

Regeringens proposition

2002/03:98

Åtgärder för att främja byggande av mindre hyres-
bostäder och studentbostäder

Prop.
2002/03:98

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 13 mars 2003

Göran Persson

Lars-Erik Lövdén
(Finansdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

För att främja byggande av mindre hyreslägenheter och studentbostäder föreslås i denna proposition en investeringsstimulans som innebär att kostnaderna vid nyproduktion sänks.

Den föreslagna investeringsstimulansen minskar fastighetsägarens kostnader för anordnande av mindre hyreslägenheter och studentbostäder med ett belopp motsvarande skillnaden mellan den mervärdesskatt som fastighetsägaren betalat till säljaren vid inköp av varor och tjänster som avser den stödberättigade delen av bygg- eller ombyggnadsprojektet och den mervärdesskatt som fastighetsägaren skulle ha betalat till säljaren om mervärdesskattesatsen skulle ha varit 6 procent. Beloppet krediteras fastighetsägarens skattekonto i efterhand.

Ett tak införs för hur stort belopp per kvadratmeter lägenhetsyta som kan tillgodoföras fastighetsägarens skattekonto. Taket bör vara detsamma för hyresbostäder och studentlägenheter och bör vara 2 500 kronor i Stockholmsregionen, 2 000 kronor i Göteborgs- och Malmöregionerna samt 1 500 kronor i övriga tillväxtregioner.

Investeringsstimulansen bör endast bli aktuell för lägenheter som inte är större än 70 m², men utgå för högst 60 m². Byggprojektet bör till sin karaktär vara inriktat att säkerställa rimliga boendekostnader och det bör krävas att fastighetsägaren kan visa att projektet bidrar till ett långsiktigt hållbart byggande. Projekt där fastigheten huvudsakligen värms upp med direktverkande elvärme bör inte komma i fråga.

Denna investeringsstimulans skall kunna utgå till projekt som påbörjas under perioden den 1 januari 2003 – den 31 december 2006. Vissa förändringar i befintliga bidragssystem blir aktuella.

Det föreslagna systemet har anmälts till Europeiska kommissionen enligt EG-fördragets regler om statsstöd. Åtgärderna kan träda i kraft först sedan kommissionen har gett sitt godkännande.

1	Förslag till riksdagsbeslut.....	3
2	Lagtext.....	4
3	Ärendet och dess beredning.....	5
4	Bakgrund	6
4.1	Allmänt om bostadssituationen.....	6
4.2	Nuvarande stöd till bostadssektorn i korthet.....	6
5	Överväganden och förslag.....	8
5.1	Ny investeringsstimulans vid byggande av mindre hyresbostäder och studentbostäder	8
5.2	Omfattning och inriktning.....	14
5.3	Storleken på stimulansen	25
5.4	Korrigeringar av reglerna för investeringsbidrag	28
5.5	Förfarandet... ..	30
6	Ikraftträdande	31
7	Kostnader och andra konsekvenser av förslagen.....	32
7.1	Ekonomiska konsekvenser i huvuddrag.....	32
7.2	Allmänt.....	32
7.3	Tillgången till arbetskraft.....	33
7.4	Statsfinansiella effekter.....	34
7.5	Myndigheter	36
Bilaga 1	Sammanfattning av promemorian Investeringsstöd till visst bostadsbyggande.....	38
Bilaga 2	Lagförslag i promemorian Investeringsstöd till visst bostadsbyggande.....	40
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanser.....	41
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 13 mars 2003	42

1 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen

1. antar regeringens förslag till lag om kreditering på skattekonto av belopp som beviljats för byggande av mindre hyresbostäder och studentbostäder,

2. godkänner den föreslagna utformningen av en tillfällig investeringsstimulans vid byggande av mindre hyresbostäder och studentbostäder (avsnitt 5.1, 5.3 och 6).

2 Lagtext

Förslag till lag om kreditering på skattekonto av belopp som beviljats för byggande av mindre hyresbostäder och studentbostäder

Härigenom föreskrivs följande.

Det belopp som en länsstyrelse beviljat en fastighetsägare för byggande av mindre hyresbostäder och studentbostäder skall, om det anges i beslutet, tillgodoföras fastighetsägaren genom kreditering på sådant skattekonto som har upprättats för denne enligt 3 kap. 5 § skattebetalningslagen (1997:483).

Denna lag träder i kraft den dag regeringen bestämmer.

3 Ärendet och dess beredning

I budgetpropositionen för 2003 (prop. 2002/03:1, utg.omr. 18, s. 21) angav regeringen som målsättning att byggandet av 120 000 bostäder skall påbörjas under perioden 2003–2006. För att uppnå detta anförde regeringen att nya former av stöd för att stimulera bostadsbyggandet bör prövas. En åtgärd som aviserades var att utreda förutsättningarna för att sänka mervärdesskattekostnaderna för särskilt angeläget bostadsbyggande.

I propositionen uttalades vidare att en sänkning av mervärdesskattekostnaden borde prövas för produktion av student- och äldreboendestäder. Särskilt med tanke på ungdomars bostadsbehov önskade regeringen också pröva förutsättningarna för att minska boendekostnaderna genom en sänkning av mervärdesskattekostnaderna även för mindre hyreslägenheter. Det konstaterades också att åtgärder av ovanstående slag skulle kunna aktualisera förändringar i de befintliga investeringsbidragen för byggande av hyres- och studentbostäder. Dessutom angavs att reglerna bör utformas på ett sådant sätt att de inte leder till en senareläggning av byggprojekt.

Under hösten 2002 tillsattes en arbetsgrupp inom Finansdepartementet med uppgift att utreda förutsättningarna för att sänka mervärdesskattekostnaderna för särskilt angeläget bostadsbyggande i enlighet med vad som anfördes i budgetpropositionen. Arbetsgruppens förslag med överväganden redovisades i promemorian *Investeringsstöd till visst bostadsbyggande (Fi2002/4722)*.

En sammanfattning av promemorian finns i *bilaga 1* och promemorians lagförslag finns i *bilaga 2*.

Promemorian har remissbehandlats, varefter ett remissmöte har hållits. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. En sammanställning över de synpunkter som har framförts vid remissmötet och de skriftliga remissvar samt övriga synpunkter som har lämnats in finns tillgänglig i Finansdepartementet (dnr Fi2002/4722).

Propositionen bygger på en överenskommelse mellan den socialdemokratiska regeringen, Vänsterpartiet och Miljöpartiet.

Statsstöd

Enligt artikel 87.3 är medlemsstaterna skyldiga att underrätta kommissionen om alla planer på att införa eller ändra stödåtgärder. Kommissionens övervakning av statligt stöd bygger på ett system med förhandsgodkännande. Alla stödåtgärder skall anmälas till kommissionen när de fortfarande är på planeringsstadiet. Förslagen i förevarande proposition har anmälts till kommissionen för förhandsgodkännande enligt artikel 88.3 (se avsnitt 6).

4.1 Allmänt om bostadssituationen

Bostadssituationen i Sverige ser mycket olika ut i olika delar av landet. I många kommuner sker en befolkningsminskning, vilket gör att bostadsmarknaden präglas av en stor andel vakanta bostäder, främst inom allmännyttan. Regeringen har därför tagit initiativ till att hjälpa kommuner och kommunala bostadsföretag att omstrukturera verksamheten och fastighetsinnehavet genom att inrätta Statens bostadsnämnd från den 1 augusti 2002 (prop. 2001/02:58, bet. 2001/02:BoU4, rskr. 2001/02:160).

I tillväxtregionerna är situationen den omvända. Befolkningsökningen skapar ökad efterfrågan samtidigt som bostadsbyggandet under de senaste tio åren varit lågt. Den produktion som skett har främst varit inriktad på egnahems- och bostadsrättsmarknaderna.

Under 2001 infördes ett särskilt investeringsbidrag i syfte att främja nyproduktionen av små och medelstora hyreslägenheter i tillväxtregioner. Detta tillfälliga och begränsade investeringsbidrag som uppgår till sammanlagt 2,5 miljarder kronor och kan sökas för byggprojekt som påbörjas under perioden den 17 april 2003 – den 31 december 2006 har visat sig vara eftertraktat. Den samlade bostadsproduktionen i storstads- och tillväxtregionerna ligger dock fortfarande på en alltför låg nivå i förhållande till behovet.

Enligt Boverkets bostadsmarknadsenkät är det främst mindre och medelstora bostäder med en rimlig hyra som behövs. Boverket bedömde i januari i år att antalet påbörjade nya bostäder kommer att stanna på 20 000 såväl 2002 som 2003. Det långsiktiga produktionsbehovet beräknas dock vara ca 30 000 lägenheter per år. Som framgår ovan satte regeringen i budgetpropositionen för 2003 upp målsättningen att under perioden 2003—2006 skall byggandet av 120 000 bostäder påbörjas. Regeringen framhöll som särskilt angeläget att byggandet av hyresbostäder och studentbostäder ökar.

4.2 Nuvarande stöd till bostadssektorn i korthet

Dagens direkta ekonomiska stöd till bostadssektorn kan sägas bestå av fyra delar: 1) bostadsbyggnadssubvention (s.k. räntebidrag) till nyproduktion av bostäder som upplåts med hyresrätt, kooperativ hyresrätt eller bostadsrätt, 2) skattereduktion under tio år till alla nyproducerade bostäder, oavsett upplåtelseform, 3) tillfälliga, riktade investeringsbidrag till främst nyproduktion av hyres- och studentbostäder och 4) andra riktade bidrag, såsom t.ex. bidrag för att avhjälpa radon.

Räntebidrag

Statligt räntebidrag för nyproduktion utgår enligt förordning (1992:986) om statlig bostadsbyggnadssubvention enbart till bostäder som upplåts med hyresrätt, kooperativ hyresrätt eller bostadsrätt och bygger på ett schablonbelopp med utgångspunkt i den sammanlagda lägenhetsytan

(bidragsunderlaget), dock högst 120 m². Räntebidrag lämnas med 30 procent av bidragsunderlaget multiplicerat med en av Boverket fastställd subventionsränta.

För bostadshus med hyresrätt ges bidrag helt efter schablonberäkningen, oavsett faktisk kostnad och faktiskt lånebelopp. För bostadsrätts-hus ges däremot endast bidrag för den del av bidragsunderlaget som täcks av faktiska lån.

Skattereduktion

Skattereduktion används som en form av nyproduktionsstöd genom att fastighetsskatten reduceras under tio år. Enligt lagen (1984:1052) om statlig fastighetsskatt utgår ingen fastighetsskatt under de första fem åren. Under de därpå följande fem åren utgår halv fastighetsskatt. Skattereduktionen utgår till fastighetsägaren oavsett upplåtelseform.

Investeringsbidrag

För närvarande finns två tidsbegränsade investeringsbidrag med den bostadspolitiska målsättningen att stimulera nyproduktionen av vissa typer av bostäder.

Ett av dessa bidrag är riktat till hyresbostäder i områden med bostadsbrist och uppgår totalt till 2,5 miljarder kronor under en femårsperiod (prop. 2000/01:100 utg.omr. 18, bet. 2000/01:FiU27, rskr. 2000/01:279). Bidraget kan, enligt förordningen (2001:531) om statligt investeringsbidrag för nybyggnad av bostäder som upplåts med hyresrätt i områden med bostadsbrist, ges till projekt påbörjade under tiden 17 april 2001—31 december 2006. Bidrag utgår efter ansökan och till de projekt inom varje region som erbjuder de förmånligaste villkoren för hyresgästerna.

Som ett led i målsättningen att höja den alltför låga nivån på bostadsbyggandet i Stockholmsregionen har regeringen uppdragit åt landshövdingen i Stockholms län att överlägga med kommunerna i länet och andra relevanta aktörer om möjliga åtgärder för att skapa förutsättningar för ett ökat bostadsbyggande i länet. Inom ramen för detta arbete har 1 miljard kronor av investeringsbidraget för hyresbostäder reserverats för Stockholms län.

Det andra bidraget utgår enligt förordningen (2000:588) om statligt investeringsbidrag för anordnande av bostäder till studenter. Bidraget är ram begränsat till 525 miljoner kronor och kan ges till projekt påbörjade under tiden 13 april 2000—31 december 2003 (prop. 1999/2000:100, bet. 1999/2000:FiU27, rskr. 1999/2000:262).

Övriga bidrag

Utöver ovan nämnda bidrag finns riktade stöd till särskilt angelägna insatser. Ett exempel är de bidrag som lämnas för att avhjälpa problem med radon samt fukt och mögel i egnahem (SFS 1988:372 respektive 1993:712). Bostadsanpassningsbidraget är ett mer varaktigt bidrag som utgår till individen efter prövning av individens eller hushållets behov. Dessa bidrag är inte att betrakta som en del av det allmänna bostads-

5 Överväganden och förslag

5.1 Ny investeringsstimulans vid byggande av mindre hyresbostäder och studentbostäder

Regeringens förslag: En ny investeringsstimulans till fastighetsägare införs för att tillfälligt minska produktionskostnaden för nya bostäder. Stimulansen skall kunna utgå vid byggande av mindre hyresbostäder och studentbostäder. Byggandet kan ske genom nyproduktion eller ombyggnad av lokalfastigheter.

Investeringsstimulansen skall utgå till projekt som har påbörjats eller kommer att påbörjas under perioden 1 januari 2003—31 december 2006.

Investeringsstimulansen skall tillgodoföras fastighetsägarna genom kreditering på sådant skattekonto som har upprättats för dem enligt 3 kap. 5 § skattebetalningslagen (1997:483).

Förslagen i promemorian: Överensstämmer i huvudsak med regeringens. I promemorian föreslogs dock att för hyresbostäder borde den nya stimulansen endast omfatta byggande, inte s.k. anordnande (dvs. nyproduktion och ombyggnad av lokalfastigheter).

Remissinstanserna: *Länsstyrelserna i Stockholms, Västra Götalands och Västernorrlands län, Boverket, Arbetsmarknadsstyrelsen, Stockholms, Gävle, Hofors, Linköpings, Kungsbacka, Uppsala och Västerås kommuner, Svenska Kommunförbundet, Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag (SABO), Svenska Byggnadsarbetareförbundet* gemensamt med *SIF, Svenska Elektrikerförbundet, Svenska Målareförbundet* samt *Skogs- och Träfacket, LO, Hyresgästföreningen Sverige, Svenska Studentbostadsföreningen (SSBF), BoKlok HB, HSB, Sveriges Förenade Studentkårer (SFS)* samt *Stockholms Studentkårers Centralorganisation (SSCO)* tillstyrker att en ny stimulans införs, men har synpunkter på olika delar av förslagets konstruktion och omfattning. *Hyresnämnden i Stockholm* anser sig sakna anledning att motsätta sig förslaget.

Statskontoret avvisar förslaget och anför att effekterna och kostnaderna är osäkra och att ett kostnadseffektivt byggande inte förutsätter stöd. *Konkurrensverket* förespråkar en restriktiv användning av subventioner och är därför tveksamt till förslaget. *Fastighetsägarna Sverige* anser att det föreslagna stödet är en felaktig åtgärd och att en bättre åtgärd vore att sänka skattetrycket och att agera inom EU för en möjlighet att införa en lägre mervärdesskattesats på hyror. I andra hand föreslår man att bidragsunderlaget höjs. Även *Sveriges Byggindustrier* anser att en skattesänkning borde genomföras i stället för att ytterligare bidrag införs. *LO* förordar ett stöd framför en sänkt byggmoms eftersom man befarar att det finns en risk för att olika mervärdesskattesatser leder till en uppluckring av skattesystemet. *Kammarrätten i Göteborg* anser att det utifrån det svenska mervärdesskattesystemets konstruktion inte är lämpligt att genomföra åtgärder i form av en reducerad skattesats på byggande.

Länsstyrelserna i Stockholms, Blekinge, Västra Götalands och Västernorrlands län, Boverket samt Stockholms kommun anser att även ombyggnad av lokalfastigheter till bostäder borde omfattas av den föreslagna stimulansen. *Riksskatteverket (RSV)* avstyrker att skattekontot används för kreditering av stimulansen. RSV anser också att de inkomstskatterättsliga konsekvenserna av förslaget bör utredas.

Länsstyrelsen i Stockholms län hänvisar till budgetpropositionen 2002 och anser att förslagen skall gälla projekt som igångsatts den 8 oktober 2002 eller senare.

Skälen för regeringens förslag: Att åstadkomma balans på bostadsmarknaderna i de s.k. tillväxtregionerna är viktigt för tillväxten och för välfärden. Dessa regioner leder utvecklingen och fungerar som tillväxtens motorer för hela landet. Det är inte ovanligt att företag inte kan rekrytera lämplig personal därför att det inte finns bostäder. Detta är allvarligt för landets ekonomiska utveckling.

Såväl de bostadssociala som de ekonomiska argumenten är giltiga även för studentbostäder. De studerande behöver ha den grundtrygghet som ett eget boende innebär.

På många orter råder i dag brist på lämpliga bostäder. Det är därför angeläget att bygga bort bostadsbristen i tillväxtregionerna samt bristen på studentbostäder på högskoleorter. I tillväxtregionerna är det särskilt mindre hyresbostäder som behöver byggas. Enligt Boverket har under det senaste året antalet bygglov minskat kraftigt. Detta stöds av Konjunkturinstitutets konjunkturbarometer enligt vilken läget i byggsektorn alltfjämt är bekymmersamt.

En förklaring till det otillräckliga bostadsbyggandet i tillväxtregionerna är att det inte är lika lönsamt att bygga hyresbostäder som egnahem eller bostadsrättslägenheter. Samtidigt är det en förhållandevis begränsad andel av hushållen som har ekonomiska möjligheter att efterfråga sistnämnda typer av nyproducerade bostäder. Erfarenheterna av det under 2001 införda investeringsbidraget för nybyggnad av bostäder som upplåts med hyresrätt i områden med bostadsbrist har varit goda. Ytterligare åtgärder behövs dock.

Under de närmaste åren framstår det fortfarande som mest angeläget att komma till rätta med den låga nyproduktionen av mindre hyresbostäder som efterfrågas av bredare hushållsgrupper, inte minst ungdomar.

Behov av en ny investeringsstimulans

Produktionskostnaderna för nya bostäder är höga och det framstår som angeläget att försöka minska dessa kostnader.

I budgetpropositionen för 2003 har regeringen bedömt att förutsättningarna för en sänkning av produktionskostnaden till den del den avser mervärdesskatt borde prövas för vissa bostäder. Produktionskostnaderna i byggandet har ökat mer än konsumentprisindex under de senaste åren, vilket resulterar i allt högre boendekostnader i det nya beståndet. Detta kan vara tecken på en försämrad konkurrenssituation. Samtidigt behöver bygg- och bostadssektorerna få tydliga signaler om vikten av att det byggs hyresbostäder och att det kommer att finnas en marknad för nya sådana bostäder under förutsättning att hyrorna är rimliga för hushåll i normala inkomslägen.

En tillfällig stimulans till byggande av mindre hyresbostäder i regioner med bostadsbrist samt studentlägenheter i högskole- och universitetsregioner bör därför införas. Åtgärderna syftar till att minska produktionskostnaderna för hyresbostäder och studentbostäder. Kategoribostäder i övrigt, som t.ex. olika former av äldreboende, berörs inte av förslagen i denna proposition.

Rimliga boendekostnader i nybyggda bostäder

Genom en konsekvent kostnadskontroll och återhållsamhet när det gäller inredningsdetaljer och extrautrustning är det möjligt att producera bostäder med god kvalitet enligt gällande samhällskrav till rimliga kostnader. Det är angeläget att alla markägare, inte minst offentliga sådana, tar ett större ansvar för att markkostnaderna kan begränsas vid byggandet av bostäder. Om dessutom kommunerna bidrar med en aktiv markpolitik torde markkostnaderna kunna begränsas ytterligare. Byggkostnadsdelegationen visade att det med vilja, kompetens och noggranna förberedelser går att få ner hyresnivåerna så att hyran för en nyproducerad tvårumslägenhet inte överstiger 4 000–5 000 kronor per månad.

Som en uppföljning av Byggkostnadsdelegationens arbete inrättades under 2001 Byggkostnadsforum som är en del av Boverket. Byggkostnadsforum har till uppgift att verka för en ökad effektivitet och lägre kostnader i byggande och boende genom att fungera som kunskaps- och idébank för byggherrar, kommuner, myndigheter och byggentreprenörer. Byggkostnadsforum har kunnat visa på ett flertal byggnadsprojekt där produktionskostnaderna hållits nere och inflyttningshyrorna fastställts på rimliga nivåer. Byggkostnadsforum har en central roll i arbetet med att på sikt få ner byggkostnaderna och framför allt, boendekostnaderna.

Under 2002 genomförde Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag (SABO) i samarbete med åtta kommunala bostadsföretag i Stockholmsregionen en upphandling i tävlingsform med syfte att få fram goda bostäder till rimliga kostnader. Tävlingen rubricerades ”Bygg så vi har råd att bo” och målen för upphandlingen var dels att bostäderna skall ha hyror som människor med normala inkomster har råd att betala, dels att bostäderna skall byggas med sådan kvalitet att bostadsföretagen har råd att äga och långsiktigt förvalta dem.

Genom denna samordnade upphandlingsprocess lyckades SABO och de kommunala bostadsföretagen få fram projekt där månadshyran för en ny lägenhet på 2 rum och kök på 65 m² blir 6 000 kronor (1 100 kr/m²/år) utan investeringsbidrag och 5 200 kronor (960 kr/m²/år) med det nuvarande investeringsbidraget. En viktig förutsättning för låga produktionskostnader är dock att markkostnaderna kan begränsas.

SABO:s exempel visar hur viktig konkurrensen är och hur en stark kund genom en väl strukturerad upphandlingsprocess kan åstadkomma en effektiv konkurrens. Vad SABO och de kommunala bostadsföretagen har gjort i Stockholmsregionen bör andra kunna upprepa. Dessa resultat bör kunna tas som ett riktmärke för vad som är rimliga boendekostnader när statliga stimulanser fördelas till bostadssektorn.

I Stockholmsregionen borde det vara möjligt att producera goda bostäder med hyror som efter erhållna investeringsstöd har en årshyra som i normalfallet inte överstiger 1 100 kr/m²/år. I vart fall bör de statliga

stöden i första hand premiera sådana projekt. I Göteborgs- och Malmöregionerna bör målsättningen vara boendekostnader som är något lägre än i Stockholmsregionen (1 000 kr/m²/år), och ytterligare något lägre i övriga landet (900 kr/m²/år). Dessa riktmärken gäller både hyresbostäder och studentlägenheter. Det är dock viktigt att byggandet blir långsiktigt hållbart; låga kostnader får inte uppnås på bekostnad av kvalitet och därigenom de facto bli högre sedda i ett livscykelperspektiv.

Mot denna bakgrund är det angeläget att nya stöd utformas på ett sätt som bidrar till att pressa produktionskostnaderna och därigenom möjliggöra att boendekostnaderna kan hållas nere.

Produktionskostnaden bör minska

En viss del av fastighetsägarnas kostnader vid nybyggnation av bostäder består av ingående mervärdesskatt som fastighetsägarna har betalat antingen till en huvudentreprenör eller, om de uppför bostäderna i egen regi, till leverantörer av byggvaror eller tillhandahållare av tjänster. Skälet till att mervärdesskatten utgör en kostnad i bostadsföretagens verksamhet är att uthyrning av bostäder inte är skattepliktigt enligt mervärdesskattelagen (1994:200). Bostadsföretagen har därför inte rätt att dra av den ingående mervärdesskatt som de betalat. Om bostadsföretagen bygger i egen regi uttagsbeskattas av konkurrensskäl det arbete de genom egen personal har lagt ned i fastigheten. Även uttagsbeskattningen är således en kostnad för bostadsföretagen.

Dessa kostnader kan minskas antingen genom en reducering av mervärdesskattesatsen för omsättning av sådana varor och tjänster som är hänförliga till byggandet eller genom införandet av en ny stimulans som innebär att fastighetsägarna i efterhand kompenseras för vissa kostnader. Vid valet av metod måste flera omständigheter beaktas.

Vad först gäller frågan om lämpligheten av att införa en kompensation i form av en sänkt mervärdesskatt på byggandet kan konstateras att omfattningen av en sådan åtgärd starkt begränsas genom EG-lagstiftningen. Enligt artikel 12.3 a tredje stycket och bilaga H punkt 9 i det sjätte mervärdesskattedirektivet¹ har länderna rätt att införa en reducerad mervärdesskatt inom byggsektorn på tillhandahållande, byggande, renovering och ändring av bostäder endast om detta utgör ett led i socialpolitiken.

Oaktat direktivet finns det omständigheter som gör det mindre lämpligt att för det nu avsedda stödet införa en reducerad skattesats på byggande. Dessa omständigheter är förknippade med mervärdesskattesystemets konstruktion. För det första är det entreprenören och inte fastighetsägaren som skall redovisa omsättningen som omfattas av en sänkt skattesats. Det är entreprenören som är skattskyldig och det finns därmed inga garantier för att en sänkning av skatten fullt ut kommer fastighetsägaren till godo. Vidare krävs enligt de principer som gäller för mervärdesskattesystemet att en och samma skattesats används på ett och samma tillhandahållande (likabehandlingsprincipen). Det innebär i nu aktuellt fall

¹ Rådets sjätte direktiv 77/388/EEG av den 17 maj 1977 om harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning rörande omsättningskatter – Gemensamt system för mervärdesskatt: enhetlig beräkningsgrund

att entreprenören inte kan lägga olika skattesatser på tillhandahållandet av entreprenörstjänster som avser en och samma byggnad beroende på om tjänsterna är att hänföra till större eller mindre lägenheter. Det går således inte att skilja mellan stora och små lägenheter i byggnaden. Slutligen är mervärdesskattesystemet alltför komplext för att lämpa sig för tillfälliga ändringar av mer genomgripande natur. Eftersom en reduktion av skattesatsen måste kombineras med regler för administration och kontroll krävs ingripande åtgärder i systemet som skulle komma att påverka alla som berörs av beskattningen av byggtjänster.

Mot denna bakgrund framstår det som lämpligast att i stället genomföra åtgärder som minskar fastighetsägarens faktiska produktionskostnad. Underlaget för åtgärden bör vara den mervärdesskatt som berörda fastighetsägare betalat men inte kunnat dra av. Om denna metod används kan åtgärden riktas mot de projekt som skall gynnas, i detta fall mindre hyresrätter och studentbostäder. Åtgärden har fördelen att den kommer fastighetsägaren till godo direkt.

Stöd till viss ombyggnad

Den föreslagna åtgärden skall främja tillkomsten av mindre hyresbostäder och studentbostäder.

Även om ombyggnad av lokalfastigheter till bostadsändamål sannolikt kommer att stå för en förhållandevis begränsad del av nytillskottet av bostäder är varje extra lägenhet ett värdefullt tillskott där bostadsbrist råder. Regeringen anser därför att åtgärdena, som flera remissinstanser föreslagit, även bör omfatta anordnande av hyres- och studentbostäder. Däremot bör inte bostäder som tillkommer vid ombyggnad av en bostadsfastighet omfattas. För studentbostäder innebär detta en förändring i förhållande till dagens investeringsbidrag, där stöd ges även till anordnande av nya bostäder i bostadsfastigheter.

Kreditering på skattekonto

En möjlig ordning för att åstadkomma detta är att kostnadsminskningen tillgodoförs fastighetsägarna genom kreditering på sådant skattekonto som har upprättats för dem enligt 3 kap. 5 § skattebetalningslagen (1997:483). Det är en metod som tidigare har använts för andra former av stöd, t.ex. sådant stöd som kan ges enligt lagen (2001:759) om kreditering av anställningsstöd och sjöfartsstöd på skattekonto samt lagen (2002:179) om kreditering på skattekonto av tillfälligt sysselsättningsstöd till kommuner och landsting.

RSV har i sitt yttrande framhållit att skattekontot blir svåröverskådligt både för skattemyndigheten och för de skattskyldiga om olika typer av stöd och bidrag skall regleras genom skattekontot. Verket ifrågasätter också om inte förfarandet står i strid med lagen (1996:1059) om statsbudgeten. RSV har redan tidigare i de lagstiftningsärenden då kreditering av skattekonto har kommit till användning framfört dessa synpunkter. Regeringen har förståelse för verkets synpunkter att skattekontosystemet blir mer svåröverskådligt, men anser i likhet med vad vi gjort tidigare att det är lämpligt att använda tekniken med att kreditera skattekontot. Re-

geringen anser att lagen om statsbudgeten inte utgör hinder för en sådan lösning.

Regeringen föreslår således att den nu aktuella investeringsstimulansen skall tillgodoföras fastighetsägarna genom kreditering på deras skattekonton. Krediteringen regleras i en särskild lag. I denna bör föreskrivas att det belopp som en länsstyrelse beviljat en fastighetsägare för byggande av mindre hyresbostäder och studentbostäder skall, om det anges i länsstyrelsens beslut, tillgodoföras fastighetsägaren genom kreditering av sådant skattekonto som har upprättats för denne enligt 3 kap. 5 § skattebetalningslagen (1997:483).

Inkomsträttsliga konsekvenser

RSV har även påtalat att det nya stödet kommer att minska anskaffningsvärdet på den byggnad till vilken stödet hänför sig och har efterlyst en analys av de inkomstskatterättsliga konsekvenserna av detta. Det nya stödet är emellertid till sin karaktär mycket likt de nuvarande investeringsbidragen. Dessa bidrag är i skattehänseende att betrakta som näringsbidrag som regleras i 29 kap. inkomstskattelagen (1999:1229, IL). Något skäl att genom en särskild reglering skattemässigt särbehandla det nya stödet finns enligt regeringens mening inte. Även det nya stödet kommer således att omfattas av bestämmelserna om näringsbidrag. Eftersom utgifter för anskaffning av byggnader normalt skall dras av genom årliga värdeminskningsskattavdrag skall enligt 29 kap. 6 § första stycket IL anskaffningsvärdet minskas med bidraget. Återbetalas bidraget skall enligt andra stycket samma paragraf byggnadens avskrivningsunderlag ökas med det återbetalade beloppet.

Projekt som påbörjas 2003–2006

I budgetpropositionen för 2003 uttalades målsättningen att bostadsproduktionen under den kommande fyraårsperioden bör uppgå till totalt 120 000 bostäder. Det är viktigt att investeringar i bostadsproduktion inte senareläggs med anledning av nya förslag om åtgärder för att minska produktionskostnaderna. Förslaget bör därför genomföras så snart som möjligt med väl avvägda övergångsregler. Fråga uppkommer då från vilket datum de föreslagna åtgärderna skall gälla. Som *Länsstyrelsen i Stockholms län* har påpekat angav regeringen i budgetpropositionen 2002 att reglerna bör utformas så att de inte leder till en senareläggning av byggprojekt som kan påbörjas redan nu. Uttalandet kan, som länsstyrelsen påtalat, tolkas som ett löfte om generösa övergångsregler. Länsstyrelsen angav i sitt remissyttrande i februari 2003 att den noterat en viss minskning i mängden påbörjade projekt. Regeringen finner bl.a. mot denna bakgrund att den avvägning som gjorts i promemorian, dvs. att förslaget bör omfatta projekt som påbörjats den 1 januari 2003 eller senare, är lämplig. Med en sådan reglering finns det inte något skäl för fastighetsägarna att för redan planerade projekt invänta tidpunkten för ikraftträdandet av den nya lagen. Däremot föreligger det enligt regeringens mening inte skäl att projekt som påbörjats tidigare än den 1 januari 2003 skall omfattas av det nya regelverket.

I följande avsnitt redovisas regeringens bedömningar angående såväl den föreslagna stimulansens utformning som förändringar i de bidrag som redan utgår till aktuella sektorer.

5.2 Omfattning och inriktning

Regeringens bedömning: Den nya stimulansen bör utgå till fastighetsägare som anordnar hyresbostäder i tillväxtområden med bostadsbrist eller nya studentbostäder på eller i anslutning till orter där det finns universitet eller högskola. En förutsättning bör vara att projektet genomförs med stöd av förordningen (1992:986) om statlig bostadsbyggnadssubvention.

Investeringsstimulansen bör omfatta lägenheter som inte är större än 70 m²; dock bör stimulansen utgå för högst 60 m² per lägenhet.

För att kunna få den föreslagna stimulansen bör det krävas att den sökande visar att projektet bidrar till ett långsiktigt hållbart byggande. Stöd bör inte lämnas till projekt med direktverkande elvärme.

Ytterligare ett krav bör vara att byggprojektet till sin karaktär är ägnat att säkerställa rimliga boendekostnader, vilket i Stockholmsregionen innebär en årshyra som i normalfallet inte överstiger 1 100 kr/m²/år, i Göteborgs- och Malmöregionerna 1 000 kr/m²/år och i övriga landet 900 kr/m²/år. Länsstyrelsen bör särskilt beakta att de kalkylerade inflyttningshyrorna för såväl hyres- som studentbostäder är rimliga samt att den av sökanden angivna hyresnivån framstår som hållbar även på längre sikt.

Länsstyrelsen bör avslå projekt som inte uppfyller de krav som ställs, t.ex. genom att de kalkylerade inflyttningshyrorna inte är rimliga eller därför att det inte finns miljöplan eller annat jämförbart underlag som styrker att projektet är långsiktigt hållbart.

I likhet med det befintliga investeringsbidraget till byggande av hyresbostäder bör inga andra former av kategoriboende än studentbostäder omfattas av förslaget. De bostäder som byggs till följd av den nya investeringsstimulansen bör förmedlas genom den kommunala bostadsförmedlingen eller i samarbete med kommunen.

Kommunerna bör använda sig av möjligheterna att styra förmedlingen av hyresbostäder på ett aktivt sätt, för att minska hemlöshet, bostadssociala problem och segregation.

Bedömningarna i promemorian: Överensstämmer i huvudsak med regeringens. I promemorian föreslogs att investeringsstimulansen endast bör omfatta hyreslägenheter som inte är större än 60 m². För studentbostäder gäller att hyran inte får överstiga hyran för likvärdiga bostäder på orten eller på andra jämförbara orter.

Remissinstanserna: Flertalet instanser som yttrat sig angående den i promemorian föreslagna areabegränsningen har uttalat sig antingen för en höjning eller för att någon areabegränsning inte bör finnas. Vissa instanser, bl.a. *Boverket* och flera länsstyrelser, har anfört att areamåttet inte definieras i promemorian. Det har också anförts att det är svårt att tillgodose tillgänglighetskraven inom ramen för 60 m².

Bland annat *Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag (SABO)* vill främja allt byggande av hyresrätter, utan begränsning av storleken. *Boverket, Statskontoret, Gävle, Kungsbacka, Linköpings, Stockholms och Uppsala kommuner*, liksom *Fastighetsägarna Sverige* och *LO* har framfört att en stor del av beståndet i dag består av mindre lägenheter. Även större lägenheter behövs och dessa bidrar genom s.k. flyttkedjor till att friställa billiga lägenheter i beståndet. *HSB* har framhållit att även bostadsrätter bör omfattas.

Frågan om behovet av olika former av kategoriboende, särskilt äldre bostäder har förts fram av fler remissinstanser. Till dem som beklagar att inga förslag fanns med i den remitterade promemorian, hör bl.a. *Länsstyrelserna i Västra Götalands och Västernorrlands län, Gävle, Kungsbacka och Linköpings kommuner* samt *LO*. *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* anser att ett integrationsperspektiv bör präglade utformningen av de statliga stöden och att det finns skäl att blanda lägenheter för personer med särskilda behov med övriga bostäder.

Flera remissinstanser avstyrker att byggprojekt skall vara ägnade att hålla nere boendekostnaderna för att omfattas av den föreslagna stimulansen. Detsamma gäller angivandet av riktmärken för vilka hyresnivåer som bör gälla i olika delar av landet. Bland annat *Länsstyrelserna i Västra Götalands, Jönköpings* samt *Stockholms län* och *Uppsala kommun* har anfört att det inte går att bygga till så låga hyror. *SABO* har anfört dels att förutsättningarna i den upphandling som organisationen genomförde och som promemorian hänvisade till var speciella, inte minst var markkostnaderna låga. Förutsättningarna varierar också inte bara mellan olika delar av landet utan också mellan olika byggprojekt. *Svenska Studentbostadsföreningen (SSBF)* anför att det inte går att bygga små lägenheter så billigt som promemorian förutsatte. Dessutom anser *SSBF* att studentbostäder enbart skall jämföras med andra studentbostäder när det gäller hyressättningen och bedömningen av om hyran är skälig. Såväl *SABO* som *Stockholms kommun* har särskilt pekat på att markkostnaderna kan skilja sig åt på grund av läge, placering i förhållande till befintlig bebyggelse och – inte minst, vilket *Uppsala kommun* särskilt lyfter fram – när det gäller markberedning. *Boverket* förespråkar en skälighetsprövning med utgångspunkt i produktionskostnaden och en långsiktig förvaltningsplan för projektet. *Fastighetsägarna Sverige* anser att detaljerade hyreskrav motverkar stödets syfte, liksom att hyressättnings-systemet medför att stödet snedvrids till nackdel för privata fastighetsägare. *SACO Studentråd* instämmer i förslaget, men ifrågasätter att studentbostäder skall behandlas mindre gynnsamt än andra hyresbostäder.

Stöd för att de statliga åtgärderna främst skall främja bostadsbyggandet i tillväxtregioner med bostadsbrist uttalas av *Sveriges Förenade Studentkårer (SFS)*. *Länsstyrelsen i Västernorrlands län* anser att det är tillräckligt om det är områden med bostadsbrist som avses.

SABO avstyrker inriktningen på tillväxtregioner med bostadsbrist och anser att de bostäder som byggs behövs oavsett vilken del av landet det handlar om och att det inom en och samma kommun kan finnas såväl bostadsöverskott som bostadsbrist.

Inriktningen på långsiktigt hållbart byggande röner allmänt stöd, liksom begränsningen till andra uppvärmningssystem än direktverkande el. *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* och *SSBF* föreslår att studentbostä-

der som byggs med tillfälliga bygglov skall undantas från kravet på annat uppvärmningssystem än direktverkande el, samt att stimulanser bör kunna lämnas till bostäder som byggs med temporära bygglov. Boverket menar att kraven på att projektet skall bidra till ett långsiktigt hållbart byggande är en riktig målsättning. Verket varnar för att om krav som i inledningsskedet ställs alltför högt kan bidra till att bromsa byggandet eftersom kunskap och metoder för att tillämpa dessa ännu inte utvecklats och implementerats i tillräcklig utsträckning.

LO anser att bostäder som byggs med stöd av den föreslagna investeringsstimulansen skall förmedlas av bostadsförmedlingen eller i samarbete med kommunen.

Skälen för regeringens bedömning

Konkurrensneutralitet

I likhet med investeringsbidragen till byggande av hyresbostäder och studentbostäder skall också den här föreslagna stimulansen vara konkurrensneutral. Alla fastighetsägare kan söka och beviljas stimulansen oavsett om de räknas till den statliga, kommunala eller privata sektorn. Konkurrensförhållandena inom byggsektorn påverkas inte eftersom det inte är byggföretagen eller övriga entreprenörer som verkar inom denna sektor som får stöd, utan fastighetsägaren. För byggföretag och entreprenörer i övrigt som är inblandade vid byggen av bostäder saknar upplåtelseformen betydelse.

Tillväxtregioner

Begränsningen av den nya investeringsstimulansen till vanliga hyresbostäder inom tillväxtregioner med bostadsbrist kan motiveras av att det främst är där som bostadsmarknaden för närvarande fungerar bristfälligt. Särskilda insatser under en begränsad tid i syfte att stimulera bostadsproduktionen bedöms som önskvärda för att marknaderna i dessa delar av landet skall komma närmare balans. Statliga stimulanser bör endast ges till projekt där det är nödvändigt att öka bostadsbyggandet. Vissa remissinstansers förslag att statliga stimulanser skall utgå till bostadsbyggande oavsett situationen på den lokala eller regionala bostadsmarknaden skulle komma att innebära att såväl de aktuella åtgärderna som investeringsbidragen, skulle betraktas som en del av de generella stödsystemen. Dessa båda åtgärder är dock selektiva och syftar till att åtgärda problem på vissa bostadsmarknader i kraftig obalans. De kan därmed ses som en motsvarighet till de åtgärder som staten vidtagit i syfte att hjälpa kommuner och bostadsföretag med ekonomiska problem, orsakade av höga vakanstal till följd av en befolkningsminskning. Det innebär också att kommunernas egna synpunkter på frågan om bostadsbrist visserligen kan vägas in i länsstyrelsernas bedömningar, men grundförutsättningen är att kommunen tillhör en tillväxtregion med bostadsbrist.

Att bestämma vilka kommuner som ingår i en tillväxtregion kräver noggranna överväganden. Även en enskild kommun kan ha ett expansivt näringsliv, befolkningstillväxt och bostadsbrist med köbildning och sti-

gande priser på egnahems- och bostadsrättsmarknaderna som följd. Kommuner kan också kännetecknas av att vissa, ofta perifera delar, har bostadsöverskott och nettoutflyttning, medan andra, ofta centralt belägna delar, har bostadsbrist, nettoinflyttning och ett expansivt näringsliv. Länsstyrelsen måste göra en samlad bedömning av den ekonomiska situationen i regionen, kommunen och kommundelen, befolkningsutvecklingen, antalet outhyrda eller osålda bostäder, prisutveckling, m.m. Länsstyrelserna kan också samråda med andra statliga organ och myndigheter för att identifiera tillväxtområdena. En kommun kan helt eller delvis ligga i periferin av eller på gränsen till en tillväxtzon. En indikator vid bedömningen kan då vara antalet och andelen arbetskrafts- respektive bostadspendlare i respektive riktning. Boverket har som tillsynsmyndighet ansvar för att följa upp länsstyrelsernas beslut och verka för en enhetlig tillämpning. Regeringen avser att ge Boverket bemyndigande att utfärda föreskrifter med mer detaljerade anvisningar i dessa avseenden.

Inriktning mot mindre lägenheter

I promemorian föreslås att åtgärden skall gynna byggande av mindre lägenheter. Som ovan redovisats har flera remissinstanser framfört inläggningar mot denna inriktning.

Dessa förslag skulle dock, hur vällovliga de än är, föra alltför långt. Bakgrunden till de här föreslagna åtgärderna är den ökande bostadsbristen i tillväxtregionerna, främst i storstadsområdena och på universitets- och högskoleorter, men även på andra håll. Boverket har i sin årliga bostadsmarknadsenkät, som sänds ut till landets kommuner, konstaterat att det i första hand är mindre hyreslägenheter som behövs för att inte minst ungdomar och unga par skall kunna få ett eget boende. Verket framhåller att byggande av stora lägenheter kan ge upphov till kortare eller längre flyttkedjor.

På en fungerande bostadsmarknad är det just sådana mekanismer som bidrar till att efterfrågan och utbud balanseras. Enligt regeringens bedömning är det dock på kort sikt i första hand byggande av mindre lägenheter som kan bidra till att bostadsmarknaderna i tillväxtregionerna kan röra sig mot balans. Självfallet kan det finnas behov av större lägenheter och av bostäder i andra upplåtelseformer och i andra delar av landet. Inte minst i storstadsregionernas mest utsatta stadsdelar kan trångboddhet vara ett problem. Bostadsmarknaden fungerar dock i huvudsak på ett godtagbart sätt i regioner som i vart fall inte har en långvarig stor bostadsbrist. Trångboddhet som orsakas av att många vuxna tvingas dela bostad på grund av bostadsbristen kan motverkas genom ökat byggande av mindre bostäder. Bostäder som upplåts med bostadsrätt och äganderätt har utgjort den stora delen av det senaste decenniets bostadsproduktion, vilket visar att det beträffande dessa bostäder inte finns något behov av ytterligare stöd. Däremot har byggandet av hyresbostäder varit mycket lågt under en lång följd av år. Till detta kommer att de åtgärder som föreslås är tidsbegränsade, extraordinära insatser i syfte att bidra till att bostadsmarknaderna i bostadsregionerna kommer i balans.

Mot denna bakgrund anser regeringen att det bör vara mindre hyresbostäder i tillväxtregioner som präglas av bostadsbrist som skall omfattas

av stödåtgärder. Regeringen kommer dock att noga följa utvecklingen och uppmärksamma eventuella oönskade effekter.

Vissa remissinstanser har pekat på svårigheterna att upprätthålla tillgänglighetskraven i lägenheter som enligt förslagen i promemorian skulle bli på 2 rum och kök och inte vara större än 60 m². Företag som inkommit med yttranden – *BoKlok* och *HSB* – har påtalat att nya bostäder i allt högre grad är prefabricerade, med standardiserade element. De fabriker där dessa tillverkas har styrts av behovet att uppfylla de krav och normer som statsmakterna ställt upp. Regeringen anser att det är väsentligt att de åtgärder som föreslås går att kombinera med de grundläggande krav som nyproducerade bostadslägenheter skall uppfylla, dvs. såväl de allmänna kraven på tillgänglighet i enlighet med de handikappolitiska målsättningarna som de tillgänglighetsnormer som följer av byggregler- nas funktionskrav. Med hänsyn till vad som ovan sagts torde areagränsen behöva förtydligas och justeras i förhållande till vad som föreslogs i promemorian. Regeringen anser att investeringsstimulansen för hyresbostäder lämpligen bör omfatta anordnande av lägenheter som har en storlek på 70 m² eller mindre, dock bör stimulansen utgå för högst 60 m². Detta innebär att lägenheter som är större än 60 m² men högst 70 m² bör omfattas av stimulansen, men fastighetsägaren får inte någon kostnads-sänkning för den yta som överstiger 60 m². Detta bör göra det möjligt att få fram goda bostäder som uppfyller nödvändiga krav och normer. För lägenheter som är större än 70 m² bör dock inte den nya investeringsstimulansen ges. Vissa ytterligare preciseringar som kan behövas bör anges i förordning.

En viss blandning av lägenhetstyper och lägenhetsstorlekar är dock önskvärd även i nybyggda hus i regioner med bostadsbrist. I ett långsiktigt perspektiv skulle det annars kunna leda till skapandet av mycket ensidiga hus och bostadsområden bebodda av endast en- och tvåpersonshushåll. Det befintliga investeringsbidraget till hyresbostäder bör därför även fortsättningsvis kunna ges till projekt med inslag av större lägenheter. Detta innebär att för byggprojekt med inslag av såväl stora som små lägenheter förbättras de ekonomiska förutsättningarna i och med att mindre lägenheter kan få såväl den nya investeringsstimulansen som reducerat investeringsbidrag samtidigt som större lägenheter fortfarande får fullt investeringsbidrag.

Hållbart byggande och boende

En hållbar samhällsutveckling omfattar ekologiska, sociala och ekonomiska aspekter. Statsmakterna har ställt upp ett antal miljömål (prop. 2000/01:130) för boende och byggande. Enligt dessa skall vid planering, byggande och förvaltning en ekologiskt, ekonomiskt och socialt hållbar utveckling vara grunden för verksamheten. I regeringens skrivelse Nationell strategi för hållbar utveckling (2001/02:172) anges att målet inom området boende och miljö är att främja den byggda miljöns långsiktiga hållbarhet och kvalitet. Alla skall ges förutsättningar att leva och arbeta i goda bostäder och lokaler och i en stimulerande och trygg miljö inom ekologiskt hållbara ramar. Därvid bör följande förhållanden nämnas. Arbetet med boendemiljön skall bidra till jämlika och värdiga levnadsförhållanden och särskilt främja en god uppväxt för barn och

ungdomar. Allmänna platser och offentliga lokaler skall vara tillgängliga för handikappade senast 2010. Ekologisk, ekonomisk och social hållbarhet skall vara utgångspunkten för planering, byggande och förvaltning i det omfattande och allsidiga arbetet med att infria intentionerna i det nationella miljö kvalitetsmålet *God bebyggd miljö*.

Ekologisk hållbarhet inom byggande och förvaltning innebär bland annat att byggnaderna är resurssnåla avseende material- och energianvändning och att de är byggda av material som går att återvinna eller återanvända. Krav bör kunna ställas på medvetna val av material och processer som begränsar långsiktigt negativa effekter på det ekologiska systemet. Byggmaterialen skall inte heller innehålla farliga kemikalier. Kraven bör dock inte innebära att man måste välja material och processer som avsevärt fördyrar projektets genomförande.

Social hållbarhet innebär exempelvis att den byggda miljön främjar integration och möjligheter att påverka sin boendemiljö. Byggandet skall underlätta integration och rättvis resursfördelning bland medborgare och leda till en uthållig social utveckling. Det gäller framför allt god planering och utformning av bostadsområden, byggnader och lägenheter. Hälsosamma inomhusmiljöer, god tillgänglighet för funktionshindrade, rika kulturmiljöer, närhet till service, sociala nätverk och grönområden, är andra inslag i en social hållbarhet. Det är främst kommunerna som ansvarar för en god planering och resursfördelning.

Ekonomisk hållbarhet har bäring på såväl den sociala utvecklingen som det ekologiska hänsynstagandet. Ekonomisk hållbarhet för byggområdet omfattar bland annat en effektiv resursanvändning på lång sikt. I detta ingår att byggnader över tiden uppfyller de tekniska egenskapskrav som anges i lagen (1994:847) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk m. m. Dessa egenskapskrav gäller exempelvis skydd med hänsyn till hygien, hälsa och miljö, energihushållning och värmeisolering. I enskilda projekt är god planering och hänsynstagande vid produktionen den främsta förutsättningen för ett hållbart ekonomiskt livscykelperspektiv. Byggandet skall också ske med material och processer som underlättar förvaltningen och varigenom kostnader för byggfel, olämpliga materialval med kort livslängd och negativ inverkan på miljön, såväl ekologiskt som socialt undviks.

Alla delar av hållbarhetsbegreppet kan sålunda tillämpas på bebyggelsen. Det är viktigt att de regler som styr byggandet, bebyggelsens utformning och dess förvaltning inriktas mot hållbarhet.

Regeringen har uppmärksammat frågan om hållbarhet i flera olika sammanhang. En parlamentariskt sammansatt kommitté (dir. 2002:97) arbetar för närvarande bl.a. med frågor om hur detta skall kunna konkretiseras i lagstiftningen. Regeringen har också tillsatt en utredning om byggnadsdeklarationer m.m. (dir. 2002:93). Avsikten är att byggnadens egenskaper ur olika perspektiv – inledningsvis energi, radon och ventilationsförhållanden – skall redovisas i byggnadsdeklarationer. Deklarationerna bör kunna användas för uppföljning av miljömålen och som en del i den information som normalt lämnas vid ägarbyten och uthyrning av bl.a. bostäder. Därmed blir de ett viktigt verktyg för att stimulera ett hållbart byggande och boende.

Boverket har fått i uppdrag att redovisa arbetet med det särskilda ansvaret för byggsektorn avseende ekologiskt hållbar utveckling.

Redovisningen skall innehålla sektorns huvudsakliga miljöpåverkan i förhållande till de nationella miljö kvalitetsmålen. I redovisningen ingår att belysa hur myndigheten arbetar för att minska sektorns miljöpåverkan, ange eventuella problem samt ge förslag till vidareutveckling och förtydligande av sektorsansvaret.

Regeringen har även gett Boverket i uppdrag att i samråd med Naturvårdsverket utvärdera verksamheten vid Byggekostnadsforum liksom bidragsgivningen till bostadsinvesteringar som främjar ekologisk hållbarhet. Uppdraget innefattar även analys av möjligheterna att vid nybyggnad utforma villkor för att minska belastningen på miljön såsom att minska eller effektivisera användningen av energi och andra naturresurser, öka möjligheten till återbruk, återanvändning och återvinning, minska totala mängden avfall eller minska totala mängden avloppsvatten. Konsekvenserna av detta i förhållande till regeringens övriga mål inom bostadspolitiken skall anges. Regeringen förutsätter att särskilt Boverket och Byggekostnadsforum inom ramen för sina ansvarsområden tar ansvar för information, erfarenhetsåterföring och kunskapsutveckling i här aktuella avseenden.

Alla byggprojekt som ges statligt stöd skall uppfylla befintliga byggbestämmelser och beakta de tre dimensionerna av hållbar utveckling. Redan i tidiga skeden, vid planering av byggnader fattas beslut som låser faktorer som påverkar byggnadens egenskaper och kostnader i ett livscykelperspektiv. I många fall kan insatser i ett sådant tidigt skede medföra lägre kostnader på sikt. Exempel på detta är byggnads- och installationstekniska åtgärder som medför låg energianvändning. Vid ansökan bör därför en inriktning vara att visa att projektet bidrar till ett långsiktigt hållbart byggande. För att beakta det ekologiska perspektivet bör krävas en miljöplan eller annat jämförbart underlag för projektet. Sådana miljöplaner görs i dag på frivillig basis genom avtal mellan branschens aktörer. Som ett ytterligare steg i denna riktning bör de nya byggstimulanserna inte lämnas till bostäder som uppvärms med direktverkande el.

Bostäder byggs normalt för en livslängd om 50–100 år, ibland längre. Med ett så långt perspektiv är det viktigt att i samband med projektering välja en utformning, tekniska system, material m.m. som är långsiktigt hållbara. I detta ingår även att bostäderna bör vara flexibla och anpassningsbara för att tillgodose olika behov. Att i efterhand, med relativt enkla åtgärder göra tvårummare till trerummare, göra större lägenheter till flera mindre eller kanske anpassa lägenhetssammansättningen i fastigheten efter hur behov och efterfrågan förändras är också åtgärder som gör en bostadsfastighet långsiktigt hållbar.

Genom att kräva en kostnadsanalys, baserad på livscykelbedömningar ges möjlighet att tidigt styra projekten till en helhetssyn på långsiktiga kostnader och miljöpåverkan. Som *Boverket* anfört finns emellertid ännu varken kunskap eller metoder för att tillämpa dem i tillräcklig utsträckning. Tillräckliga verktyg för att entydigt definiera vilka materialval, byggmetoder, etc. som är långsiktigt hållbara finns ännu inte. Inte heller finns därför alla verktyg för att entydiga och jämförbara livscykelbedömningar skall kunna utföras.

Redan i tidiga skeden av planerings-, bygg- och förvaltningsprocessen fattas beslut som låser faktorer som påverkar byggnadens egenskaper i

ett livscykelperspektiv. Ett krav bör därför införas som innebär att den sökande måste visa att projektet bidrar till ett långsiktigt hållbart byggande, genom att bifoga en miljöplan eller annat jämförbart underlag för byggprojektet. En miljöplan är en handling som anger de särskilda miljöpåverkande åtgärderna inom områden som arbetsmetodik, val av byggmaterial, materialhantering, källsortering och omhändertagande av avfall för att säkerställa ett ökat skydd av miljön. Genom att kräva en kostnadsanalys, baserad på livscykelbedömningar, ges möjlighet att tidigt styra byggandet mot en helhetssyn på långsiktiga kostnader och miljöpåverkan. Som *Boverket* har anfört finns ännu varken kunskap eller metoder för att uppnå detta. Det saknas verktyg för att entydigt definiera vilka materialval, byggmetoder, etc. som är långsiktigt hållbara. Inte heller finns alla verktyg för att entydigt ta fram bra och fullständiga livscykelbedömningar på plats. Kraven får därför i ett inledande skede tolkas som en målsättning, där erfarenheterna från projekt som byggts med ekologisk inriktning bör tas till vara. Ett projekt som uppfyller dagens byggnormer och regler får anses uppfylla kraven för att få del av den nya stimulansen. I takt med teknik- och kunskapsutvecklingen är det naturligt att både samhällets krav och branschens egna standarder och normer utvecklas i samma riktning. Regeringen förutsätter att särskilt *Boverket* och Byggekostnadsforum inom ramen för sina ansvarsområden tar ansvar för information, erfarenhetsåterföring och kunskapsutveckling.

Som ett steg i denna riktning bör de nya byggstimulanserna inte lämnas till bostäder som uppvärms med direktverkande el. Inriktningen på långsiktigt hållbart bostadsbyggande, liksom begränsningen till andra uppvärmningssystem än direktverkande el, har ett starkt stöd bland remissinstanserna. *SSBF* har dock föreslagit att studentbostäder som byggs med temporära bygglov skall kunna få stöd. Regeringen delar dock inte *SSBF*:s synpunkt att det bör införas undantag för bostäder som byggs med temporära bygglov. Anordnandet av sådana bostäder kan inte betraktas som långsiktigt hållbart byggande. Sådana bostäder är därför inte aktuella för vare sig investeringsbidrag eller de åtgärder som föreslås i denna proposition.

Boendekostnad

Statens insatser är avsedda att pressa ner hyresnivån i de bostäder som byggs genom den föreslagna åtgärden. Enbart det faktum att en hyra är förhandlad mellan parterna på bostadsmarknaden eller i övrigt framstår som skälig i hyreslagens mening bör således inte vara ett tillräckligt villkor för vare sig det nuvarande investeringsbidraget eller den nya stimulansen. En förutsättning för att få del av investeringsstimulanserna bör vara att ett byggprojekt till sin karaktär är inriktat mot hyresnivåer som framstår som rimliga vid beaktande av de extra stöd och stimulanser som samhället ger. Detta kan åstadkommas genom en effektiv upphandling av de varor och tjänster som tillsammans skapar goda bostäder, genom materialval, ändamålsenlig och yteffektiv planering, planlösningar och inredning, god inre och yttre utformning av byggnaden, val av mark att bygga på, etc.

Hyresnämnden i Stockholm har anfört att det förhållandet att hyran i ett hus som byggs med hjälp av stödet kan komma att underskrida vad

som är skälig hyra enligt hyreslagen kan innebära en påverkan på hyror-
na i hus som det inte har utgått något stöd till. Enligt nämnden bör denna
fråga med hänsyn till bruksvärdessystemets funktion bli föremål för
ytterligare analys innan förslaget genomförs. En liknande synpunkt har
Stockholms kommun framfört.

Bestämmelserna om bruksvärdessystemet innebär att för det fall
hyresvärden och hyresgästen tvistar om hyrans storlek skall hyran fast-
ställas till skäligt belopp. Vid prövningen av om en hyra är skälig skall,
enligt 55 § hyreslagen, en jämförelse göras med hyran för lägenheter som
med hänsyn till bruksvärdet är likvärdiga. I första hand skall beaktas
hyran för lägenheter i hus som ägs och förvaltas av allmännyttiga bo-
stadsföretag.

Om det uppstår tvist om hyrans storlek för en lägenhet i ett hus som
det inte har utgått något stöd till, finns möjlighet för hyresgästen att åbe-
ropa jämförelse med en lägenhet som det har utgått stöd till. Det kan
hävdas att det vid en sådan jämförelseprövning inte skall tas någon hän-
syn till att hyran för jämförelselägenheten har bestämts till en väsentligt
lägre nivå på grund av stödet än som annars hade varit möjligt. En sådan
tillämpning skulle kunna äventyra förutsättningarna för att på ett ekono-
miskt lönsamt sätt bygga och förvalta hyreshus som det inte utgår något
stöd till. Det kan å andra sidan också hävdas att bruksvärdesbestämme-
sens ordalydelse inte hindrar att hyresnämnden vid en tvist om skälig
hyra bortser från lägenheter som har fått stöd eller beaktar stödets påver-
kan på hyran. När det gäller jämförelse med allmännyttiga lägenheter har
det ansetts att en förutsättning för en jämförelse är att hyressättningen i
de allmännyttiga jämförelselägenheterna är korrekt och representativ för
det allmännyttiga lägenhetsbeståndet samt att det är möjligt att vid fast-
ställande av skälig hyra utesluta allmännyttiga jämförelselägenheter som
är underprissatta (se prop. 1974:150, s. 471 och 1983/84:137 s. 75 samt
hovrättens avgörande RH 1999:90). Dessutom bör beaktas att det sedan
flera år tillbaka utgår olika former av investeringsbidrag vid nybyggna-
tion och att samma slag av effekt som *Hyresnämnden i Stockholm* nu har
nämnt kan uppkomma i samband med dessa bidrag. Investeringsbidragen
har dock hitintills inte lett till några kända problem av det slag som nu
diskuteras.

Mot bakgrund av det anförda utgår regeringen från att parterna på
hyresmarknaden kommer att hantera den nu diskuterade problematiken
på ett lämpligt sätt. Regeringen kommer givetvis också noggrant att följa
utvecklingen. Det bör i detta sammanhang också nämnas att regeringen
avser att med anledning av Hyresgästföreningens, Fastighetsägarna Sve-
riges och SABO:s nyligen träffade överenskommelse om reformerad bo-
stadshyressättning tillsätta en utredning. Denna utredning bör uppmärks-
amma vilka effekter som olika slag av bidrag och stöd medför.

I promemorian angavs att en rimlig årshyra efter erhållande av statliga
stimulanser och bidrag borde vara 1 100 kr/m²/år i Stockholmsregionen,
1 000 kr/m²/år i Göteborgs- och Malmöregionerna samt 900 kr/m²/år i
övriga landet. Invändningar har framförts mot dels nivåerna som sådana,
dels mot förslaget att alls ange riktmärken för rimliga hyror. Ett särskilt
problem som uppmärksammas är att markkostnaderna kan skilja sig åt
på grund av läge och placering i förhållande till befintlig bebyggelse. I
markkostnaderna ingår kostnaderna för alla de åtgärder som är nödvän-

diga för att byggandet av bostäderna skall kunna påbörjas, från markförvärvet till framdragning av el, fjärrvärme och VA, inklusive anslutningsavgifter. Det blir också allt vanligare att man tar i anspråk redan exploaterad mark, där industriell verksamhet tidigare bedrivits. Kostnaderna för markberedning och sanering kan i sådana fall bli betydande. Ett alltför snävt angivet riktvärde för hyran kan innebära att sådana merkostnader inte kan finansieras, eller att det endast kan byggas mer exklusiva hyreslägenheter, eller bara bostadsrätter som i praktiken är förbehållna mer köpstarka grupper.

Avsikten med att ange riktvärden för rimliga hyror för bostäder som får del av olika tillfälliga stimulanser är inte att detta skall tolkas som ett strikt hyrestak, lika för alla ny- eller ombyggda lägenheter oavsett skillnader i förutsättningar. Lika lite som en genomsnittshyra innebär att alla hyror är på samma nivå, lika lite skall riktvärdet tolkas bokstavligt för varje enskilt projekt. Givetvis kan och bör skilda förutsättningar kunna slå igenom och kunna medföra hyresvariationer beroende på vilka byggprojekt som blir aktuella. Hyresvariationerna måste dock bygga på objektiva skillnader. Högre hyror i flerbostadshus på industriellt förorenad mark med höga saneringskostnader kan t.ex. inte vara skäl för lika höga hyror i småhus på lättexploaterad mark nära redan befintlig bebyggelse.

Vid en helhetsbedömning bör länsstyrelsen således beakta att de kalkylerade inflyttningshyrorna är godtagbara med hänsyn till de ovan angivna riktvärdena och vad som sagts ovan, dels att hyresnivån framstår som hållbar, dvs. att hyresnivån speglar den långsiktiga förvaltningskostnaden i ett livscykelperspektiv. Detta gäller både studentbostäder och övriga hyreslägenheter. Projekt som inte uppfyller dessa krav bör avslås. Om länsstyrelsen godtar projekt med hyror som överstiger de angivna riktvärdena bör motiven för detta särskilt anges i beslutet.

Kategoribostäder

Frågan om behovet av olika former av kategoribostäder föreslogs i promemorian bli föremål för ytterligare överväganden. Särskilt äldreboendestäder har av en rad remissinstanser sagts vara angelägna att stödja. Utan att ifrågasätta behovet av olika typer av kategoribostäder kan dock konstateras att frågan ligger utanför syftet med de åtgärder som här föreslås. Syftet är främst att genom särskilda stimulanser bidra till att bostadsmarknaderna i tillväxtregioner med bostadsbrist börjar närma sig balans. Åtgärderna är heller inte generella i den meningen att byggprojekt i varje kommun kommer att kunna få del av de nya stimulanserna. Bristen på kategoribostäder har ingen omedelbar koppling till bostadsbristen i tillväxtregionerna. Tvärtom kan t.ex. bristen på äldreboendestäder vara väl så stor i kommuner som har balans eller bostadsöverskott. Frågan om eventuellt stöd till dessa boendeformer bör därför lösas i ett annat sammanhang.

En viss form av äldreboende är sådana bostäder som visserligen är byggda för att vara anpassade till äldres behov men som upplåts utan beslut av kommunen enligt socialtjänstlagen. Dessa lägenheter, vanligen kallade seniorbostäder eller "55+", skiljer sig i övrigt inte från andra bostäder. De kan således få del av den nya stimulansen på samma sätt som det i dag är möjligt för denna typ av bostäder att få investeringsbidrag.

En viktig förutsättning är att det är fråga om traditionella hyresavtal utan t.ex. kopplingar till andra avtal, dvs. att hyresgästen måste abonnera på vissa tjänster. Sådana boendeformer är inte heller i dag berättigade till investeringsbidrag.

När det gäller frågan om att blanda lägenheter för personer med särskilda behov med övriga bostäder finns det inget i de förslag som läggs i denna proposition som motverkar detta. Att enstaka lägenheter i ett hyreshusprojekt har anpassats för personer med särskilda behov torde inte vara något hinder för att få del av de statliga stimulanserna. I likhet med vad som sagts ovan om så kallade seniorbostäder så bör det avgörande vara om det är fråga om bostäder som i princip skulle kunna hyras av vem som helst samt att det är fråga om vanliga hyreskontrakt, utan särskilda villkor. Även i det fall vissa bostäder är så speciellt utformade att de inte kan anses vara vanliga hyresbostäder kan de övriga lägenheterna i projektet få del av såväl investeringsbidrag som den stimulans genom kreditering av skattekontot som här föreslås.

När det gäller hemlösa finns ett behov av att långsiktigt lösa deras behov att komma in på bostadsmarknaden. För de flesta hemlösa bör detta lösas inom den ordinarie bostadsmarknaden. För vissa hemlösa bör detta ske i boendeformer som är av sådan karaktär att de inte kan betraktas som kategoribostäder i traditionell mening. Olika varianter av övergångsbostäder kan vara exempel på sådana boendeformer som kan omfattas av såväl den nya investeringsstimulansen som det befintliga investeringsbidraget. Det är självfallet inget som hindrar att ett projekt som i övrigt uppfyller villkoren för den föreslagna stimulansen upplåts för hemlösa. Samtidigt kan det finnas vissa speciella boendeformer som så tydligt avviker från vanliga bostäder att de inte uppfyller villkoren för stöd.

Regeringen delar *LO:s* uppfattning att de bostäder som byggs till följd av den investeringsstimulans som nu införs bör förmedlas genom den kommunala bostadsförmedlingen eller i samarbete med kommunen. Kravet finns sedan tidigare i förordningen (2001:531) om statligt investeringsbidrag för nybyggnad av bostäder som upplåts med hyresrätt i områden med bostadsbrist. Därmed finns redan nu stora möjligheter för den enskilda kommunen att ha ett direkt inflytande över förmedlingen av de nya bostäderna. Dessa möjligheter består också med den nya investeringsstimulansen.

Det är viktigt att de nya hyresbostäder som byggs med detta stöd också kommer de mest utsatta människorna till del, t.ex. de hemlösa. Om det inte finns en aktiv styrning och höga bostadssociala ambitioner i den enskilda kommunen, finns det risk att de nya bostäderna inte i tillräcklig mån kommer de grupper till del, som har en särskilt svag ställning på bostadsmarknaden.

Med en aktiv bostadspolitik kan kommunen sprida det bostadssociala ansvaret till alla fastighetsägare som utnyttjar investeringsstödet. Dessutom kan det medföra en minskad boendesegregation.

Regeringen anser därför att kommunerna bör använda sig av möjligheterna att styra förmedlingen av bostäder på ett aktivt sätt så att bostäder förmedlas även till mera utsatta grupper på bostadsmarknaden.

Regeringens förslag: Det belopp som skall tillgodoföras fastighetsägaren genom kreditering av dennes skattekonto skall motsvara skillnaden mellan den icke avdragsgilla ingående mervärdesskatt som fastighetsägaren betalat till en entreprenör eller till en tillhandahållare av varor och tjänster vid byggandet, dvs. 25 procent av beskattningsunderlaget, och den mervärdesskatt som fastighetsägaren skulle ha betalat om mervärdesskattesatsen i stället varit 6 procent. Samma förutsättningar gäller för fastighetsägare som erlagt mervärdesskatt till staten på grund av uttagsbeskattning för byggnadsarbete på fastighet med egen personal enligt 2 kap. 8 § mervärdesskattelagen.

Krediteringen får dock högst uppgå till ett visst belopp per kvadratmeter (takbelopp).

Förslagen i promemorian: Överensstämmer i huvudsak med regeringens. I promemorian föreslås dock skilda takbelopp – formulerade som kronor per lägenhet – för hyresbostäder och studentlägenheter.

Remissinstanserna: *Kungsbacka, Gävle och Stockholms kommuner, Byggnads, SIF* samt *Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag (SABO)* ifrågasätter om stödet är tillräckligt stort. *Fastighetsägarna Sverige* anför att den föreslagna konstruktionen saknar kostnadspress och i stället kan bli kostnadsdrivande. *Svenska Studentbostadsföreningen (SSBF)* och de organisationer baserade i Uppsala – *Uppsala studentkår, Hyresgästföreningen Uppsala Studentbostäder, Studentbostaden i Uppsala AB* samt *Stiftelsen Östgotagården* – som gemensamt har yttrat sig över de i promemorian nämnda takbeloppen anser att den skillnad i belopp som görs mellan hyresbostäder och studentlägenheter är obefogad. Även ett stort antal andra instanser har motsatt sig att villkoren skulle vara olika för student- och hyresbostäder. Bland dessa finns *Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Linköpings, Stockholms, Västerås och Uppsala kommuner, SABO, Svenska Byggnadsarbetareförbundet* tillsammans med *SIF, Svenska Elektrikerförbundet, Svenska Målaresförbundet* och *Skogs- och Träffacket, Sveriges Förenade Studentkårer (SFS), Stockholms Studentkårers Centralorganisation (SSCO), SACO Studentråd* samt *Parkängen studentbostäder. Länsstyrelsen i Jönköpings län* anser att det är angeläget att differensen i stöd till studentlägenheter och övriga hyresbostäder minskar. *Svenska Kommunförbundet* förordar att stödet till studentbostäder förstärks. *Uppsala Universitet* förespråkar det system som sedan 2000 tillämpas i Norge, där statligt bidrag till studentbostäder kan utgå med 60 procent av de i förhand godkända byggkostnaderna.

Storleken på den regionalt betingade skillnaden i takbelopp accepteras av *SSBF* och *SSCO*, förutsatt att samma nivåer gäller för såväl hyres- som studentbostäder. *Gävle* och *Linköpings kommuner* ifrågasätter dock dessa skillnader. *Länsstyrelsen i Jönköpings län*, liksom *SFS*, menar att skillnaden verkar vara högre än kostnadsskillnaden mellan storstadsregionerna och övriga landet.

Samtliga remissinstanser i Uppsala, liksom *Uppsala kommun*, anser att Uppsala genomgående bör räknas till Stockholmsregionen vid bestämmande av takbelopp. *Länsstyrelsen i Västmanlands län* anser att även *Västerås* bör räknas till Stockholmsregionen. *Västerås kommun* anför att

regioners funktionella utbredning är gränsöverskridande och föränderliga samt att de inte följer administrativa gränser. Stockholmsregionen måste därför ses i ett sammanhang och inkludera hela Mälardalsregionen. Länsstyrelsen i Jönköpings län pekar på att det är viktigt att metoden för att fördela kostnaderna för mervärdesskatt måste bli enkel, t.ex. genom att den proportioneras efter lägenhetsytan eller genom att någon annan form av schabloniserad beräkningsmetod används. Fastighetsägarna Sverige varnar för att en modell där mervärdesskatt utgör beräkningsunderlaget kan bli alltför krånglig om fastighetsägarna måste redovisa den faktiska kostnaden för varje enskild lägenhet.

Skälen för regeringens förslag: Stimulansen är avsedd att tillfälligt minska fastighetsägarnas produktionskostnader vid bostadsbyggande och baseras beräkningstekniskt på den mervärdesskatt som fastighetsägaren erlagt för det aktuella projektet. En stimulans som beloppsmässigt motsvarar en reduktion av mervärdesskatten från 25 procent till 6 procent är i nivå med det nuvarande investeringsbidraget. En satsning av denna storleksordning bedöms vara tillräcklig för att ge den nödvändiga stimulansen till bostadsbyggandet.

Underlaget för beräkningen utgörs normalt av den ingående skatt som fastighetsägaren betalat till entreprenörerna. Om emellertid fastighetsägaren uppfört byggnaden i egen regi utgörs underlaget av den ingående skatt som fastighetsägaren betalat till tillhandahållare av byggvaror och byggtjänster. I sistnämnda fall omfattar underlaget även den utgående skatt som fastighetsägaren betalat på grund av uttagsbeskattning för eget byggnadsarbete enligt 2 kap. 8 § mervärdesskattelagen. En förutsättning för att den ingående skatten skall omfattas av underlaget är att fastighetsägaren inte har rätt att dra av den och att den inte berättigar till ersättning enligt lagen (1995:1518) om mervärdesskattekonton för kommuner och landsting.

I syfte att hålla tillbaka kostnadsutvecklingen diskuterades i promemorian ett regionalt differentierat takbelopp för hur stor investeringsstimulansen per lägenhet högst skulle kunna bli. Den regionala differentieringen betingas av att produktionskostnaderna varierar över landet, varvid kostnadsläget är högst i Stockholmsregionen och därefter i de övriga storstadsregionerna. Denna konstruktion innebär dock, som Fastighetsägarna Sverige påpekat, att det skulle kunna bli lönsammare för den som bygger litet och dyrt jämfört med den som bygger större men billigt. Regeringen delar denna bedömning. Takbeloppet bör i stället formuleras som ett tak för kostnaden per kvadratmeter.

I differentieringen mellan studentbostäder och övriga hyreslägenheter utgår förslaget i promemorian från den åtskillnad som i dag finns i investeringsbidragen. Denna skillnad i behandling har delvis sin grund i att bidragsformerna tillkommit vid olika tillfällen och med olika motiv. När investeringsbidraget till studentlägenheter infördes innebar detta en relativ förbättring i förhållande till övriga boendeformer. Då investeringsbidraget till byggande av hyreslägenheter infördes 2001 blev förhållandet det omvända, dvs. det blev förhållandevis förmånligare att bygga mindre hyresrätter än studentlägenheter. Detta kan bidra till att förskjuta intresset från byggandet av studentbostäder. I och med att universitets- och högskolorna också i hög grad är belägna i tillväxtregioner ökar konkurrensen mellan dessa boendeformer. Studentlägenheter och mindre hyres-

rätter hyrs ofta ut under samma förutsättningar, med den skillnaden att studentbostäder vanligtvis har begränsat besittningsskydd. En liten, billig hyreslägenhet är dock en utmärkt bostad för en student.

Det faktum att byggreglerna förenklats för studentbostäder kan fortfarande anses motivera vissa skillnader i stödets utformning. Enligt regeringens mening överväger dock de skäl som talar för att minska nuvarande skillnader. I fråga om den stimulans som här föreslås bör därför inga skillnader föreligga i behandlingen av hyres- och studentbostäder. Takbeloppen föreslås därför bli desamma för båda boendeformerna.

Takbeloppen per kvadratmeter – lika för hyresbostäder och studentlägenheter – föreslås bli 2 500 kronor i Stockholmsregionen, 2 000 kronor i Göteborg och Malmö, samt 1 500 kronor i övriga delar av landet.

När det gäller den regionala differentieringen är det tveklöst så, att skillnaderna i förutsättningar, inte minst när det gäller produktionskostnaderna, varierar starkt mellan storstadsregionerna å den ena sidan och övriga riket å den andra, med universitets- och högskoleorter och andra tillväxtområden däremellan. Samtidigt är det också så att regionindelningen måste kunna anpassas till den dynamiska utvecklingen. Förbättrade kommunikationer bidrar till att större arbets- och bostadsmarknadsregioner växer fram. Enligt reglerna för det befintliga investeringsbidraget till hyresbostäder ingår Uppsala i Stockholmsregionen, vilket innebär att bidragsnivån är densamma som för byggande i kommunerna i Stockholms län. Investeringsbidraget till studentbostäder har inte samma regionala indelning i och med att stödåtgärden riktar sig till orter med eller i anslutning till högskola eller universitet. En regional differentiering finns dock med högst stöd i Stockholmsregionen, Uppsala, Göteborg och Malmö.

Då nu en ny investeringsstimulans införs som riktar sig mot båda dessa boendeformer är det naturligt att regionindelningen – som grund för differentierade takbelopp och riktvärden för hyresnivåer – anpassas till de nya förutsättningarna och blir gemensam för den nya stimulansen och investeringsbidraget till byggande av hyresbostäder. När det gäller frågan inom vilka geografiska områden som den nya investeringsstimulansen kan komma i fråga måste man dock beakta att stimulansen riktar sig till hyresrätter i tillväxtområden med bostadsbrist, men till studentbostäder i orter med eller i anslutning till högskola eller universitet. Detta innebär att det kan bli möjligt att ansöka om den nya investeringsstimulansen för anordnande av studentbostäder men inte för hyresbostäder på samma ort. Boverket bör även för den nya stimulansen ges bemyndigande att besluta om regionindelningen.

Regeringen instämmer i *Länsstyrelsens i Jönköpings län* påpekande om att det är väsentligt att handläggningen förenklas i så stor utsträckning som möjligt. Det är angeläget att begränsa den byråkrati som *Fastighetsägarna Sverige* varnar för.

Regeringens bedömning: För de hyresbostäder som kommer att omfattas av den nya investeringsstimulansen bör det nuvarande investeringsbidraget reduceras till 40 procent av nuvarande stödnivå.

Beslutshandlingen för investeringsbidraget till byggande av hyresbostäder bör förenklas så att länsstyrelserna kan bedöma varje enskilt ärende för sig. Detta innebär att nuvarande ordning med tre beslutstillfällen per år bör upphöra. Ett krav på rimliga boendekostnader bör införas tillsammans med en möjlighet att helt avslå byggprojekt som inte uppfyller de krav som ställs, t.ex. på grund av att de kalkylerade inflyttningshyrorna inte är rimliga eller att det inte finns en miljöplan eller annat jämförbart underlag som styrker att projektet är långsiktigt hållbart.

Investeringsbidraget för studentlägenheter bör upphöra i samband med att den föreslagna investeringsstimulansen träder i kraft.

Beslut om investeringsbidrag som fattats för projekt som påbörjats fr.o.m. den 1 januari 2003 enligt regler som gällt innan reglerna om kreditering av skattekontot trätt i kraft bör återkallas om fastighetsägaren efter ikraftträdandet söker den nya investeringsstimulansen. Samtidigt bör ett nytt beslut om investeringsbidrag till den reducerade nivån fattas. För sådana projekt bör ansökan om investeringsstimulansen ha kommit in till länsstyrelsen inom sex månader från ikraftträdandet.

Bedömningarna i promemorian: Överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning. I promemorian övervägdes dock inga förändringar i handlingen av bidragsgivningen.

Remissinstanserna: *LO, Svenska Byggnadsarbetareförbundet* samt *Kungsbacka, Gävle och Stockholms kommuner* har ifrågasatt om storleken på de föreslagna åtgärderna är tillräckliga. *Studentorganisationer* och *studentbostadsföretag* ställer sig avvisande till att det särskilda investeringsbidraget för byggande av studentbostäder skall upphöra. *Länsstyrelsen i Blekinge län* motsätter sig att bidragsnivån reduceras och anför att varje form av stimulansåtgärd måste vara förutsägbar.

Skälen för regeringens bedömning: Införandet av den nya investeringsstimulansen föranleder överväganden om förändringar i befintliga bidrag till de boendeformer som regeringen har pekat ut som särskilt angelägna.

Skälet till att beslutet om investeringsbidrag bör återkallas är att förutsättningarna skall vara neutrala med hänsyn till när en ansökan om stöd till ett byggprojekt inkommer. Ett projekt som beviljats investeringsbidrag enligt nu gällande regler bör inte få ett större totalt ekonomiskt stöd än ett projekt för vilket kreditering av skattekontot söks enligt de regler som föreslås i denna proposition.

Investeringsbidraget till hyresbostäder kommer att existera vid sidan av och oberoende av den nya stimulansen. Det finns dock inget som hindrar att en fastighetsägare med avsedd inriktning på byggprojektet blir berättigad till båda dessa stimulanser, vilket ger största ekonomiska utdelning. I likhet med den nya investeringsstimulansen bör det befintliga investeringsbidraget kompletteras med regler som styr byggnadsprojekt mot ett mer hållbart byggande. Samma regler bör gälla för investerings-

bidraget som för den nya investeringsstimulansen. Investeringsbidrag bör därför inte beviljas till projekt som strider mot bidragets syfte genom att den kalkylerade boendekostnaden är alltför hög i förhållande till de nivåer som ovan angetts som rimliga eller för att projektet främst omfattar större bostäder.

Det är önskvärt att investeringsbidraget kan sökas för så många byggprojekt som möjligt. Eftersom investeringsbidraget är rambegränsat bör bidragsnivån reduceras för sådana bostäder som även får den nya stimulansen. För sådana lägenheter bör det befintliga investeringsbidraget till byggande av hyresbostäder reduceras till 40 procent av dagens nivå. Ansökan till den föreslagna stimulansåtgärden bör utformas så att det klart framgår att sökanden även medger att redan beviljade investeringsbidrag skall reduceras. Detta innebär att bidrag kommer att lämnas med 6 procent av det bidragsunderlag för bostadsbyggnadssubvention som beräknas enligt 10 § förordningen (1992:986) om statlig bostadsbyggnadssubvention, dock med högst 36 000 kronor per lägenhet. I Göteborgs- och Malmöregionerna får bidragsandelen höjas med upp till två procentenheter, dock högst till 48 000 kronor per lägenhet. I Stockholmsregionen (Stockholms län och Uppsala kommun) får bidragsandelen höjas med upp till fyra procentenheter, dock högst till 60 000 kronor per lägenhet.

Om investeringsbidraget reduceras till 40 procent blir det för den fastighetsägare som får både den nya stimulansen och det reducerade investeringsbidraget – räknat på en lägenhet på 60 m² med maximalt stöd – en nettoökning av det totala tillfälliga investeringsstödet med 40 procent, dvs. upp till 1 000 kr/m² i Stockholm, 800 kr/m² i Göteborg och Malmö samt ca 600 kr/m² i övriga landet.

Om reglerna för att få de olika stöden samordnas och flertalet fastighetsägare söker både den nya stimulansen och det befintliga investeringsbidraget är det mindre lämpligt att ha två olika administrativa rutiner för hur beslut fattas. Beslutshanteringen för investeringsbidraget bör därför förenklas så att länsstyrelserna kan bedöma varje enskilt ärende för sig. Detta innebär att nuvarande ordning med tre beslutstillfällen per år bör upphöra. Därmed kan länsstyrelserna för varje enskilt projekt samordna besluten om räntebidrag, investeringsbidrag och den nya investeringsstimulansen. I stället bör krav på rimliga boendekostnader på samma sätt som för den nya investeringsstimulansen införas tillsammans med en möjlighet att helt avslå ansökningar avseende projekt som inte uppfyller de krav som ställs, inte minst genom att de kalkylerade inflyttningshyrorna blir alltför höga eller därför att det inte finns en miljöplan eller annat jämförbart underlag som styrker att projektet är långsiktigt hållbart.

För studentbostäder kommer den nya stimulansen att innebära en kraftig förbättring jämfört med i dag. Förändrade byggregler har tidigare bidragit till att sänka kostnaderna för att bygga studentbostäder. Det befintliga investeringsbidraget till anordnande av studentbostäder bör därför upphöra.

Beträffande de nuvarande investeringsbidragen för byggande av hyres- och studentbostäder gör regeringen bedömningen att förändringarna bör träda i kraft samtidigt som den nya stimulansen. För att inte aktörerna på byggmarknaden skall skjuta upp beslut om investeringar för att få del av den nya investeringsstimulansen bör även de fastighetsägare

som innan den nya lagen trätt i kraft beviljats investeringsbidrag för projekt som påbörjats den 1 januari 2003 eller senare ha möjlighet att ansöka om investeringsstimulansen. Det innebär samtidigt att bidragsbeslutet återkallas och – beträffande hyresbostäder – ersätts med ett nytt beslut om reducerat investeringsbidrag. Detta förutsätter dock att projekten också uppfyller syftet med och villkoren för den krediteringen.

5.5 Förfarandet

Regeringens bedömning: Ansökan om investeringsstimulansen bör ges in till och prövas av länsstyrelsen. Länsstyrelsen bör till Riksskatteverket lämna de uppgifter som behövs för att fastighetsägarens skattekonto skall kunna krediteras.

Bedömningarna i promemorian: Överensstämmer i huvudsak med regeringens.

Remissinstanserna: *Länsstyrelserna i Jönköpings respektive Västra Götalands län* ställer sig frågande inför omfattningen av länsstyrelsernas tillsynsansvar.

Skälen för regeringens bedömning: Det befintliga investeringsbidraget för bostäder som upplåts med hyresrätt handläggs av länsstyrelserna. För att skapa en enhetlig hantering av de två formerna av ekonomisk stimulans och ge möjlighet till uppföljning och framtagning av statistik bör länsstyrelserna bli kontroll- och beslutsinstans även för de här föreslagna åtgärderna.

Länsstyrelserna har redan i dag ansvar för att följa och kontrollera de ärenden som berör de olika formerna av statligt stöd, inte minst gäller detta de befintliga investeringsbidragen. Länsstyrelserna förväntas inte årligen kräva in uppgifter om t.ex. hyresförändringar och ägarskiften. Däremot har myndigheterna ett ansvar att följa upp och kontrollera förhållandena om misstanke uppstår, eventuellt efter en anmälan, att fastighetsägaren inte längre följer de villkor som sattes upp då stöd beviljades. Sannolikt uppmärksammar också hyresgästerna och deras organisationer sådana förändringar.

När byggprojektet är färdigställt beslutar länsstyrelsen efter ansökan av fastighetsägaren om storleken på investeringsstimulansen och lämnar därefter underlag till Riksskatteverket så att kreditering av det aktuella företags skattekonto kan ske. Kreditering bör lämpligen ske vid samma tidpunkt i månaden då arbetsgivaravgifter m.m. skall betalas in. Genom detta uppnås att dessa avgifter omedelbart kan kvittas mot det krediterade beloppet. Om ett överskott uppstår på kontot vid månadens slut kan detta utbetalas till fastighetsägaren, om särskilda skäl finns och om denne begär det. Förfarandet innebär sammantaget att den nya stimulansen bör komma fastighetsägaren till godo ungefär vid samma tid som eventuellt investeringsbidrag utbetalas.

Det är angeläget att statens resurser används på det sätt som är avsett. Om ett projekt som fått investeringsstimulansen inte längre uppfyller de villkor som ställdes då medel beviljades bör länsstyrelsen kunna ompröva sitt tidigare beslut, varvid frågan om återkrav kan komma att aktualiseras.

För att investeringsstimulansen skall komma avsett ändamål till del bör mottagaren skriftligen utfästa sig att använda de bostäder som stimulansen avser för de ändamål och i enlighet med de villkor som förutsattes när stödet beviljades. För att överlåtaren av en fastighet inte skall försätta sig i en situation där han tvingas till återbetalning på grund av förvärvarens ändrade användning är det viktigt att bostädernas användning regleras vid överlåtelsen.

I villkoren för att få investeringsstimulansen ingår även att den kalkylerade inflyttningshyran skall vara långsiktigt hållbar. Skulle hyrorna under de första tio åren efter inflyttningen höjas kraftigt i jämförelse med andra hyror bör detta kunna utgöra en grund för att det utbetalade beloppet återkrävs.

Kammarrätten i Göteborg har påtalat att investeringsstimulansen kan uppgå till betydande belopp och att ett återkrav kan bli ekonomiskt kännbart för den enskilde fastighetsägaren. Kammarrätten menar att det inte kan uteslutas att rätten till ett bidrag som det föreslagna är att betrakta som en civil rättighet enligt artikel 6 i Europakonventionen och att det därför krävs att den enskilde kan få sin sak prövad i domstol (jmf NJA 1994, s. 657 och RÅ 1995, ref. 58). Det är här fråga om två olika beslut, dels beslutet om att fastighetsägaren skall beviljas den nya investeringsstimulansen, dels beslutet om återkrav.

När det gäller frågan om överklagande avser regeringen att ta frågan under övervägande i samband med utarbetandet av den förordning som skall reglera investeringsstimulansen.

6 Ikraftträdande

Regeringens förslag: Regeringen ges bemyndigande att besluta när den föreslagna lagen om kreditering på skattekonto skall träda i kraft.

Förslagen i promemorian: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Inga erinringar har framförts mot förslaget.

Skälen för regeringens förslag: Regeringen avser att fatta beslut om att förordningen om den nya investeringsstimulansen skall träda i kraft den 1 juli 2003. Förslagen i denna proposition har dock anmälts till Europeiska kommissionen för godkännande i enlighet med EG-fördragets artikel 88.3. Ett sådant godkännande måste erhållas innan reglerna kan träda i kraft. Godkännande förutsätts kunna ske i sådan tid att såväl lagen om kreditering på skattekontot som den tänkta förordningen kan träda i kraft vid nämnda tidpunkt. Det går dock inte att med säkerhet ange när ett godkännande kan föreligga. Det finns en risk för att ett godkännande lämnas senare än riksdagens beslut och att den föreslagna ikraftträdandetidpunkten inte kan hållas. Detta innebär att det inte går att säkert ange en tidpunkt för när den föreslagna lagen om kreditering skall träda i kraft.

Då det är fråga om en tillfällig och tidsbegränsad stimulans som administrativt i hög grad kommer att samordnas med nuvarande investeringsbidrag är det angeläget att lagen kan träda i kraft så snart som möjligt efter det att kommissionen gett sitt godkännande.

Med hänsyn till detta är det lämpligast att i lagen bemyndiga regeringen att bestämma dagen för ikraftträdandet.

Tidpunkten för ikraftträdandet får dock endast betydelse för det datum då kreditering på skattekontot tidigast kan ske.

7 Kostnader och andra konsekvenser av förslagen

7.1 Ekonomiska konsekvenser i huvuddrag

De statsfinansiella effekterna beror dels på hur många bostäder som kommer att påbörjas under perioden 2003–2006 med hjälp av möjligheten till den nya investeringsstimulansen, dels på i vilken mån annat byggande – som inte får del av de föreslagna åtgärderna – trängs undan.

Om målet om byggande av 120 000 bostäder uppfylls och hela ökningen jämfört med Boverkets prognoser består av stödberättigat byggande, beräknas statsbudgeteffekten för perioden 2003–2008 bli ca 4,3 miljarder kronor. Bedömningen utgår från att det stödberättigade byggandet kommer till stånd genom en omfördelning av resurserna inom byggsektorn från annat byggande.

De föreslagna förändringarna innebär delvis nya inslag i de arbetsuppgifter som utförs av länsstyrelserna. Vid handläggningen har man att bedöma det underlag som avser inte bara produktionskostnaderna utan också mervärdesskatt, miljöaspekter m.m. Boverket och Statskontoret har anfört att en utvärdering bör göras. Regeringen avser att återkomma i den ekonomiska vårpropositionen till frågan om eventuellt resurstillskott för utvärdering och kompetensuppbyggnad.

7.2 Allmänt

I detta avsnitt redogörs för de ekonomiska konsekvenserna för bostadsföretagen och hyresgästerna av ett reformerat system för att stimulera byggandet av vissa bostäder.

Krediteringen av skattekontot grundar sig beräkningstekniskt på den ingående mervärdesskatten och föreslås motsvara skillnaden mellan en skattesats på 25 procent och 6 procent. I beräkningarna av kostnaderna för den föreslagna krediteringen används medianproduktionskostnaden per kvadratmeter för de hyresbostäder som beviljats det nuvarande investeringsbidraget. I den totala produktionskostnaden ingår även kostnader, bl.a. för mark, som inte är belagda med mervärdesskatt. De kostnader som inte är belagda med mervärdesskatt antas utgöra en sjättedel av den totala produktionskostnaden.

Möjligheten till kreditering av skattekontot ger i sig i det närmaste lika mycket i stöd per lägenhet som dagens investeringsbidrag. I kombination med en reducering av det nuvarande investeringsbidraget till 40 procent kan det innebära ett stöd tillskott med ca 25–40 procent för de projekt som får båda stöden. Krediteringen av skattekontot för hyres- och studentbostäder görs för lägenheter upp till 70 m², dock endast för 60 m² och med

ett takbelopp per kvadratmeter. Takbeloppet är för Stockholmsregionen 2 500 kr/m², för Göteborgs- och Malmöregionerna 2 000 kr/m² och för övriga riket 1 500 kr/m².

Ett av regeringens mål för bostadspolitiken är att hålla nere boendekostnaderna. Incitament till att sänka hyran ges via den urvalsprocess som sker av länsstyrelserna. Låg hyra är ett viktigt kriterium för att beviljas investeringsbidrag och/eller den i denna promemoria föreslagna krediteringen. I avsnitt 5.1 förs en diskussion om rimliga boendekostnader i nybyggda hyresbostäder. De där angivna nivåerna bör betraktas som riktmärken när statliga medel fördelas. Mot bakgrund av ovan förda resonemang bör boendekostnaden sjunka.

De sänkta produktionskostnader som ett ökat stöd för hyresbostäder medför innebär en sänkning av fastighetsägarens kapitalkostnader, som i sin tur kan möjliggöra en hyressänkning. Produktionskostnaderna varierar dock mellan olika delar av landet och i olika lägen, varför utrymmet för hyressänkningar också kommer att variera. I en lägenhet om 60 m² kan det föreslagna stödet (reducerat investeringsbidrag och den nya investeringsstimulansen) innebära en minskad hyreskostnad upp till 300–400 kronor per månad i jämförelse med fullt investeringsbidrag. Även för studentbostäderna bör en sänkning av hyresnivåerna bli möjlig. För en studentlägenhet om 25 m² kan förslaget innebära en minskad hyreskostnad på upp till ca 200 kronor per månad i jämförelse med dagens investeringsbidrag.

7.3 Tillgången till arbetskraft

Enligt Sveriges Byggindustrier minskade nyföretagandet i byggbranschen med 7 procent under 2001 jämfört med året innan. Trots detta startade 3 282 nya företag under 2001, vilka tillsammans sysselsatte knappt 3 500 personer, vilket motsvarar ca 3 procent av sysselsättningen inom byggbranschen. Resurstillgången inom byggsektorn är inte statisk. En ökad efterfrågan medför att stagnationen för nyföretagandet inom byggsektorn kan brytas, samtidigt som möjligheterna ökar för mindre och medelstora företag att expandera.

I dag är arbetslösheten bland byggnadsarbetare låg i storstadsregionerna där byggbehovet är som störst. Under den senaste tiden har vissa bedömare befarat att arbetslösheten kommer att stiga i storstadsregionerna som en konsekvens av en kraftig minskning av kontorsbyggandet under det senaste året. Under hösten 2002 ökade, enligt nationalräkenskaperna och SCB:s arbetskraftsundersökningar, i stället antalet anställda i byggbranschen. Samtidigt kom dock allt fler uppgifter om varsel och neddragningar och under vintern 2002/2003 har byggandet gått ner och andelen arbetslösa ökat. Förväntningarna inom byggsektorn är fortsatt dämpade. Sannolikt kommer byggandet av exempelvis kommersiella lokaler fortsätta att avta den närmaste tiden eftersom efterfrågan på dessa har minskat markant.

På kort sikt är således den totala tillgången på arbetskraft inom sektorn inte något problem, förutsatt att den lediga kapacitet som finns kommer till användning där det finns störst behov, dvs. i tillväxtregionerna. Satsningen på hyres- och studentbostäder bidrar till att de resurser

som blir lediga genom ett minskat byggande av kommersiella lokaler och anläggningar kommer till användning. Viss ledig kapacitet finns även i landet utanför tillväxtregionerna. I januari i år var 11,7 procent av medlemmarna i Byggnadsarbetarnas arbetslöshetskassa arbetslösa. Endast i Stockholms län var andelen arbetslösa lägre än 7 procent. Till detta kommer att 1,4 procent omfattades av arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Delvis är detta resultatet av en naturlig säsongsvariation. Arbetslösheten ökade dock jämfört med december 2001, då andelen arbetslösa uppgick till 10,2 procent. I en prognos från Svenska Byggnadsarbetareförbundet bedöms arbetslösheten i februari 2003 uppgå till 9 procent för att till maj samma år sjunka till 8 procent. En prognos i februari i år från branschorganisationen Svensk teknik och design visar att arkitekt- och teknik-konsultföretagens ordergång bromsats. Sammantaget med att bostadsbristen består tyder detta på att de föreslagna åtgärderna ligger rätt i tiden. Risken för en omedelbar överhettning till följd av ökat bostadsbyggande torde vara mycket begränsade. De i propositionen föreslagna åtgärderna för att stimulera bostadsbyggandet kan i stället verksamt bidra till att begränsa arbetslösheten inom byggsektorn och därmed också hålla nere behovet av ökade arbetsmarknadspolitiska åtgärder. De statsfinansiella kostnaderna torde minska i samma utsträckning som det är ledig kapacitet som tas i anspråk.

På längre sikt står dock branschen inför en stor utmaning för att klara arbetskraftsförsörjningen. SCB:s mer långsiktiga undersökningar av arbetskraften inom byggbranschen som helhet tyder på att det råder strukturell brist på arbetskraft inom stora delar av branschen.

Enligt Arbetsmarknadsstyrelsen är byggsektorn en av de branscher som påverkas mest av pensionsavgångarna från arbetsmarknaden. Till sammans med de planerade infrastruktursatsningarna innebär det ett behov av 176 000 bygg- och anläggningsarbetare fram till 2015. Samtidigt innebär detta att branschen bör ha stora möjligheter att bli ett intressant alternativ för de ungdomar som under de närmaste åren kommer att stå inför sitt yrkessval. Dessa långsiktiga bedömningar påverkar dock inte resurstillgången nämnvärt under den kommande fyraårsperioden.

7.4 Statsfinansiella effekter

Beräkningarna i detta avsnitt grundar sig på Boverkets prognos baserad på nuvarande stödsystem. I denna bedöms att ca 95 000 bostäder kommer att byggas under perioden 2003–2006. Regeringens målsättning förutsätter således att åtgärder vidtas så att det byggs ytterligare ca 25 000 lägenheter. Det här redovisade förslaget utgör en sådan åtgärd. Ökade statliga ekonomiska stimulanser är dock inte tillräckligt för att regeringens målsättning för bostadsbyggandet under den aktuella perioden skall uppnås. Minst lika viktigt är att kommunerna tar ett ansvar för bostadsförsörjningen, bl.a. genom en aktiv markpolitik. En god planberedskap är också av stor betydelse för bostadsbyggandet.

En ny stimulans för viss byggnation av det slag som redovisats i denna proposition innebär en negativ påverkan på statsbudgeten i form av ett visst inkomstbortfall. Den totala statsfinansiella kostnaden beror bl.a. på omfattningen av det byggande som blir föremål för de föreslagna åtgärd-

erna. Detta beror i sin tur på vilka övriga insatser som görs för att få till stånd ett ökat bostadsbyggande. Av betydelse är också i vilken utsträckning det byggande som tillkommer genom denna och andra åtgärder medför undanträngning av sådant byggande som inte är berättigat till den nya investeringsstimulansen, t.ex. kommersiella lokaler.

För de lägenheter som enligt Boverkets prognos skulle ha byggts med nuvarande stödsystem motsvarar intäktsbortfallet 76 procent av den utgående mervärdesskatten för varje ny lägenhet. Den statsfinansiella effekten beror på om det finns lediga resurser i byggsektorn eller om detta byggande kommer till stånd genom undanträngning av annat byggande. Om det nytillkomna bostadsbyggandet kommer till stånd genom undanträngning av annat byggande, t.ex. kommersiella lokaler, består den offentlig-finansiella kostnaden – vid den föreslagna nivån på krediteringen av skattekontot – av ett intäktsbortfall motsvarande 76 procent av den utgående mervärdesskatten också för de nytillkommande lägenheterna. I den mån det finns lediga resurser i byggbranschen medför dock de nytillkommande lägenheterna att de totala kostnaderna för den här föreslagna åtgärden reduceras.

Beräkningarna av den offentlig-finansiella kostnaden för den föreslagna stimulansen utgår från att andra kompletterande åtgärder kommer att vidtas så att regeringens målsättning för bostadsbyggandet uppnås. Vidare antas att 75 procent av de hyresbostäder som tillkommer uppfyller kriterierna för det nya stödet.

Vid ett antagande om fullt kapacitetsutnyttjande sker ett ökat byggande av hyreslägenheter och studentbostäder på bekostnad av andra byggprojekt. Dessa förutsättningar ger vad som är att betrakta som den maximala offentlig-finansiella kostnaden för den nya investeringsstimulansen. Den motsvaras av ett totalt skattebortfall på 4,3 miljarder kronor. Större delen av det totala intäktsbortfallet avser den grundkostnad som uppstår för projekt som, enligt Boverkets prognos, skulle komma till stånd även utan dessa åtgärder. Kostnaden för att hålla nere hyran i dessa projekt beräknas uppgå till 2,8 miljarder kronor. Detta innebär att resterande 1,5 miljarder kronor utgör kostnaden för den effektiva delen av åtgärden, dvs. den del som genererar det avsedda lägenhetstillskottet.

Storleken på statens intäktsförluster för undanträngt kommersiellt byggande beror på i vilken omfattning som detta byggande inte alls kommer till stånd eller bara senareläggs till följd av den ökade konkurrensen om byggresurser. För projekt som skjuts upp består den statsfinansiella kostnaden av räntekostnaden för den tid som inbetalningen av mervärdesskatt senareläggs.

I den mån åtgärden medför att ledig kapacitet i byggbranschen tas i anspråk reduceras den offentlig-finansiella kostnaden för den nya stimulansen av tre skäl. För det första medför tillskottet av bostäder ökade mervärdesskatteintäkter som, efter avräkning för de belopp som krediteras fastighetsägarnas skattekonton, netto motsvarar 6 procent av underlaget. För det andra tillkommer intäkter från den del av nytillskottet av hyresbostäder som är över 70 m² och därmed inte berättigade till det nya stödet. För det tredje ger den ökade sysselsättning som därmed följer intäkter i form av ökade arbetsgivaravgifter och inkomstskatteintäkter samt minskad utbetalning av arbetslöshetsersättning. Om regeringens målsättning för bostadsbyggandet under perioden skulle uppnås genom att en-

bart lediga resurser tas i anspråk för det byggande som ligger utöver Boverkets prognos skulle det totala intäktsbortfallet i stället stanna vid 1,7 miljarder kronor. Därtill kommer de offentlig-finansiella effekterna av ökad sysselsättning, som kan innebära att intäktsbortfallet minskar ytterligare något.

Dessa positiva effekter på statsbudgeten är dock osäkra och har därför inte inkluderats i regeringens samlade bedömning av åtgärdens statsfinansiella konsekvenser. Den totala nettobelastningen på statsbudgeten förutsätts därför uppgå till 4,3 miljarder kronor. I den mån byggkonjunkturen blir fortsatt svag under den aktuella tidshorisonten eller regeringens målsättning för bostadsbyggandet inte uppnås kommer dock de statsfinansiella kostnaderna att bli lägre.

Den årliga budgetbelastningen beror dels på hur byggandet under den kommande fyraårsperioden fördelas, dels på den genomsnittliga byggtiden och därmed eftersläpningen från påbörjande till kreditering av skattekontot. Till den genomsnittliga byggtiden för en bostadslägenhet på ca 9 månader, kommer fastighetsägarens, länsstyrelsens respektive Riksskatteverkets administration kring ansökan, kontroll och verkställande av själva krediteringen. Det innebär att vissa projekt som påbörjats i januari 2003 kan tänkas föranleda kreditering av skattekontot under innevarande år, medan byggprojekt som påbörjas sent 2006 kan föranleda kreditering under 2007, i vissa fall även under 2008. Det sistnämnda antas dock ske i blygsam omfattning med marginell inverkan på statsbudgeten för 2008.

Boverkets senaste bedömningar, liksom signaler från byggbranschen, tyder på att byggandet kan komma att ta fart först senare under 2003. Totalt kommer sannolikt antalet påbörjade lägenheter inte att överstiga vad som påbörjades under 2002. Det befintliga investeringsbidraget är ram begränsat och ytterligare medel kommer inte att tillföras anslaget. Med de förändringar som föreslås i förevarande proposition kommer anslaget att fördelas till de ansökningar som inkommer först, under förutsättning att villkoren i övrigt är uppfyllda. Det är också sannolikt att många fastighetsägare kommer att försöka komplettera krediteringen av skattekontot med investeringsbidrag. Detta talar för att antalet påbörjade byggprojekt kan komma att öka snabbt. Således kan en relativt stor andel av byggprojekten förväntas komma till stånd under första halvan av perioden 2003–2006.

Mot denna bakgrund är regeringens bedömning att ca 130 miljoner kronor av det totala stödbeloppet på 4,3 miljarder kronor avser stöd som krediteras under 2003. Ca 1,3 miljarder kronor avser 2004 medan resterande belopp kommer krediteras under perioden 2005–2008.

7.5 Myndigheter

De föreslagna förändringarna har direkta konsekvenser för länsstyrelserna, Boverket och Riksskatteverket.

Länsstyrelserna skall administrera de inkomna ansökningarna om investeringsbidraget respektive den nya investeringsstimulansen. För hyresbostädernas del kan de tillkommande uppgifterna till viss del samordnas med beslut om investeringsbidrag. För studentbostäder blir det endast fråga om ett byte av modell för erhållande av statliga stimulanser.

Omfattningen av dessa uppgifter bedöms dock inte bli större än att de kan rymmas inom ramen för länsstyrelsernas befintliga resurser. Ytterligare resurser med anledning av de föreslagna åtgärderna föreslås inte.

Boverket skall informera om hur stödformerna fungerar, ta fram material och blanketter, följa och analysera antalet ärenden, etc. Vad gäller studentbostäder blir merarbetet i stort sett fråga om en engångsinsats i samband med övergången från det nuvarande investeringsbidraget till den nya investeringsstimulansen. För hyresbostäder tillkommer den nya stimulansen. För hyresbostäderna kan en viss samordning ske med hanteringen av det nuvarande investeringsbidraget.

I de administrativa rutinerna bör skal- och samordningsfördelar finnas när det gäller hur de olika åtgärderna administreras och följs upp. En stor del av det merarbete som uppkommer till följd av förändringarna består i engångsinsatser i samband med omställningen. Dessa bör dock kunna rymmas inom ramen för befintliga resurser. Ytterligare resurser med anledning av de förändrade administrativa rutinerna föreslås därför inte. Som såväl flera *länsstyrelser* som *Riksskatteverket* har påpekat är det viktigt att den handläggande personalen har nödvändig kompetens. Detta är i linje med att de statliga myndigheterna skall bedriva sin verksamhet med hög kompetens. Regeringen avser att återkomma i den ekonomiska vårpropositionen till frågan om eventuellt resurstillskott för dels kompetensuppbyggnad, dels utvärdering av de senaste årens insatser för att öka bostadsbyggandet.

Riksskatteverket skall administrera krediteringen av berörda företags skattekonton. Verket utför redan i dag en stor mängd krediteringar genom datakörningar. I syfte att begränsa de administrativa kostnaderna förutsätts länsstyrelserna lämna nödvändiga uppgifter till RSV via data-media. Den insats som krävs för den kreditering som skall göras för den nya investeringsstimulansen ryms inom befintliga resurser.

Sammanfattning av promemorian Investeringsstöd till visst bostadsbyggande

I promemorian konstateras att en sänkning av mervärdesskattesatsen på byggande inte är en lämplig lösning för att åstadkomma den avsedda stimuleringen av bostadsbyggandet. Omfattningen av en sådan åtgärd begränsas genom EG-lagstiftningen. Därutöver finns det omständigheter förknippade med mervärdesskattesystemets konstruktion som gör det mindre lämpligt att införa en reducerad skattesats på byggande.

I promemorian föreslås i stället en annan åtgärd som minskar fastighetsägarens faktiska produktionskostnad vid nyproduktion av mindre hyreslägenheter och anordnande av nya studentbostäder. Underlaget för åtgärden föreslås vara den mervärdesskatt som berörda fastighetsägare betalat men inte kunnat dra av. Om denna metod används kan åtgärden riktas mot de projekt som skall gynnas, i detta fall mindre hyresrätter och studentbostäder. Åtgärden har fördelen att den kommer fastighetsägaren tillgodo direkt.

Detta kan åstadkommas genom att fastighetsägarna tillgodoförs en del av den mervärdesskattkostnad som ingår i betalningen för utförda tjänster genom kreditering på sådant skattekonto som har upprättats för dem enligt 3 kap. 5 § skattebetalningslagen. Detsamma gäller kostnader för uttagsbeskattning på tjänster som utförts med egna anställda. Det är en metod som har använts tidigare, t.ex. lagen (2001:759) om kreditering av anställningsstöd och sjöfartsstöd på skattekonto samt lagen (2002:179) om kreditering på skattekonto av tillfälligt sysselsättningsstöd till kommuner och landsting.

Kostnadsminskningen föreslås uppgå till ett belopp som motsvarar den sänkning av mervärdesskattkostnaden som skulle ha uppkommit om mervärdesskatten för inköp av varor och tjänster utgjort 6 procent i stället för 25 procent. Ett tak för hur stor kostnadsminskningen kan bli per lägenhet föreslås.

För såväl hyres- som studentbostäder föreslås att kostnadsminskningen per lägenhet blir högst 150 000 kronor i Stockholmsregionen, 120 000 kronor i Göteborgs- och Malmöregionerna samt 90 000 kronor per lägenhet i övriga tillväxtregioner. Åtgärden föreslås endast avse lägenheter som är 60 m² eller mindre.

En förutsättning är att projekten inte strider mot intentionerna bakom åtgärderna genom att den kalkylerade hyresnivån är högre än vad som kan anses rimligt.

För hyresbostäder som kommer i åtnjutande av den föreslagna kostnadsminskningen reduceras det nuvarande investeringsbidraget per lägenhet till 40 procent av den nuvarande bidragsnivån.

För studentbostäder föreslås särskilt att kostnadsminskningen per lägenhet blir högst 60 000 kronor i Stockholmsregionen, 50 000 kronor i Göteborgs- och Malmöregionerna, samt 40 000 kronor i övriga riket. Det nuvarande investeringsbidraget för studentbostäder föreslås upphöra i och med att promemorians förslag genomförs.

När det gäller kategoribostäder menar man i promemorian att behovet av ökat byggande av andra former av kategoriboende än studentbostäder,

särskilt äldreboende och bostäder för hemlösa, bör övervägas ytterligare.

En förutsättning för att kunna få det föreslagna stödet är att den sökande visar att projektet bidrar till ett långsiktigt hållbart byggande. Dessutom bör inte bidrag ges till projekt med direktverkande elvärme.

Länsstyrelserna blir kontroll- och beslutsinstans. Länsstyrelsernas beslut kan överklagas till Boverket, som är sista instans.

Lagen föreslås tillämpad på projekt som påbörjas under perioden 1 januari 2003—31 december 2006.

Lagförslag i promemorian Investeringsstöd till visst bostadsbyggande

Prop. 2002/03:98
Bilaga 2

Förslag till lag om kreditering på skattekonto av tillfälligt investeringsstöd till visst bostadsbyggande

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Tillfälligt investeringsstöd till visst bostadsbyggande som beslutats av länsstyrelse skall tillgodoföras fastighetsägarna genom kreditering på sådant skattekonto som har upprättats för dem enligt 3 kap. 5 § skattebetalningslagen (1997:483).

2 § Regeringen meddelar närmare föreskrifter om det stöd enligt 1 § som skall krediteras skattekontona.

Denna lag träder i kraft den dag regeringen bestämmer.

Förteckning över remissinstanser

Prop. 2002/03:98
Bilaga 3

Yttrande över promemorian Investeringsstöd till visst bostadsbyggande har efter remiss lämnats av: Kammarrätten i Göteborg, Hyresnämnden i Stockholm, Statskontoret, Riksskatteverket, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Jönköpings län, Länsstyrelsen i Blekinge län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Västernorrlands län, Boverket, Arbetsmarknadsstyrelsen, Konkurrensverket, Stockholms kommun, Linköpings kommun, Kungsbacka kommun, Gävle kommun, Svenska Kommunförbundet, Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag (SABO), Fastighetsägarna Sverige, Sveriges Byggindustrier, Svenska Byggnadsarbetareförbundet gemensamt med SIF, LO, Hyresgästföreningen Riksförbundet och Svenska Studentbostadsföreningen.

Yttranden har vidare inkommit från Parkängen studentbostäder, Hofors kommun, Uppsala Studentkår, Hyresgästföreningen Uppsala Studentbostäder, Studentstaden i Uppsala AB, Stiftelsen Östgotagården, BoKlok HB, SACO Studentråd, Uppsala kommun, HSB Riksförbund, Sveriges förenade studentkårer, Länsstyrelsen i Västmanlands län, Stockholms studentkårers centralorganisation, Uppsala Universitet och Västerås kommun.

TCO har meddelat att man avstår från att yttra sig.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 13 mars 2003

Närvarande: statsministern Persson, ordförande, och statsråden Winberg, Ulvskog, Lindh, Pagrotsky, Östros, Messing, Engqvist, Lövdén, Ringholm, Bodström, Karlsson J. O., Sommestad, Karlsson H., Lund, Andnor, Johansson, Hallengren, Björklund

Föredragande: statsrådet Lövdén

Regeringen beslutar proposition 2002/03:98 Åtgärder för att främja byggande av mindre hyresbostäder och studentbostäder.