

**Handläggare**  
P-G Nyström

**Datum**  
2015-12-04

**Diarienummer**  
N2015/4746/PUB

**Näringsdepartementet**

Mottagare  
103 33 Stockholm  
Postadress

## Remissyttrande

# EU och kommunernas bostadspolitik (SOU 2015:58)

## Sammanfattning

Hyresgästföreningen har länge påtalat behovet av en utredning för att lösa de problem som finns på de svaga bostadsmarknaderna som en följd av EU:s statsstödsregler.

Det är därför positivt att frågorna slutligen har utretts. Tyvärr har direktiven fått en juridisk-teknisk utformning. Det är enligt föreningen nödvändigt att frågan också ges en politisk dimension. Det är i EU-rätten klarlagt att de enskilda medlemsstaterna har stor handlingsfrihet att själva avgöra hur man vill organisera en viss marknad, således även hur bostadsmarknaden i Sverige ska fungera och hur kommunerna får hantera sina allmännyttiga bostadsföretag.

Utredningens förslag innebär att en förordning införs enligt vilken Boverket kan bevilja statligt stöd till kommuner för dels omstrukturering av ett kommunalt bostadsföretag, dels till en av kommunen definierad bostadstjänst av ”allmänt ekonomiskt intresse” samt avge yttrande över kommunens planer att lämna stöd till ett företag som tillhandahåller en bostadstjänst av allmänt ekonomiskt intresse.

Föreningen menar att det är nödvändigt att det svenska regelverket lämnar stort utrymme för de enskilda kommunerna att råda över sin lokala bostadspolitik och definiera sina behov samt att finansiera t ex produktion av hyresrätter genom stöd till sina allmännyttiga

Hyresgästföreningen

Box 7514

103 92 Stockholm

Besök: Norrlandsgatan 7, 4 tr

Mobil: 070-393 02 27

Växel: 0771-443 443

Fax: Fax

E-post: p-g.nystrom@hyresgastforeningen.se

www.hyresgastforeningen.se

bostadsföretag. De allmännyttiga bostadsföretagen är ju kommunernas viktigaste instrument för att uppfylla bostadsförsörjningsansvaret och erbjuda bostäder till alla i kommunen.

Föreningen menar att förslagen från utredningen inte uppfyller dessa krav. Inte heller ger förslagen ett tillräckligt stöd för dessa kommuner att hantera statsstödsreglerna.

Föreningen menar i första hand att kommuner på de marknader som definieras som svaga *helt bör undantas* från EU:s statsstödsregler. Det kan med fog hävdas att ekonomiska stöd till allmännyttiga bostadsföretag i glesbygdskommuner i t ex Norrlands inland inte har någon effekt på "konkurrensen och samhandeln" mellan medlemsstaterna. Det är inte rimligt att dessa kommuner tvingas underordna sig ett regelverk som uppenbart syftar till att säkerställa konkurrensen på helt andra och mer gränsöverskridande produktmarknader än hyresbostäder. En eventuell och knappt synbar effekt på "samhandeln" är i vart fall av helt underordnad betydelse när det ställs mot det svenska systemet på bostadsmarknaden och kommunernas ansvar för bostadsförsörjningen. Därför bör också möjligheten till generellt undantag beaktas i den fortsatta beredningen.

Föreningen förordar i andra att en *rambestämmelse* införs enligt vilken kommunerna själva har friheten att definiera t ex ett varierat utbud av hyreslägenheter som en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse och att stöd kan lämnas för att tillgodose detta. Boverket har lämnat ett sådant förslag i rapporten 2012:12 och detta kan tjäna som förebild. Enligt Boverkets förslag innebär ett "varierat utbud av hyreslägenheter" innebär det att det ska finnas hyreslägenheter i kommunen som kan efterfrågas även av hushåll med måttliga inkomster. Genom en sådan bestämmelse skapas tillräckliga frihetsgrader för kommunerna att själva avgöra behoven av hyresbostäder och att finansiera detta.

Föreningen menar slutligen att utredningen felaktigt har tolkat innebörden av den särskilda skrivningen i Allbolagen, "affärsmässiga principer". Utredningen har likställt denna skrivning med "affärsmässig grund" och dessutom gett det en innebörd att allmännyttan får göra satsningar "endast om det kan räknas hem". Föreningen menar att detta står i direkt kontrast till vad som uttalas i propositionen, att det "allmännyttiga syftet är överordnat andra aspekter" och att en "enskild satsning kan i sig själv vara olönsam, men bidra positivt till hur väl företaget i övrigt kan uppfylla sina mål". Utredningens tolkning är enligt föreningen olyckligt och kan skapa förvirring om vad allmännyttan har för uppgift. Föreningen utgår från att en kommande proposition klargör att det som uttalades i förarbetena till den nya lagen (prop 2009/10:185) alltjämt är vägledande.

## Utredningens förslag

Enligt direktiven skulle utredningen ta fram förslag som möjliggör för kommuner på svaga marknader att främja bostadsförsörjningen och få till stånd ett önskvärt bestånd av bostäder på den lokala marknaden. Särskilt skulle EU:s regler om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse beaktas.

Utredningen konstaterar att EU:s statsstödsregler gäller även för kommunerna i relation till sina allmännyttiga bostadsföretag, således att (i) ekonomiskt stöd som innebär att offentliga medel överförs och (ii) gynnar vissa företag i relation till andra företag och (iii) hotar att snedvrída konkurrensen och (iv) påverka samhandeln mellan medlemsstaterna är otillåtet. Stöd som uppfyller dessa krav ska anmälas till EU-kommissionen som ska godkänna stödet. Däremot räknas inte som stöd i EU-rättslig mening om kommunen stödjer sitt företag på ett sådant sätt som ett privat företag skulle ha gjort i motsvarande situation, t ex kapitaltillskott som en privat aktör skulle ha gjort i motsvarande situation.

Utredningen bedömer att kommunerna har möjlighet att tillämpa EU:s statsstödsregler. Utredningen föreslår att en förordning införs och att Boverket får vissa uppdrag. Enligt förordningen kan statligt stöd utges av Boverket till kommuner för dels omstrukturering av kommunal bostadsverksamhet, dels till en av kommunen definierad bostadstjänst av ekonomiskt intresse. Vidare föreslås att Boverket ska yttra sig över kommunens planer att lämna stöd till ett företag avseende en bostadstjänst av allmänt ekonomiskt intresse.

## Hyresgästföreningens inställning

Hyresgästföreningen vill inledningsvis poängtera att det är positivt att frågan om hur kommuner på svaga marknader kan agera slutligen har utretts. Föreningen har upprepade gånger pekat på behovet att det tas fram en svensk ordning eller lagstiftning som underlättar för kommuner på svaga marknader att faktiskt uppfylla sitt bostadsförsörjningsansvar t ex genom att lämna ekonomiskt stöd till sina allmännyttiga bostadsföretag.

Föreningen menar att utformningen av regelverket måste utgå från de behov och förutsättningar som kommunerna svaga marknader har och med beaktande av att kommunerna har bostadsförsörjningsansvar. Utgångspunkten måste då vara att regelverket ska vara enkelt att förstå och tillämpa och därmed göra det möjligt för de resursvaga kommunerna att hantera. Vidare måste regelverket ge kommunerna stor frihet att avgöra vilka åtgärder som är nödvändiga att genomföra för att tillgodose bostadsbehovet i kommunen och lämna ekonomiskt stöd till

sina allmännyttiga bolag. Det allmännyttiga bolaget är ju kommunens primära instrument för att uppfylla kommunens lagstadgade bostadsförsörjningsansvar.

Föreningen konstaterar dock att de förslag som har lagts av utredningen inte uppfyller dessa krav.

***Bostadshyresmarknaden en politisk fråga – inte juridisk***

Föreningen konstaterar att direktiven till utredningen fick en olycklig juridisk-teknisk karaktär. I direktiven anges att förslag som läggs ”ska utformas så att de är förenliga med EU-rätten och så att *marknadspåverkan minimeras* och att kostnaderna för såväl kommunerna som för staten begränsas till det som är absolut nödvändigt”.

Det är enligt föreningen viktigt att tydliggöra att detta i grunden är en politisk fråga. Utformningen av regelverken på bostadsmarknaden en i hög utsträckning en fråga som de enskilda medlemsstaterna att råda över. Det är alltså en fråga för Sveriges riksdag att avgöra hur man önskar att bostadsmarknaden ska fungera och vilka frihetsgrader kommunerna bör ha mot sina bolag.

Detta har bekräftats av ett stort antal EU-rättsexperter som har konstaterat att de enskilda medlemsstaterna har stor handlingsfrihet att själva organisera en sektor, t ex bostadsmarknaden, och att kommissionen respekterar de nationella särdragen och de olika medlemsstaternas bostadssystem och respektive systems ”inre logik”. Således konstaterade de ledande EU-rättsexperterna i utredningen ”EU, allmännyttan och hyrorna” (SOU 2008:38), professorerna Leigh Hancker och Piet Jan Slot detta liksom SIEPS (Svenska Institutet för Europeiska Studier) i sitt remissvar till nämnda utredning. Detta bekräftas även i SABO:s projekt ”Nyttan med Allmännyttan” där det konstateras att av EU-domstolens praxis framgår att de enskilda medlemsstaterna har stor frihet att organisera en marknad, och att det är fullt förenligt med EU-rätten att företag behandlas olika om det följer av ”arten eller strukturen” av det nationella system i vilka företagen ingår.

***Generellt undantag för kommuner/bolag på svaga marknader***

Som ovan redovisats måste kommunerna på de svaga marknaderna ha ett stort handlingsutrymme, både att avgöra behoven av bostäder och hur dessa ska finansieras, t ex genom att ekonomiskt stödja sitt allmännyttiga bolag.

Det finns enligt föreningen mycket goda argument för ett generellt undantag från EU:s statsstödsregler för kommuner som kan definieras som ”svaga”, dvs kommuner som kännetecknas av vikande

befolkningsunderlag, svag arbetsmarknad och svag kommunal ekonomi. Ett generellt undantag skulle underlätta för dessa kommuner att själva avgöra hur bostadsförsörjningsfrågorna som uppkommer i kommunen ska lösas.

I denna del vill föreningen peka på att kommunerna enligt lag har bostadsförsörjningsansvaret och de allmännyttiga bolagen är kommunernas främsta instrument för detta ändamål. De allmännyttiga bostadsföretagen intar därmed en särskild ställning och har en avgörande roll på den svenska hyresmarknaden.

Föreningen menar vidare att det kan ifrågasättas rimligheten av att kommuner i avfolkningsbygder i t ex Norrlands inland ska underordna sig ett regelverk som uppenbart syftar till att säkerställa en effektiv konkurrens på helt andra och mer gränsöverskridande produktmarknader än hyresbostäder. Ekonomiska stöd från kommuner i glesbygdsområden i Sverige till sina allmännyttiga bostadsföretag kan inte ha någon, eller i vart fall synnerligen begränsad, effekt på ”konkurrensen och samhandeln” *mellan medlemsstaterna*. Den eventuella och marginella påverkan ett sådant stöd kan tänkas ha på samhandeln mellan medlemsstaterna ska ställas mot den roll och ansvar som kommunerna och de allmännyttiga företagen har för bostadsförsörjningen enligt det svenska systemet

Föreningen menar att möjligheten till ett generellt undantag från EU:s statsstödsregler måste beaktas i den fortsatta beredningen.

***Underlätta kommuners tillämpningen av EU-rättens ”tjänster av allmänt ekonomiskt intresse”***

För att underlätta kommunernas tillämpning av EU:s statsstödsregler har utredningen föreslagit att Boverket på begäran av en kommun ska yttra sig över kommunens planer att bevilja stöd till sitt allmännyttiga bostadsföretag. Denna Boverkets rådgivande funktion menar utredningen, bör dock inte konkurrera med den rådgivning som kan erhållas på den privata marknaden.

Föreningen menar att den rådgivande funktion som Boverket tilldelas i förslaget är ett otillräckligt stöd för kommunerna att hantera frågan om stöd till sina bolag och tillämpningen av statsstödsreglerna.

För att undanröja den osäkerhet som finns i kommunerna om hur man kan och får agera, förordar föreningen en rambestämmelse liknande den som föreslogs i Boverkets rapport (2012:12) ”Boverkets översyn av bostadsförsörjningslagen”. Innebörden av bestämmelsen är att om kommunen finner att det finns bostadsåtgärder som inte kan genomföras på marknadsmässiga villkor får kommunen tilldela ”ett kommunalt

bostadsaktiebolag eller annat bostadsföretag ett uppdrag av allmänt ekonomiskt intresse ett uppdrag att". Detta kan enligt rapporten t ex handla om att upprätthålla ett "varierat utbud av hyresbostäder". Enligt förslaget avses med ett "varierat utbud" att det ska finnas hyresbostäder som kan efterfrågas även av hushåll med måttliga inkomster. Om kommunen har definierat ett behov av hyresbostäder som en "tjänst av allmänt ekonomiskt intresse" kan produktionen av dessa finansieras med offentliga medel, dvs genom kommunala eller statliga medel.

Genom en sådan rambestämmelse skapas tillräckliga frihetsgrader för kommunerna att själva avgöra vilka behov man har och att även tillgodose detta genom att finansiera produktionen genom offentliga medel.

### ***Beskrivningen av "affärsmässiga principer"***

Föreningen menar slutligen att utredningen felaktigt har tolkat innebörden av den affärsmässighet som sedan 2011 gäller för de allmännyttiga bostadsföretagen, nämligen "Affärsmässiga principer".

Utredningen likställer innebörden av "affärsmässiga principer" med vad som gäller för annan kommunal bolagsverksamhet som bedrivs på "affärsmässig grund". Utredningen anser sig inte ha funnit något uttalande som visar någon "skillnad mellan ett affärsmässigt agerande inom ramen för affärsmässiga principer i förhållande till ett affärsmässigt agerande inom ramen för begreppet affärsmässig grund".

Detta är enligt föreningen en anmärkningsvärd slutsats som riskerar att leda till en olycklig förvirring om vad allmännyttiga företag har för uppgift i samhället. Valet av den särskilda formuleringen "affärsmässiga principer" gjordes tvärtom medvetet och under noggrant övervägande och *med det uttalade syftet att göra en distinktion mot verksamhet som bedrivs på affärsmässig grund*.

Bakgrunden till valet av "Affärsmässiga principer" står att finna i förarbetena till lagen vilka i korthet redovisas i det följande. I den promemoria (Ds 2009:60) som utarbetades i finansdepartementet på basis av utredningen om allmännyttans villkor (SOU 2008:38) föreslogs att de allmännyttiga bostadsföretagen skulle bedriva verksamheten på "affärsmässig grund". I promemorian drogs slutsatsen att den av Hyresgästföreningen och SABO föreslagna formuleringen "affärsmässiga principer" var synonymt med begreppet "affärsmässig grund" (sid 70).

I remissomgången framförde dock SABO och Hyresgästföreningen kritik mot slutsatsen att skrivningarna var synonyma. Regeringen godtog vid utarbetandet av propositionen föreningens och SABO:s

kritik och konstaterade att det finns skillnader mellan allmännyttiga bostadsföretags verksamhet och kommunala bolag som bedriver verksamheten på ”affärsmässig grund”. Regeringen konstaterar: ”Mot bakgrund av det anförda anser regeringen, *till skillnad mot vad som föreslås i promemorian*, att allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag ska bedriva sin verksamhet enligt *affärsmässiga principer*. Därmed *tydliggörs skillnaden mot annan kommunal verksamhet som på en marknad med andra aktörer ska bedriva på affärsmässiga grunder*” (Prop 2009/10:185, sid 48-49).

Det är härigenom tydligt att lagstiftaren har åsyftat en skillnad mellan innebörden av ”affärsmässiga principer” och det som gäller för annan kommunal bostadsverksamhet. En avgörande skillnad är att den överordnade principen för de allmännyttiga företagens verksamhet är att dessa företag har ett *allmännyttigt syfte* (1 §, 1 st Allbolagen). I propositionen slås fast att dessa företag ”inte tillkommit för att skapa vinster utan för att tillgodose ett allmännyttigt ändamål. I den meningen är det allmännyttiga syftet överordnat andra aspekter” (a.a. sid 47).

Utredningens felaktiga tolkning av affärsmässiga principer leder i nästa steg till den lika felaktiga slutsatsen att ”endast projekt som kan räknas hem” kan anses affärsmässigt. Detta står i direkt motsats till det som uttalas i propositionen där det slås fast att en ”enskild satsning kan i sig själv vara olönsam, men bidra positivt till hur väl företaget i övrigt kan uppfylla sina mål” (a.a. sid 46).

Som exempel på normala och helt självklara inslag i de allmännyttiga företagens verksamhet som inte självklart kan ”räknas hem” är kostnader för boinflytandeverksamhet. På samma sätt är t ex en satsning på en fotbollsplan eller lekplats inte heller åtgärder som nödvändigtvis kan ”räknas hem”, men i hög grad bidra till ökad trivsel och samvaro i ett bostadsområde, och därmed också ”bidra positivt till hur väl företaget i övrigt kan uppfylla sina mål”. Det är just detta som är själva kärnan i en ”allmännyttig bostadsverksamhet”.

När det gäller företag på svaga marknader uttalas också i utredningen att affärsmässigheten måste bedömas genom att beslut som fattas ska jämföras med en vad en annan ”långsiktig aktör skulle göra”. Föreningen konstaterar att jämförelser med andra aktörer normalt inte låter sig göras på dessa marknader. Det allmännyttiga bolaget är nämligen normalt helt dominerande och jämförelse kan därmed inte ske med en motsvarande aktör.

Föreningen utgår från att en kommande proposition klargör att det som uttalades i förarbetena till den nya lagen (prop 2009/10:185) när det

gäller innebörden av ”affärsmässiga principer” och ”allmännyttigt syfte” alltjämt är vägledande.

Föreningen vill avslutningsvis också peka på det principiella problemet med att jämföra med vad en investerare skulle kräva i avkastning för att etablera sig på en sådan marknad. I propositionen beskrivs detta problem på följande sätt: ”På en svag marknad är förutsättningarna att gå med överskott betydligt sämre än på en växande marknad med ökande efterfrågan. Detta innebär att en aktör som överväger att investera kräver högre avkastning på en svag marknad, där risken är större, än på en stark marknad. En aktör som sedan tidigare är etablerad på en svag marknad begränsas dock av de lokala marknadsförutsättningarna, tidigare gjorda investeringar och begränsade möjligheter att både köpa och sälja. Möjligheten att sälja för att investera på en annan marknad är ofta inget alternativ, inte ens för privata aktörer. Etablerade aktörer ställer andra avkastningskrav än presumtiva nytillträdande investerare (om sådana alls finns)” (a.a. sid 62). Detta leder till slutsatsen att man måste iaktta stor försiktighet med att överhuvudtaget jämföra med vad privata aktörer har för avkastningskrav på sina företag.

HYRESGÄSTFÖRENINGEN, Riksförbundet

Marie Linder