialog med alla berörda uppnå en hög acceptans av planbesluten. Båda dessa omständigheter borde bidra till att minska antalet överklaganden och kan ha ansetts vara en förutsättning för den starka ställning som kommunerna fått i PBL.

I den tidigare nämnda djupstudien av PBL:s tillämpning har det konstaterats att detaljplanerna numera oftast blivit så små att de i stort sett kan betraktas som en form av bygglovprövning. Samtidigt konstateras det att samrådet i det närmaste saknar betydelse för planutformningen och att överklagandefrekvensen inte minskat, även om förhållandena varierar från kommun till kommun. Reglerna om samråd har alltså enligt utredningens uppfattning kommit att bli alltför omfattande för de mycket begränsade beslut som detaljplaneringen i verkligheten oftast innebär.

Ett annat syfte med bestämmelserna i PBL var att hyresgästorganisationer och boende skulle få samma ställning som sakägarna (prop. 1985/86:1, nr 79). Detta har lett till en konflikt mellan den representativa demokratin, företrädd av de kommunala förtroendemännen, och den direkta demokrati, som de samrådsberättigade ofta anser sig ha rätt att utöva.

Från principiell synpunkt finner utredningen det felaktigt att bostadsrättshavare, hyresgäster och andra boende samt vissa intresseföreningar skall ha en formell ställning vid den typ av myndighetsbeslut som planläggning innebär. Deras inflytande bör gå genom de politiska partierna eller ägaren av den fastighet där de bor eller är verksamma. Än mindre berättigat är det att ge personer med en ändå vagare anknytning till ett planområde en direkt möjlighet att påverka planarbetet utan att planförfattaren fått direktiv om detta från byggnadsnämnden. Det kan däremot vara angeläget att finna bra former för att låta en lokal opinion komma till tals i planfrågor. Dessa former för inhämtande av politiska opinioner

bör dock inte föreskrivas av staten, utan fastläggas av vederbörande kommun själv.

Det är ingen tvekan om att samrådet är mycket kostsamt. Det framgår redan av ovanstående redogörelse för reglerna om det. Härtill kommer dock de ändå större kostnader som kan drabba byggnadsverksamheten vid även relativt korta förseningar eller avbrott som förorsakas av att beslut om ett planförslag p.g.a. samrådssynpunkter inte kan antas vid avsedd tid eller om antagandebeslutet överklagas. Givetvis är det viktigt att grannkonflikter och sakägares andra berättigade intressen löses på ett från rättssäkerhetssynpunkt godtagbart sätt under planprocessen. Men det mer allmänna inflytandet på planbesluten bör först och främst utövas genom de beslutande kommunala organen.

Det är nödvändigt att se över PBL:s regler mot nu angiven bakgrund. I denna översyn bör också det enkla planförfarandet ses över. Många av förenklingarna där borde kunna göras obligatoriskt.

5.5 Översyn av krav på byggnader

5.5.1 Kravet på driftsekonomi m.m.

Förslag: Bestämmelsen i 3 kap. 8 § PBL med krav på att byggnader skall utföras med sådant material och på sådant sätt, att reparations-, underhålls- och driftskostnader begränsas, bör upphävas.

Enligt 3 kap. 8 § PBL skall *nya byggnader* utföras med sådant material och på sådant sätt att reparations-, underhålls- och driftskostnader begränsas. Sådana byggnader som får uppföras utan bygglov behöver dock uppfylla kraven bara i skäligen utsträckning (3 kap. 9 §).

Enligt 3 kap. 10 och 14 § gäller kravet i 3 kap. 8 § också sådana *tillbyggnader* och *anläggningar* som kräver bygglov. Andra *tillbyggnader* och vissa angivna *anläggningar* skall uppfylla kraven i skäligen utsträckning. Andra *ändringar* än *tillbyggnader* och *ombyggnader* skall utföras så att kraven i 3 kap. 8 § uppfylls i skäligen utsträckning.

Beträffande *ombyggnader* gäller kravet i 3 kap. 8 § i den utsträckning det skäligen kan fordras med hänsyn till den förlängning av brukstiden som ombyggnaden medför (3 § PBF).

Kraven i 3 kap. 8 § gäller dock aldrig *fritidshus* (9 och 10 §§).

Av propositionen med förslag till PBL (1985/86:1 s. 234 och 496) framgår att syftet med bestämmelserna är att begränsa kostnaderna för att hålla en byggnad i stånd. Man skall därvid söka den ekonomiskt mest förmånliga relationen mellan investerings- och underhållskostnaderna. Det är alltså ytterst fråga om ett krav på en slags ekonomisk ändamålsenlighet.

Staten bör inte föreskriva något om relationen mellan en investering och driftskostnader för en investeringsanläggning. Bestämmelsen borde därför kunna upphävas. Det kräver dock vissa ytterligare överväganden, bl.a. när det gäller möjligheten att rensa ventilationskanaler och avhjälpa mögelskador.

Boverket har inte befogenhet att meddela några tillämpningsföreskrifter till 3 kap. 8 § PBL. Det är dock möjligt att bestämmelsen influerat på utformningen av tillämpningsföreskrifterna till andra paragrafer. Ett upphävande av bestämmelsen kan alltså påverka också innehållet i NR.

5.5.2 Regelinventering

Förslag: Boverket ges i uppdrag att inventera övriga bestämmelser i 3 kap. PBL och i NR i syfte att ta bort föreskrifter som inte bottenar i krav på hälsa, säkerhet, hushållning med icke förnybara gemensamma resurser eller grundläggande sociala behov.

Som redan anförts på flera ställen i detta betänkande bör det dras en klar gräns mellan vad samhället bör reglera i det statliga regelverket för byggnader och vad som bör överlåtas till de enskilda att avgöra eller som bör styras på annat sätt. En genomgång av regelsystemet och en utrensning av onödiga bestämmelser behövs. Regeringen bör ge Boverket ett uppdrag med denna innebörd. Uppdraget bör också innefatta en beskrivning av vilka sociala behov som bör tillgodoses genom föreskrifter. Särskilt bör man därvid observera den pågående förändringen av familjesammansättningarna och av befolkningsstrukturen med ett ökat antal åldringar med speciella behov.

5.6 Översyn av ansvarsfrågor

Förslag: PBL:s ansvarsregler ses över. Syftet bör vara att åstadkomma ett klagörande av att byggherren och inte byggnadsnämnden har ansvaret för fel hos byggnader. Vid behov bör en lagändring göras.

I flera sammanhang har det konstaterats att kommunerna generellt sett dåligt utnyttjat de möjligheter till förenklingar vid bygglovprövningen, som PBL erbjuder. En orsak till detta sägs vara att kommunerna känner osäkerhet om vilket ansvar de tar på sig genom minskad kontroll och tillsyn.

Byggnadsnämnden skall enligt PBL tillvarata de möjligheter lagen ger att förenkla och underlätta ärenden för enskilda. Därvid bör de verka för att lagens föreskrifter om begränsning av bygglovsplikten vinner tillämpning.

I en detaljplan eller områdesbestämmelser får bestämmas att bygglov inte krävs för vissa åtgärder.

Ansökningar om bygglov för enkla åtgärder kan vara muntlig. Beslutanderätten i sådana ärenden kan delegeras till en tjänsteman.

Byggnadsnämnden får enligt 8 kap. 29 § PBL anpassa sin granskning av ritningar och övriga handlingar till den sökta åtgärdens art och omfattning och till byggherrens kvalifikationer. Formuleringen har enligt propositionen med förslaget till PBL (prop. 1985/86:1 s. 741) sin grund i att ansvaret för att byggnader utförs i enlighet med gällande bestämmelser ligger på byggherren. Bygglovprövningen skall därför gå ut på en bedömning av om åtgärden "kan antas uppfylla" kraven i PBL - inte, som tidigare, innebära en fullständig kontroll av att byggnaden inte strider mot gällande bestämmelser.

Enligt 9 kap. 6 § PBL skall byggnadsnämnden besikta arbeten, som kräver bygglov, i *erforderlig* utsträckning. Också här finns alltså möjligheter att anpassa nämndens aktivitet från fall till fall.

I propositionen förs ett utförligt resonemang om byggnadsnämndens resp. byggherrens ansvar för fel som uppkommit i byggnaden (s. 315-324). Av detta och av ett par senare rättsfall kan man dra slutsatsen att rättsläget inte är alldeles klart, även om en förskjutning i ansvaret skett från byggnadsnämnden till byggherren. Denna fråga aktualiseras också

från byggnadsnämnden till byggherren. Denna fråga aktualiseras också om utredningens i avsnitt 5.7 lämnade förslag genomförs.

Det är därför angeläget att ansvarsfrågan ses över och att därav ev. föranledda lagändringar görs. Utgångspunkten bör vara att det är byggherren som har allt ansvar för byggnadens tekniska egenskaper. Byggnadsnämnderna skall i detta avseende bara ha ett ansvar gentemot det allmänna, företrätt av stat och kommun, att allmänna intressen inte blivit åsidosatta genom en bristfällig kontroll från byggnadsnämndens sida. Däremot kan det vara naturligt att kommunen får ett större ansvar för att mark som i en plan anvisats för bebyggelse också är lämpligt för detta ändamål. Utredningen avser därmed inte att skadeståndslagens regler om myndighetsansvar skall ändras, utan det gäller att finna klara regler med den inriktning som nu angivits.

5.7 Översyn av bygglovförfarandet

5.7.1 Nuvarande regler om bygglov och kontroll

Krav

Som redan sagts innehåller 3 kap. PBL ett antal bestämmelser om egenskaper som nya byggnader skall ha. I stor utsträckning preciseras dessa krav i tillämpningsföreskrifter och allmänna råd från Boverket. Stundom hänvisar tillämpningsföreskrifterna till reglerna i en branschstandard såsom ett godtagbart sätt att uppfylla PBL:s egenskapskrav. Det innebär, som tidigare påpekats, att myndigheterna i praktiken blir skyldiga att godta produkter som tillverkats enligt standarden utan att det finns någon skyldighet för byggherrarna att följa standarden.

I viss utsträckning kan egenskapskraven också preciseras genom bestämmelser i detaljplan eller områdesbestämmelser. Detaljplanen och områdesbestämmelserna kan också innehålla bestämmelser om placeringen av byggnader och om annat som har samband med de lokala förhållandena.

Härutöver finns bestämmelser om byggnader också i annan lagstiftning än i PBL. Det gäller t.ex. strandskyddsbestämmelser och arbetarskyddsbestämmelser liksom vissa hälsoskyddsbestämmelser.

Beträffande vissa produkter som ingår i byggnader finns särskilda regler i annan lagstiftning, t.ex. el- och kemikalielagstiftningen. Dessa regler innebär ofta att en produkt måste fylla vissa egenskapskrav eller

vara utförd på visst sätt för att få användas. Efterlevnaden av dessa regler står under tillsyn av olika centrala myndigheter. Till denna grupp hör också hissar, där dock byggnadsnämnderna har visst tillsynsansvar.

De i PBL och dess tillämpningsföreskrifter samt i detaljplanen eller områdesbestämmelserna angivna kraven på nya byggnader skall i större eller mindre utsträckning uppfyllas också vid tillbyggnader, ombyggnader och andra ändringar av byggnader. Motsvarande regler finns även för vissa anläggningar, för tomter och för allmänna platser.

Tillsyn

Det är enligt 9 kap. 1 § PBL den byggandes skyldighet att se till att PBL:s regler om byggnader följs. Enligt 10 kap. PBL har byggnadsnämnden rätt och skyldighet att ingripa och kräva rättelse, om byggherren inte rättat sig efter gällande bestämmelser.

Beträffande vissa åtgärder kräver PBL dessutom en särskild förhandprövning, innan arbetena får påbörjas. Prövningen resulterar i bygglov, resp. rivningslov och marklov.

I de fall bygglov krävs skall arbetena ske under ledning av en av byggnadsnämnden eller Boverket godkänd ansvarig arbetsledare och under kontroll av byggnadsnämnden. En nyhet sedan årsskiftet är att byggnadsnämnderna även ålagts att hålla ett samrådsmöte för att gå igenom arbetenas planering med de berörda.

Byggnadsnämnden skall i erforderlig utsträckning besikta byggnadsarbeten. Byggnadsnämnden har rätt att kräva sakkunnigbevis om egenskaper och funktioner hos byggnaden och kan kräva in handlingar som beskriver byggnaden i färdigt skick.

Även efter det att byggnaden färdigställts skall i ett flertal fall ventilationssystemets funktion återkommande kontrolleras under byggnadsnämndens överinseende enligt en vid årsskiftet gjord ändring i 16 kap. 1 § PBL. Liknande krav på regelbundna funktionskontroller finns sedan gammalt beträffande hissar, eldstäder m.m.

En speciell ställning intar de typgodkännanden som Boverket kan meddela enligt 16 kap. PBL. Ett sådant typgodkännande innebär att byggnadsnämnderna vid bygglovprövningar skall godta material, konstruktioner eller anordningar som blivit godkända. Typgodkännanden meddelas normalt för en tid av fem år och förenas regelmässigt med föreskrifter om någon form av kontroll av tillverkningen.

Ansvar

Som anförts i avsnitt 5.6 är ansvarsfördelningen mellan byggnadsnämnden och byggherren inte entydig när det gäller fel hos byggnaden. I övrigt är ansvaret för sådana fel f.n. civilrättsligt reglerat. Vägledande härvidlag är de av branschorganisationerna antagna allmänna bestämmelserna för entreprenader m.fl. (AB 74 m.fl.).

Den 1 juli 1992 skulle en lag om byggnadsgaranti träda i kraft. Därefter skulle som villkor för bygglov för nybyggnad och ombyggnad av permanentbostadshus som uppförs av näringsidkare gälla, att denne tecknat en garanti för avhjälpande av fel som visar sig under de första tio åren. Riksdagen har emellertid nyligen beslutat att uppskjuta lagens ikraftträdande för att ge regeringen möjlighet att se över lagen med målet att utreda om en tioårig objektförsäkring skulle ha fördelar framför det slag av garanti som lagen angivit.

5.7.2 Konsekvenser av EES-avtalet

Genom avtalet om europeiskt ekonomiskt samarbete (EES) förbinder sig Sverige att anta den europeiska gemenskapens (EG) regler på en rad områden. Det gäller direktiv om kemiska produkter, som ingår i byggnader, om hissar och mycket mera. Viktigast är dock EG:s råds direktiv av den 21 december 1988 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar rörande byggprodukter (89/106/EEG) — byggproduktdirektivet. Dess praktiska tillämpning förutsätter emellertid ett antal s.k. tillämpningsdokument och andra riktlinjedokument, vilka ännu inte antagits av EG.

Byggproduktdirektivet omfattar produkter som tillverkas för att infogas varaktigt i byggnader och andra anläggningar och som har betydelse för någon av sex angivna egenskaper — de väsentliga kraven — hos den färdiga byggnaden eller anläggningen. Dessa egenskaper gäller mekanisk motståndsförmåga och stabilitet, brandskydd, hygien, hälsa och miljö, säkerhet vid användning, bullerskydd samt energi och värme.

Begreppet byggprodukt i byggproduktdirektivet är inte synonymt med begreppet byggvaror enligt vedertaget svenskt språkbruk. Som byggprodukter kommer sannolikt inte att räknas t.ex. prefabricerade skåp och köksinredningar men t.ex. järnvägsräls och delar i brokonstruktioner.

EES-länderna skall vidta alla åtgärder som är nödvändiga för att se till att byggprodukter får släppas ut på marknaden endast om de är lämpliga för avsedd användning mot bakgrund av de väsentliga kraven.

Vidare skall länderna inte hindra produkter, som uppfyller direktivets bestämmelser, att fritt distribueras, saluhållas eller användas inom sina territorier.

En byggprodukt skall förutsättas vara lämplig för avsedd användning, om den är försedd med ett s.k. EG-märke. Vissa produkter, som är av mindre betydelse med hänsyn till hälsa och säkerhet, skall dock få släppas ut på marknaden efter blott en försäkran från tillverkaren om att produkterna överensstämmer med allmänt erkänd och tillämpad teknik. Sådana produkter får inte förses med EG-märket.

De produkter som får förses med EG-märket skall överensstämma med en teknisk specifikation i form av antingen

- en nationell standard, som utgör en till nationell nivå överförd s.k. harmoniserad standard,
- eller en nationell standard, som befunnits uppfylla de sex nämnda egenskapskraven,
- eller ett europeiskt tekniskt godkännande eller också att produkten genom ett särskilt förfarande konstaterats överensstämma med de sex väsentliga kraven. Dessutom skall EG-märket visa att produkten uppfyller de krav som kan finnas i andra direktiv än byggprodukt-direktivet.

Harmoniserade standarder utarbetas av europeiska standardiseringsorganisationen (Comité Européen de Normalisation, CEN) på uppdrag från EFTA och EG, som också slutligen skall godkänna standarderna mot bakgrund av de sex väsentliga kraven.

Proceduren för att få en nationell standard befunnen överensstämma med något av de sex väsentliga kraven är den att en stat anmäler standarden till EFTA resp. EG, som, efter att ha inhämtat yttrande från de andra staterna, tar upp standarden på en särskild förteckning.

Europeiska tekniska godkännanden meddelas av härför utsedda godkännandeorgan i de olika länderna i enlighet med riktlinjer som tagits fram av deras samarbetsorganisation, European Organisation for Technical Approvals (EOTA), på uppdrag av EFTA och EG, som också skall godkänna riktlinjerna. Om riktlinjer saknas, kan godkännanden meddelas av EOTA självt. Enligt huvudregeln får europeiska tekniska godkännanden meddelas bara om en harmoniserad standard saknas för produkten eller om produkten inte är lämplig för standardisering.

Tillverkarna eller deras ombud inom EES är ansvariga för att bestyrka att produkterna överensstämmer med kraven i en av de nämnda

tekniska specifikationerna. Regler för detta kommer att fastställas med hänsyn till varje produktslags betydelse och karaktär inom ramen för ett antal fastställda alternativ.

Det ena huvudalternativet är certifiering av ett fristående certifieringsorgan på grundval av typprovning, stickprov och tillverkningskontroll samt besiktning och övervakning av fabriken.

Det andra huvudalternativet - tillverkarförsäkran - är delat i tre underalternativ. Ett av dessa bygger på fabriken egen kontroll under övervakning av ett certifieringsorgan. Ett annat på en fristående laboratoriekontroll i kombination med fabriken egen kontroll. Det tredje underalternativet bygger helt på fabriken egen kontroll.

Staterna har rätt att utse godkännandeorgan, certifieringsorgan, kontrollorgan och provningslaboratorier som behövs för bestyrkandeprocessen. Vissa krav på opartiskhet, kompetens m.m. gäller.

Byggproduktdirektivet innehåller också ett antal bestämmelser som syftar till att underlätta en fri varucirkulation under tiden intill dess att harmoniserade standarder m.m. föreligger.

Slutligen innehåller byggproduktdirektivet regler om ingripanden då det visar sig att en teknisk specifikation eller en produkt inte uppfyller direktivets krav.

Särskilt om standardisering

Sedan lång tid pågår ett kontinuerligt arbete med att utarbeta standarder för byggprodukter. Detta arbete har alltmer internationaliserats och kommer att få en väsentligt ökad betydelse när EES-avtalet träder i kraft.

Under de kontakter som utredningen haft under sitt arbete har framförts att gällande standarder på byggområdet i vissa fall grundas krav som är högre än vad PBL fordrar. Standarderna skulle alltså vara kostnadsdrivande.

Det nuvarande regelsystemet när det gäller egenskapskrav på byggnader är, som redan påpekats, uppbyggt så att 3 kap. PBL anger vissa egenskaper som byggnader skall uppfylla. Dessa mycket allmänt hållna krav måste ofta preciseras för att bli praktiskt tillämpbara. Dels måste uttryck såsom "lämplig", "god" etc. översättas till mätbara storheter. Dels måste det anges vad PBL:s generella krav i praktiken innebär för olika slag av byggnader och delar av byggnader och vid olika förutsättningar. Detta är uppgiften för Boverkets tillämpningsföreskrifter. Också

dessa är emellertid till stora delar utformade som funktionskrav, alltså krav på vilka egenskaper en byggnad eller en byggnadsdel skall ha. I sådana fall har den byggande frihet att rent tekniskt utforma huset som han själv vill, bara han ser till att det får de föreskrivna egenskaperna. Många gånger kan det dock vara tveksamt eller svårt att utreda om en viss teknisk lösning ger de föreskrivna egenskaperna. Till tjänst för byggherrarna och byggnadsnämnderna förekommer det därför att Boverket kompletterar en föreskrift med en upplysning i ett s.k. allmänt råd om att en viss teknisk lösning uppfyller det föreskrivna egenskapskravet. Därmed får byggherren en garanti för att en sådan teknisk lösning kan användas utan särskild utredning om dess användbarhet. Sådana upplysningar i allmänna råd lämnas ofta i form av en hänvisning till en standard som antagits inom branschen.

Innebörden av hänvisningen är alltså inte att standarden måste följas, utan att byggnadsnämnden i praktiken inte kan vägra bygglov för en produkt som tillverkats enligt den angivna standarden. Byggherren har full frihet att gå ifrån standarden, men riskerar då att byggnadsnämnden ifrågasätter om PBL:s egenskapskrav blir uppfyllda, något som kan fördyra bygglovsprövningen och försvårar tillverkning i serier av produkter som skall användas i flera kommuner.

Utredningen har inte kontrollerat påståendet att av Boverket i byggföreskrifterna utpekade standarder skulle ställa högre eller fler krav än vad som kan krävas med stöd av PBL. Även om så skulle vara fallet, kan det inte anses vara fel under förutsättning att Boverket angivit att standarden skall anses uppfylla PBL:s krav enbart i vissa avseenden. Frågan är emellertid principiellt viktig. Som framgått av ovanstående innebär EES-avtalet en väsentligt utökad användning av hänvisningar till standarder samtidigt som det blir komplicerat att avvika från s.k. överförda harmoniserade standarder. Det är därför ytterst angeläget att Boverket bevakar utvecklingen på detta område inom EG i syfte att förhindra att starka branschintressen driver fram harmoniserade standarder med överkrav i förhållande till de minimikrav som samhället ställer upp på byggnader. Detta är ett mödosamt och långvarigt bevakningsarbete och kommer att kräva stora resurser.

5.7.3 Utredningens bedömning

En ny lag

Förslag: Möjligheten att flytta över PBL:s regler om byggnader till en särskild lag utreds.

Genomförandet av byggproduktdirektivet i Sverige kräver nya lagregler om egenskapskrav, provning, kontroll, certifiering, märkning, marknadsföring och användning av byggprodukter enligt direktivets anvisningar. Det blir ett omfattande regelkomplex, även om huvuddelen av föreskrifterna kommer att kunna utfärdas som regeringsförordning och myndighetsföreskrifter. Reglerna kommer att handla om produkter som också används i byggnader och framför allt anläggningar som inte regleras av PBL. Reglerna kommer vidare till sin karaktär att i många avseenden väsentligt skilja sig från den reglering som PBL nu innehåller. Samtidigt krävs dock att PBL:s regler i vissa avseenden anpassas till byggproduktdirektivets krav.

Enligt utredningens uppfattning innebär reglerna i PBL att det finns en på vissa punkter dubbel, i några fall flerfaldig, säkerhet för att egenskapskraven på byggnader skall uppnås. Det gäller byggherrens ansvar enligt 9 och 10 kap., bygglovgranskningen, kontrollen under byggskedet genom ansvarig arbetsledare och besiktningar, den kommande byggnadsgarantier eller objektsförsäkringen och den återkommande kontrollen av t.ex. ventilationsanordningar. Därtill kommer att entreprenadkontrakten med därtill knutna ansvarsregler i stor utsträckning ansluter till den offentliga regleringen. Det är inte lämpligt att till detta lägga ytterligare den kontroll av byggprodukter som EES-avtalet kräver. Den samhälleliga kontrollen bör inte vara mer omfattande än vad som behövs med hänsyn till medborgarnas hälsa och säkerhet samt vissa andra grundläggande krav såsom handikappanpassning och energihushållning. De förfaranden som behövs för kontrollen bör vara så enkla, snabba och kostnadsbesparande som möjligt.

De tekniska egenskapskrav på byggnader som anges i 3 kap. PBL överensstämmer i huvudsak med de sex väsentliga krav på byggnader som enligt byggproduktdirektivet skall ligga till grund för de krav som bör ställas på byggprodukter.

De nu redovisade förhållandena talar enligt utredningens uppfattning för att reglerna om byggnader och om byggprodukter i princip bör föras samman i en lag. Enligt utredningens uppfattning är det inte lämpligt att ta in de nya regler som EG-harmoniseringen kräver i PBL. Dessa regler är alltför avvikande från övriga regler i PBL och alltför omfattande.

Lagen om byggnadsgaranti eller objektförsäkring bör anpassas till den nya regleringen.

Den tekniska bygglovprövningen

Förslag: Det bör undersökas om den tekniska prövningen vid bygglov kan undvaras.

Med en ny lag av det slag som nu skisserats skulle bygglovprövningen komma att begränsas till de krav som finns kvar i PBL, alltså i huvudsak lokaliseringsfrågan, inklusive överensstämelsen med ev. områdesbestämmelser respektive planlighetskravet och omgivningsanpassningen (3 kap. 1 och 2 §§ PBL). Därmed skulle också behovet av byggnadsnämndernas besiktningsverksamhet minska väsentligt och behovet av ansvariga arbetsledare bortfalla helt. Sammantaget skulle detta medföra avsevärda besparingar både för byggherrarna och det allmänna. Särskilt gäller detta invändiga ombyggnader och andra ändringar av befintliga byggnader där ju lokaliseringen redan är klar.

Nackdelarna skulle vara små. Alla viktiga byggprodukter kommer i framtiden att vara kontrollerade och godkända ur främst hälso- och säkerhetssynpunkt enligt EES-reglerna. Byggnadsnämnderna kan genom en ganska enkel besiktning konstatera om de mest påtagliga kraven på den färdiga byggnaden uppfyllts eller ej, t.ex. kravet på handikappanpassning. Om krav på en byggnadsgaranti eller en objektförsäkring införs finns säkerhet för att byggfel kommer att åtgärdas om de är av någon betydelse. Det är också troligt att garanti/försäkringsbolagen kommer att utöva en viss tillsyn över byggena för att undvika förluster. På det civilrättsliga området kommer de nyligen antagna ansvarsreglerna i AB 92 att gälla.

Om man vill ha ytterligare säkerhet för att brister och fel verkligen upptäcks kan PBL:s föreskrifter om ventilationskontroll och andra regler om t.ex. hissbesiktningar samt rätt för byggnadsnämnden att utföra besiktningar, kräva sakkunnigbevis och fordra in handlingar tas in i den

nya lagen. Denna typ av efterhandskontroller skulle till och med utan nackdel kunna byggas ut vid behov. Sådana kontroller har nämligen den fördelen jämfört med den nuvarande bygglovprövningen att de innebär en provning av den färdiga byggnadens verkliga egenskaper och inte - som bygglovprövningen - en förhandbedömning på papperet av vilka egenskaper byggnaden kan antas få, om den utförs på ett visst sätt. Systemet skulle också stimulera utvecklingen av tekniska metoder att på ett enkelt sätt mäta eller på annat sätt prova en byggnads egenskaper, t.ex. mätning av luftväxling och luftkvalitet. Att stimulera en sådan teknisk utveckling skulle ligga i branschens eget intresse.

Till skillnad från bygglovprövningen fördröjer efterhandskontroller inte heller byggnadsarbetena. Dessa kan drivas snabbt och effektivt. Risken för att de eventuellt måste rättas i efterhand faller på byggherren som alltså får en bättre kontroll över byggprocessen i dess helhet än vad han har idag. En efterhandskontroll kan också lättare anpassas till de verkliga behoven med hänsyn till byggnadens karaktär än vad en förhandsprövning kan.

Vid efterkontrollen kommer byggnadsnämnden att behöva visa att byggnaden är felaktig, för att kunna kräva rättelse. I dagens system är det byggherren som skall visa att den planerade byggnaden kommer att bli riktig.

En fördel med att ta bort förhandsgranskningen är att byggherrarnas ansvar för att följa gällande regler och uppnå gällande krav framstår i tydligare ljus. De kan inte längre skjuta ifrån sig ansvar med hänvisning till att de ju fått bygglov eller, som idag stundom sker, lita på att byggnadsnämnden skall upptäcka och rätta till ev. brister i projekteringen.

En nackdel med att ta bort förhandsgranskningen av planerade byggprojekt är att byggherrarna kan tvingas att sväva i ovisshet huruvida de bygger enligt gällande regler eller ej. Det bör därför införas en möjlighet att få någon form av frivillig förhandsgranskning. Eventuellt skulle detta kunna ske inom ramen för typgodkännandeinstitutet. Detta måste ju under alla omständigheter göras om eller tas bort p.g.a. EES-avtalet. Man skulle då kunna tänka sig någon form liknade ett typgodkännande för att få vissa tekniska lösningar, som inte omfattas av EES-reglerna, förhandsgodkända centralt eller i enklare fall lokalt.

Anledningen till att typgodkännandeinstitutet förefaller intressantare än bygglovsinstitutet (inklusive förhandsbesked) i detta sammanhang är att det p.g.a. sin generalitet gynnar ett industriellt byggande. En ökad

industrialisering av byggandet är enligt utredningens uppfattning ett av de bästa sätten att sänka byggkostnaderna.

En invändning mot förslaget skulle kunna vara att enskilda personer, som inte har yrkeskunskaper på byggområdet, behöver den hjälp och det stöd som bygglovprövningen innebär. Utredningen vill därför erinra om att utredningen inte föreslår någon inskränkning i byggnadsnämndens nuvarande skyldighet att lämna råd och upplysningar i frågor som berör nämndens verksamhet. Vid enklare byggnadsarbeten av det slag som icke yrkeskunniga personer kan utföra själva kommer dessa alltså att kunna få viss service från byggnadsnämnderna, även om bygglovkravet tas bort. I mer komplicerade fall bör en okunnig byggherre givetvis anlita en konsult eller en kompetent entreprenör. Om en kommun så önskar kan naturligtvis också denna ge konsumentinriktad hjälp. Men ett ev. behov av konsumentvägledning kan inte, enligt utredningens mening, ensamt motivera ett bibehållande av krav på bygglov. Utredningen utesluter dock inte att en möjlighet att få förhandsbesked kan visa sig behövas av andra skäl, t.ex. då gällande föreskrifter är svårtolkade.

En konsekvens av utredningens förslag kan bli att försäkringsbolagen ställer byggnadstekniska krav som villkor för att ge försäkring. Det är därför viktigt att en eventuell lagstiftning om obligatorisk försäkring utformas så att försäkringsvillkoren kopplas till de lagstadgade egen-skapskraven. Det bör här observeras att vi genom EES-avtalet förbinder oss att inte ha statliga regler som direkt eller indirekt kan försvåra internationell handel med byggprodukter. Om vi kräver en obligatorisk försäkring, torde vi därför vara skyldiga att samtidigt se till att försäkringsvillkoren inte blir handelshinder, dvs. försvårar användningen av EG-märkta produkter. Reglerna måste dessutom vara utformade så att de inte försvårar för försäkringsbolag i andra EES-länder att lämna försäkring i Sverige. Vidare torde det vara så att konkurrensen om försäkringstagarna kommer att leda till att man i det långa loppet får en lämplig relation mellan försäkringspremien, försäkringsrisken och kostnaden för försäkringsbolagens kontroll av försäkringsobjekten.

Den planmässiga bygglovprövningen

Förslag: Det bör undersökas om inte den planmässiga bygglovprövningen kan ersättas med ett anmälningförfarande inom områden med detaljplan.

Om den tekniska kontrollen av byggen utformas enligt vad som nu skisserats kommer bygglovprövningen att begränsas till i huvudsak lokaliseringen, planenligheten och omgivningsanpassningen.

Lokaliseringen i stort är en planfråga och berörs inte påtagligt av hur den byggtekniska prövningen eller kontrollen utformas. Däremot ger det nu skisserade nya systemet för den byggtekniska kontrollen möjligheter att förenkla prövningen av planenligheten och omgivningsanpassningen.

I bygglovprövningen av byggnadsföretag inom detaljplanelagt område ingår en prövning av att åtgärden inte strider mot detaljplan, att fastigheten stämmer överens med detaljplanen och ev. fastighetsplan samt att åtgärden kan antas uppfylla egenskapskraven på byggnaden i 3 kap. PBL.

Den skisserade lösningen på den tekniska prövningen innebär att prövningen mot 3 kap. inskränks till 1 och 2 §§.

Prövningen enligt 3 kap. 1 §, som handlar om utseendefrågor, bör enligt utredningens förslag i avsnitten 5.8.1 begränsas väsentligt.

I 3 kap. 2 § föreskrivs det att byggnader skall placeras och utformas så att de eller deras avsedda användning inte inverkar menligt på trafik-säkerheten eller på annat sätt medför fara eller betydande olägenheter för omgivningen. Vidare skall inverkan på grundvattnet, som kan vara skadlig för omgivningen, begränsas. I fråga om byggnader som skall placeras under markytan gäller slutligen att det i skälig omfattning skall beaktas att användningen av marken över byggnaderna inte försvåras. Normalt sett torde alla dessa krav vara prövade i detaljplanen och således ingå i planenlighetsprövningen.

Bygglovprövningen inom detaljplan kommer alltså att bli mycket enkel och huvudsakligen bestå i en kontroll av om byggnaden överensstämmer med planen. Mot denna bakgrund bör det undersökas om bygglovprövningen i nuvarande form över huvud taget behöver bibehållas inom detaljplaneområden. Den skulle kanske kunna ersättas med en anmälningsskyldighet förenad med en skyldighet för byggnadsnämnden att inom en viss tid, förslagsvis en månad från anmälningdagen, med-

dela huruvida den tilltänkta åtgärden strider mot planen eller ej. I det fall expropriation eller planändring övervägs, skulle dock nämnden kunna bordlägga ärendet enligt regler liknande dem som nu gäller enligt 8 kap. 23 § PBL. En anmälningsskyldighet behövs också för att byggnadsnämnden skall få kännedom om planerade byggnadsföretag och kunna utöva sin tillsynsverksamhet.

Fördelen med en sådan ordning skulle vara att byggherren får en fast tid som han kunde rätta sin planering efter. Det nuvarande systemet, som innebär att den oerhört kostsamma och på många sätt tunga byggverksamheten på ett, enligt utredningens mening, oacceptabelt sätt är beroende av byggnadsnämndernas mycket varierande resurser, ambitioner och handläggningstider, skulle därmed upphöra.

Den planmässiga bygglovsprövningen innebär emellertid också en möjlighet för grannarna att kontrollera att planen följs. Om bygglovsprövningen tas bort, försvinner deras möjlighet att genom ett överklagande få prövat om byggnadsnämndens tolkning av planen är riktig. Det är inte utredningens tanke att bygglovets ersättas med ett överklagbart kommunalt beslut om att godta ett anmält byggarbete. Detta skulle inte innebära någon förenklings. Hänsynen till grannarnas intressen torde därför fordra att anmälningsförfarandet bara kan tillämpas om grannarna godkänt arbetena eller om dessa uppenbart är planenliga i alla avseenden. Dessa frågor bör dock övervägas närmare.

5.8 Förslag till ändringar i PBL

5.8.1 Utformning och färg

Förslag: Myndigheternas möjligheter att påverka en byggnads yttre utformning och färg begränsas till åtgärder som inte kan tolereras från allmän synpunkt.

Enligt 3 kap. 1 § PBL skall *nya byggnader* placeras och utformas på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till stads- eller landskapsbilden och till kulturvärdena på platsen. Vidare skall byggnaderna ha en yttre form och färg, som är lämplig för byggnaderna som sådana och ger en god helhetsverkan. Samma krav gäller i tillämpliga delar för *tillbyggnader* och *anläggningar* som kräver bygglov. Andra tillbyggnader och anlägg-

ningar skall uppfylla kraven i skälig utsträckning. Andra ändringar av en byggnad än till-och ombyggnad skall också uppfylla kraven i skälig utsträckning. (3 kap. 10 och 14 §§ PBL) *Ombyggnader* skall uppfylla kraven i 3 kap. 1 § såvitt gäller utformning, form och färg (3 § PBF).

I propositionen med förslaget till PBL (1985/86:1) erinrades (s. 479) om att bestämmanderätten över byggnaders utformning enligt äldre bestämmelser i första hand tillkom den byggande. Därmed skulle byggnadsnämndens ingripande begränsas till sådana fall där förverkligandet av den byggandes intentioner skulle innebära ett inslag i stads- eller landskapsbilden av så störande art, att det från allmän synpunkt inte kunde tolereras. I propositionen sades emellertid att en av byggnadsnämndernas viktigaste uppgifter är att vaka över att bebyggelsen får en tilltalande utformning när en ny miljö skall skapas och när nya byggnader skall anpassas till en befintlig miljö. Det borde därför enligt propositionen finnas ett stöd för mer konstruktiva ambitioner än att enbart ha en möjlighet att i efterhand kunna ingripa mot uppseendeväckande estetiska missgrepp. Paragrafen ger byggnadsnämnden möjlighet att ställa krav på en sådan placering, utformning och färgsättning av byggnader att den yttre miljön får en god estetisk kvalitet.

Även om bestämmelsen i 3 kap. 1 § PBL tillämpats restriktivt av domstolarna anser utredningen att det inte bör vara en myndighetsuppgift att reglera frågor om skönhet genom juridiskt bindande beslut. Myndigheternas uppgift bör begränsas till att ingripa då en åtgärd, som en person avser att vidta, icke kan tolereras från allmän synpunkt. Detta bör väsentligt underlätta bygglovprövningen och är en förutsättning för det upphävande av bygglovkravet som utredningen föreslagit. Då behövs nämligen så enkla och klara regler som möjligt om vilka krav en byggnad skall uppfylla. Även grannars enskilda intressen måste beaktas i rimlig utsträckning.

För klarhetens skull bör framhållas att utredningen inte föreslår någon ändring av bestämmelsen i 3 kap. 12 § PBL om att byggnader, som är särskilt värdefulla från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt eller som ingår i ett bebyggelseområde av denna karaktär, inte får förvanskas.

5.8.2 Planreglering av utformning och färg

Förslag: I detaljplan får bestämmelser om byggnadens färg, fasadmaterial etc. meddelas bara om det behövs för att tillgodose syftet med översiktsplanen eller ett riksintresse.

Enligt 5 kap. 7 § första stycket 4 och 16 § 4 PBL får i detaljplan och i områdesbestämmelser meddelas föreskrifter om placering, utformning och utförande av byggnader, andra anläggningar och tomter.

Bestämmelserna innebär att kommunen i detaljplanen eller områdesbestämmelserna kan ange hur kravet i 3 kap. 1 § PBL skall tillämpas inom området. Enligt redan före PBL:s ikraftträdande vedertagen praxis kunde regleringen i stadsplan och byggnadsplan bl.a. avse byggnads läge på tomten, dess takvinkel, fasadmaterial, taktäckningsmaterial och färg. Numera kan det enligt propositionen med förslaget till PBL också anges om byggnader skall vara fristående eller sammanbyggda, på vilket sätt tillgänglighetskravet skall tillgodoses och vilken grundläggningsmetod som skall användas. Vidare kan det meddelas bestämmelser som avser att tillgodose energihushållningsbehov t.ex. genom utnyttjande av lokalklimatet, solinstrålningen, markvärme och energilagring eller vattenhushållningsbehov, t.ex. genom omhändertagande av dagvatten. Också vissa brandsäkerhetsaspekter kan tillgodoses genom bestämmelser av ifrågavarande slag liksom vissa tillgänglighetskrav vid ombyggnad och vissa särskilda bevarandekrav. (prop. 1985/86:1 s. 481 och 578-580)

Beträffande föreskrifter i områdesbestämmelser gäller att de endast får meddelas för att säkerställa att syftet med översiktsplanen uppnås eller att ett riksintresse tillgodoses.

När det gäller planreglering av byggnaders utformning är det självklart att man i detaljplaner vid behov bör kunna bestämma byggnaders höjd eller volym i övrigt. Också placeringen på tomten bör kunna regleras liksom — där det befins nödvändigt — övriga av de i propositionen nämnda förhållandena. Detta gäller dock med ett viktigt undantag. Sådana estetiskt och ekonomiskt betingade val som färg, fasadmaterial, takvinklar och taktäckningsmaterial måste det ankomma på byggherren att göra så länge han inte överskrider gränsen för vad som kan tolereras från allmän synpunkt. Den av utredningen ovan föreslagna nya lydelsen

av bestämmelsen i 3 kap. 1 § är alltså tillräcklig också inom områden med detaljplan. Den behöver inte förstärkas med särskilda bestämmelser i planen.

Det kan emellertid finnas skäl att redan i detaljplanebeslutet ange ramarna för den toleransfrihet som byggherren bör åtnjuta enligt 3 kap. 1 §, om ramarna på grund av ett områdes speciella karaktär är snävare än vanligt. Det kan gälla särskilt enhetliga stadsmiljöer, där påtagligt avvikande byggnader skulle kunna upplevas som stötande från allmän synpunkt, eller landskapsbilder som upplevs som särpräglade och nödvändiga att bevara. Förekomsten av sådana områden bör framgå av kommunernas översiktsplaner. Om det behövs för att säkerställa att syftet med översiktsplanen uppnås eller att ett riksintresse tillgodoses bör alltså en detaljplan få reglera också byggnaders utseenden. Det är således fråga om en precisering av de krav som kan ställas med stöd av 3 kap. 1 § mot bakgrund av det utredningsarbete som översiktsplanen grundas på. Utredningen föreslår att 5 kap. 7 § PBL ändras i detta syfte.

Den speciella möjligheten att i detaljplan meddela skyddsbestämmelser för byggnader, som är särskilt värdefulla från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt eller som ingår i ett bebyggelseområde av denna karaktär, berörs inte av utredningens förslag.

5.8.3 Trevnad och ändamålsenlighet

Förslag: Kraven i 3 kap. 5 § PBL att byggnader skall vara lämpliga för sitt ändamål och ge möjlighet till trevnad tas bort.

3 kap. 5 § PBL föreskriver att *nya byggnader* skall vara lämpliga för sitt ändamål och ge möjlighet till trevnad, god hygien, en god arbetsmiljö och ett tillfredsställande inomhusklimat. Sådana byggnader som får uppföras utan bygglov behöver dock uppfylla kraven bara i skäligen utsträckning (3 kap. 9 §). Enligt 3 kap. 10 och 14 §§ gäller kraven i 3 kap. 5 § också sådana *tillbyggnader* och *anläggningar* som kräver bygglov. Andra tillbyggnader och vissa angivna anläggningar skall uppfylla kraven i skäligen utsträckning. Beträffande *ombyggnader* gäller att de skall uppfylla kravet på trevnad i 3 kap. 5 §. Övriga krav i samma paragraf skall uppfyllas i den utsträckning det skäligen kan fordras med

hänsyn till den förlängning av brukstiden som ombyggnaden medför (3 § PBF). Andra *ändringar* än tillbyggnader och ombyggnader skall utföras så att kraven i 3 kap. 5 § uppfylls i skäligen utsträckning (3 kap. 10 §).

I propositionen med förslaget till PBL (Prop. 1985/86:1) utvecklades innebörden av bestämmelsen i 3 kap. 5 § (s. 489 och 490). Där sägs det att paragrafen innebär att en byggnad skall fungera väl för brukaren och för den avsedda verksamheten och innehåller allmänna nytto-, hälso- och trevnadskrav, dvs. krav på en god komfort. Kraven i paragrafen sägs delvis överlappa varandra. Med en mycket vid tolkning kan lämplighetskravet täcka även övriga krav.

Att en byggnad skall vara lämpad för sitt ändamål innebär enligt propositionen således att den skall fungera väl för den eller de verksamheter för vilka byggnaden är avsedd. Bostäder skall ha fungerande planlösningar med goda rumssamband och god möblerbarhet. Krav kan ställas på lämplig fast inredning i kök och hygienrum samt på förrådsutrymmen och andra bostadskomplement.

En byggnad som fungerar väl för sitt ändamål tillgodoser enligt propositionen ofta, men inte alltid, trevnadskravet. Byggnader skall utföras så att de erbjuder en sådan komfort att de upplevs som behagliga för de personer som vistas i dem. I boningsrum och kök skall finnas fönster som vetter mot det fria. Arbets- och personalrum bör ha dagsljus. Andra förhållanden som berörs av kraven är planlösning, rumsoformning samt utsikts- och insynsförhållanden.

I propositionen påpekas det att krav på solighet och genomluftbarhet i bostäder tidigare i första hand ställdes som hygieniska krav. De hygieniska kraven kan dock numera enligt propositionen uppfyllas med tekniska installationer, men trevnadskravet gör att genomgående lägenheter med goda solvärden fortfarande bör eftersträvas.

Trevnads- och hygienaspekterna hänger enligt propositionen samman. En byggnad som inte erbjuder goda hygieniska förhållanden är knappast trevlig för brukaren och torde på sikt inte heller fungera bra för sitt ändamål. Med kravet på god hygien avses i propositionen emellertid i första hand att risk för sjukdom eller ohälsa som kan orsakas av byggnaden skall begränsas. Kravnivån bör bestämmas med utgångspunkt från begreppet sanitär olägenhet i hälsoskyddslagstiftningen. Under hygienkravet faller emissioner från byggmaterial men dit hör även att det bör finnas goda möjligheter att göra rent i de utrymmen som finns i byggnaden. Denna bör också ha en för sitt ändamål väl avpassad ljuddämpning

och ljudisolering. Detta gäller såväl ljud som alstras inom byggnaden som buller från verksamheter i omgivningen eller från trafiken.

Propositionen utvecklar inte närmare gränsdragningen mellan trevnads- och ändamålsenlighetskraven å ena sidan och kravet på en god arbetsmiljö å andra sidan. Inte heller berörs denna gräns på tal om kravet på ett tillfredsställande inomhusklimat. Det sägs dock att det sistnämnda kravet kan uppnås om byggnaden har en tillfredsställande täthet och värmeisolering samt en väl fungerande ventilation. Detta sammantaget skapar förutsättningar för en god luftkvalitet och en behaglig inomhustemperatur.

Slutligen påpekas det i propositionen att något krav på fuktskydd inte tagits in i 5 §. Fukt i byggnader påverkar både trevnaden och möjligheten att uppnå goda hygieniska förhållanden och ett gott inomhusklimat. Fukt kan dock också påverka byggnadens beständighet och krav på begränsning av sådan påverkan på byggnader kan ställas med stöd av kravet på beständighet hos byggnaders grundkonstruktion, stomme och andra bärande delar i 4 §.

Utredningen noterar att kravet på trevnad och ändamålsenlighet historiskt sett har sin grund i de påtagliga brister i dessa avseenden som tidigare fanns i det svenska bostadsbeståndet. Det var angeläget att avhjälpa dessa. Med de omfattande statliga subventionerna till bostadsbyggandet var det också naturligt att staten ställde krav på bostadsbyggnadernas lämplighet för sitt ändamål. Situationen är emellertid numera radikalt förändrad. Vi har för närvarande totalt sett ett överskott på bostäder, som i de flesta fall är av bra kvalitet. Enligt regeringens förslag kommer dessutom räntesubventionerna att successivt avvecklas.

Vad som är trevligt och vad som är ändamålsenligt är i hög grad subjektiva bedömningar. Bedömningarna kan dessutom hos samma individ variera från tid till annan beroende på en rad olika faktorer. Redan därför lämpar sig frågan inte för lagstiftning. Från principiell synpunkt är detta vidare frågor som styrs bättre av fastighetsägarnas och de boendes önskemål och som myndigheterna inte bör reglera. Detta gäller bostäder och kontor och industrier. Men också beträffande sådana lokaler som skolor, sjukhus och vårdbyggnader av olika slag bör kraven när det gäller ändamålsenlighet ställas upp av byggherren för varje projekt och inte regleras i centrala statliga föreskrifter.

Den sakliga innebörden av utredningens förslag när det gäller 3 kap. 5 § PBL framgår i huvudsak av det resonemang som förts i propositionen om avgränsningen mellan de olika kraven i 5 §.

Förra året genomfördes en tävling, den s.k. Byggutmaningen, i syfte att utröna möjligheten att bygga bra bostäder utan iakttagande av alla de föreskrifter som finns i PBL och NR. Utredningen har konstaterat att ett upphävande av 3 kap. 5 § PBL är just vad som behövs för att möjliggöra ett byggande enligt flera av de goda idéer som kom fram vid tävlingen.

Om utredningens förslag genomförs, måste NR ändras i de delar de grundar sig på 3 kap. 5 § PBL. Det gäller främst bestämmelserna i 2 kap. om rum. Men även i övrigt finns det föreskrifter i NR som helt eller delvis går tillbaka på 3 kap. 5 § PBL.

6 Avreglering inom andra områden

6.1 Lag om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande

Förslag: Lagen kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande upphävs. Vissa bestämmelser i lagen behålls men placeras i andra lagar där dessa bestämmelser hör hemma.

Lagen om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande m.m. (1947: 523) tillkom som ett led i samhällets dåvarande intresse att få till stånd och styra ett bostadsbyggande efter kriget. Lagens innehåll har därefter ändrats vid flera tillfällen.

Genom nuvarande utformning av bostadsförsörjningslagen ges en kommun möjlighet att på olika sätt stödja bostadsbyggandet i kommunen och ställa medel till förfogande för att nedbringa enskildas bostadskostnader. Vidare ger denna lag en kommun möjlighet ställa medel till förfogande för att täcka förvaltningsförluster i egna bostadsföretag.

Bostadsförsörjningslagen ålägger kommunerna att förmedla statliga lån och bidrag till bostadsbyggandet. Vidare skall kommuner enligt denna lag bedriva bostadsförsörjningsplanering och lämna uppgifter därom till bl.a. länsstyrelsen.

Lagen innehåller vidare regler om kommunernas bostadsförmedling och vilka avgifter som får tas ut i samband därmed. Slutligen innehåller lagen bestämmelser om att kommunen får förskottera medel i samband med tvångsförvaltning.

Bostadsförsörjningslagen utgör även grunden för den kommunala bostadsanvisningslagen. Bostadsförsörjningslagens utformning utgör även grunden för kommunerna att avvika från den kommunala likställighetsprincipen och ge stöd till enbart vissa kommuninvånare.

Med en inriktning mot avreglering av bostadsmarknaden, där ansvaret för bostadsmarknaden och byggandet läggs på olika fastighetsägare är det

naturligt att ompröva behovet av den kommunala bostadsförsörjningslagen. I första hand bör behovet för staten att styra kommunernas verksamhet på detta område ifrågasättas. En rimlig utgångspunkt bör därvid vara att staten kan lita på att en kommun vidtar de åtgärder som behövs för att kommuninnevänarna skall kunna få godtagbara bostäder i kommunen. Kommunernas befogenheter och skyldigheter styrs i huvudsak av kommunallagen och socialtjänstlagen. Behovet av ytterligare lagstiftning är därför beroende av om staten har krav på att kommunerna vidtar åtgärder som inte skulle komma till stånd utan lagar eller att lagar krävs för att skydda kommuninvånarna från åtgärder från kommunernas sida.

Kommunernas ansvar för boendet får i första hand anses bestå av att upprätta översikts- och detaljplaner som möjliggör bostadsbyggande. Kommunerna styrs därvid av bestämmelserna i plan- och bygglagen. Man bör dessutom från statens sida utgå från att kommunerna gör detta av eget intresse utan behov av särskild lagstiftning. Det saknas därför skäl för staten att genom lag ålägga kommunerna att vidta olika åtgärder för att främja bostadsförsörjningen inom ett område. Kommunerna bör själva få avgöra behovet av bostadsförsörjningsplaner. Staten bör i framtiden lita på att kommunerna gör det i den omfattning de finner angeläget. Det kan knappast vara något statligt intresse av att samla in och kontrollera kommunernas planer på detta område. På en avreglerad bostadsmarknad bör staten inte ställa större krav på sådan insyn eller kontroll än vad som verkligen är angeläget.

Enligt den kommunala bostadsförsörjningslagen åläggs kommunerna att informera bostadssökande om bostäder, deras storlek, utrustning etc. Man bör kunna utgå från att den informationsskyldighet som bör åligga kommunerna skall inskränka sig till den information som följer av upprättande av översikts- och detaljplaner. Liksom på alla andra områden bör man utgå från att information om bostadsmarknaden för olika upplåtelseformer etc. löses på marknaden.

Såväl neutralitetsskäl mellan olika upplåtelseformer och mellan olika fastighetsägarkategorier som likställighetsprincipen, dvs. likabehandlingen av alla hushåll, talar för att nuvarande bestämmelser i bostadsförsörjningslagen som möjliggör för kommunerna att ge ekonomiska och andra fördelar för vissa boendeformer och fastighetsägare tas bort. Det bör främst vara socialtjänstlagens bestämmelser som skall styra kommunernas ekonomiska stöd till vissa hushåll. I övrigt bör de generella bestämmelserna i kommunallagen vara vägledande för kommunernas agerande även på detta område.

De nuvarande bestämmelserna i bostadsförsörjningslagen utgör, som ovan nämnts, även en förutsättning för att en kommun skall kunna gå i borgen för en enskild person som bygger bostäder. På flera orter i landet kommer det sannolikt, åtminstone under en övergångstid, vara nödvändigt med kommunal borgen för att bostadsfinansiering skall bli möjlig. Inte minst torde det gälla kommuner i glesbygd. Det kan därför finnas skäl att behålla bestämmelser som ger en kommun möjlighet att ge kommunal borgen till enskilda personer för nybyggnad av bostäder. Sådana bestämmelser bör därför införas i kommunallagen.

I § 2 anges bestämmelser som anger att en kommun är skyldig att medverka på olika sätt vid den statlig bidragsgivningen på bostadsområdet. Denna bestämmelse bör utgå ur bostadsförsörjningslagen och i stället införas i kommunallagen.

De bestämmelser som finns i §§ 1-3a bostadsförsörjningslagen bör mot ovanstående bakgrund kunna utgå.

I §§ 4 och 5 bostadsförsörjningslagen anges bestämmelser för kommunala bostadsförmedling och för kommunernas avgiftsuttag i samband därmed. Sådan bostadsförmedling skall anordnas om kommunen finner behov av det. Paragraferna innehåller även en bestämmelse om att regeringen kan ålägga en kommun att inrätta bostadsförmedling.

Det kan inledningsvis anmärkas att kommunallagen ger kommunerna möjlighet att bedriva kommunal bostadsförmedling. Behovet att särskilda regler i bostadsförsörjningslagen är därmed beroende av om det kan befinnas skäligt att staten skall kunna ålägga en kommun att anordna sådan bostadsförmedling. I likhet med vad som anförts tidigare bör staten utgå från att en kommun vidtar de åtgärder som befinns erforderliga för att kommuninnevävarna skall kunna erhålla de bostäder de efterfrågar.

Ett åläggande från statens sida att en kommun skall inrätta bostadsförmedling torde för övrigt inte på ett verksamt sätt kunna bidra till att fler bostäder kommer ut på marknaden. Den kommunala bostadsansvinningslagen som skall kunna utgöra grunden för att kommunen erhåller några bostadslägenheter att förmedla kan inte heller bidra till detta. Inte heller innehåller denna lag några bestämmelser för kommunerna om på vilket sätt tillgängliga lägenheter skall förmedlas. Erfarenheterna visar dessutom att de kommunala bostadsförmedlingarna haft låg effektivitet. Någon grund för att hävda att bostadssökande skall få kunna få efterfrågade bostäder genom bostadsansvinningslagen eller genom en möjlighet för regeringen att ålägga kommunerna bostadsförmedling finns således inte. Regeringen har också bl.a. i en promemoria upprättad inom dåvarande

bostadsdepartementet och i proposition om bostadsbyggandets finansiering år 1992, m.m. (prop. 1991/92: 56) uttalat att bostadsanvisningslagen bör upphävas. Redan genom nämnda proposition togs de tidigare bestämmelserna om kommunal bostadsanvisningsrätt som villkor för att få statliga lån bort.

Utredningen delar denna syn på att bostadsanvisningslagen kan tas bort. Lagen bör därför upphävas fr.o.m. den 1 januari 1993. Därmed faller även behovet för staten att kunna ålägga kommunerna att anordna kommunal bostadsförmedling. Nuvarande bestämmelser i §§ 4 och 5, bostadsförsörjningslagen bör därmed kunna utgå. Det bör i sammanhanget nämnas att bostadsförmedlingsutredningen har till uppgift att lägga förslag till vilka särskilda regler som krävs för kommunernas avgifter i sin bostadsförmedling.

I § 6 bostadsförsörjningslagen anges att en kommun har möjlighet att i vissa fall kunna förskotta medel om en fastighet är ställd under tvångsförvaltning enligt bostadsförvaltningslagen (1977: 792). En sådan bestämmelse bidrar till att hyresgästerna inte på ett oförskyllt sätt skall komma i kläm vid tvångsförvaltning. Denna bestämmelse bör dock inte ligga i en särskild lag vid sidan av de bestämmelser som gäller i övrigt för sådana situationer. Bestämmelserna bör därför utgå ur bostadsförsörjningslagen och i stället införas i bostadsförvaltningslagen eller, om skäl finns för det, i kommunallagen.

Sammantaget bedömer således utredningen att förhållanden sedan länge är så förändrade, jämfört med tiden efter andra världskriget, att lagen om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningen främjande bör upphävas. De få kvarvarande bestämmelser som krävs för kommunernas verksamhet bör i stället införas i kommunallagen eller i förekommande fall i bostadsförvaltningslagen.

6.2 Lag om byggnadstillstånd m.m.

Förslag: Lagen om byggnadstillstånd bör upphävas.

I avsnitt 5 behandlas olika bestämmelserna i plan- och bygglagen som påverkar byggprocessen och som därmed påverkar produktionskostnaderna. I detta avsnitt har utredningen lagt fram förslag i syfte att ta tillvara

förenklingsmöjligheter i plan- och bygglovsprocessen. Utöver bestämmelserna i plan- och bygglagen kan dock processen även påverkas av bestämmelser som innebär att ett bygglov inte räcker för att sätta igång ett byggnadsprojekt.

Lag (1971: 1204) om byggnadstillstånd innehåller bestämmelser som gör det möjligt för regeringen att förordna att byggnadsarbete ej får påbörjas utan särskilt tillstånd om det behövs med hänsyn till samhälls-ekonomiska förhållanden eller läget på arbetsmarknaden eller andra väsentliga intressen. Lagen kompletteras av en kungörelse utfärdad av regeringen om vilka byggnadsarbeten som skall prioriteras då lagen skall tillämpas.

Lagen om byggnadstillstånd kompletteras vidare av en lag om uppgiftsskyldighet rörande byggnadsarbete. Den innebär att den som bedriver eller avser att bedriva byggnadsarbete är skyldig att efter anmodan lämna Arbetsmarknadsstyrelsen eller länsarbetsnämnd uppgifter angående arbetet som behövs för att tillämpa lagen om byggnadstillstånd.

Lagen om byggnadstillstånd tillkom bl.a. för att ge politiker och myndigheter att styra byggandet på ett sådant sätt så att det utjämnades över tiden och för att dämpa säsongvariationer. Vid denna tid var byggnadsarbetare objektsanställda vilket kunde innebära ökad arbetslöshet vintertid. Numera har anställningsformen ändrats och tekniken att klara klimatpåfrestningar under vintertid har förbättrats.

Förekomsten av sådan lagstiftning bygger på antagandet att politiker och myndigheter har bättre förutsättning att bedöma vilka byggnadsprojekt som skall prioriteras vid konkurrens om byggresurserna. Tillämpningen av en sådan lagstiftning blir med nödvändighet stereotyp och riskerar att drabba resp. gynna såväl hushåll som byggföretag på ett oacceptabelt sätt. Eftersom kungörelsen är utformad som en blandning av förbud och möjligheter att träffa överenskommelser med myndigheter blir dessutom lagens tillämpning osäker och svår att förutse. Rättssäkerheten för de berörda blir otillfredsställande. Erfarenheterna av lagens tillämpning styrker inte heller att politiker och myndigheter har bättre förutsättningar än byggentreprenörer, fastighetsägare och andra aktörer på byggmarknaden att avgöra vad som i första hand efterfrågas av hushållen och därmed bör prioriteras.

Starka skäl talar för att de berörda parterna själva skall ta det ekonomiska ansvaret för sitt byggande. Med en sådan ordning kommer aktörerna på marknaden att själva sköta vilka projekt som skall byggas. På en mer avreglerad marknad kommer naturligen man att undvika att

bygga när det är dyrt och själva senarelägga projekt i tider av överhettning. En sådan ordning kommer därmed att motverka kostnadsökningar i olika led.

Mot denna bakgrund förordar utredningen att lagen (1971: 1204) om byggnadstillstånd upphävs. Lagstiftning av sådan karaktär bör endast förekomma i rena undantagsfall. Därför bör riksdagen ta ställning till behovet när så långtgående ingrepp anses erforderliga och även till hur en sådan lag i en sådan situation skall tillämpas.

6.3 Allmännyttiga bostadsföretag

Förslag: Särreglerna för allmännyttiga bostadsföretag bör tas bort ur lagar och förordningar.

I nuvarande lagstiftning återfinns begreppet "allmännyttigt bostadsföretag" på flera ställen. Grunden för begreppet återfinns i förordningen (1986: 694) om handläggning förvaltning m.m. av bostadslån och räntebidrag. Enligt en särskild förordning utfärdad den 19 december 1991 upphävdes emellertid denna förordning. Därmed föreligger inte längre möjlighet för någon myndighet att ta ställning till om ett bostadsföretag är allmännyttigt eller ej.

Vi den avreglering av bygg- och bostadsmarknaden har stor vikt lagts vid att vissa fastighetsägarkategorier inte skall ges en särställning i ekonomiska eller andra avseenden. Med de föreslagna bestämmelserna för statens stöd för bostadsfinansieringen efter 1992 undanröjs alla skillnader på detta område mellan fastighetsägarkategorier. Genom förslaget om övergång från schablonmässig till konventionell beskattning av de kommunala bostadsföretagen kommer de kommunala bostadsföretagens särställning även på skatteområdet att undanröjas. Även utredningens tidigare redovisade förslag om att upphäva 1947 års bostadsförsörjningslag innebär att de kommunala företagens särställning förändras.

De kommunala bostadsföretagen kommer därmed i framtiden att verka på samma villkor som andra fastighetsägare. De flesta kommunala bostadsföretag står väl rustade för detta. För att markera den eftersträlvade neutraliteten mellan fastighetsägarkategorier bör särreglerna för allmännyttiga bostadsföretag tas bort ur andra lagar eller förordningar där

denna fastighetsägarkategori getts en särställning. På det sättet kan eventuella missförstånd undanröjas om att staten skulle anse att vissa fastighetsägarkategorier är mer eller mindre värdefulla för samhället än andra.

Förutom när det gäller beskattningen och statens stöd för bostadsfinansieringen kommer det att få betydelse för hyresnämndens bestämning av bruksvärdet vid tvister om hyreskravets skälighet. Enligt 55 § hyreslagen skall vid tvister om hyreskravets skälighet hyresnämnden bestämma bruksvärdet genom en jämförelse med likvärdiga lägenheter. Därvid skall enligt nuvarande ordning jämförelse i första hand ske med lägenheter som ägs av allmännyttiga bostadsföretag. Genom att dessa genom de föreslagna förändringarna får samma ekonomiska villkor som andra fastighetsägare torde en motsvarande förändring i hyreslagen knappast påverka bedömningen av bruksvärdet. Eftersom bruksvärdet skall bestämmas med utgångspunkt från lägenhetens standard, storlek, läge etc. torde en breddning av jämförelseunderlaget så att alla jämförliga lägenheter får ingå snarare öka hyresnämndens möjligheter att bestämma bruksvärdet.

Särskilt yttrande av Olle Lindgren

Ett centralt element i ett stabilt system för bostadsfinansieringen är en större insats av egenkapital från den enskilde bostadsinvesterares sida än som f.n. i allmänhet är fallet. Därom råder bred enighet bland byggare, finansiärer, garantigivare, borgensmän och placerare i hypoteksobligationer. För den enskilde bostadsinvesterares innebär en ökad insats av eget sparande att lånedelen kan minskas och att bufferten för att fanga upp oförutsedda kostnader som högre ränta etc. blir större.

Behovet av statligt stöd till bostadsfinansieringen står i omvänd proportion till egenkapitalinsatsen. Ju snabbare egenkapitalinsatsen kan byggas upp och ju större den blir, desto snabbare kan också det statliga finansieringsstödet dras ned respektive avvecklas.

En bred stimulans av bosparande skulle underlätta en neddragning av statens nuvarande stöd till bostadsfinansieringen och skulle därmed också legitimera en sådan neddragning. Den skulle genom sin demonstrationseffekt bidra till att befästa förväntningar om vikten av ett ökat enskilt bosparande.

Utredningen har trots detta valt att föreslå ett system där bosparpremie bara kan utgå till investeringar som avser köp av en permanentbostad.

Av skäl som utvecklas närmare nedan kan jag inte biträda ett så snävt utformat förslag. De stora värden som själva bostadsbeståndet representerar och vikten av en fortgående renovering, modernisering, ombyggnad och tillbyggnad motiverar att även sådana sparmål kvalificerar för sparstimulanser (sparpremier). Även den som en gång köpt ett hus eller en lägenhet kommer så småningom att behöva renovera, modernisera, bygga om eller till. Även i detta avseende sammanfaller ägarens intresse av en väl underhållen och i tillämpliga delar moderniserad etc. investering med finansiärernas, garantigivarnas, borgensmännens och placerarnas.

Av samma skäl är en inskränkning av stimulansen till permanentboende svår att motivera. Boendedimensionen har över tiden vidgats och gränsen mellan det som skulle kunna kallas permanentbostad — med avseende på den plats där den boende är skriven — och den bostad vilken samma

person nyttjar under sin fritid är flytande. Att med snäva regler diskriminera dem som väljer en kombination av hyreslägenhet och fritidshus som boendeform från att bli premieberättigade i ett bosparande är inte heller rimligt. Varken statsfinansiellt eller från kontrollsynpunkt föreligger några väsentliga hinder, vilket bl.a. utländska erfarenheter visar.

Mitt förslag är därför att ett allmänt, brett, premieberättigat målsparande införs för byggande av bostad, köp av bostad (småhus, lägenhet, fritidshus), förvärv av tomt, iståndsättande av bostad, modernisering/-renovering/ombyggnad/tillbyggnad av bostad och lösen av bostadslån.

Bosparandet bör också utformas så att den fortgående integrationen med Europaunionen underlättas, dvs. att det svenska regelverket väsentligen sammanfaller med de system som redan finns därstädes, så att konkurrens mellan finansiella institutioner möjliggörs över hela Europa och att regelverket kan förbli stabilt och förutsebart under lång tid. Av speciellt intresse i detta sammanhang är Bofrämjandets förslag till allmänt bosparande byggt på det tyska Bausparen. Bofrämjandets förslag beskrivs mycket översiktligt i utredningen. Systemet har väsentliga fördelar jämfört med utredningens förslag:

- * Det kopplar sparandet till ett löfte om ett motsvarande lån under förutsättning att villkoren härför uppfylls. Villkoren för detta lån är också kända och givna från början och eliminerar därmed den osäkerhet som annars gäller exempelvis räntevillkoren. Genom lånelöftet dubblas investeringseffekten i förhållande till sparinsatsen.
- * Det reducerar problemet med den höga realräntan och sänker därmed finansieringskostnaderna väsentligt;

En bosparare, som bosparat enligt Bofrämjandets förslag säg 100 000 kr. och då också får ett lån på 100 000 kr. till en ränta som är hälften eller en tredjedel av motsvarande ränta på marknaden, sänker sina räntekostnader väsentligt. För ytterligare, illustrativa exempel hänvisas till Bofrämjandets förslag.

- * Det underlättar därmed också en fortsatt anpassning av den svenska kapitalbeskattningen till EG-nivå, då den nödvändiga, parallella nedtrappningen av avdragsrätten för gäldräntan blir mindre betungande vid en låg än vid en hög räntenivå;
- * Det är inflationsdämpande och skulle därmed underlätta en allmän och uthållig nedväxling av inflationsförväntningarna i linje med låginflationsländerna i Europa. Eftersom avdragsrätten för gäldränta

successivt kan förutses begränsas ytterligare och räntekostnader således blir en allt kännbarare belastning, skapas starka incitament för lägsta möjliga ränta på bosparlånen. Systemet blir alltså inflationsdämpande.

- * Det bidrar till att skapa konkurrensneutralitet mellan finansinstitut inom EES och mellan hushåll inom EES.
- * Det är statsfinansiellt billigt, då sparpremiens storlek inte är avgörande för systemets effektivitet. Systemets slagkraft ligger i kombinationen spara/låna och villkoren för denna. Det är också statsfinansiellt och samhällsekonomiskt billigt med tanke på dess multiplikatoreffekt. Denna är betydande på grund av ett förhållandevis litet importläckage. De positiva effekterna sprids också, därför att bostadsinvesteringarna och dess följdinvesteringar har ett stort lokalt innehåll.

I ljuset av dessa fördelar föreslår jag att ett system för allmänt bosparande införs i enlighet med Bofrämjandets förslag. För att systemet skall komma igång snabbt föreslår jag att också extrainsättningar av samma slag som för allemansspar och allemansfond möjliggörs inom systemets ram.



KUNGL. BIBL.
1992-06-18
STOCKHOLM

Statens offentliga utredningar 1992

Kronologisk förteckning

1. Frihet – ansvar – kompetens. Grundutbildningens villkor i högskolan. U.
2. Regler för risker. Ett seminarium om varför vi tillåter mer föroreningar inne än ute. M.
3. Psykiskt stördas situation i kommunerna – en probleminventering ur socialtjänstens perspektiv. S.
4. Psykiatri i Norden – ett jämförande perspektiv. S.
5. Koncession för försäkringssammanslutningar. Fi.
6. Ny mervärdesskattelag.
– Motiv. Del 1.
– Författningstext och bilagor. Del 2. Fi.
7. Kompetensutveckling - en nationell strategi. A.
8. Fastighetstaxering m.m. – Bostadsrätter. Fi.
9. Ekonomi och rätt i kyrkan. C.
10. Ett nytt bolag för rundradiosändningar. Ku.
11. Fastighetsskatt. Fi.
12. Konstnärlig högskoleutbildning. U.
13. Bundna aktier. Ju.
14. Mindre kadmium i handelsgödsel. Jo.
15. Ledning och ledarskap i högskolan – några perspektiv och möjligheter. U.
16. Kroppen efter döden. S.
17. Den sista undersökningen – obduktionen i ett psykologiskt perspektiv. S.
18. Tvångsvård i socialtjänsten – ansvar och innehåll. S.
19. Långtidsutredningen 1992. Fi.
20. Statens hundscola. Ombildning från myndighet till aktiebolag. S.
21. Bostadsstöd till pensionärer. S.
22. EES-anpassning av kreditupplysningslagen. Ju.
23. Kontrollfrågor i tuldatoriseringen m.m. Fi.
24. Avreglerad bostadsmarknad. Fi.
25. Utvärdering av försöksverksamheten med 3-årig yrkesinriktad utbildning i gymnasieskolan. U.
26. Rätten till folkpension – kvalifikationsregler i internationella förhållanden. S.
27. Årsarbetstid. A.
28. Kartläggning av kasinospel – enligt internationella regler. Fi.
29. Smittskyddsinstitutet – ny organisation för Sveriges nationella smittskyddsfunktioner. S.
30. Kreditförsäkring – Några aktuella problem. Fi.
31. Lagstiftning om satellitsändningar av TV-program. Ku.
32. Nya Inlandsbanan. K.
33. Kasinospelsverksamhet i folkrörelsernas tjänst? C.
34. Fastighetsdatasystemets datorstruktur. M.
35. Kart- och mätningutbildningar i nya skolformer. M.
36. Radio och TV i ett. Ku.
37. Psykiatri och dess patienter – levnadsförhållanden, vårdens innehåll och utveckling. S.
38. Fristående skolor. Bidrag och elevavgifter. U.
39. Begreppet arbetsskada. S.
40. Risk- och skadehantering i statlig verksamhet. Fi.
41. Angående vattenskotrar. M.
42. Kretslopp – Basen för hållbar stadsutveckling. M.
43. Ecocycles – The Basis of Sustainable Urban Development. M.
44. Resurser för högskolans grundutbildning. U.
45. Miljöfarligt avfall – ansvar och riktlinjer. M.
46. Livskvalitet för psykiskt långtidssjuka – forskning kring service, stöd och vård. S.
47. Avreglerad bostadsmarknad, Del II. Fi.

Statens offentliga utredningar 1992

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- Bundna aktier. [13]
EES-anpassning av kreditupplysningslagen. [22]

Socialdepartementet

- Psykiskt stördas situation i kommunerna
–en probleminventering ur socialtjänstens perspektiv. [3]
Psykiatri i Norden – ett jämförande perspektiv. [4]
Kroppen efter döden. [16]
Den sista undersökningen – obduktionen i ett psykologiskt perspektiv. [17]
Tvangsvård i socialtjänsten – ansvar och innehåll. [18]
Statens hundskola. Ombildning från myndighet till aktiebolag. [20]
Bostadsstöd till pensionärer. [21]
Rätten till folkpension – kvalifikationsregler i internationella förhållanden. [26]
Smittskyddsinstitutet – ny organisation för Sveriges nationella smittskyddsfunktioner. [29]
Psykiatri och dess patienter – levnadsförhållanden, vårdens innehåll och utveckling. [37]
Begreppet arbetsskada. [39]
Livskvalitet för psykiskt långtidssjuka
– forskning kring service, stöd och vård. [46]

Kommunikationsdepartementet

- Nya Inlandsbanan. [32]

Finansdepartementet

- Koncession för försäkringssammanslutningar. [5]
Ny mervärdesskattelag.
– Motiv. Del 1.
– Författningstext och bilagor. Del 2. [6]
Fastighetstaxering m.m. – Bostadsrätter. [8]
Fastighetsskatt. [11]
Långtidsutredningen 1992. [19]
Kontrollfrågor i tull datoriseringen m.m. [23]
Avreglerad bostadsmarknad. [24]
Kartläggning av kasinospel – enligt internationella regler. [28]
Kreditförsäkring – Några aktuella problem. [30]
Risk- och skadehantering i statlig verksamhet. [40]
Avreglerad bostadsmarknad, Del II. [47]

Utbildningsdepartementet

- Frihet – ansvar – kompetens. Grundutbildningens villkor i högskolan. [1]
Konstnärlig högskoleutbildning. [12]
Ledning och ledarskap i högskolan – några perspektiv och möjligheter. [15]
Utvärdering av försöksverksamheten med 3-årig yrkesinriktad utbildning i gymnasieskolan. [25]
Fristående skolor. Bidrag och elevavgifter. [38]
Resurser för högskolans grundutbildning. [44]

Jordbruksdepartementet

- Mindre kadmium i handelsgödsel. [14]

Kulturdepartementet

- Ett nytt bolag för rundradiosändningar. [10]
Lagstiftning om satellitsändningar av TV-program. [31]
Radio och TV i ett. [36]

Arbetsmarknadsdepartementet

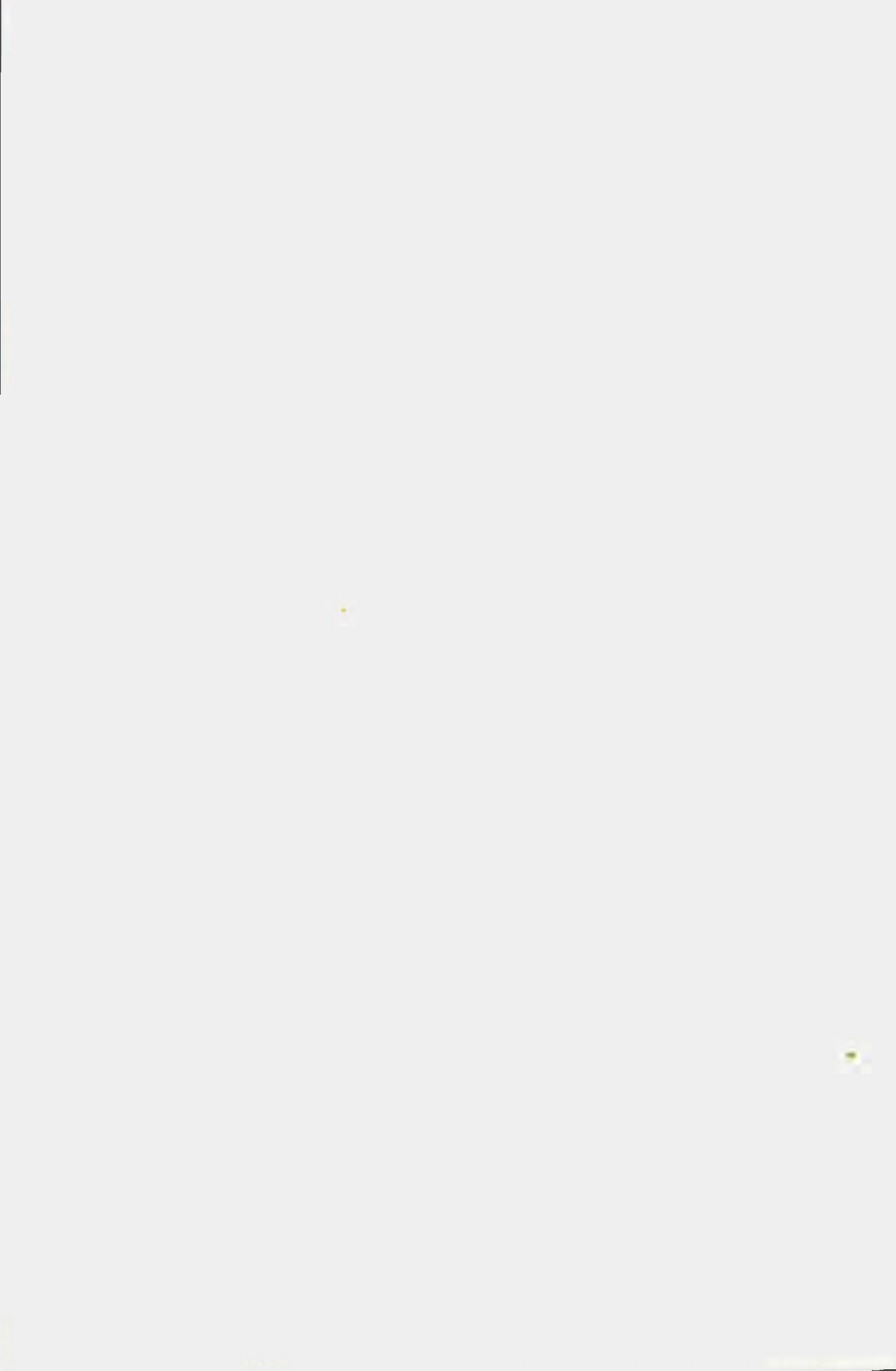
- Kompetensutveckling - en nationell strategi. [7]
Årsarbetstid. [27]

Civildepartementet

- Ekonomi och rätt i kyrkan. [9]
Kasinospelverksamhet i folkrörelsernas tjänst? [33]

Miljö- och naturresursdepartementet

- Regler för risker. Ett seminarium om varför vi tillåter mer föroreningar inne än ute. [2]
Fastighetsdatasystemets datorstruktur. [34]
Kart- och mätutbildningar i nya skolformer. [35]
Angående vattenskotrar. [41]
Kretslopp – Basen för hållbar stadsutveckling. [42]
Ecocycles – The Basis of Sustainable Urban Development. [43]
Miljöfarligt avfall – ansvar och riktlinjer. [45]



ALLMÄNNA FÖRLAGET

BESTÄLLNINGAR: ALLMÄNNA FÖRLAGET, KUNDTJÄNST, 106 47 STOCKHOLM,
TEL: 08-739 96 30, FAX: 08-739 95 48.
INFORMATIONSBOKHANDELN, MALMTORGS GATAN 5 (VID BRUNKEBERGSTORG), STOCKHOLM.

ISBN 91-38-13057-2
ISSN 0376-250X