

EU och kommunernas bostadspolitik

*Betänkande av
utredningen EU & kommunernas bostadspolitik*

Stockholm 2015



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2015:58

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst.
Beställningsadress: Fritzes kundtjänst, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Webbplats: fritzes.se

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför.

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02)

En kort handledning för dem som ska svara på remiss. Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remiss.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet.

Omslag: Elanders Sverige AB.

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2015.

ISBN 978-91-38-24311-4

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Mehmet Kaplan

Regeringen beslutade den 13 juni 2013 att uppdra åt en särskild utredare att utreda de EU-rättsliga förutsättningarna för kommunal bostadspolitik.

Den 14 juni 2013 förordnades hovrättsrådet Martin Nilsson som särskild utredare.

Den 3 oktober 2013 förordnades som experter i utredningen statsstödsexperten Peter Blomquist, Tillväxtverket, förbundsjuristen Per Henningsson, Sveriges Kommuner och Landsting, verkställande direktören Ann Irebo, HSB Skåne, professorn Hans Lind, KTH, näringspolitiska chefen Martin Lindvall, Fastighetsägarna Sverige, utredningsansvarige Jörgen Mark-Nielsen, SABO, förbundsjuristen Per-Gunnar Nyström, Hyresgästföreningen Riksförbundet, EU-advokaten Ida Otken Eriksson, Advokatfirman Öberg & Associés AB, utvecklingsledaren Rolf Westerlund, Boverket. Samma dag förordnades som sakkunniga i utredningen kanslirådet Linda Broström, ämnesrådet Hans Hagelin, departementssekreteraren Elin Persson, departementssekreteraren Stefan Sagebro och ämnesrådet K A Stefan Svensson. Departementssekreteraren Märten Hyltner förordnades som sakkunnig i utredningen från och med den 5 februari 2015. Den 4 mars 2015 entledigades kanslirådet Linda Broström och departementssekreteraren Stefan Sagebro.

Som sekreterare i utredningen anställdes från och med den 1 augusti 2013 jur. kand. Magnus Lindbäck.

Arbetet har bedrivits i nära samråd med experterna och de sakkunniga. Vi använder därför vi-form i betänkandet. Experterna och de sakkunniga har också ställt sig bakom de redovisade förslagen och övervägandena, med de undantag som framgår av särskilda yttranden av Martin Lindvall, Jörgen Mark-Nielsen och Per-Gunnar Nyström.

Utredningen har antagit namnet EU & kommunernas bostadspolitik.

Utredningen får härmed överlämna betänkandet *EU och kommunernas bostadspolitik*, SOU 2015:58. Uppdraget är därmed slutfört.

Stockholm i juni 2015

Martin Nilsson

/Magnus Lindbäck

Innehåll

Sammanfattning	17
1 Författningsförslag	27
1.1 Förslag till förordning om statligt stöd till vissa kommunala åtaganden för boendet på svaga bostadsmarknader m.m.....	27
2 Inledning	33
2.1 Direktiven.....	33
2.1.1 Bakgrund till uppdraget	34
2.2 Avgränsning	37
2.3 Utredningsarbetet.....	38
2.4 Betänkandets disposition.....	39
3 Bostadspolitisk bakgrund – det offentliga åtagandet	41
3.1 Inledning.....	41
3.2 Den svenska bostadspolitiken	41
3.2.1 Behov och efterfrågan	42
3.2.2 Kommunens roll.....	43
3.2.3 Offentlig finansiering på bostadsområdet	44
3.2.4 Erfarenheterna från 1990-talets finanskris.....	46
3.3 Kommunens verktyg för att säkerställa bostadsförsörjningen	48
3.3.1 Bostadsförsörjningslagen	48
3.3.2 Bostäder för de svagaste hushållen	51
3.3.3 Bostadsanpassningsbidrag.....	52

3.3.4	Kommunala garantier.....	53
3.3.5	Allmännyttig bostadsverksamhet	53
3.4	Allmän kommunal befogenhet och stöd till bostadsförsörjningsändamål	57
3.4.1	Kommunallagens förbud mot individuellt stöd till näringslivet.....	58
3.4.2	Tidigare speciallagstiftning om kommunal befogenhet att betala ut stöd för bostadsförsörjningsändamål.....	61
3.4.3	Förutsättningar för stöd till kommunala bostadsbolag och stiftelser efter 1993.....	61
3.4.4	Äldre praxis om kommunens befogenhet att ge stöd på bostadsområdet	62
3.4.5	Förutsättningarna för stöd till enskilda och till egna hem.....	64
3.5	Kommunsektorns ekonomi	64
3.5.1	Mål för den kommunala ekonomin.....	66
3.5.2	Resultatutvecklingen i kommunsektorn.....	67
3.5.3	Framtidsutmaningen.....	68
3.6	Kommunen som samhällsbyggare	69
3.6.1	Exploateringsavtal	70
3.6.2	Markanvisningar.....	71
3.7	Statens roll	72
3.7.1	Stödformer för konsumenter	73
3.7.2	Statliga kreditgarantier.....	75
3.7.3	Investeringsstöd till trygghetsboenden och särskilt boende.....	78
3.7.4	Bruksvärdes- och hyresförhandlingssystemet.....	80
3.8	Konkurrens- och statsstödspolitik	87
4	Bostadsmarknadens funktion	89
4.1	Inledning	89
4.2	Bostadsmarknaden.....	89
4.3	Efterfrågan på bostäder	93
4.3.1	Vem bor var?	94

4.3.2	Hushållens köpkraft i olika upplåtelseformer	95
4.3.3	Bostadskostnaderna i storstäderna	97
4.3.4	Betalningsförmåga, betalningsvilja & bostadsutgifter	100
4.4	Produktionen av nya bostäder	104
4.4.1	Boverkets prognos för bostadsbyggandet november 2014	105
4.4.2	Bostadsproduktion i mindre städer	107
4.4.3	Produktionskostnaden	107
4.4.4	Kommunernas markinnehav	112
4.5	Hyrorna	112
4.5.1	Hysesstatistik	112
4.5.2	Hysesvärdars principer för att fördela lägenheter	118
4.5.3	Kötid för hyresrätter	120
4.6	Underskott på bostäder	120
4.7	Förutsättningarna för bostadsproduktion i områden med låga marknadspriser	123
4.7.1	Bankernas långivning på landsbygden	124
4.7.2	Förutsättningarna för bostadsbyggande på orter med tillfällig efterfrågan – gruvorterna	126
4.8	Underhållsbehovet i äldre hyresbostadsfastigheter	129
4.9	Bostadssituationen för utsatta grupper	131
4.9.1	Hemlösa	134
4.9.2	Bostäder för ungdomar	135
4.9.3	Bostäder för nyanlända	136
4.9.4	Bostäder för äldre	138
5	EU:s statsstödsregler	143
5.1	Inledning	143
5.2	Terminologi	144
5.3	Syftet med statsstödsreglerna	145
5.4	Definitionen av statligt stöd	147

5.4.1	Av en medlemsstat eller med hjälp av statliga (allmänna) medel.....	148
5.4.2	Innebär ett gynnande	153
5.4.3	Når vissa företag eller viss produktion (selektivitet)	177
5.4.4	Hotar att snedvrیدا konkurrensen och påverka handeln.....	190
5.5	Tjänster av allmänt intresse.....	197
5.5.1	EU:s primärrättsliga bestämmelser	197
5.5.2	Innebörden av begreppen	199
5.5.3	Altmarkkriterierna	208
5.5.4	Förordningen om stöd av mindre betydelse som beviljas företag som tillhandahåller tjänster av allmänt ekonomiskt intresse	216
5.6	Stöd som undantas från anmälningsskyldigheten	217
5.6.1	Kommissionens beslut om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse	218
5.6.2	Det allmänna gruppundantaget	221
5.7	Stöd som efter anmälan kan godtas av Europeiska kommissionen.....	225
5.7.1	Principerna för kommissionens bedömning av ett stöds förenlighet med EUF-fördraget	228
5.7.2	Kommissionens beslut om stöd för bostadsförsörjningsåtgärder	230
5.7.3	Betydelsen av kommissionens meddelanden och riktlinjer.....	237
5.7.4	Särskilt om (räddnings- och) omstruktureringsstöd	240
5.7.5	Särskilt om stöd enligt unionens rambestämmelser för statligt stöd i form av ersättning för offentliga tjänster	247
5.7.6	Särskilt om regionalstöd	255
5.7.7	Förutsättningarna för att kommissionen ska godkänna stöd som inte omfattas av kommissionens riktlinjer	257
5.8	Lagen om insyn i vissa finansiella förbindelser, transparenslagen	258

5.9	Befintligt och nytt stöd	261
5.10	Otillåtet stöd	262
5.11	Handläggningen hos Europeiska kommissionen.....	263
5.11.1	Proceduren hos Europeiska kommissionen.....	265
5.11.2	Formellt granskningsförfarande	266
5.11.3	Procedurregler vid tillämpningen av den allmänna gruppundantagsförordningen	267
5.11.4	Europeiska kommissionens arbetssätt	267
5.12	Att överklaga Europeiska kommissionens beslut	269
5.12.1	Bevisbördan inför EU-domstolen och tribunalen	271
5.13	Ett riskbaserat förhållningssätt till statsstödsreglerna.....	272
6	Statligt stöd för vissa kommunala åtaganden för boendet.....	275
6.1	Inledning.....	275
6.2	Bostadskrisen under 1990-talet.....	275
6.3	Stödordningen om statligt stöd för vissa kommunala åtaganden för boendet	277
6.3.1	Statens Bostadsnämnds praxis	278
6.3.2	Stödutbetalningar	280
6.3.3	Utvärderingen av stöden	283
6.3.4	Senare stödgivning.....	285
7	Svaga bostadsmarknader	287
7.1	Inledning.....	287
7.2	Begreppet svaga bostadsmarknader	287
7.3	Sårbarheten hos de allmännyttiga bolagen på svaga marknader (2008).....	289
7.4	Svaga bostadsmarknader i dag och i framtiden	290
7.4.1	Metod.....	290
7.4.2	Teori	290

7.4.3	Sambandet mellan bostadspriser och den lokala arbetsmarknadsregionens storlek.....	293
7.4.4	Fyra grupper av kommuner utifrån bostadsefterfrågan.....	294
7.4.5	Rapportens prognos.....	296
7.4.6	Vår bedömning av svaga bostadsmarknader.....	301
7.5	Ekonomisk statistik om SABO:s medlemsföretag.....	304
7.5.1	Resultatutvecklingen.....	304
7.5.2	Utvecklingen av värdet av medlemsföretagens tillgångar och skulder.....	305
7.5.3	SABO:s uppgifter om medlemsföretag på svaga bostadsmarknader	309
7.6	Läget på bostadsmarknaden.....	311
7.6.1	Marknadssituationen på de lokala bostadsmarknaderna enligt kommunerna	311
7.6.2	Hur bor hushållen på svaga bostadsmarknader... ..	313
7.7	Vakanser.....	313
8	Affärsmässiga principer	317
8.1	Inledning.....	317
8.2	Affärsmässiga principer i lagen om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag.....	317
8.2.1	Affärsmässiga principer i förhållande till affärsmässig grund	318
8.2.2	Innebörden av affärsmässiga principer	319
8.3	Frågor och svar om affärsmässighet	324
8.4	Affärsmässigt agerande på svaga bostadsmarknader	326
8.4.1	Beslut om hyra, drift- och underhållsinsatser	327
8.4.2	Effekter via balansräkningen	332
8.5	Slutsats	335
9	Kommunernas förutsättningar att säkerställa tillgången till ett bostadsutbud av god kvalitet	337
9.1	Inledning.....	337

9.2	Problembeskrivning.....	337
9.2.1	Förutsättningarna för nybyggnation och svaga grupper på bostadsmarknaden.....	338
9.2.2	Marknader med svag efterfrågan	339
9.2.3	Vill kommunerna ge stöd och hur ser kommunernas bostadsverksamheter på behovet?	340
9.2.4	Förhållandet mellan ökade bostadskostnader och bostadsbidragen.....	351
9.2.5	Vår analys	351
9.3	Sammanfattning av bostadsförsörjningsproblemen utifrån marknadens funktionssätt.....	352
9.4	Kommunernas möjligheter att påverka bostadsmarknaden utan stöd.....	355
9.4.1	Påverkan genom allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag	355
9.5	Kommunernas möjligheter att påverka bostadsmarknaden genom stöd.....	357
9.5.1	Vad är kommunalt stöd i EU-rättslig mening? ...	358
9.6	Vilka får kommunerna stödja?	371
9.7	Behöver kommuner lämna stöd till företag på bostadsområdet?	374
9.8	Effekterna av stöd	377
9.9	Kommunernas förutsättningar att utforma EU-rättsligt godtagbart stöd	380
9.9.1	Stöd till kommunala bostadsverksamheter	381
9.9.2	Tidigare förslag på stöd i form av ersättning för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.....	383
9.10	Godtagbart stöd i form av ersättning för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.....	385
9.10.1	Förutsättningarna för förenligt stöd i form av ersättning för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse	387
9.11	Behövs statliga regler för kommunernas stödgivning?.....	390

9.11.1	Bör det införas ett generellt regelverk för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse på bostadsområdet?	390
9.11.2	Behovet av statligt utformade stödordningar för kommunal stödgivning	391
9.12	Vägledning vid kommunal stödgivning.....	392
9.13	Ett förfarande för ökad rättssäkerhet vid stödgivning.....	394
9.14	Kommuners överväganden om möjliga bostadstjänster av allmänt ekonomiskt intresse	398
9.14.1	Stöd till studentbostäder	399
9.14.2	Stöd till bostäder för äldre.....	401
9.14.3	Stöd till bostadsföretag när de boende har lägre inkomster.....	402
10	Omstrukturering och bostadsbehov på svaga bostadsmarknader.....	405
10.1	Inledning	405
10.2	Företag i kris.....	407
10.3	Effekten av att ge respektive inte ge stöd till kommunala bostadsverksamheter med ekonomiska svårigheter	410
10.3.1	Kan kommunala bostadsverksamheter gå i konkurs?	410
10.3.2	Vad händer om kommunen har gått i borgen för lånen?	411
10.3.3	Effekterna av stöd till företag i ekonomiska svårigheter.....	412
10.3.4	En analys av beslut att riva övertaliga bostadslägenheter.....	412
10.4	Kommunala bostadsverksamheter som har eller riskerar att få ekonomiska svårigheter	414
10.4.1	Kommunstyrelseordförandes bedömning av risken att bostadsverksamheten får ekonomiska svårigheter	415
10.4.2	Bostadsföretagets VD:s bedömning	417

10.4.3	Svårigheter som inte hotar verksamheten.....	420
10.4.4	Slutsatser av intervjuerna med kommunala bostadsföretag och kommunföreträdare.....	423
10.5	Rapport om behovet av kommunal och statlig finansiering av kommunala bostadsverksamheter på svaga bostadsmarknader	423
10.5.1	Antagandena för och beräkningen av finansieringsbehovet.....	425
10.5.2	Resultaten i rapporten	425
10.6	Kommuninvests bedömning av ekonomin i kommuner med svaga bostadsmarknader och av rapporten om behovet av statlig finansiering.....	428
10.7	Avvecklingsbehovet	430
10.8	Fastighetsvärderingens betydelse för behovet av finansiering.....	431
10.8.1	Värderingsprinciperna som avspeglas i årsredovisningen	431
10.8.2	Bedömning av nedskrivningsproblematiken.....	433
10.9	Slutsatser om behovet av offentlig finansiering	433
10.10	Svaren på frågorna som ställs i vårt direktiv.....	435
10.11	Boverkets omstruktureringsstöd	439
10.12	När är finansiering av kommunala bostadsverksamheters omstruktureringsåtgärder stöd i EU-rättslig mening?	442
10.13	De EU-rättsliga förutsättningarna för Boverkets nuvarande omstruktureringsstöd.....	444
10.13.1	En EU-rättsligt godtagbar målsättning?	445
10.13.2	Andra EU-rättsliga krav.....	447
10.14	En stödordning för omstrukturering av kommunala mindre bostadsverksamheter i kris	448
10.14.1	Kopplingen till ett bostadsförsörjningsproblem på orten	449
10.14.2	En kommunal mindre bostadsverksamhet.....	450

10.14.3	En bostadsverksamhet i ekonomiska svårigheter.....	451
10.14.4	Övriga villkor	453
10.14.5	Vilka kommuner och bostadsverksamheter bör omfattas?.....	457
10.14.6	Förutsättningarna att tillämpa stödordningen i praktiken.....	459
10.15	En ordning för statligt stöd till EU-rättsligt godtagbart stöd för bostadstjänster av allmänt ekonomiskt intresse på svaga bostadsmarknader	462
10.15.1	En kompletterande möjlighet till att ge statligt stöd.....	463
10.15.2	Stöd eller affärsmässiga åtgärder?	464
10.15.3	EU-rättsliga förutsättningar för stödet	466
10.15.4	Ett förfarande för ökad rättslig säkerhet i förhållande till EU-rätten	472
10.15.5	Vägledning genom ett yttrande från Boverket....	476
10.16	Sambandet mellan stödordningen för omstruktureringsstöd och stöd till företag som utför bostadstjänster av allmänt ekonomiskt intresse på svaga bostadsmarknader.....	477
10.17	Boverkets tillämpning av den nya förordningen	479
10.17.1	Bestämmelser i förordningen (2002:664) om statligt stöd till vissa kommunala åtaganden för boendet som utgår.....	482
10.17.2	Bestämmelser som tillkommer i förhållande till bestämmelserna i förordningen (2002:664) om statligt stöd till vissa kommunala åtaganden för boendet	483
11	Statens bostadsomvandling AB	485
11.1	Inledning	485
11.2	Statens bostadsomvandling AB:s verksamhet	486
11.2.1	Bakgrund.....	486
11.2.2	Sbo:s uppdrag	487
11.2.3	Sbo:s ekonomiska förutsättningar	488

11.2.4	Sbo:s koncept för bostadsomvandling	489
11.3	Samhällsekonomiska vinster och företagsekonomiska kostnader	493
11.3.1	Samhällsekonomiska vinster av tillgänglighetsanpassning av flerbostadshus i Luleå	493
11.3.2	Rapport från Sveriges kommuner och landsting om Sbo:s verksamhet	494
11.3.3	Riksrevisionens rapport om bostäder för äldre på svaga bostadsmarknader	495
11.3.4	Utvärdering av Sbo:s verksamhet	496
11.3.5	Flyttkedjor	504
11.4	Utredningens analys av befintlig verksamhet	506
11.4.1	Företagsekonomisk bedömning	506
11.4.2	Omfattas omvandlingsprojekten av EU:s statsstödsregler	508
11.4.3	Samhällsekonomisk bedömning	510
11.4.4	Konkurrenspåverkan	511
11.4.5	En anpassning till kraven i EU:s statsstödsregler	513
11.5	Förslag till stödordning för den framtida verksamheten....	519
11.5.1	Enligt vilka undantagsbestämmelser bör stödet utformas?	520
11.5.2	Upphandlingsrättsliga överväganden	523
11.5.3	Konsekvenser av valet av rättslig grund för stödgivningen.....	524
11.5.4	Förvaltare av stödordningen	528
11.5.5	Nio steg för fastighetsomvandling inom ramen för stödordningen	530
11.6	Skillnaderna i förhållande till Sbo:s nuvarande verksamhet.....	538
12	Kreditgarantier för egna hem på landsbygden	539
12.1	Inledning.....	539
12.2	Tillväxtanalys granskning	539

12.3	Ordningen med statliga kreditgarantier för egnahem.....	540
12.4	Vår bedömning	541
13	Konsekvenser	545
13.1	Inledning.....	545
13.2	Alternativa lösningar	546
13.3	Konsekvenser för myndigheter	546
13.4	Konsekvenser för kommuner	547
13.5	Konsekvenser för företag och enskilda.....	547
13.6	Konsekvenser för avfolkningsorter.....	548
13.7	Övriga konsekvenser.....	549
14	Författningskommentar	551
14.1	Förslaget till förordning om statligt stöd till vissa kommunala åtaganden för boendet på svaga bostadsmarknader m.m.	551
	Särskilda yttranden	567
	Bilagor	
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2013:68.....	585
Bilaga 2	Svaga bostadsmarknader	605
Bilaga 3	Stödbehov hos kommuner avseende avveckling av bostadsöverskott 2013–2025	657
Bilaga 4	Utvärdering av Statens bostadsomvandling AB.....	663

Sammanfattning

Vårt uppdrag

Vi har utrett behovet av stöd till bostadsföretag på svaga bostadsmarknader, kommunernas förutsättningar att bedriva en bostadspolitik som möjliggör att alla kan efterfråga en bostad av god kvalitet och behovet av mer förmånliga kreditgarantier för hushåll som vill investera i egna hem på landsbygden. En svårighet med uppdraget har varit att belysa förutsättningarna i olika kommuner med olika marknadsförutsättningar. Det har också varit svårt att beskriva den politiska målsättningen med de stöd som skulle kunna övervägas eftersom olika kommuner bedriver olika politik på bostadsområdet. Vi har inte konstaterat någon konkret vilja hos kommuner att lämna stöd, och vi har därför inte kunnat överväga att utforma en stödordning utifrån önskemål hos kommunerna. I alla delar av uppdraget har vi strävat efter att utifrån andra rapporters och utredningars analyser belysa vilken typ av utveckling som kan förväntas utan stöd samt de EU-rättsliga förutsättningarna för en bostadspolitik som syftar till att komplettera det utbud av bostäder som kan förväntas utan stöd.

Kommunernas bostadspolitiska uppgift

Bostadsmarknaden har olika förutsättningar i olika delar av landet. Bostadspolitiken har en lokal anknytning som försvårar en ändamålsenlig enhetlig statlig bostadspolitik, vilket motiverar att kommunerna getts förutsättningar att utforma en bostadspolitik utifrån de lokala marknadsförutsättningarna. Staten ska dock bidra genom att ge kommunerna rättsliga och finansiella förutsättningar för de åtgärder som kan vara nödvändiga.

Kommunerna ska planera för bostadsförsörjningen, bedriva en ändamålsenlig markpolitik, ansvara för samhällsplaneringen och därmed även för förutsättningarna för bostadsbyggnation samt säkerställa bostadsförsörjningen enligt socialtjänstlagen. Därutöver har kommunerna egna bostadsverksamheter, bland annat allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag. Allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag ska enligt lagen (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag bedriva en verksamhet av allmänt intresse enligt affärsmässiga principer. De särskilda regelverk för kommunernas stöd till företag som funnits på bostadsområdet har upphävts och kommunernas befogenhet att lämna stöd till företag följer numera av de allmänna kompetensreglerna i kommunallagen. Kommunerna får ge stöd till enskilda hushåll och till den egna bostadsverksamheten samt till privata företag, det sistnämnda dock enbart om det finns synnerliga skäl.

Bostadsmarknaden tillgodoser inte alla bostadsbehov

Antalet bostäder per invånare i Sverige är inte anmärkningsvärt lågt. Alla bostadsbehov tillgodoses dock inte av utbudet på bostadsmarknaden. En ökande andel av Sveriges kommuner anser att det råder bostadsbrist och då i synnerhet en brist på hyresrätter. Även Boverket och andra bedömare anser att byggandet av bostäder måste öka mycket mer än det har ökat de senaste åren. Förutsättningarna för bostadsbyggande är sämst där efterfrågan är som lägst.

Det finns betydande inträdeshinder för bostadssökande i form av höga bostadspriser. Långa bostadsköer och de krav som hyresvärdar ställer på blivande hyresgäster hindrar också vissa hushåll från att få tillgång till hyresrättslägenheter. En växande grupp hushåll kan inte få tillgång till nybyggda bostäder eller bostäder belägna i de mest attraktiva områdena eftersom dessa hushåll varken har möjlighet att få de banklån som krävs för att köpa en bostad eller någon möjlighet att få en hyresrätt med en hyra som de har råd att betala. Det finns alltså grupper i samhället som riskerar att stängas ute från delar av bostadsmarknaden. Bostadsbehoven kan ur ett politiskt perspektiv anses vara större än vad invånarna kan efterfråga, i synnerhet när det gäller äldre, ungdomar och nyanlända

samt inkomstsvaga hushåll. Ett utökat offentligt åtagande kan behövas i vissa kommuner för att dessa grupper ska kunna efterfråga bostäder av god kvalitet.

EU:s statsstödsregler måste beaktas av kommunerna

EU:s statsstödsregler är ett omfattande regelverk som gäller för all offentlig verksamhet när den påverkar marknaden genom stöd till företag. Begreppet företag i EU-rättslig mening är inte kopplat till verksamhetens organisationsform utan till vilken typ av verksamhet som bedrivs. Såväl offentligägd som privatägd verksamhet kan omfattas av begreppet. Företagsbegreppet påverkas inte av om verksamheten bedrivs i en offentlig förvaltning eller om den drivs utan vinstsyfte.

Det EU-rättsliga statsstödsbegreppet i artikel 107.1 i EUF-fördraget omfattar åtgärder som innebär att allmänna medel gynnar vissa företag eller viss produktion på ett sätt som hotar att snedvrída konkurrensen och påverka handeln mellan EU:s medlemsstater. Åtgärder som uppfyller rekvisiten i artikel 107.1 får inte genomföras innan de har godkänts av Europeiska kommissionen (genomförandeförbudet). Kommissionen har beslutat om vissa undantag från genomförandeförbudet.

En marknadsmässig åtgärd anses inte gynna motparten och omfattas därför inte av EU:s statsstödsregler. Det som kännetecknar en marknadsmässig åtgärd i EU-rättslig mening är att åtgärden hade kunnat företas av ett privatägt företag eller av en privat investerare, långgivare eller borgenär som i vart fall på lång sikt strävar efter vinst.

Åtgärder som utgör stöd i EU-rättslig mening måste godkännas av kommissionen. Ett sådant godkännande förutsätter att målet med stödet är av gemensamt intresse i EU eller av allmänt intresse i Sverige. Stöd med en godtagbar målsättning godkänns bara om det utformas så att det ger incitament för företaget att agera på ett annat sätt än vad företaget skulle ha gjort utan stöd (stödet ska ha incitamentseffekt). Ett godkännande förutsätter vidare att stödet inte är större än nödvändigt (stödet ska vara proportionerligt). Nyttan för samhället med det agerande som stödet ger upphov till

måste överväga nackdelarna med stödet för att stödet ska kunna godkännas (stödet ska klara det s.k. avvägningstestet).

Det finns EU-rättsliga förutsättningar för att lämna stöd på bostadsområdet för vissa typer av ändamål. Riktade stöd till förmån för ekonomiskt svagare grupper av hushåll eller riktade stöd till andra grupper vars bostadsförsörjning samhället kan behöva stödja (som äldre eller studenter) kan lämnas inom ramen för EU:s statsstödsregler. Socialt motiverade omstruktureringstöd för företag i ekonomiska svårigheter är ett annat exempel på en typ av stöd som kommissionen kan godkänna om det uppfyller EU-rättens krav.

Statens stöd för kommunernas åtaganden för boendet har minskat i omfattning

När 1990-talets finanskris drabbade de kommunala bostadsföretagen hanterades de ekonomiska svårigheterna av staten i varje enskilt fall. År 1998 reglerades hanteringen i en förordning. Sedan dess har det funnits en författningsreglerad möjlighet för kommuner att få statligt stöd för vissa kommunala åtaganden när kommunen inte har haft möjlighet att själv finansiera dessa åtaganden.¹ Det statliga stödet har gått till kommuner som saknat finansiella förutsättningar att fullgöra sina åtaganden för boendet. Genom stödet har staten i huvudsak finansierat rivning av bostäder i de kommunala bostadsverksamheternas bestånd av hyresrätter. Stödet har successivt minskat i omfattning och har i huvudsak gått till mindre kommuner med vikande befolkningsunderlag och svag efterfrågan på bostäder.

Förutsättningarna för bostadsmarknaden är sämre i kommuner med vikande efterfrågan, s.k. svaga bostadsmarknader

Den ekonomiska utvecklingen har varit gynnsam för bostadsmarknaderna i hela landet. Utvecklingen är dock inte jämnt fördelad. En mindre grupp kommuner får allt sämre förutsättningar i förhållande till andra kommuner. Dessa kommuner betecknar vi

¹ Förordningen (1998:666) om statligt stöd för vissa kommunala åtaganden för boendet ersattes med förordning (2002:554) om vissa kommunala åtaganden för boendet.

som svaga bostadsmarknader. Kommuner med svaga bostadsmarknader kännetecknas av bl.a. att antalet arbetstillfällen inom pendlingsavstånd är mycket färre än i andra kommuner. Många av dessa kommuner är egna lokala arbetsmarknadsregioner enligt Statistiska centralbyråns definition. Enligt rapporten Svaga bostadsmarknader väntas antalet svaga bostadsmarknader minska, se bilaga 2.

När det gäller de ekonomiska förutsättningarna för de kommunala bostadsverksamheterna på de svaga bostadsmarknaderna är de väsentligt bättre än de var i slutet av 1990-talet. Antalet vakanta lägenheter i de kommunala bostadsföretagen är på en historiskt låg nivå. De flesta kommunala bostadsverksamheterna som är verksamma på svaga bostadsmarknader har positiva resultat och driftnetton. Det finns dock ett antal verksamheter som är högt belånade i förhållande till verksamhetens egna kapital. Det finns även kommunala bostadsverksamheter som har högre bokförda värden än de teoretiska marknadsvärden som kan utläsas av exempelvis taxeringsvärdet.

Sämrre marknadsförutsättningar utesluter inte affärsmässiga beslut

Allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag ska enligt lagen (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag bedriva verksamhet i allmännyttigt syfte enligt affärsmässiga principer. Affärsmässiga principer hindrar inte att stöd lämnas i enlighet med EU:s statsstödsregler.

Vår utgångspunkt är att begreppet affärsmässiga principer ska motsvara den statsstödsrättsliga principen om marknadsmässighet. Det innebär att en transaktion är förenlig med affärsmässiga principer om den utgör ett sådant risktagande med allmänna medel som ett privatägt bolag eller en privat ägare hade kunnat besluta om i syfte att nå långsiktig lönsamhet. Vad som utgör ett agerande enligt affärsmässiga principer ska därför avgöras utifrån de alternativ som står till buds i det enskilda fallet. I affärsmässiga överväganden kan dock inte samhällsekonomiska eller kommunalekonomiska vinster inkluderas. Ett affärsmässigt agerande måste kunna kopplas till den bostadsverksamhet eller åtgärd som avses och värdet av åtgärden för kommunen som ägare i förhållande till övriga alternativ som står till buds.

Detta innebär att åtgärder som är samhällsekonomiskt önskvärda men som företagsekonomiskt inte är så lönsamma att de hade vidtagits av en privat aktör i motsvarande situation måste utformas enligt EU:s statsstödsregler.

Kommunerna har rättsliga förutsättningar att tillämpa EU:s statsstödsregler men behöver vägledning

Vi använder begreppet behov som ett subjektivt begrepp som avspeglar vad som politiskt anses önskvärt. Eftersom vi inte utrett någon enskild kommuns bostadsmarknads funktionssätt har vi inte sett något konkret exempel på något bostadsbehov som förutsätter stöd i EU-rättslig mening. Det finns även skillnader mellan hur olika kommuner och olika kommunala bostadsföretag ser på förutsättningarna för att säkerställa bostadsförsörjningen utan stöd. Det är vidare troligt att olika kommuner även har skilda uppfattningar om vilka bostadsbehov som samhället bör tillgodose. Det kommunala självstyret är grundlagsfäst vilket i sig innebär att varje kommun kan göra sina egna bedömningar av vilken bostadssituation som är önskvärd inom ramen för den kommunala befogenheten. Varken kommunallagen eller EU:s statsstödsregler utesluter att kommunerna under vissa förutsättningar ger företag eller enskilda hushåll stöd om det behövs för bostadsförsörjningen i kommunen. Kommunerna har dock ingen skyldighet att lämna stöd på bostadsområdet.

Att utforma stöd på ett sätt som gör att stödet blir samhällsekonomiskt lönsamt och förenligt med EU:s statsstödsregler är en utmaning för kommunerna. Ett stöd som ska kunna förklaras förenligt med EU-rätten måste kunna kopplas till tydligt definierade mål av gemensamt intresse inom EU eller mål av allmänt intresse i Sverige. Det är främst kommissionens statsstödsregler om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse som kan komma att aktualiseras för kommunernas tillämpning av statsstödsreglerna på bostadsområdet.

För att stöd ska kunna godkännas enligt statsstödsreglerna måste stödet avse en bostadstjänst och bostadsbehov som inte erbjuds eller tillgodoses utan stöd. Stödet måste även utformas så att det tillsammans med övriga intäkter som kan kopplas till tjänsten inte överstiger kostnaderna för att utföra tjänsten. Detta innebär att stödgivaren måste definiera tjänsten på ett så tydligt sätt att

det går att visa vilka kostnader som följer av det kommunala beslutet att anförtro företaget uppdraget att utföra tjänsten.

Vi föreslår i likhet med Utredningen om en kommunallag för framtiden att en statlig myndighet ges uppdraget att stödja kommunerna i deras arbete med statsstödsrättsliga frågor. Därutöver redogör vi för ett förfarande, en slags checklista, som kommunerna kan välja att tillämpa för att öka den rättsliga säkerheten vid tillämpningen av EU:s statsstödsregler.

Det statliga stödet till kommuner för kommunala åtaganden för boendet anpassas till EU-rätten och nya behov

På svaga bostadsmarknader kan marknadsförutsättningarna hindra investeringar i bostäder. I vissa fall kan en vikande marknad även medföra en risk att kommunens bostadsföretag måste avvecklas. Det statliga stöd som Boverket hittills har lämnat till kommuner för att bostadsföretag ska omstruktureras är inte förenligt med EU:s statsstödsregler. Stödet måste ges en tydligare målsättning och det måste utformas enligt de regelverk som kommissionen har antagit. Vi bedömer att de åtgärder som kan vara nödvändiga på svaga bostadsmarknader kan utformas antingen i enlighet med kommissionens riktlinjer om stöd för undsättning och omstrukturering av företag i ekonomiska svårigheter eller enligt kommissionens statsstödsregler för stöd till företag som utför tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

Det statliga stödet ska bara kunna lämnas till kommuner med svaga bostadsmarknader. Vi föreslår en ny stödordning för undsättnings- och omstruktureringsstöd till kommunala bostadsföretag på svaga bostadsmarknader som måste anmälas till och godkännas av Europeiska kommissionen innan den får tillämpas. Den godkända stödordningen ska därefter kunna tillämpas även av kommuner som själva kan finansiera undsättnings- och omstruktureringsstöd till sitt kommunala bostadsföretag. I de fall då kommunen själv finansierar sådant stöd till ett kommunalt bostadsföretag ska Boverket ha konstaterat att villkoren i den stödordning som kommissionen har godkänt är uppfyllda. Det statliga stödet till kommuner ska lämnas under samma förutsättningar som gäller nu.

Eftersom bestämmelserna som omgärdar undsättnings- och omstruktureringsstöd till företag i ekonomiska svårigheter är restrikt-

tiva föreslår vi att stödordningen kompletteras med en möjlighet till statligt stöd till kommuner med svaga bostadsmarknader som behöver ge stöd till företag som utför bostadstjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Därigenom blir det möjligt att utöver rivning av bostadslägenheter kunna finansiera även andra bostadsförsörjningsåtgärder som behövs för att säkerställa bostadsbehov på svaga bostadsmarknader. Statligt stöd till kommuner för sådana åtgärder ska kunna lämnas även till privata företag.

Slutligen föreslår vi att Boverket ska kunna yttra sig över en kommuns planer på att lämna statligt stöd till företag som utför bostadstjänster av allmänt ekonomiskt intresse för att därigenom bidra till ökad rättslig säkerhet för kommunerna i de fall då kommunerna inte behöver statliga medel för att finansiera sådana tjänster.

Statens Bostadsomvandling AB:s verksamhet anpassas till EU-rätten

Statens Bostadsomvandling AB (Sbo) omvandlar underutnyttjade fastigheter på svaga bostadsmarknader till tillgängliga bostäder för äldre och till andra bostäder eller lokaler när detta kan bidra till bättre balans på en svag bostadsmarknad.

Vi bedömer att det finns ett behov av investeringar i tillgängliga bostäder för äldre även på vissa svaga bostadsmarknader där det saknas marknadsmässiga förutsättningar för sådana investeringar. Sbo:s verksamhet bedöms vara samhällsekonomiskt lönsam i de delar som avser tillgänglighetsanpassade boenden för äldre. Vi bedömer att verksamheten som sådan innefattar statligt stöd i EU-rättslig mening och att den i vissa fall även kan innefatta stöd från de inblandade kommunerna. Vi anser att Sbo:s nuvarande uppdrag inte är utformat så att verksamheten kan förklaras förenlig med EU-rätten utan att uppdraget ses över. Vi föreslår att verksamheten utformas enligt EU:s statsstödsregler för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Det innebär att verksamheten avgränsas till bostadstjänster för äldre på det sätt som redan skett i många av Sbo:s projekt. Vi redogör för de krav som EU-rätten ställer och som staten behöver beakta för att förhindra att stöd lämnas till annat än bostadstjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Vi noterar även att det finns vissa upphandlingsrättsliga frågor som inte kan lösas inom ramen för utredningen och vi utesluter därför inte att även

privat drift av de omvandlade fastigheterna kan aktualiseras inom ramen för en EU-rättsligt godtagbar verksamhet.

Generösare statliga kreditgarantier för egna hem ger inte förutsättningar för ökad nybyggnation av egna hem på landsbygden

Boverket kan bevilja statliga garantier till en bank som säkerhet för lån som ett hushåll tar för ny- eller ombyggnation av egna hem. Inom ramen för dagens regelverk får garantin täcka 90 procent av projektets marknadsvärde. På marknader där marknadsvärdena är låga tillämpas ett schablonbelopp som innebär att garantin inte får avse lån för mer än 16 000 kronor per kvadratmeter. Garantier har inte efterfrågats för byggande av egna hem och vi har utrett om de kan behöva ändras för att möjliggöra ökat byggande av egna hem på landsbygden.

Det största hindret för bostadsbyggandet är det låga marknadsvärdet för nybyggda egna hem på landsbygden vilket är ett resultat av det befintliga utbudet av bostäder och låg efterfrågan.

Att marknadsvärdet bedöms vara lågt innebär att ett hushåll som bygger en fastighet till ett pris som överstiger det förväntade marknadsvärdet tar en stor risk. Det risktagandet förändras inte av att banken har en garanti för sina fordringar mot hushållet. Eftersom konsumentkreditlagen förutsätter att långivaren bedömer att låntagaren har återbetalningsförmåga kan statliga kreditgarantier inte ge möjlighet för hushåll som saknar återbetalningsförmåga att få banklån. Hushåll som har återbetalningsförmåga kan få banklån utan statliga garantier till banken. Mer förmånliga statliga garantier skulle därför inte bidra till annat än marginellt ökat byggande av egna hem på landsbygden. Vi föreslår därför inga förändringar avseende de statliga kreditgarantierna för ny- eller ombyggnation av egna hem.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till förordning om statligt stöd till vissa kommunala åtaganden för boendet på svaga bostadsmarknader m.m.

Härigenom föreskrivs följande.

Förordningens innehåll

1 § Denna förordning innehåller bestämmelser om

– stöd i den mening som avses i artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt från en kommun med en svag bostadsmarknad för undsättning eller omstrukturering av kommunala bostadsföretag med ekonomiska svårigheter i enlighet med en stödordning som godkänts av Europeiska kommissionen,

– statligt stöd till kommuner med en svag bostadsmarknad för undsättning eller omstrukturering av kommunala bostadsföretag med ekonomiska svårigheter,

– statligt stöd till kommuner med en svag bostadsmarknad för stöd i den mening som avses i artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt till företag som tillhandahåller bostadstjänster av allmänt ekonomiskt intresse, och

– yttrande från Boverket avseende planer hos en kommun med en svag bostadsmarknad på att lämna stöd i den mening som avses i artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt till företag som tillhandahåller bostadstjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

Definitioner

2 § Med stöd till företag som tillhandahåller bostadstjänster av allmänt ekonomiskt intresse avses stöd för en bostadstjänst som kommunen definierar som en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse och som uppfyller kraven i Europeiska kommissionens beslut 2012/21/EU av den 20 december 2011 om tillämpningen av artikel 106.2 i fördraget om Europeiska unionens funktions sätt på statligt stöd i form av ersättning för allmännyttiga tjänster som beviljas vissa företag som fått i uppdrag att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse¹ eller i Europeiska kommissionens förordning (EU) nr 360/2012 av den 25 april 2012 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktions sätt på stöd av mindre betydelse som beviljas företag som tillhandahåller tjänster av allmänt ekonomiskt intresse².

3 § Med svag bostadsmarknad avses en marknad där efterfrågan på bostäder påverkas påtagligt av en varaktigt vikande arbetsmarknad, en varaktigt minskande befolkning eller låga inkomster hos kommuninvånarna.

Stöd för undsättning och omstrukturering

4 § Stöd för undsättning eller omstrukturering av bostadsföretag med ekonomiska svårigheter kan lämnas till allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag och kommunala verksamhetsstiftelser som i sin verksamhet på svaga bostadsmarknader huvudsakligen förvaltar fastigheter i vilka bostadslägenheter upplåts med hyresrätt.

Statligt stöd avseende bostadstjänster av allmänt ekonomiskt intresse

5 § Statligt stöd för stöd till företag som tillhandahåller bostadstjänster av allmänt ekonomiskt intresse får inte avse nybyggnation.

¹ EUT L 7, 11.1.2012, s. 3 (Celex 32012D0021).

² EUT L 114, 26.4.2012, s. 8 (Celex 32012R0360).

Omfattning och inriktning på statligt stöd

6 § Statligt stöd ges i mån av tillgång på medel.

7 § Statligt stöd får ges som bidrag eller statliga kreditgarantier för att minska en kommuns bördor för dess åtaganden för boendet.

8 § Statligt stöd får ges endast om Boverket vid en samlad bedömning av kommunens ekonomi finner att kommunen inte kan bära kostnaden själv och att andra åtgärder inte är tillräckliga.

9 § Statligt stöd ska utformas på ett sådant sätt att statens långsiktiga kostnader hålls så låga som möjligt.

Förfarandet i stödärenden

10 § Ansökan om statligt stöd görs hos Boverket.

11 § En ansökan om statligt stöd för undsättning eller omstrukturering ska innehålla följande:

1. Kommunens bostadsförsörjningsriktlinjer eller motsvarande handling där det framgår vilka bostadsförsörjningsbehov som finns i kommunen och vilka behov som förväntas inom 5 år samt vilket bostadsutbud som finns i kommunen.

2. Underlag som visar att bostadsföretaget är ett företag i ekonomiska svårigheter.

3. En redogörelse för de finansiella förutsättningarna för kommunen och bostadsföretaget.

4. En redogörelse för de sociala bostadsförsörjningsproblem som uppstår om kommunens bostadsföretag avvecklas.

5. Övriga uppgifter som behövs för att uppfylla kraven i kommissionens beslut om att godkänna stödordningen och för att Boverket ska kunna bedöma kommunernas behov av statligt stöd.

Om omstruktureringen förutsätter att det kommunala bostadsföretaget får stöd för en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse ska ansökan även innehålla det underlag som anges i 12 §.

12 § En ansökan om statligt stöd för stöd till företag som tillhandahåller bostadstjänster av allmänt ekonomiskt intresse ska innehålla följande:

1. Kommunens bostadsförsörjningsriktlinjer eller motsvarande handling där det framgår vilka bostadsförsörjningsbehov som finns i kommunen, vilka behov som förväntas inom 5 år och vilket bostadsutbud som finns i kommunen.

2. En definition av bostadstjänsten av allmänt ekonomiskt intresse.

3. En beskrivning av hur utföraren av bostadstjänsten av allmänt ekonomiskt intresse ska utses.

4. En beskrivning av hur stödets storlek ska beräknas.

5. En redogörelse för de finansiella förutsättningarna för kommunen och bostadsföretaget.

6. Resultatet av ett samrådsförfarande med berörda lokala och regionala intressenter om innehållet i denna tjänst.

7. Övriga uppgifter av betydelse för Boverkets bedömning.

13 § Boverket beslutar om statligt stöd och utfärdar kreditgarantier enligt 7 §. Beslut om stöd ska förenas med villkor.

14 § Statligt stöd för undsättning eller omstrukturering får ges endast om statens, kommunens och bostadsföretagets åtaganden i samband med omstruktureringen reglerats i ett avtal mellan parterna. Statligt stöd i annat fall får ges endast om statens och kommunens åtaganden reglerats i ett avtal mellan parterna.

Avtalet sluts för statens del av Boverket. Avtalet ska, om ärendet är av principiell betydelse eller i övrigt av större vikt, underställas regeringen för godkännande.

Underlag och redovisning

15 § Kommunen ska på begäran av Boverket lämna det underlag som behövs för Sveriges åtaganden enligt Europeiska unionens statsstödsregler.

16 § Boverket ska varje år lämna en samlad ekonomisk redovisning av det föregående årets stödbeslut till regeringen. Av redovisningen

ska framgå vilka företag som har fått stöd, hur många ansökningar om stöd som har avslagits och en prognos för det kommande årets statliga stöd.

Återbetalning och återkrav

17 § Boverket ska granska att villkor för statligt stöd följs och ta till vara statens intressen när dessa inte följs.

18 § Boverket får besluta att ett beviljat statligt stöd helt eller delvis ska återbetalas om

1. den som har ansökt om det statliga stödet genom att lämna oriktiga uppgifter eller på något annat sätt har förorsakat att det beviljats felaktigt eller med för högt belopp,

2. det statliga stödet av något annat skäl har beviljats felaktigt eller med för högt belopp och mottagaren borde ha insett detta, eller

3. villkoren för det statliga stödet inte har följts.

19 § Kommunen är återbetalningsskyldig om någon av de grunder som anges i 18 § 1–3 föreligger.

20 § Om en kommun är återbetalningsskyldig enligt 18 §, ska Boverket besluta att helt eller delvis kräva tillbaka stödet. Om det finns särskilda skäl, får Boverket efterge krav på återbetalning helt eller delvis.

Yttrande från Boverket

21 § Boverket ska på begäran av en kommun yttra sig i frågan om kommunens planer på att lämna stöd till företag som tillhandahåller bostadstjänster av allmänt ekonomiskt intresse uppfyller kraven i kommissionens beslut om stöd i form av ersättning för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse eller kommissionens förordning om stöd av mindre betydelse för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. En sådan begäran ska innehålla de uppgifter som anges i 12 §.

Kommunalt finansierat omstruktureringsstöd

22 § En kommun får lämna stöd för undsättning och omstrukturering endast om Boverket har konstaterat att villkoren i den stödordning som godkänts av Europeiska kommissionen är uppfyllda. Kommunens och bostadsföretagets åtaganden i samband med omstruktureringen ska regleras i ett avtal mellan dessa parter och Boverket.

Överklagande

23 § I 22 a § förvaltningslagen (1986:223) finns bestämmelser om överklagande till allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut än beslut enligt 18 § får dock inte överklagas.

Uppföljning och utvärdering

24 § Boverket ska följa den ekonomiska utvecklingen i de kommuner och bostadsverksamheter som berörs eller kan komma att beröras av stöd enligt artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt i enlighet med denna förordning samt utvärdera effekterna av de åtgärder som har genomförts.

Bemyndigande

25 § Boverket får meddela

1. föreskrifter om samrådsförfarandet,
2. föreskrifter om hur stödets storlek ska beräknas
3. föreskrifter om kontroll av överkompensation, och
4. ytterligare föreskrifter om verkställighet av denna förordning.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2017, då förordningen (2002:664) om statligt stöd för vissa kommunala åtaganden för boendet ska upphöra att gälla.

2 Inledning

2.1 Direktiven

Regeringen beslutade den 13 juni 2013 (dir. 2013:68), bilaga 1, att tillkalla en särskild utredare för att utreda de EU-rättsliga förutsättningarna för kommunal bostadspolitik.

Vi ska lämna förslag som möjliggör för kommuner att främja bostadsförsörjningen i kommunen och få till stånd ett önskvärt bostadsbestånd i situationer då marknadens lönsamhetskrav eller förekomsten av marknadsmisslyckanden hindrar vissa från att kunna efterfråga bostäder av god kvalitet. Vi ska alltså utreda om vissa gruppers behov av bostäder eller bostadsbehovet i vissa områden överstiger efterfrågan. Med behov avser vi en politiskt önskvärd bostadssituation och med efterfrågan avser vi hushållens betalningsförmåga och i vissa sammanhang betalningsviljan. Utifrån kommunpolitikernas önskemål och bostadsmarknadens funktionssätt resonerar vi om behovet av marknadskompletterande bostadsbyggande och olika sätt som bostadsbehov kan tillgodoses på. Därefter bedömer vi om det är möjligt för kommunerna att i enlighet med EU:s statsstödsregler säkerställa ett bostadsutbud som tillgodoser bostadsbehoven genom stöd till företag som utför bostadstjänster av allmänt ekonomiskt intresse eller genom stöd till hushåll som kan underlätta för dessa att efterfråga bostäder av god kvalitet.

Förslagen ska utformas så att marknadspåverkan minimeras och att kostnaderna för kommunerna och staten begränsas. Förutsättningarna för integration och social sammanhållning ska också beaktas. Vi ska redovisa vilka åtgärder som undersökts, bedöma vilka åtgärder som kan vara genomförbara och lämna förslag på finansiering, författningstext och övriga åtgärder som behövs.

2.1.1 Bakgrund till uppdraget

Målet med bostadspolitiken uttrycks som att alla ska ha möjlighet att efterfråga en bostad av god kvalitet. Enligt 2 § regeringsformen ska den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd vara grundläggande mål för den offentliga verksamheten. Det allmänna ska trygga rätten till bland annat bostad. I svensk bostadspolitik svarar staten för de rättsliga och finansiella förutsättningarna medan kommunerna lokalt ansvarar för planering och genomförande. Förutsättningarna för kommuner att bedriva bostadspolitik och ta ansvar för bostadsförsörjningen skiljer sig åt över landet. Kommuner med svaga bostadsmarknader och gles- och landsbygdskommuner som möter bostadsbehov utifrån gruvnäringens expansion på orten har andra förutsättningar än kommunerna i storstadsområdena. För att främja en hållbar tillväxt och utveckling finns det därför behov av att undersöka möjligheterna att förbättra förutsättningarna för kommunernas arbete för bostadsförsörjningen i hela landet.

Omstrukturering av kommunala bostadsverksamheter

När regeringen lämnade sin proposition om Allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag och reformerade hyressättningsregler uttalades att det fanns behov av att se över hur en stödordning för bostadsföretag i kris på svaga bostadsmarknader som uppfyller EU-rättens krav kan utformas. Regeringen aviserade att de befintliga stödsystemen skulle ses över i syfte att skapa en ordning för hur kommuner med allmännyttiga kommunala bostadsföretag på svaga bostadsmarknader ska kunna ta sitt bostadsförsörjningsansvar.¹

Enligt våra direktiv kan situationen för bostadsföretag på svaga bostadsmarknader där efterfrågan på bostäder långsiktigt minskar till följd av befolkningsminskning vara problematisk. Vidare innebär en ökande andel äldre invånare en förändring av vilken typ av bostäder som behövs i dessa kommuner.

Samtidigt är det kommunen som ägare av ett bostadsföretag och med det övergripande ansvaret för bostadsförsörjningen i kommunen som i första hand bär ansvaret för att genomföra den om-

¹ Prop. 2009/10:185 s. 63.

strukturering som krävs för att företaget ska kunna verka på marknadsmässiga villkor.

Kommunernas möjligheter att bedriva en aktiv bostadspolitik och ta sitt ansvar för bostadsförsörjningen

Kommuner upplever svårigheter att få till stånd behövlig ny- eller ombyggnation eftersom lönsamheten inte alltid bedöms vara tillräcklig för sådana åtgärder. Olika aktörer har pekat på EU-rättens reglering om stöd till företag som utför tjänster av allmänt ekonomiskt intresse som en tänkbar lösning på ovan nämnda problem. Sveriges allmännyttiga bostadsföretag har presenterat en rättsutredning med vissa förslag. Boverket har också föreslagit en författningsreglering med liknande förslag.

Inom ramen för Boverkets och länsstyrelsernas arbete med Bostadsmarknadsenkäten har alla Sveriges kommuner svarat på vilka hinder de ser när det gäller bostadsbyggandet. De marknadskopplade problem som vi sett att kommuner pekat på i svaren på enkäten är bland annat följande. Att kommunen inte är attraktiv, osäkerheten på marknaden, låg efterfrågan, byggherrarnas ovilja att bygga, konjunkturen, svårigheter att få tillräckligt billiga banklån, bolånetaket, bristande investeringsvilja, låg förväntad avkastning, för stort fokus på vinster, befolkningens inkomster, avfolkning, brist på arbetstillfällen, höga produktionskostnader, höga produktionskostnader som hindrar ungdomar, äldre och nyanlända att efterfråga bostäder, byggherrarnas vinster, för lite skalfördelar i byggandet, byggherrars val att avvakta med byggstart, kommunens dåliga ekonomi, låga priser på ”begagnade hus”, nybyggnadspriser som överstiger marknadsvärdet och bristen på mark i attraktiva lägen.

Därutöver har kommunerna pekat på ett stort antal hinder för bostadsbyggande som inte kan kopplas till marknadens funktions sätt.² Det handlar om ökade krav i planeringen, systemet med detaljplan och bygglov, riksintressen, naturskyddsområden, strandskydd, partikelnivåer, bullerregler, regler om överklaganden av bygglovs- och detaljplanebeslut, brister i den statliga infrastrukturen, osäker-

² Uppräkningen av problem bygger på kommunernas svar på 2014 års Bostadsmarknadsenkät som Boverket och länsstyrelserna skickar till kommunerna varje år.

heten kring framtida infrastrukturinvesteringar, krav på kommunal medfinansiering av infrastruktur, bruksvärdesprincipen, lokala särkrav, krav på koncessionstillstånd för högspänningsledning, överklagade markupplåtelse, outnyttjade byggrätter, brist på kvalificerad arbetskraft, kostnader för arkeologiska undersökningar, brister i länsstyrelsernas handläggning, brist på kollektivtrafik, den lokala opinionen, brister på tillgång till kommunal service skola etc., parkeringskostnader och parkeringskrav, avsaknad av byggbar mark, jordbruksmark som ligger i vägen för bostadsmark, sämre villkor för vissa upplåtelseformer, reavinstskatten som hindrar flytt, kraven i lagen om offentlig upphandling, överklagandetiden vid upphandlingar, bristen på och kostnader för lokal infrastruktur samt energikrav.

Andra utredningar ser för närvarande över behovet av utökat regionalt samarbete om bostadsplanering³, äldres boendesituation⁴, förutsättningarna att detaljplanera mer mark för bostadsbyggande⁵ och konkurrensen på bostadsmarknaden⁶. Strandskyddsdelegationen⁷ ser över frågor om regional utveckling i form av bostadsproduktion genom undantag från strandskyddet. Utökade incitament för kommuner och företag att bidra till bostadsbyggande skapas genom kopplingar mellan beslut om statliga infrastrukturinvesteringar och bostadsbyggande.

Ytterligare utredningar har nyligen sett över förutsättningarna för att öka bostadsproduktionen genom begränsningar i möjligheterna att överklaga vissa kommunala planbeslut⁸, begränsningar av kommunernas möjligheter att ställa särkrav på kommunal nivå som fördyrar och därigenom minskar bostadsproduktionen⁹, förutsättningarna för att öka rörligheten på hyresbostadsmarknaden genom ökad hyresdifferentiering m.m.¹⁰, möjligheterna till minskat bullerskydd i vissa fall¹¹ och vissa utjämningsåtgärder av de skattemässiga

³ S 2013:12 Bostadsplaneringskommittén.

⁴ S 2014:10 Utredningen om bostäder för äldre.

⁵ S 2014:07 Planprocessutredningen.

⁶ S 2014:14 Utredningen om bättre konkurrens för ökat bostadsbyggande.

⁷ S 2013:05 Strandskyddsdelegationen – nationell arena för samverkan.

⁸ Effektiv och rättssäker PBL-överprövning, SOU 2014:14.

⁹ Ökat bostadsbyggande och samordnade miljökrav – genom enhetliga och förutsägbara byggregler, SOU 2012:86.

¹⁰ Att hyra, från en rätt för allt färre till en möjlighet för allt fler, SOU 2012:88.

¹¹ Samordnade bullerregler för att underlätta bostadsbyggandet, SOU 2013:57.

villkoren för hyresrätter i förhållande till villkoren för andra upplåtelseformer¹².

De senaste åren har ett antal åtgärder genomförts med målet att förbättra bostadsmarknadens funktionssätt. Undantagen från kravet på bygglov har blivit fler och planprocessen har effektiviserats.¹³ Nya regelverk ska bidra till ökad transparens när det gäller kommunernas exploateringsavtal och markanvisningar. Åtgärder har även genomförts för att underlätta andrahandsuthyrning.

2.2 Avgränsning

Vi ska belysa kommunernas förutsättningar att säkerställa att alla kan efterfråga en bostad av god kvalitet utifrån nu gällande statliga regelverk och marknadsvillkor. Vi omprövar inte tidigare utredningars arbete. Vi utreder inte heller åtgärder som kan öka konkurrensen och därigenom sänka priserna för nyproduktion av bostäder. I våra överväganden utgår vi från bostadsmarknadens funktionssätt som vi redogör för i kapitel 4 och 7 och från det bostadspolitiska ramverk som vi beskriver i kapitel 3. I den mån vi ser direkta hinder för att alla ska kunna efterfråga en bostad av god kvalitet ska vi uppmärksamma detta och föreslå åtgärder som kan godtas EU-rättsligt. Vi definierar inte vilken typ av politik som är önskvärd genom att fastställa vilka behov som bör tillgodoses genom ett offentligt åtagande.

För att kunna ta ställning till vad som är ett marknadsmisslyckande måste vi bland annat förstå vad ett marknadsmässigt agerande kännetecknas av och vilka incitament som finns i det ramverk som gäller för bostadsmarknadens aktörer. Med marknadsmässigt agerande avser vi sådana åtgärder som privata företag eller privata ägare skulle vidta utan stöd från det allmänna i syfte att skapa åtminstone långsiktig lönsamhet. I kapitel 8 utvecklar vi detta med fokus på den typ av åtgärder som kan bli aktuella för bostadsföretag på svaga bostadsmarknader.

Utifrån våra direktiv har vi fokuserat på två problemområden när det gäller bostadsförsörjningen, dels bostadsförsörjningen för

¹² Vissa bostadsbeskattningsfrågor, SOU 2014:1.

¹³ En enklare planprocess, prop. 2013/14:126, Nya åtgärder som kan genomföras utan krav på bygglov, prop. 2013/14:127, Fler bostäder åt unga och studenter, prop. 2013/14:59.

grupper med etableringssvårigheter på bostadsmarknaden, dels bostadsförsörjningen i avfolkningsområden.

2.3 Utredningsarbetet

Utredningen har antagit namnet Utredningen om EU & kommunernas bostadspolitik. Vi har haft 13 sammanträden i utredningen. Ett av sammanträdena har ägt rum i form av internat.

Vi har även haft kontakter med företag och experter som arbetar med värderings- och redovisningsfrågor, Bankföreningen, Kommuninvest i Sverige AB (Kommuninvest), Finansinspektionen, Bokföringsnämnden, kommuner, kommunala bostadsföretag och tjänstemän som arbetar med regionala bostadsplaneringsfrågor på länsstyrelser och regionförbund, tjänstemän vid Boverket och Pensionärernas Riksorganisation. Vi har haft ett möte med hemlöshetssamordnarens kansli och med Riksrevisionen. Vi har även yttrat oss över Riksrevisionens rapport om Bostäder för äldre i avfolkningsorter (RIR 2014:2).

Vi har inhämtat synpunkter från Svenska institutet för europapolitiska studier (SIEPS), De små kommunernas samverkan (Små-Kom) och Utredningen om en kommunallag för framtiden. Vi har även haft kontakt med Tillväxtanalys. Slutligen har vi haft kontakt med tjänstemän vid Europeiska kommissionen och även haft ett möte med kommissionstjänstemän i Bryssel.

Sveriges Kommuner och Landsting, Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag, Hyresgästföreningen Riksförbundet och Fastighetsägarna Sverige har lämnat synpunkter genom sina experter i utredningen.

Boverket och Statens bostadsomvandling AB har på olika sätt bistått utredaren under utredningstiden.

Vi har deltagit vid möten med Sveriges Kommuner och Landstings (SKL:s) programberedning för bostadsbyggande, SKL:s och Kommuninvests finansnätverk, länsstyrelsernas handläggarmöte om bostadsförsörjningsplanering samt vid SKL:s och näringsdepartementets konferens om vad moderniserade statsstödsregler betyder för kommunal finansiering av infrastruktur, bostadsbyggande och exploatering.

Inom ramen för utredningen har vi beställt två rapporter. I rapporten Svaga bostadsmarknader, bilaga 2, beskrivs begreppet svaga bostadsmarknader och en prognos för utvecklingen av antalet svaga bostadsmarknader görs. I rapporten Utvärdering av Statens Bostadsomvandling AB, bilaga 4, görs en utvärdering av några av bolagets omvandlingsprojekt. Boverket har bistått utredningen med en konsultrapport om behovet av statligt stöd för kommunala bostadsföretag på svaga bostadsmarknader, bilaga 3.

Vi har även låtit ett företag genomföra två omgångar med telefonintervjuer för att belysa kommunernas syn på behovet av stöd i EU-rättslig mening och förutsättningarna för att bedriva bostadsverksamhet enligt affärsmässiga principer. De första frågorna riktade sig till kommunstyrelsens ordförande i landets samtliga kommuner med vissa specifika frågor till de kommuner som vi bedömt ha en svag bostadsmarknad. I de uppföljande intervjuerna lät vi ställa kompletterande frågor till den verkställande direktören för det kommunala bostadsföretaget i kommunerna med svaga bostadsmarknader. Resultatet av undersökningarna presenteras i våra överväganden i kapitel 9 och i kapitel 10.

2.4 Betänkandets disposition

I kapitel 3 beskriver vi bostadspolitiken och det offentliga ramverk som påverkar bostadsmarknadens funktionssätt. I kapitel 4 beskriver vi bostadsmarknadens funktionssätt med fokus på grupper på bostadsmarknaden som kan ha svårt att efterfråga en bostad. I kapitel 5 ger vi en detaljerad beskrivning av EU:s statsstödsregler. I kapitel 6 beskriver vi tillämpningen av Boverkets förordning om statligt stöd för vissa kommunala åtaganden för boendet. I kapitel 7 redogör vi för våra överväganden om vad vi betraktar som svaga bostadsmarknader samt de kommunala bostadsverksamheternas finansiella situation på dessa marknader. I kapitel 8 redogör vi för innebörden av affärsmässiga principer med fokus på svaga bostadsmarknader. I kapitel 9 bedömer vi förekomsten av marknadsmisslyckanden i nationalekonomisk mening utifrån bostadsmarknadens funktionssätt samt beskriver kommunernas förutsättningar att tillämpa EU:s statsstödsregler med fokus på grupper på bostadsmarknaden som kan ha svårt att efterfråga en bostad. I kapitel 10–

11 redogör vi för våra överväganden avseende Boverkets och Statens bostadsomvandling AB:s verksamheter och lämnar förslag på hur dessa verksamheter kan anpassas för att möta utmaningarna på svaga bostadsmarknader med beaktande av de EU-rättsliga förutsättningarna. I kapitel 12 kommenterar vi frågan om förbättrade villkor för kreditgarantier i syfte att förbättra förutsättningarna för småhusbyggande på landsbygden. I kapitel 13 redogör vi för konsekvenserna av våra förslag. I kapitel 14 kommenterar vi vårt författningsförslag.

Som bilagor till betänkandet bifogas våra direktiv som bilaga 1. Rapporten Svaga bostadsmarknader bifogas som bilaga 2. Rapporten Stödbehov hos kommuner avseende avveckling av bostadsöverskott 2013–2025, bifogas som bilaga 3. Rapporten Utvärdering av Statens Bostadsomvandling AB bifogas som bilaga 4.

3 Bostadspolitisk bakgrund – det offentliga åtagandet

3.1 Inledning

I det här kapitlet ska vi sätta bostadspolitiken, kommunallagen och konkurrenspolitiken i ett sammanhang och redogöra för hur dessa hänger ihop och vilka kommunala och statliga åtgärder som ska säkerställa den nationella målsättningen att alla ska kunna efterfråga en bostad av god kvalitet.

3.2 Den svenska bostadspolitiken

I 1 kap. 2 § regeringsformen föreskrivs att den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd ska vara grundläggande mål för den offentliga verksamheten. Särskilt ska det allmänna trygga rätten till arbete, bostad och utbildning samt verka för social omsorg och trygghet och för goda förutsättningar för hälsa.

Bostadsförsörjningen är ett kommunalt ansvar. Staten ska dock bidra med rättsliga och finansiella förutsättningar för att kommunen ska kunna ta detta ansvar. Det nationella målet med bostadspolitiken är långsiktigt väl fungerande bostadsmarknader där konsumenternas efterfrågan möter ett utbud av bostäder som svarar mot behoven.¹

Synen på vad som avses med finansiella förutsättningar förändrades under 1990-talet. Från en tid med generösa statliga stöd, främst i form av räntebidrag, har vi nu en situation där stöden för bostadsproduktion i princip har avskaffats. Staten har via räntesavdrag och borttagande av fastighetsavgiften främjat privatperso-

¹ Prop. 2012/13:1 utgiftsområde 18, Budgetpropositionen för 2013.

ners ägande av sin bostad. Regeringen har 2015 aviserat nya statliga stöd som ska riktas mot produktionen av mindre hyresrätter.

I förarbetena till bostadsförsörjningslagen beskrivs syftet med den svenska bostadspolitiken enligt följande.²

[B]ostadspolitiken skall skapa förutsättningar för alla att leva i goda bostäder till rimliga kostnader. Förverkligandet av denna målsättning förutsätter aktiva insatser av kommunerna. Avgörande för en framgångsrik bostadspolitik är att den är förankrad där den skall förverkligas, dvs. i kommunen. En väl fungerande bostadsförsörjningsplanering och bostadsförmedling är betydelsefulla medel i kommunernas arbete. De ändringar som i början av 1990-talet genomfördes av reglerna för den kommunala verksamheten inom bostadssektorn förändrade inte kommunernas grundläggande ansvar för bostadsförsörjningen på lokal nivå. Det kommunala åtagandet baseras i allt väsentligt på kommunallagen (1991:900) och socialtjänstlagen. Plan- och bygglagen ger kommunen ett grundläggande ansvar för planeringen av markanvändningen som också är av betydelse i sammanhanget. Kommunallagen ger kommunerna rätt att engagera sig i verksamheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens område eller medlemmar. Enligt socialtjänstlagen har kommunen det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver. Den som inte själv kan tillgodose sina behov, eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt, har rätt till bistånd för sin försörjning och för sin livsföring i övrigt. Biståndet skall tillförsäkra den enskilde en skälig levnadsnivå. Plan- och bygglagen ger kommunen ett allmänt ansvar för användningen av mark och vatten samt för bebyggelseutvecklingen inom kommunens område. I detta ligger också ett ansvar för att goda boendemiljöer skapas och vidmakthålls.³

3.2.1 Behov och efterfrågan

Vår utgångspunkt: Med efterfrågan avser vi hushållens faktiska betalningsvilja och med behov avser vi vad som är politiskt önskvärt.

Av målen med bostadspolitiken framgår inte vilket finansiellt ansvar som samhället bör ta. Det är inte heller klart vad som avses med konsumenternas behov av bostäder.

² Prop. 2000/01:26, Bostadsförsörjningsfrågor m.m.

³ Prop. 2000/01:26, s. 15.

Boverket har konstaterat att begreppet bostadsbehov enligt det politiska perspektivet är svårdefinierat men att det kan avse att människor saknar bostad eller har bostäder med en lägre standard eller bostäder belägna längre från arbetsplatsen än vad som politiskt anses acceptabelt. Med ett marknadsperspektiv anses bostadsbrist enligt Boverket föreligga när det inte finns bostäder som svarar mot individers preferenser och ekonomiska möjligheter. Enligt Boverket kan bostadsbrist inte uppstå på oreglerade marknader såsom marknaderna för bostadsrätter och äganderätter.⁴

Vi väljer att i denna utredning använda begreppet efterfrågan i nationalekonomisk mening när vi beskriver marknadsperspektivet och begreppet behov när vi beskriver det politiska perspektivet.

Vi skiljer också mellan politik för att komma till rätta med effektivitetsproblem på marknaden (effektivitetsmål) och en fördelningspolitik som syftar till att fördela samhällets resurser på ett mer rättvist sätt (likvärdighetsmål). I statsstödssammanhang talas det ofta om sociala skäl och då avses typiskt sett fördelningspolitiska skäl, dvs. likvärdighetsmål. Exempel på ett effektivitetsmål kan vara politik för att skapa incitament så att även miljökostnader beaktas av marknaden vilket kan bidra till en ur samhällsekonomisk synpunkt mer effektiv resursanvändning.⁵

Med efterfrågan avser vi den boendestandard individen vill betala för. Begreppet betalningsförmåga har vi också övervägt att använda. Betalningsförmåga bortser i viss mån från individens preferenser men är samtidigt ett objektiva begrepp som behandlar alla lika och som ur ett politiskt perspektiv kan vara mer användbart om offentliga åtaganden ska övervägas.

3.2.2 Kommunens roll

Såväl regeringen som riksdagen har slagit fast att de allmännyttiga kommunala bostadsbolagen är en central del av bostadspolitiken.⁶ Den tidigare lagstiftningen som klargjorde kommunernas befogenhet att ge stöd till företag och enskilda för att främja bostadsförsörjningen har upphävts. Kommunernas befogenheter inom bostads-

⁴ Boverket 2012:18, Bostadsbristen ur ett marknadsperspektiv, s. 26.

⁵ Se vidare i avsnitt 5.7.1.

⁶ Se vidare i avsnitt 3.3.5.

området följer av lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar (bostadsförsörjningslagen), de allmänna befogenhetsreglerna i kommunallagen (1991:900) och lagen (2009:47) om särskilda kommunala befogenheter.⁷

Kommunens myndighetsroll på bostadsområdet består i huvudsak av att planera för och skapa förutsättningar för bostäder som kan möta efterfrågan och att säkerställa att individer som inte har råd med en egen bostad ska kunna få ett boende genom socialtjänstens försorg. Kommunen har dock även ytterligare befogenhet att agera på bostadsområdet inom ramen för sina befogenheter.⁸

3.2.3 Offentlig finansiering på bostadsområdet

Sedan det andra världskriget har den svenska bostadspolitiken huvudsakligen varit inriktad på generella åtgärder. Bakgrunden till denna inriktning av bostadspolitiken var den låga bostadsstandarden, med dåliga bostäder och trångboddhet, och den antalsmässiga bostadsbristen som berörde breda grupper av befolkningen. Sedan bostadsinvesteringarna hållits tillbaka under 1950-talet till förmån för andra investeringar prioriterades bostadsbyggandet under 1960-talet genom det s.k. miljonprogrammet 1965–1974. Bostadsbyggandets omfattning och inriktning var bland de mest uppmärksammade inrikespolitiska frågorna under denna tid. Bostadsbristen hade i början på 1970-talet byggts bort. Däremot förvärrades ett annat problem som var gemensamt för hela bostadssektorn, nämligen stigande inflationsbetingade nominella räntor. Före 1968 begränsades nettoräntorna för nyproduktionen av bostäder i huvudsak genom räntebidrag för bottenlån och underränta på statslån, 1968–1974 genom lån för att omfördela ränteutgifter, paritetslån och räntelån, och efter 1974 återigen genom räntebidrag. När räntesubventionerna för bostäder var som högst i början på 1990-talet omfattade de knappt 2 procent av bruttonationalprodukten (BNP) och resulterade i nettoräntor i det subventionerade bostadsbeståndet på mellan 2,7 procent i nya och cirka 10 procent i äldre hus. Den offentliga finansieringen av bostadsproduktionen analyserades

⁷ Prop. 1992/99:242, s. 26.

⁸ Se nedan under rubriken 3.4 om kommunal befogenhet.

2005 av Regeringskansliet i en promemoria med rubriken Bostadsfinansiering.

I promemorian konstaterades att den tidigare politiken med en förhållandevis stor andel offentlig finansiering av bostadsbyggandet hade spelat ut sin roll till följd av ändrade marknadsförhållanden och förutsättningarna i övrigt.

Vi har inte sett att de ekonomiska förutsättningarna 2015 skulle skilja sig på något sätt som förändrar den grundläggande analysen från 2005. Nedan återger vi slutsatserna i promemorian.⁹

De problem den generella svenska bostadspolitiken har försökt lösa har alltså gällt kapitalbrist och höga inflationsbetingade nominella räntor, förutsättningar mycket långt borta från dagens verklighet. Den avreglerade kapitalmarknaden erbjuder i dag bostadssektorn väsentligt bättre finansiella betingelser än det varit möjligt att reglera eller subventionera fram.¹⁰

Den tidigare politiken med offentlig finansiering ansågs inte längre ändamålsenlig. Räntebidragen bedömdes vara prisdrivande och ansågs inte komma konsumenterna till del. Räntebidragen bedömdes därför kunna slopas utan långsiktigt negativa effekter för bostadsbyggande eller bostadskonsumenter.¹¹

I promemorian gjordes vidare analysen att bostadsfinansiering måste anpassas till de regionala marknadsförutsättningarna och till det faktum att bostadsefterfrågan förväntades koncentreras till ett fåtal regioner. Med hänsyn till de regionala skillnaderna saknades förutsättningar för en enhetlig nationell politik för bostadsfinansiering.

Med utgångspunkt från befolkningsprognoser kommer bostadsbyggande av större omfattning att behöva koncentreras till ett fåtal regioner. På andra orter behöver bostadsbeståndet anpassas till de behov som följer av en åldrande befolkning. Allt fler äldre ställer större krav på bostädernas utformning och tillgänglighet.¹²

Sammanfattningsvis bedömdes det kvarvarande behovet av offentlig finansiering bestå av insatser för kommuner med svaga bostadsmarknader och insatser för att möjliggöra för svaga grupper att eta-

⁹ Ds 2005:39, Bostadsfinansiering.

¹⁰ Ds 2005:39, Bostadsfinansiering, s. 195.

¹¹ Ds 2005:39, Bostadsfinansiering, s. 198f.

¹² Ds 2005:39, Bostadsfinansiering s. 140.

blera sig på bostadsmarknaden. Behovet av finansiering för insatser i kommuner med svaga bostadsmarknader motiverades med att dessa inte bedömdes ha förutsättningar att själva finansiera de nödvändiga anpassningsåtgärderna i bostadsbeståndet för en minskande och åldrande befolkning. Problembeskrivningen ligger väl i linje med vår utrednings uppdrag och slutsatsen avseende finansieringsbehovet återges nedan.

En reformering av bostadsfinansieringen måste utgå från ett perspektiv med en låg inflation och stabila inflationsförväntningar i enlighet med Riksbankens penningpolitiska mål, dvs. en årlig inflation på omkring två procent. Bostadsfinansiering under hög inflation har vi stora erfarenheter av, erfarenheter som är lätta att använda om förutsättningarna skulle ändra sig. Under senare år har de regionala klyftorna i Sverige ökat med på ena sidan några få växande regioner men med en stor befolkning och på andra sidan många krympande regioner med det stora flertalet av Sveriges kommuner med minskande befolkning. Produktionsförutsättningarna för egnahem och bostadsrätter i tillväxtregionerna är som nämnts helt beroende av samhällsekonomin i sin helhet, och påverkas inte av traditionell sektorpolitik. Men en bostadsfinansiering, i princip utan produktionssubventioner för sådana bostäder i tillväxtorter, behöver kompletteras med åtgärder för att hjälpa de grupper som inte klarar marknadens villkor, i första hand dem som inte av egen kraft kan etablera sig på bostadsmarknaden. För orter med en minskande befolkning och svag kommunal ekonomi är dock problembilden en helt annan. Bostadsbeståndet behöver anpassas till de förutsättningar som ges av folkmängd och åldersfördelning. Sådana anpassningar har de svagare kommunerna svårt att finansiera själva. Föreställningen att det på 2000-talet skulle finnas förutsättningar för en sammanhållen nationell bostadspolitik ter sig i detta perspektiv ogrundad.¹³

3.2.4 Erfarenheterna från 1990-talets finanskris

Fram till början av 1990-talet ansågs investeringar och belåning av bostadshus vara mera riskfritt än andra typer av investeringar och belåning. Detta var i och för sig inte märkligt eftersom bostäderna sedan 1940-talet kunde uppvisa låga, närmast negligerbara förlustsiffror. Det var egentligen bara egnahemsbelåning i glesbygd som bedömdes förenat med risk. När förlusterna kom med början år 1991 innebar det ett hårdhänt uppvaknande för hela bostadssektorn och inte minst för kreditgivarna. Det visade sig att praktiskt taget

¹³ Ds 2005:39, Bostadsfinansiering, s. 199f.

allt som byggts 1985–1993 var överbelånat i förhållande till marknadsvärden och ekonomisk avkastning. Förlusterna på 1990-talet avsåg just bostäderna som byggts 1985–1993. Det stora bostadsbyggandet dessa år hade genererat en rekordutlåning från kreditinstituten men kom också att generera rekordförluster. Förluster drabbade inte bara långgivarna utan även i hög grad fastighetsägarna.¹⁴

Enligt en ESO rapport som publicerades i departementsserien 2002 uppgick statens förluster till 100 miljarder kronor, att jämföra med de 400 miljarder kronor som staten enligt rapporten hade investerat i bostadsbyggande. Enligt rapporten berodde förlusterna på att ingen riskbedömning hade gjorts i samband med finansieringsbesluten. Det tydligaste systemfelet i den tidigare statliga finansieringsordningen var att kreditriskerna togs av andra än de som beslutade om investeringarna.¹⁵

Den geografiska snedfördelningen av bostadsbyggandet åren 1985–1993 och de förluster som senare uppstod visar att det fanns tydliga systemfel i den ordning som då gällde. Långgivarna, staten och kreditinstituten, prövade inte själva riskerna i långivningen. Det fanns ingen prövning av marknadsrisker och återbetalningsförmåga. Långsiktiga finansieringskalkyler existerade inte. Långivningen anknöt inte till marknadsvärden utan till produktionskostnader.¹⁶

Rapportförfattaren menade att de centrala lärdomarna var att finansieringssystem för bostäder måste vara långsiktiga och att kalkyler för investeringsbeslut bör beakta framtida marknads-, ränte- och kostnadsrisker. Alla risktagare, dvs. fastighetsägare, långgivare och borgensmän, måste själva pröva riskerna. Kreditprövning av låntagare och belåningsobjekt måste ske individuellt. Behovet av eget kapital för olika ägarkategorier ska svara mot kalkylerade risker i fråga om marknad, ränta och kostnad. Lånevillkor bör utformas med beaktande av kreditriskerna också i fråga om amortering. Om staten ska lyfta av risker från fastighetsägare eller långgivare måste risken kostnadsbedömas och prissättas av staten själv. För att få rimliga riskkostnader bör fastighetsägaren och långgivaren ha ett självriskincitament. Staten som finansiär och garant gentemot kommunerna måste ha en samlad överblick över sina åtaganden

¹⁴ Ds 2002:9, Staten fick Svarte Petter – en ESO-rapport om bostadsfinansieringen 1985–1999, s. 21.

¹⁵ Ds 2002:9, s. 73.

¹⁶ Ds 2002:9, s. 12.

inom bostadssektorn. En sådan genomgång behöver förnyas årligen. Planeringen av bostadsförsörjningen måste ske i regionala bostadsmarknader och inte bara i de enskilda kommunerna. Kommuner och kreditgivare behöver ha ett aktuellt och brett underlag för sin planering.¹⁷

3.3 Kommunens verktyg för att säkerställa bostadsförsörjningen

Det finns politiska ställningstaganden om att det är kommunerna som utifrån de lokala förutsättningarna bäst kan säkerställa en fungerande bostadsförsörjning. Kommunen kan påverka bostadsmarknaden genom markpolitik och tillämpningen av kommunens planmonopol och genom planering och åtgärder för bostadsförsörjningen. Nedan redogör vi för de verktyg som kommuner förfogar över i det arbetet.

3.3.1 Bostadsförsörjningslagen

Enligt lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar (bostadsförsörjningslagen) ska varje kommun planera bostadsförsörjningen i syfte att skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder och för att främja att ändamålsenliga åtgärder för bostadsförsörjningen förbereds och genomförs.

Enligt bostadsförsörjningslagen ska kommunerna besluta om riktlinjer för bostadsförsörjningen. Riktlinjerna ska innehålla kommunens mål för bostadsbyggandet och utvecklingen av bostadsbeståndet. Uppgifterna i riktlinjerna ska särskilt grundas på en analys av den demografiska utvecklingen, av efterfrågan på bostäder, bostadsbehovet för särskilda grupper och marknadsförutsättningar. Enligt 4 § bostadsförsörjningslagen ska kommunen vid planeringen av bostadsförsörjningen samråda med berörda kommuner och ge länsstyrelsen, aktören med ansvar för regionalt tillväxtarbete i länet och andra regionala organ tillfälle att yttra sig.

¹⁷ Ds 2002:9, s. 65.

Kommunens mål kan exempelvis återspegla kommunens intentioner om hur bostadsbeståndet i sin helhet ska utvecklas avseende såväl volym som standard i beståndet. Ytterligare en aspekt kan vara beståndets sammansättning fördelat på hustyp och upplåtelseform. Bostadsbeståndets utveckling i sin helhet med hänsyn till ekonomiska, sociala och miljömässiga dimensioner kan också beaktas. Ett bra utbud av bostäder i varierande boendeformer och i väl fungerande boendemiljöer är avgörande för den kommunala bostadsförsörjningen och för kommunens attraktivitet. Attraktiva livs- och boendemiljöer kännetecknas av områden med närhet till bl.a. kommunikationer, service och grönområden. En ekonomiskt hållbar planering innefattar därigenom en väl samordnad planering av bostäder, näringsverksamhet, infrastruktur och grönområden, vilket bidrar till lokal och regional tillväxt och utveckling. Ekologiskt hållbar planering kan i detta sammanhang handla om att förtäta och integrera bostäder och infrastruktur så att transporter minimeras. Socialt hållbar utveckling handlar bl.a. om att ta hänsyn till alla grupper i samhället. Med särskilda grupper avses de som av olika skäl har svårigheter att etablera sig på bostadsmarknaden. Bostadsförsörjning handlar i grunden om att anpassa beståndet till ändrade förutsättningar. Ändrade förutsättningar kan bestå i att befolkningen ökar eller minskar men det kan även bestå i att den demografiska sammansättningen ändras. En kommuns arbete med bostadsförsörjningen är särskilt angeläget vid stora förändringar t.ex. i tillväxtregioner med stor inflyttning. Samtidigt är det lika angeläget för kommuner med vikande befolkningsunderlag eller med andra förändringar i befolkningsstrukturen, att hantera eller planera för dessa förhållanden i sitt arbete med bostadsförsörjningen. Även små kommuner måste arbeta med bostadsförsörjning utifrån sina förutsättningar, genom att utarbeta tydliga mål för hur kommunen vill att bostadsbeståndet ska anpassas och utvecklas.¹⁸

För att utarbeta mål för bostadsbyggande krävs ett visst utredningsunderlag. Detta underlag kan t.ex. avse statistik över befolkningsutvecklingen, demografisk utveckling, en behovs- och marknadsanalys av efterfrågan på bostäder, bedömning av bostadsmarknadens långsiktiga behov, en analys av bostadsbehovet för särskilda grupper, marknadsförutsättningar etc. Kommunen kan även föra en

¹⁸ Prop. 2012/13:178, En tydligare lag om kommunernas bostadsförsörjningsansvar, s. 15f.

dialog med byggherrar för att få en tydlig bild av vad det finns för önskemål om exploatering. Det kan även finnas behov hos kommunerna att föra en dialog med länsstyrelser, den aktör med ansvar för regionalt tillväxtarbete i respektive län och andra regionala organ för att få fram ett ändamålsenligt utredningsunderlag till grund för planeringen. De flesta kommuner har ett markinnehav vilket också är ett viktigt instrument för bostadsförsörjningen.¹⁹

Länsstyrelsen ska lämna råd, information och underlag om kommunernas arbete med riktlinjer för bostadsförsörjningen. Länsstyrelsen ska också uppmärksamma kommuner på behovet av samordning mellan kommuner i frågor om bostadsförsörjning och verka för att sådan samordning kommer till stånd.

Enligt förordningen (2011:1160) om regionala bostadsmarknadsanalyser och kommunernas bostadsförsörjningsansvar ska länsstyrelserna analysera bostadsmarknaden i länet. Varje år producerar länsstyrelserna en regional analys över bostadsmarknaden i länet, där frågor kring bostadsbyggande, befolkningsförändringar och tillgång till bostäder diskuteras för länet som helhet. Analysen syftar bland annat till att ge kommunerna ett regionalt underlag för deras arbete med boendeplaneringen. Det ingår vidare i länsstyrelsens roll att bidra med statistik, prognoser och annat underlag och att vara ett metodstöd för kommunerna i deras arbete med bostadsfrågor. Länsstyrelsen har därutöver en möjlighet att stödja kommuner genom att peka på sambanden mellan översiktsplaneringen och boendefrågorna och utifrån erfarenheter från andra kommuner, ge råd om hur boendefrågorna kan omsättas i konkreta ställningstaganden i en översiktsplan.²⁰

3.3.1.1 Bostadsförmedling

Enligt 3 och 4 §§ lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar ska kommunen anordna bostadsförmedling om det behövs för att främja bostadsförsörjningen. Om två eller flera kommuner behöver gemensam bostadsförmedling ska de anordna sådan. Regeringen kan förelägga en kommun att anordna förmedling.

¹⁹ Prop. 2012/13:178, s. 17.

²⁰ Prop. 2012/13:178, s. 16–19.

En kommun, som driver bostadsförmedling, har rätt att göra den skillnad mellan olika bostadssökande som kan hänföras till deras större eller mindre behov av bostad.

3.3.2 Bostäder för de svagaste hushållen

De ekonomiskt svagaste i samhället kan ha rätt till bistånd i form av försörjningsstöd.²¹ Sådant bistånd täcker även kostnaderna för boende. För hushåll som inte har rätt till försörjningsstöd finns inkomstprövade bostadsbidrag som beskrivs senare i detta kapitel.

För att bistå personer som av olika skäl inte blir godkända som hyresgäster på den ordinarie bostadsmarknaden behöver kommunen dock även tillgång till bostäder. Oavsett vilken aktör kommunen samverkar med om detta krävs normalt garantier från kommunen.

Kommunernas samlade utbud av boendelösningar för personer som inte själva kan skaffa sig en bostad kallas den sekundära bostadsmarknaden. Själva uthyrningen betecknas dock som sociala hyreskontrakt, kommunkontrakt eller övergångskontrakt.²² Vanligtvis rör det sig om andrahandskontrakt där boendet är förenat med tillsyn eller särskilda villkor. Socialtjänsten eller ett annat kommunalt organ hyr lägenheter, oftast av ett allmännyttigt bostadsbolag, som sedan hyrs ut i andra hand till bostadslösa personer. Målet är att andrahandshyresgästen ska ta över lägenheten och få ett vanligt hyreskontrakt. På så sätt kan denna bostadslösning öppna vägen till den ordinarie lägenhetsmarknaden.²³

Åren 2008–2013 har antalet kommuner som använder sociala hyreskontrakt ökat från 205 till 260, och antalet andrahandskontrakt har ökat från 11 700 till 16 386, dvs. en ökning med cirka 45 procent. Det förekommer andrahandskontrakt även i kommuner som inte har underskott på bostäder. Det finns enligt Boverket ett tydligt samband mellan antalet personer som bor i kommunen och förekomsten av sociala hyreskontrakt. Ett sådant samband hade Boverket inte sett vid tidigare mätningar. Sammantaget menar Boverket att den totala ökningen av andrahandslägenheter i landet som helhet, ökat samband mellan befolkningen och antal andra-

²¹ Se 4 kap. 1 och 3 §§ socialtjänstlagen och 2 kap. 1 § socialtjänstförordningen (2001:937).

²² Boverket 2014:36, Uppföljning av den sekundära bostadsmarknaden 2013, s. 11.

²³ Boverket 2014:36, s. 7f.

handslägenheter, samt utjämningen mellan kommuner är en indikation på att kommunerna använder andrahandskontrakt som ett accepterat instrument för att lösa de bostadsbehov som finns på en bostadsmarknad med bostadsbrist och ökad konkurrens.

Det Boverket beskriver visar att den sekundära bostadsmarknaden och de sociala hyreskontrakten har blivit en del av bostadsmarknadens gängse funktionssätt. Den sekundära bostadsmarknaden breddas också på andra sätt med nya avtalsvarianter.²⁴

Enligt Socialstyrelsen är det en bred grupp av personer som bor inom den sekundära bostadsmarknaden, alltifrån personer med missbruk som har fått ett socialt kontrakt inkluderat i en behandlingsplan, till barnfamiljer med nyligen erhållet uppehållstillstånd men utan tidigare boendereferenser. Många av dessa personer skulle ha befunnit sig på den ordinarie bostadsmarknaden om det funnits tillräckligt med hyreslägenheter. Det gäller dock inte alla eftersom det finns en grupp som enligt Socialstyrelsen alltid har haft svårt att komma in på bostadsmarknaden.²⁵

3.3.3 Bostadsanpassningsbidrag

Enligt 4 § lagen (1992:1574) om bostadsanpassningsbidrag m.m. lämnas bostadsanpassningsbidrag till enskild person som äger en bostad för permanent bruk eller som innehar en sådan bostad med hyres- eller bostadsrätt. Det är kommunen som enligt lagen beslutar om bostadsanpassningsbidrag. Boverket utövar tillsyn över kommunernas hantering.

Med bostadsanpassningsbidrag kan anpassningar av boendet som är nödvändiga för det dagliga livet finansieras. Bostadsanpassningsbidrag lämnas för åtgärder för anpassning av bostadens fasta funktioner i och i anslutning till den bostad som ska anpassas. Till exempel kan trösklar tas bort, badkaret bytas ut mot en dusch eller så kan det ordnas en ramp vid entrén. Bidrag lämnas endast om åtgärderna är nödvändiga för att bostaden ska vara ändamålsenlig som bostad för den funktionshindrade.

²⁴ Boverket 2014:36, s. 33f.

²⁵ Socialstyrelsen, Den sekundära bostadsmarknaden, 2015, s. 13.

3.3.4 Kommunala garantier

En kommunal hyresgaranti är ett borgensåtagande av en kommun för att garantera en hyresgästs skyldighet att betala hyran. Det finns i princip tre olika typer av garantier. Garantier kopplade till kommunens skyldigheter enligt socialtjänstlagen (2001:453). Garantier som möjliggör boende för personer som har ekonomiska förutsättningar att betala hyran men av andra anledningar inte får tillträde till bostadsmarknaden och som under vissa förutsättningar berättigar kommunen till ett statligt bidrag enligt förordningen om statligt stöd för kommunala hyresgarantier (2007:623) och slutligen en vid befogenhet för kommuner att stödja enskildas bostadsförsörjning enligt lagen om vissa kommunala befogenheter.

Under 2013 uppgick de beviljade bidragen för kommunala hyresgarantier till 805 000 kronor, vilket motsvarar 161 utfärdade hyresgarantier. Närmare 30 kommuner använde sig av hyresgarantier 2014.²⁶

3.3.5 Allmännyttig bostadsverksamhet

Fram till 1993 definierades begreppet allmännyttiga bostadsföretag i regelverket för de stöd som utgick till bostadsbyggande. När dessa stödsystem togs bort fanns inte längre någon definition. 1997 konstaterade en statlig utredning att de kommunala bostadsföretagens utmaning låg i att förena en långsiktigt hållbar ekonomi med ett bostadssocialt ansvar och en vision om det goda boendet.²⁷ Den utmaningen kvarstår även 2015.

År 2002 infördes för första gången en lag (2002:102) om allmännyttiga bostadsföretag och begreppet definierades. De bostadsföretag som av staten skulle få godkännas som allmännyttiga skulle uppfylla två villkor. För det första skulle företaget drivas utan vinstsyfte och för det andra skulle dess verksamhet huvudsakligen bestå av att förvalta hyresbostäder.²⁸

²⁶ Budgetpropositionen 2014/15:1 utgiftsområde 18, s. 31.

²⁷ SOU 1997:81 s. 26. För en redogörelse för hur bolagens roll har förändrats se exempelvis SOU 1997:81 s. 29–33.

²⁸ Nyttan med Allmännyttan, Utvecklingen av de allmännyttiga bostadsföretagens roll och ansvar, Boverket 2008, s. 15.

År 2011 trädde lagen (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag (allbolagen) i kraft. I samband med ikraftträdandet upphävdes 2002 års lag om allmännyttiga bostadsföretag. I 2011 års lag finns en definition av vad som är ett allmännyttigt kommunalt bostadsaktiebolag. I den definitionen ingår dock inte de övriga kommunala bostadsverksamheter som bedrivs i förvaltnings- eller stiftelseform eller sådan verksamhet som bedrivs i aktiebolagsform men som inte uppfyller allbolagens definition på ett allmännyttigt kommunalt bostadsaktiebolag.

Allbolagen har dock inte inskränkt kommunernas befogenhet att bedriva annan bostadsverksamhet eller förändrat de kommunalrättsliga förutsättningarna för sådan bostadsverksamhet.²⁹

Vårt uppdrag rör kommunernas förutsättningar att bidra till att alla kan efterfråga en bostad av god kvalitet. Vi är alltså inte begränsade till de verksamheter som omfattas av allbolagen. Vi väljer därför att använda begreppet kommunala bostadsverksamheter som ett samlingsbegrepp för sådan bostadsverksamhet som kontrolleras av en svensk kommun. Begreppet kommunal bostadsverksamhet omfattar kommunala verksamhetsstiftelser som bedrivs för bostadsändamål, bostadsverksamhet som drivs av en kommunal nämnd, och bostadsverksamhet som bedrivs i bolagsform (där merparten omfattas av allbolagen). När vi refererar till allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag avser vi sådan kommunal bostadsverksamhet som omfattas av allbolagen och med kommunala bostadsföretag avser vi kommunal bostadsverksamhet som inte bedrivs av en kommunal nämnd.

Statistiska centralbyrån (SCB) redovisar statistik avseende allmännyttans fastighetsinnehav. I statistiken redovisas såväl allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag som sådan kommunal bostadsverksamhet som tidigare räknades som allmännyttiga bostadsföretag som allmännyttan.³⁰ Sveriges allmännyttiga bostadsföretag (SABO) har också många medlemmar som inte utgör allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag. Allbolagen avser därmed merparten men långt ifrån all bostadsverksamhet som kontrolleras av kommunerna. Statistiken från SCB kan därför förväntas ge en

²⁹ Se prop. 2009/10:185, s. 41f.

³⁰ SCB definierade 2014 allmännyttiga bostadsföretag som ett aktiebolag eller en stiftelse som till större delen ägs/styrs av en kommun. Se exempelvis Sveriges officiella statistik, BO 39 SM 1401, Hyror i bostadslägenheter 2013, s. 36.

god bild av de kommunala bostadsverksamheternas ställning på marknaden. Enligt SCB utgjordes i december 2013 omkring hälften (786 000) av hyresrätterna i Sverige av allmännyttiga lägenheter. Av dessa finns de flesta (cirka 751 000) i flerbostadshus. De flesta av landets 290 kommuner har en eller flera allmännyttiga bostadsverksamheter. I 13 kommuner saknas det däremot en kommunal bostadsverksamhet. Dessa är Danderyd, Borgholm, Grästorp, Hjo, Lomma, Markaryd, Nacka, Salem, Täby, Vaxholm, Valdemarsvik, Åtvidaberg och Staffanstorps.³¹

3.3.5.1 Lagen (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag

Ett allmännyttigt kommunalt bostadsaktiebolag ska bedrivas i allmännyttigt syfte vilket bland annat kommer till uttryck genom att verksamheten huvudsakligen ska bestå i förvaltning av hyresfastigheter, att hyresgästerna ska erbjudas möjlighet till boendeflytt och att rätten till värdeöverföring, exempelvis vinstutdelning till kommunen, är begränsad enligt 3–5 §§ lagen (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag (allbolagen). Enligt 2 § första stycket allbolagen ska de kommunala allmännyttiga bostadsaktiebolagen bedriva sin verksamhet enligt affärsmässiga principer. Bestämmelsen undantar verksamheterna från reglerna i 2 kap. 7 § kommunallagen om förbud för kommuner mot att driva företag i vinstsyfte och 8 kap. 3 c § kommunallagen om självkostnadsprincipen.

Vår tolkning av begreppet affärsmässiga principer utvecklar vi i kapitel 8 eftersom det har central betydelse för våra överväganden.

Enligt 2 § andra stycket allbolagen hindrar affärsmässiga principer inte stöd som;

1. har godkänts av Europeiska kommissionen, eller
2. har lämnats enligt sådana förordningar som Europeiska kommissionen beslutat enligt artikel 108.4 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, eller

³¹ Boverket 2014:6, De allmännyttiga bostadsföretagens utveckling och roll på bostadsmarknaden 2012–2013. s. 19.

3. har lämnats enligt villkor för stöd som har fastställts av Europeiska kommissionen och som anses förenligt med den gemensamma marknaden samt är undantaget från kravet på anmälan i artikel 108.3 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

De EU-rättsliga förutsättningarna för olika former av statligt stöd behandlar vi i kapitel 5. Några sådana kommunala stöd har dock hittills inte anmälts till eller rapporterats till Europeiska kommissionen.

Det övergripande allmännyttiga syftet för ett allmännyttigt kommunalt bostadsaktiebolag är att främja bostadsförsörjningen i kommunen. I detta ingår exempelvis att tillgodose olika bostadsbehov, dvs. inte enbart för grupper med särskilda behov eller som av olika skäl har en svag ställning på bostadsmarknaden, utan även att tillhandahålla ett varierat bostadsutbud av god kvalitet som kan attrahera olika hyresgäster.³²

Av förarbetena till lagen om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag framgår att regeringen anser att det allmännyttiga syftet bör kunna förenas med det affärsmässiga intresset. Regeringen framhåller dock att en kommun, enligt de föreslagna reglerna, inte kan kräva av sitt företag att det vidtar åtgärder som inte är lönsamma för företaget. Det väsentliga är att samhällsansvaret är ett uttryck för bolagets långsiktiga affärsmässiga engagemang och inte betingas av att bolaget har just en kommun som ägare. Ansvaret för bostadsförsörjningen kan aldrig övergå från kommunen till bolaget.³³

Ett exempel på socialt ansvar är att kommunerna i större utsträckning har ett regelbundet samarbete med allmännyttan än med privata fastighetsägare när det gäller att få fram sociala kontrakt.

³² Prop. 2009/10:185, s. 40.

³³ Prop. 2009/10:185, s. 42.

Tabell 3.1 Kommuner med ett regelbundet samarbete med allmännyttan eller privata hyresvärdar för att få fram sociala kontrakt¹

Samarbete med fastighetsägare?	Antal kommuner			Andel av kommunerna		
	2008	2011	2014	2008	2011	2014
Ja, allmännyttan	164	169	216	80 %	76 %	89 %
Ja, privata värdar	67	74	83	33 %	33 %	34 %
Nej	13	20	48	6 %	9 %	20 %

¹ Boverket, Uppföljning av den sekundära bostadsmarknaden 2013, 2014, s. 27.

3.4 Allmän kommunal befogenhet och stöd till bostadsförsörjningsändamål

Vår bedömning: Bostadsverksamhet inklusive stödgivning till marknadskompletterande bostadsverksamhet är ett sådant allmänt intresse som kommunerna har befogenhet att ägna sig åt enligt 2 kap. 1 § kommunallagen.

Utöver kommunernas särskilt reglerade ansvar enligt bostadsförsörjningslagen och socialtjänstlagen har kommunerna även en allmän befogenhet att engagera sig på bostadsområdet.

Enligt 14 kap. 2 § regeringsformen sköter kommunerna lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse på den kommunala självstyrelsens grund. Enligt 2 kap. 1 § kommunallagen får kommuner själva ha hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens område eller dess medlemmar och som inte ska handhas enbart av staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan.

Kommunerna ska inte bedriva sådan näringsverksamhet som är förbehållet det egentliga näringslivet. Kommuner får dock enligt 2 kap. 7 § kommunallagen driva näringsverksamhet, om den drivs utan vinstsyfte och går ut på att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar eller tjänster åt medlemmarna.

Kommuner får enligt 2 kap. 8 § första meningen kommunallagen allmänt främja näringslivet i kommunen. Individuellt stöd till enskilda näringsidkare får enligt 2 kap. 8 § andra meningen kommunallagen lämnas bara om det finns synnerliga skäl för det.

3.4.1 Kommunallagens förbud mot individuellt stöd till näringslivet

3.4.1.1 Bakgrund

Förbudet mot individuellt riktat stöd till näringslivet har sin bakgrund i avgränsningen av kommunernas befogenhet. Enligt förarbeten till den tidigare gällande kommunallagen avsåg förbudet mot stöd till företag – som följde av rättspraxis – att komma till rätta med problemet att kommuner hade tävlat om företagsetableringar genom att bjuda över varandra med förmåner av olika slag. Det hade rört sig om allt från gynnande i form av för företaget förmånliga infrastrukturinvesteringar till kontanta bidrag.

Under senare år har det blivit allt vanligare, att kommuner – utan att det aktuella läget på arbetsmarknaden påkallar det – i syfte att draga till sig industriföretag eller för att förmå sådana att avstå från planerad bortflyttning lämna företagen subventioner i form av kontanta flyttningssubsidier, bekostande av vägar, vatten- och avloppsledning m. m. Praxis intager numera en restriktiv ståndpunkt till åtgärder av dylikt slag.³⁴

Samma kommitté behandlade även frågan om kommunernas möjligheter att lämna bostadssubventioner i särskild ordning och föreslog att detta även skulle vara möjligt utanför de då tydligt definierade kommunala uppgifterna att säkerställa bostäder för inkomstsvaga och att medverka vid statlig stödgivning. Ställningstagandet motiverades med det starka allmänintresset av goda bostäder. Kommittén uttryckte att det var angeläget att åtgärderna inte enbart kom vissa kommuninvånare till del vilket skulle bli fallet om enbart vissa företag kunde komma ifråga för åtgärderna. Kommittén övervägde om dessa subventioner skulle underställas statlig myndighetsprövning men kom fram till att det skulle vara tillräckligt att kommunerna följde principer för stödgivningen som de själva kunde fastställa och som skulle förhindra godtyckliga beslut.³⁵

Kommittén har där bl. a. betonat, att ett kommunalt understödsbeslut icke får innebära ett obehörigt gynnande av viss eller vissa kommunmedlemmar i jämförelse med de övriga. Iakttagandet av denna grundläggande förutsättning för kommunal understödsgivning är av särskild vikt i fråga om bostadssubventionerna med hänsyn till den stora om-

³⁴ SOU 1947:53, s. 78.

³⁵ SOU 1947:53, s. 81.

fattning verksamheten på detta område kan komma att få i vissa kommuner och till subventionernas ekonomiska betydelse för kommunmedlemmarna. Understödsgivningen måste därför präglas av planmässighet och objektivitet. Ett subventionsbeslut får icke ha karaktären av ett godtyckligt tillgodoseende av viss eller vissa kommunmedlemmars behov med bortseende från om motsvarande behov förefinnes hos andra kommunmedlemmar.³⁶

3.4.1.2 2 kap. 8 § kommunallagen

Bestämmelsen i 2 kap. 8 § kommunallagen infördes 1991 men baseras på tidigare förarbetsuttalanden och en omfattande rättspraxis.³⁷ Den praxis som förbudet bygger på har avsett många olika former av stöd. Det finns dock ingen klar definition av själva begreppet stöd. Frågan om stöd i kommunallagens mening har utgått har varit en del av en prövning av om åtgärden vidtagits i allmänt intresse eller av om åtgärden ankommit på annan, exempelvis staten. Begreppet stödet har alltså ingen självständig betydelse utan används vid bedömningen av den kommunala befogenhetens gränser. Ytterligare en aspekt på begreppet stöd i kommunallagen är dess koppling till den kommunalrättsliga likställighetsprincipen som innebär att alla kommunmedborgare ska behandlas lika.

Den befogenhet att ge individuellt stöd till näringslivet som fanns enligt tidigare rättspraxis inskränktes i samband med att 2 kap. 8 § kommunallagen infördes. Begränsningen gjordes genom att det tidigare gällande undantagsrekvisitet särskilda grunder, som hade tillämpats i rättspraxis, i lagtexten byttes ut mot rekvisitet synnerliga skäl. I förarbetena nämns dock inte något om att någon förändring av själva begreppet stöd var avsedd. Det var alltså enbart fråga om en ökad restriktivitet i förhållande till när undantag från förbudet mot stöd till enskild näringsverksamhet kunde medges.³⁸

Enligt förarbetena får ekonomiskt stöd till enskilda bara lämnas om det är av allmänt intresse att så sker. Ett allmänt intresse är dock inte alltid tillräckligt eftersom det har ansetts vara en statlig angelägenhet att åstadkomma en ändamålsenlig lokalisering av

³⁶ SOU 1947:53, s. 83.

³⁷ Lindquist, 2011, Kommunala befogenheter en redogörelse för kommuners och landstings allmänna befogenheter enligt lag och rättspraxis, s. 363.

³⁸ Prop. 1990/91:117, s. 153.

näringslivet eftersom riksintressen har betydelse. Det klargjordes dock att kommunala åtgärder kan tillåtas om det enskilda initiativet viker eller faller bort på ett visst serviceområde. Denna kompetensgrund beskrevs som särskilt betydelsefull i glesbygdsområden där exempelvis livsmedelsaffärer och bensinstationer blev allt färre. Kommunen har följaktligen rätt att stödja enskilda näringsidkare om den kommersiella servicenivån till hushållen sjunker under en viss minimistandard. Det närmare innehållet i undantagskriteriet synnerliga skäl överlämnades dock till rättspraxis.³⁹

I rättspraxis har den allmänna nyttan av stödet vägts mot den enskilda förmånen. Ett exempel på när ett stöds allmännytta vägde tyngre än förmånen var förlusttäckningsbidrag till ett privatägt aktiebolag som utförde insamling och annan hantering av returpapper.⁴⁰ Ett exempel på motsatsen är Regeringsrättens avgörande om att en kommunal borgen till förmån för en livsmedelshandlare för att denne skulle uppföra en affärslokal i ett mindre samhälle stred mot kommunens befogenhet.⁴¹

När en domstol haft att ta ställning till om ett visst stöd varit kompetens enligt har den haft att ta ställning till om stödet varit av allmänt intresse. Hur fördelaktigt ett visst stöd har varit är snarare en proportionalitetsbedömning än någon bedömning av stödets konkurrenspåverkan. Det står alltså klart att stödbegreppet i kommunallagen inte är formbundet och avser mer än kontanta bidrag. Även senare tids rättsfall har gällt frågor såsom förmånliga kommunala borgensåtaganden och prissättning av viss mark under marknadsvärdet samt värdet av ett servitut som ett företag erhöll utan motprestation.⁴²

I betänkandet Kommunal kompetens i utveckling uttalades att bestämmelserna i 2 kap. 8 § kommunallagen om stöd till näringsverksamhet var förenliga med EUF-fördragets bestämmelser om statligt stöd och att det inte fanns något behov av att anpassa bestämmelserna. Undantagsmöjligheterna bedömdes då sammantaget mer generösa inom EU-rätten än i 2 kap. 8 § kommunallagen och dess rekvisit synnerliga skäl.⁴³ Regeringen delade utredningens bedömning.⁴⁴

³⁹ Prop. 1990/91:117, s. 152f. Se även RÅ 1968 K 726, RÅ 1968 K 728.

⁴⁰ RÅ 1990 ref. 96.

⁴¹ RÅ 1970 C 260.

⁴² RÅ 2010 ref. 119 och Kammarrättens i Göteborg dom den 24 april 2015 i mål nr 1137-14.

⁴³ SOU 2007:72 s. 249 ff.

3.4.2 Tidigare speciallagstiftning om kommunal befogenhet att betala ut stöd för bostadsförsörjningsändamål

På bostadsområdet beslutades 1947 en särskild lag (1947:523) om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande m.m. Enligt den lagen fick en kommun om den så fann påkallat för att främja bostadsförsörjningen inom kommunen eller område, i vilket kommunen ingick och som kunde anses utgöra en enhet i bostadsförsörjningshänseende, ställa medel till förfogande att enligt de grunder och i den ordning, som kommunen bestämt, användas till åtgärder i syfte att nedbringa den enskildes kostnader för anskaffande eller innehav av en fullvärdig bostad. 1993 avskaffades dock den lagstiftningen med motiveringen att stöd till företag inte var önskvärt.⁴⁵

Möjligheten till stöd till enskilda hushåll bibehölls och återfinns i lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter.

Regeringsrätten har funnit att avskaffandet av 1947 års lag inte inskränkte kommunernas allmänna befogenheter enligt kommunallagen. Möjligheten till kommunalt stöd följer alltså numera i likhet med den situation som beskrevs av 1947 års ovan nämnda kommitté av de allmänna befogenhetsbestämmelserna i kommunallagen.⁴⁶

3.4.3 Förutsättningar för stöd till kommunala bostadsbolag och stiftelser efter 1993

Bostadsutskottet gjorde följande uttalande om kommunernas befogenheter med anledning av att 1947 års bostadsförsörjningslag upphävdes.

Som anförs i propositionen innebär detta att stöd till fastighetsägare efter upphävandet av 1947 års bostadsförsörjningslag inte får lämnas i vidare mån än vad som följer av kommunallagens bestämmelser. Av den grundläggande bestämmelsen i 2 kap. 1 § kommunallagen (1991:900) om kommunernas allmänna kompetens följer att kommunerna själva får ta hand om en angelägenhet om det är av allmänt intresse att så sker. Bl.a. med avseende på det grundläggande ansvaret kommunerna förut-

⁴⁴ Prop. 2008/09:21 s. 51 ff.

⁴⁵ Prop. 1992/93:242.

⁴⁶ RÅ 1997 ref. 47.

satts ha i fråga om bostadsförsörjningen har den kommunala kompetensen ansetts vara omfattande på området. Det får sålunda anses vara kompetensligt för en kommun att skapa och driva bostadsföretag m.m. Enligt utskottets uppfattning följer att kommunerna även fortsättningsvis måste anses ha möjlighet att på olika sätt stödja kommunala bostadsföretag oavsett om företagen drivs som aktiebolag, stiftelser eller i annan företagsform.⁴⁷

Regeringsrätten har senare också konstaterat att 1993 års ändringar av kommunernas kompetens på bostadsförsörjningsområdet inte påverkade möjligheten att stödja kommunens egna bolag eller stiftelser.⁴⁸ Enligt Regeringsrätten var bostadsförsörjningen en sådan angelägenhet av allmänt intresse som faller inom ramen för kommunernas kompetens enligt 2 kap. 1 § kommunallagen. Regeringsrätten förklarade också att en verksamhet som innefattar upplåtelse i en egen fastighet av bostäder åt kommunmedlemmar är en sådan näringsverksamhet som, under förutsättning att den bedrivs utan vinstsyfte, är tillåten enligt 2 kap. 7 § kommunallagen. En verksamhet som bedrevs på ett sätt som tryggade kommunens inflytande över verksamheten skulle enligt Regeringsrätten likställas med en verksamhet som bedrevs direkt av kommunen. Det innebar att kommunen var oförhindrad att stödja en sådan verksamhet eftersom det inte var fråga om stöd till enskild näringsverksamhet enligt 2 kap. 8 § kommunallagen. Att hyresgäster indirekt kunde gynnas stred inte heller mot likställighetsprincipen i kommunallagen.

3.4.4 Äldre praxis om kommunens befogenhet att ge stöd på bostadsområdet

Även om det saknas aktuella kommunalrättsliga avgöranden har de kommunalrättsliga grundläggande principerna inte förändrats. Vi beskriver därför äldre avgöranden som fortfarande kan ha betydelse en kommuns beslut om stöd till privata företag på bostadsområdet. Det bör understrykas att denna rättspraxis i allt väsentligt avspeglar rättsläget före EU-inträdet och att den inte heller tar hänsyn till

⁴⁷ BoU 1992/93:19 s. 8.

⁴⁸ RÅ 1997 ref. 47.

dagens upphandlingsregler. I doktrin beskrivs dagens rättsläge som oklart.⁴⁹

Kommuner med stora marktillgångar har ansetts kunna bestämma hur mark fördelas mellan olika kategorier av bostadsföretag och byggherrar. En kommun har ansetts ha befogenhet att gynna kooperativa bostadsföretag.⁵⁰ En kommun har vidare ansetts oförhindrad att utesluta privata byggmästare från mark i vissa områden eftersom beslutet inte gynnade vissa företagsformer i vidare mån än vad riktlinjerna för bostadspolitiken då medgav. Med riktlinjerna för bostadspolitiken avsågs uttalanden i vissa förarbeten.⁵¹

När en kommunal garanti till förmån för HSB ansetts gå utöver vad som varit motiverat för bostadsförsörjningen har det stöd garantin ansetts innebära inte ansetts förenlig med vare sig 1947 års bostadsförsörjningslag som beskrivits ovan eller med kommunens allmänna befogenhet. Det har med andra ord inte funnits ett allmänt intresse som motiverat stödet. I det fallet hade marknadsförutsättningarna för HSB:s bostadsbyggande förändrats i förhållande till förutsättningarna som förelåg när ett gemensamt avtal mellan HSB och kommunens bostadsstiftelse samt två privata byggtreprenörer tecknades om uppförande av ett visst antal bostäder under en längre tidsperiod. När marknadsförhållandena gjorde avtalet mindre attraktivt för HSB ville kommunen överta en del av risken från HSB i syfte att kunna få fortsätta köpa bostadsproduktion från de privata byggbolagen till de framförhandlade priserna som inte längre skulle gälla om HSB drog sig ur affären. Regeringsrätten fann dock att garantiåtagandet inte omfattades av den kommunala befogenheten.⁵²

Att en kommun ingått avtal med en aktör utan att även förhandla med andra aktörer om exploatering av viss mark kan strida mot den kommunala befogenheten men bara om direkttilldelningen gynnat den utvalda avtalsparten.⁵³

⁴⁹ Lindquist (2011), s. 263.

⁵⁰ RÅ 1963 I 140.

⁵¹ RÅ 1976 Ab 261.

⁵² RÅ 1973 ref. 68.

⁵³ RÅ 1974 A 1696.

3.4.5 Förutsättningarna för stöd till enskilda och till egnahem

Enligt 2 kap. 6 § lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter (befogenhetslagen) får ekonomiskt stöd lämnas till enskilda hushåll i syfte att minska deras kostnader för att skaffa eller inneha en permanentbostad. Kommunen får även ställa säkerhet avseende avtal om hyra av en bostadslägenhet i syfte att enskilda hushåll ska få en permanentbostad med hyresrätt som är förenad med rätt till förlängning om behovet inte kan tillgodoses på annat sätt.

Kommuner har enligt rättspraxis ansetts kunna ge olika typer av stimulanser för småhusbyggande till egnahemsägare.⁵⁴ Kommuner har även kunnat vägra sådana förmåner p.g.a. en bostadssocial behovsprövning under förutsättning att prövningen sker efter enhetliga grunder.⁵⁵

En kommun har även kunnat bestämma bostadstillägget till ett högre belopp för folkpensionärer som bodde i kommunens servicehus än för övriga folkpensionärer i kommunen.⁵⁶

Bostadsutskottet uttalade bl.a. följande när bestämmelsen om kommunala befogenheter avseende stöd till enskilda hushåll beslutades.

Förslaget i propositionen innebär, att kommunerna genom en särskild lag får möjlighet att lämna stöd till enskilda hushåll för boendet. Genom lagen ges kommunerna rätt att lämna alla former av stöd till de boende som syftar till att sänka enskildas bostadskostnader. Som exempel på sådant stöd kan nämnas kommunal borgen till enskilda för nybyggnad m.m. av bostäder samt bostadsbidrag utöver vad som följer av de regler som fastställs av staten. Det framlagda förslaget ger därmed inget utrymme för att lämna stöd till ägare av hyreshus eller till bostadsrättsföreningar.⁵⁷

3.5 Kommunsektorns ekonomi

Kommunsektorn är en viktig del av den svenska ekonomin, dels genom den egna produktionen av välfärdstjänster såsom sjukvård, äldreomsorg och skola, dels genom den ökande andelen kommu-

⁵⁴ RÅ 1952 I 99, RÅ 1954 I 53, RÅ 1955 I 40, RÅ 1957 I 165, RÅ 1960 I 32, RÅ 1967 K 817.

⁵⁵ RÅ 1973 C 192, RÅ 1974 A 343, RÅ 1977 Ab 145. Se även Lindquist (2011), s. 257 f.

⁵⁶ RÅ 1985 2:75.

⁵⁷ BoU 1992/93:19 s. 8.

nalt finansierad produktion i näringslivet. Kommunsektorns utgifter uppgick till cirka 24 procent av bruttonationalprodukten (BNP) 2014. Av den offentliga sektorns utgifter står kommunsektorn för närmare hälften.

Sverige har en lång tradition av kommunalt självstyre. Självstyret regleras ytterst i regeringsformen, där det bl.a. föreskrivs att kommuner sköter lokala angelägenheter av allmänt intresse samt kommunala angelägenheter reglerade i särskild lagstiftning och att kommuner har beskattningsrätt. I ett internationellt perspektiv är självstyret långtgående. Vidare är en viktig utgångspunkt i spelet mellan staten och kommunerna den s.k. finansieringsprincipen. Principen innebär att om staten beslutar om åtgärder som direkt påverkar den kommunala sektorns verksamhet ska de ekonomiska effekterna av beslutet neutraliseras genom att nivån på statsbidragen ändras.

Kommuner ansvarar för en betydande del av den offentliga verksamheten i Sverige både genom obligatoriska uppgifter (t.ex. skola, vård och omsorg) och frivilliga uppgifter (såsom verksamheten i allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag). Största delen av de kommunala verksamheterna bedrivs i förvaltningsform. Kommuner har dock även möjlighet att bedriva viss verksamhet i andra juridiska former, t.ex. aktiebolag. Nästan alla kommuner bedriver viss affärsverksamhet i bolagsform. Bolagens ekonomiska utveckling har kommit att få en allt större betydelse för kommunsektorns ekonomi. Om man vill följa den ekonomiska utvecklingen i kommunsektorn krävs därför att man också följer utvecklingen i de kommunala företagen. Det finns drygt 1 800 kommun- och landstingsägda företag, varav majoriteten verkar på bostads- eller energimarknaden. Majoriteten av företagen är helägda aktiebolag och många av de delägda företagen ägs tillsammans med andra kommuner eller landsting.

Kommunernas intäkter kommer främst från skatteintäkter, som utgör ungefär två tredjedelar av de totala intäkterna. Skatteintäkterna bestäms av skatteunderlaget och den skattesats som varje kommun beslutar. Den genomsnittliga skattesatsen uppgick 2014 till 31,86 procent. Skillnaden mellan den högsta (34,52 procent) och lägsta (28,89 procent) skattesatsen var 5,63 procent 2013. År 2013 hade nästan 80 procent av kommunerna en sammanlagd kommunal skattesats över den genomsnittliga. Det innebär att mindre

kommuner med färre medborgare och lägre skattebas generellt har ett högre skattetryck. Utöver skatteintäkterna får kommunerna intäkter via avgifter och statliga bidrag såsom specialdestinerade och generella statsbidrag, som tillsammans utgör nästan 25 procent av de totala intäkterna. Avgiftsuttagen begränsas som huvudregel av den s.k. självkostnadsprincipen, vilken innebär att kommuner inte får ta ut högre avgifter än vad som motsvarar kostnaderna för de tjänster som tillhandahålls.

Det finns ett system för kommunalekonomisk utjämning som syftar till att ge kommunerna förutsättningar att tillhandahålla sina invånare likvärdig service oberoende av skattekraft (genom inkomstutjämning) och strukturella kostnadsskillnader (genom kostnadsutjämning). Utjämningen sker dels i form av fördelning av det generella statsbidraget till kommunsektorn, dels i form av omfördelning mellan kommuner. Systemet för kommunalekonomisk utjämning består sammantaget av fem olika delar: inkomstutjämning, kostnadsutjämning, strukturbidrag, införandebidrag, och regleringsbidrag. Kommunernas största kostnad är kostnad för personal.

Befolkningsförändringar och förändringar av antalet invånare i olika åldersklasser medför att verksamheten behöver anpassas vilket också påverkar kostnaderna. Under den senaste tioårsperioden har befolkningen ökat mest i kommungruppen storstäder medan glesbygdskommuner haft den största minskningen. Glesbygdskommuner har generellt en större andel äldre än exempelvis storstäder.

3.5.1 Mål för den kommunala ekonomin

Det övergripande målet för den kommunala ekonomin anges i 8 kap. 1 § kommunallagen (1991:900). Kommuner ska ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet och i sådan verksamhet som bedrivs genom andra juridiska personer, t.ex. kommunala företag. Enligt det s.k. balanskravet, 8 kap. 4 § kommunallagen, ska budgeten upprättas så att intäkterna överstiger kostnaderna. Det kommunala balanskravet anger således den lägsta godtagbara resultatnivån på kort sikt. Om resultatet blir negativt ska det kompenseras med överskott inom tre år, såvida det inte finns synnerliga skäl.

God ekonomisk hushållning innebär att varje kommun har ett ansvar för att ha en långsiktigt hållbar ekonomi. För att en god ekonomisk hushållning ska uppnås bör resultatet för varje enskild kommun ligga på en nivå som realt sett konsoliderar ekonomin. En grundläggande princip har sedan länge varit att varje generation ska stå för sina egna kostnader. Ett vanligt förekommande finansiellt mål är att årets resultat ska uppgå till 2 procent av skatteintäkter och generella statsbidrag. Under den senaste femårsperioden har andelen för kommuner och landsting varierat mellan 1 och 3 procent. Kommunerna har generellt haft en högre genomsnittlig andel jämfört med landstingen eftersom landstingen sammantaget redovisat negativa resultat under tre år medan kommunerna sammantaget redovisat positiva resultat. Den genomsnittligt högsta andelen under den senaste tioårsperioden hade kommungruppen storstäder medan glesbygdskommuner hade det lägsta. Inkluderas de kommunalägda företagen är resultatets andel av skatteintäkter och generella statsbidrag högre och har uppgått till 2–4 procent under samma period.

3.5.2 Resultatutvecklingen i kommunsektorn

Kommunsektorn som helhet har under senare år redovisat positiva resultat.⁵⁸ Kommunsektorns resultat före extraordinära poster för 2014 uppgick till 14 miljarder kronor. Kommunerna redovisade tillsammans ett positivt resultat om drygt 15 miljarder kronor, medan landstingen redovisade ett negativt resultat om nästan 2 miljarder kronor. Det genomsnittligt högsta resultatet under den senaste tioårsperioden hade kommungruppen storstäder medan glesbygdskommuner hade det lägsta.

Inkluderas de kommunägda företagen har resultatet generellt sett varit högre. År 2013 uppgick resultatet för kommunkoncernerna till 21 miljarder kronor. Liksom vid redovisningen av endast kommunernas genomsnittliga resultat var det genomsnittliga resultatet under den senaste tioårsperioden för kommunkoncernen

⁵⁸ Regeringens skrivelse till riksdagen, skr. 2014/15:102, Utvecklingen inom den kommunala sektorn.

högst i kommungruppen storstäder medan glesbygdskommuner hade det lägsta.

Kommuner har generellt en låg kreditrisk, främst till följd av deras beskattningsrätt. Kommuner och landsting lånar bland annat från privata banker och Kommuninvest i Sverige AB. Kommuninvest är ett kreditmarknadsbolag som ägs och garanteras av svenska kommuner och landsting.

3.5.3 Framtidsutmaningen

Urbaniseringen fortgår och utflyttningen från glesbygden fortsätter. Detta innebär att antalet små kommuner ökar i antal. År 2014 hade 13 kommuner under 5 000 invånare och 2030 beräknas antalet så små kommuner uppgå till 30.⁵⁹ Det minskande befolkningsunderlaget ställer krav på kommuner att anpassa sina organisationer utifrån de förändrade förhållandena.

Kommuner har en central roll för välfärden genom sitt ansvar för vård, skola och omsorg. Genom bl.a. den demografiska utvecklingen med allt fler äldre så ökar kostnaderna för att upprätthålla servicen. Sveriges kommuner och landsting har konstaterat att om inte statsbidragen höjs kommer kommuner och landsting att vara tvungna att höja skattesatsen med en krona till år 2017 för att utveckla vård, skola och omsorg i samma takt som hittills.⁶⁰ Detta är endast i det korta perspektivet. I ett längre perspektiv kommer trycket på nya kostnader att bli än starkare. Sveriges kommuner och landstings programberedning för välfärdens finansiering har gjort bedömningen att om välfärden ska finansieras på samma sätt som i dag krävs kommunala skattehöjningar på ungefär 13 kronor fram till 2035.⁶¹

⁵⁹ Staten och kommunerna – uppgifter, struktur och relation, Ansvarskommitténs sekretariatsrapport nr 1, s. 142.

⁶⁰ SKL:s ekonomirapport 2013 s. 5.

⁶¹ SKL:s programberedning för välfärdsfinansiering Framtidens utmaning – välfärdens långsiktiga finansiering, 2010 s. 24.

3.6 Kommunen som samhällsbyggare

Kommunerna svarar för den lokala samhällsplaneringen och bas-service samt infrastruktur. Enligt plan- och bygglagen (2010:900, PBL) har kommuner ett planmonopol.

Mot bakgrund av de bostadspolitiska målen är det kommunernas uppgift att bedriva en aktiv markpolitik för att främja en effektiv konkurrens och skapa ett varierat utbud som efterfrågas av bostadsmarknadens konsumenter. Planmonopolet och markinnehavet ger kommunerna verktyg för att uppfylla mål för bostadsförsörjningen genom att ge förutsättningar för konkurrens och mångfald i byggandet och boendet.

I sammanhanget bör också nämnas att kommunerna har rättsliga möjligheter att expropriera mark för att ge en kommun möjlighet att förfoga över mark eller annat utrymme som med hänsyn till den framtida utvecklingen krävs för tätbebyggelse eller därmed sammanhängande anordning. Ersättningen ska motsvara marknadsvärdet och s.k. intrångsersättning om 25 procent av marknadsvärdet. Vi utvecklar dock inte dessa frågor vidare utan konstaterar bara att även detta är en rättslig möjlighet för det fall kommunerna saknar tillgång till mark som behövs för samhällsbyggnad. I ett visst skede övergår kommunen från en situation där den utövar en offentlig uppgift inom ramen för planmonopolet och börjar påverka marknaden genom att uppställa villkor och sluta avtal som får en direkt marknadspåverkan. Från ett EU-rättsligt perspektiv är det viktigt att avgränsa kommunens myndighetsroll från kommunens roll som utförare, säljare eller köpare på en marknad. De EU-rättsliga aspekterna på detta behandlar vi i kapitel 5 men eftersom kommunens verksamhet måste klassificeras enligt ovan för att göra en EU-rättslig bedömning i enlighet med våra direktiv beskriver vi nedan kommunernas arbete med s.k. markanvisningar och exploateringsavtal. Vi ska dock inte utreda plan- och bygglagen och vi behandlar därför inte formerna för samhällsplaneringen mer än vad som krävs för att identifiera skärningspunkten mellan marknaden och de kommunala besluten. Nedan återges plangenomförandeutredningens resonemang om denna skärningspunkt mellan kommunens offentliga roll och åtaganden samt de civilrättsliga avtal som reglerar markexploatering.

Genom planmonopolet har kommunen stora möjligheter att påverka hur bebyggelsen kommer att uppföras, bl.a. när det gäller omfattning och utformning av det som kan byggas. I nästan alla projekt agerar byggherren på marknadsmässiga villkor. För att byggherren ska kunna bedöma om en exploatering är lönsam behöver kommunen och byggherren komma överens. Om kommunen bedömer att en föreslagen lokalisering är lämplig, måste parterna enas om kostnadsfördelningen vid genomförandet av planen. Kostnaderna kan bl.a. avse gator och vägar, parker, vatten och avlopp, energidistribution, kollektivtrafik eller s.k. social infrastruktur, t.ex. skolor och förskolor. Inte sällan är det frågan om komplexa förhandlingar där det kan råda olika uppfattningar mellan parterna om hur olika aspekter bör värderas och finansieras.⁶²

När mark ska bebyggas föregås detta ofta av olika former av genomförandavtal med kommunen. Nedan redogör vi för exploateringsavtal och markanvisningar. Dessa avtalsformer omfattas sedan den 1 januari 2015 av nya bestämmelser.

3.6.1 Exploateringsavtal

Begreppet exploateringsavtal definieras i 1 kap. 4 § plan- och bygglagen (2010:900) som ett avtal om genomförande av en detaljplan mellan en kommun och en byggherre eller en fastighetsägare avseende mark som inte ägs av kommunen, dock inte avtal mellan en kommun och staten om utbyggnad av statlig transportinfrastruktur.

Av den planbeskrivning som en kommuns detaljplan ska innehålla ska det enligt 4 kap. 33 § tredje stycket plan- och bygglagen framgå om kommunen avser att ingå exploateringsavtal, dessa avtals huvudsakliga innehåll och konsekvenserna av att planen helt eller delvis genomförs med stöd av ett eller flera sådana avtal.

Om kommunen avser att ingå exploateringsavtal, ska kommunen enligt 4 kap. 39 § plan- och bygglagen anta riktlinjer som anger utgångspunkter och mål för sådana avtal. Riktlinjerna ska ange grundläggande principer för fördelning av kostnader och intäkter, för genomförandet av detaljplaner samt andra förhållanden som har betydelse för bedömningen av konsekvenserna av att ingå exploateringsavtal.

⁶² SOU 2013:34, s. 100f.

Enligt 4 kap. 40 § plan- och bygglagen får ett exploateringsavtal avse en byggherres eller en fastighetsägares åtaganden att vidta eller finansiera åtgärder för anläggande av gator, vägar och andra allmänna platser och av anläggningar för vattenförsörjning och avlopp samt andra åtgärder. Åtgärderna ska vara nödvändiga för att detaljplanen ska kunna genomföras. De åtgärder som ingår i byggherrens eller fastighetsägarens åtagande ska stå i rimligt förhållande till dennes nytta av planen.

Enligt 4 kap. 41 § plan- och bygglagen får ett exploateringsavtal inte innehålla ett åtagande för en byggherre eller en fastighetsägare att helt eller delvis bekosta byggnadsverk för vård, utbildning eller omsorg som kommunen har en skyldighet enligt lag att tillhandahålla. Ett exploateringsavtal får enligt 4 kap. 42 § plan- och bygglagen inte avse ersättning för åtgärder som har vidtagits före avtalets ingående i andra fall än när detaljplanen avser ett steg i en etappvis utbyggnad.

Syftet med att föra in en beskrivning av exploateringsavtalen i plan- och bygglagen var att skapa en bättre förutsägbarhet och en bättre balans mellan de avtalsslutande parterna. Enligt förarbetena skulle en lagreglering av exploateringsavtalen också syfta till att tydliggöra exploateringsavtalens konsekvenser för tredje man och säkerställa allmänhetens intresse av ökad insyn och offentlighet beträffande avtalens villkor och utformning.⁶³

Ett exploateringsavtal kan, beroende på hur det är utformat, innebära att det krävs upphandling enligt reglerna om offentlig upphandling. Köp av fastigheter och hyra omfattas inte av kravet på upphandling. Upphandling kan krävas om det exempelvis finns krav från kommunen om att köparen ska uppföra olika former av specialanpassade lokaler.⁶⁴

3.6.2 Markanvisningar

Enligt lagen (2014:899) om riktlinjer för kommunala markanvisningar är en markanvisning en överenskommelse mellan en kommun och en byggherre som ger byggherren ensamrätt att under en

⁶³ Prop. 2013/14:126, En enklare planprocess, s. 162f.

⁶⁴ SOU 2012:91 s. 244ff.

begränsad tid och under givna villkor förhandla med kommunen om överlåtelse eller upplåtelse av ett visst av kommunen ägt markområde för bebyggande.

Ensamrätten att förhandla med kommunen innebär att en byggherre får bättre förutsättningar att bedöma om kommunen kommer att skapa förutsättningar för projektet och därmed större möjlighet att avsätta resurser för projektet. Själva överlåtelsen av marken sker normalt genom ett avtal när detaljplanen antagits. Markanvisningsavtal kan innehålla krav på att exploatören ska tillhandahålla bostäder med viss upplåtelseform eller använda vissa arkitekter.⁶⁵

Syftet med ett krav på riktlinjer för markanvisningar är i likhet med syftet med att reglera exploateringsavtalen att skapa transparens och ökad tydlighet i byggprocessens inledande skede i de fall kommunägd mark ska säljas eller upplåtas för att nya byggnadsverk ska komma till stånd. Eftersom förutsättningarna för markförsäljning och byggande skiljer sig åt mellan olika kommuner bedömdes det inte finnas skäl att reglera riktlinjernas innehåll och upplägg i detalj. Enligt förarbetena till lagen bör riktlinjerna innehålla kommunens utgångspunkter och mål för överlåtelser eller upplåtelser av markområden för bebyggande, handläggningsrutiner och grundläggande villkor för markanvisningar samt principer för markprissättning. Regeringen ansåg att markanvisningar bör definieras så att alla överenskommelser mellan en kommun och en byggherre, som ger byggherren ensamrätt att under en begränsad tid och under givna villkor förhandla med kommunen om överlåtelse eller upplåtelse av kommunal mark för bebyggande, omfattas av definitionen. Regeringen ansåg vidare att Boverket skulle ges ett samordnande ansvar för att vägleda kommunernas arbete med att ta fram och anta riktlinjer för markanvisningar.⁶⁶

3.7 Statens roll

Enligt våra direktiv är det kommunernas förutsättningar att säkerställa bostadsförsörjningen som vi utreder. Det innebär att vi inte

⁶⁵ Statskontoret 2012:25, Mark, bostadsbyggande och konkurrens – en granskning av den kommunala markanvisningsprocessen, s. 30.

⁶⁶ Prop. 2013/14:126, s. 231.

ska utreda statens verktyg. Däremot måste vissa statliga insatser beskrivas eftersom de direkt påverkar kommunernas förutsättningar. Generella verktyg som skattelagstiftningen och dess undantag beskrivs inte. Hyreslagstiftningen beskrivs i syfte att förstå marknadens funktionssätt och för att identifiera eventuella hinder i nationell rätt för olika typer av stöd. Nedan behandlar vi statliga konsumentinriktade stöd samt ger en summarisk beskrivning av vissa stöd som Boverket administrerar.

3.7.1 Stödformer för konsumenter

Enligt våra direktiv ska vi undersöka möjligheterna att vidta åtgärder som riktar sig till bostadskonsumenter och brukare och som innebär att de kan efterfråga en bostad av god kvalitet. Nedan beskriver vi därför systemen för bostadsbidrag och bostadstillägg. Som ovan konstaterats finns det dock ingen reglering utöver kommunallagens generella principer som begränsar kommunernas möjligheter att ge kompletterande stöd till enskilda för deras bostadsförsörjning.

3.7.1.1 Bostadsbidrag

En viktig del i bostadspolitiken har varit bostadsbidrag. Bostadsbidragen har vuxit fram genom ett antal politiska reformer sedan mitten av 1930-talet. Bostadsbidraget infördes för att ge skydd när hyran var för hög i förhållande till inkomsten. De svenska hushållen skulle ges möjlighet att efterfråga bostad efter behov och inte enbart efter betalningsförmåga. Framför allt har målet varit att stärka de svaga hushållens bärkraft. Under 1990-talets första hälft ökade kostnaderna för bostadsbidragen. Det berodde dels på skattereformen 1990, dels på att välfärdsambitionerna höjdes genom att bostadsbidragen även skulle gälla för nyproduktion. År 1997 ändrades reglerna för bostadsbidrag. Regeländringen gjordes för att bryta kostnadsutvecklingen. Antalet bidragsberättigade hushåll sjönk därefter drastiskt. När Boverket analyserade effekterna

av regelförändringen konstaterades att ekonomiskt utsatta familjer hade fått det svårare att bo bra till en rimlig kostnad.⁶⁷

Barnfamiljer, pensionärer och unga (som fyllt 18 år men inte 29 år) kan ha rätt till bostadsbidrag. Bostadsbidragets syfte är, bland annat, att även barn i familjer med svag ekonomi och hög försörjningsbörda ska kunna få möjlighet att bo i goda bostäder. Bostadsbidragets storlek bestäms av antalet barn, bostadskostnaden, bostadens storlek och den bidragsgrundande inkomsten samt av hur inkomsten fördelas mellan samboende föräldrar.

Ensamstående kan få bidrag om inkomsten inte överstiger 86 720 kronor per år. Makar och sambor kan få bidrag om deras sammanlagda inkomster inte överstiger 103 720 kronor per år. Överstiger inkomsten en viss gräns, reduceras bostadsbidraget med 20 procent.

Ensamstående föräldrar kan ha en bruttoinkomst om upp till 9 750 kronor per månad, innan bostadsbidraget minskas. Sedan 1997 påverkas bidraget för sammanboende föräldrar redan om någon av föräldrarnas inkomster överstiger 4 875 kronor.

Gränserna för bostadsbidragets storlek för barnfamiljer framgår av nedanstående tabell.

Tabell 3.2 Gränserna för bostadsbidrag för barnfamiljer

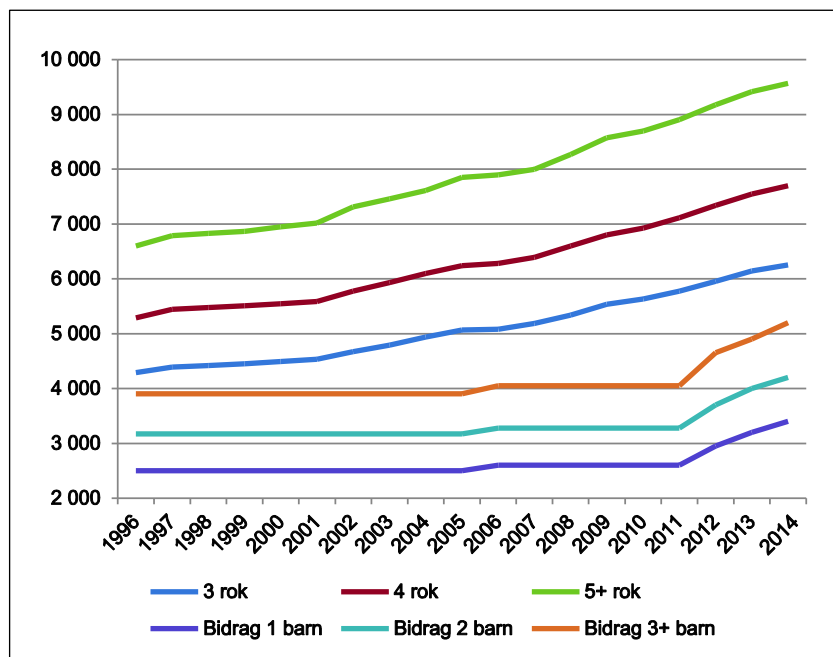
	Särskilt bidrag	50 % av bostadskostnaden i intervallet nedan	Maximalt bidrag
1 barn	1 500	1 400–5 300	3 400
2 barn	2 000	1 400–5 900	4 200
3+ barn	2 650	1 400–6 600	5 200

Särskilt bidrag kan ses som ett inkomstprövat barnbidrag, då det kan ges även till dem som saknar bostad.

Sammantaget har bostadsbidraget dock inte följt hyresutvecklingen. Bostadsbidraget har därför kommit att ersätta en minskande andel av hyreskostnaderna. Se följande figur.

⁶⁷ Uppföljning av den sekundära bostadsmarknaden, Boverket, 2014, s. 13.

Figur 3.1 Hyres- och bostadsbidragsutveckling 1996–2014



Källa: Boverket

3.7.1.2 Bostadstillägg

En pensionär som har fyllt 65 år och som tar ut hela sin allmänna pension kan få bostadstillägg, oavsett om bostaden är en hyresrätt, bostadsrätt eller villa.

Bostadstillägget uppgår maximalt till 93 procent av bostadskostnaden upp till 5 000 kronor per månad för en ogift person och upp till 2 500 kronor per månad för en gift. På denna summa görs ett tillägg på 340 kronor för ogifta och 170 kronor per person för gifta. Bostadstillägget reduceras i förhållande till inkomst. Avdrag kan också göras för förmögenhet över en viss nivå. Det som återstår är bostadstillägget.

3.7.2 Statliga kreditgarantier

Enligt 1 § förordningen (2004:105) om statlig kreditgaranti för lån för bostadsbyggande m.m. (kreditgarantiförordningen) får Boverket

lämna statlig garanti (kreditgaranti) till kreditinstitut. Kreditgarantin får avse lån till ny- eller ombyggnad av hyres- eller bostadsrätts- hus, ny- eller ombyggnad av egnahem eller ägarlägenheter, sådan tillbyggnad av lokal, byggnad eller annan anläggning som innebär nytillskott av ägarlägenheter, och förvärv av hus för ombildning till kooperativ hyresrätt. Kreditgarantin får även avse lån som syftar till att minska förlustrisken för tidigare lämnad garanti.

Enligt 12–16 §§ i förordningen (2011:211) om utlåning och garantier ska garantiavgift tas ut som motsvarar statens förväntade förlust. Med statens förväntade förlust för en garanti avses den förlust som kan förväntas uppstå med beaktande av sannolikheten för att garantigäldenären inte kan fullgöra sina förpliktelser enligt lånevillkoren. Om det krävs till följd av bestämmelserna om statligt stöd i EUF-fördraget, får avgiften sättas högre.

Ett banklån är det vanligaste sättet att finansiera bostadsbyggnad. Normalt ger banken ett byggnadskreditiv för löpande utgifter under byggtiden. Byggekreditivet omvandlas sedan till ett fastighetslån när byggkostnaderna har betalats.

Banken kräver normalt en stor egen insats av byggherren innan ett lån för ett bostadsbyggnadsprojekt beviljas. Genom statliga kreditgarantier kan banken få en statlig garanti för lånet av Boverket.

Garantin skyddar banken mot en eventuell kreditförlust. En statlig garanti minskar enligt Boverket bankens behov av att kräva en egen insats av byggherren. Byggherren kan själv ansöka om en preliminär bedömning av möjligheten att få teckna en kreditgaranti för ett projekt. Ett preliminärt beslut om kreditgaranti kan visas upp för banken när finansieringen diskuteras.

Enligt Boverket gör garantin att det troligen blir lättare att få finansieringen godkänd vilket även kan leda till att byggherren får bättre villkor för lånet av banken.

För att kreditgarantin ska kunna tecknas kräver Boverket att långgivaren bedömer att låntagaren har förutsättningar att fullgöra låneförbindelsen. Boverkets prövning av ansökan gäller dels att bedöma ett långsiktigt hållbart marknadsvärde på objektet, dels att låntagaren har en tillräcklig betalningsförmåga. Detta innebär bland annat att projektets kassaflöde ska tåla normala drifts- och underhållskostnader samt ha marginal för höjda räntor och eventuella vakanser. Som huvudregel gäller att säkerhet i form av pantbrev ska

finnas för lånet men även andra former av säkerheter kan godkännas. Boverket tar ut en avgift som motsvarar den förväntade förlust och övriga kostnader som garantiåtagandet innebär för staten. Avgiften beror på riskerna i det specifika projektet och utgår först när Boverket och låntagaren tecknat avtal om en garanti. Avgiften styrs av region, läge på orten, garantins inområde, kreditbedömning av låntagare, säkerheter för lånet och garantitid.

Den statliga garantin kan täcka upp till 90 procent av ett hus marknadsvärde eller produktionskostnad i områden med låga marknadsvärden, dock maximalt 16 000 kr/kvm. För ombildning till kooperativ hyresrätt kan 95 procent av marknadsvärdet täckas. Långgivaren måste ha uttömt alla andra säkerheter innan garantin träder in.

Garantierna är öppna för enskilda hushåll men de efterfrågas inte av bankerna för lån till enskilda hushåll. Däremot används garantierna i ökande utsträckning i samband med nybyggnation av flerbostadshus.

Under 2013 gjordes preliminära bedömningar avseende garantier för nybyggnation av 3 488 lägenheter vilket motsvarade ett garantibelopp på 4 304 miljoner kronor. För kreditgarantier avseende färdigställda lägenheter tecknades det nya garantier under 2013 för ett belopp på 58,3 miljoner kronor avseende 290 lägenheter. Garantiavtal avseende lån under byggtiden tecknades för 1 241 lägenheter under 2013 och maximalt garantibelopp är 1 028,5 miljoner kronor (garantier under byggtiden innebär att garantibeloppet ökar i takt med att bostäderna färdigställs och lånen lyfts). Vid utgången av 2013 fanns garantiavtal för lån under byggtiden med ett maximalt garanterat belopp om 1 062,6 miljoner kronor. Det ianspråktaga beloppet var 385,9 miljoner kronor och avsåg 1 254 lägenheter. Garantistocken för färdigställda lägenheter, exklusive garantier för avlösen av kommunala borgensåtaganden, minskade till 845,4 miljoner kronor. Det totala garantiåtagandet, inklusive avtalat garantibelopp för garantier under byggtiden, uppgick till 2 411,3 miljoner kronor vid utgången av 2013. Det i anspråktaga garantibeloppet var 1 734,8 miljoner kronor.⁶⁸

⁶⁸ Budgetpropositionen 2014/15:1, utgiftsområde 18, s. 31.

3.7.3 Investeringsstöd till trygghetsboenden och särskilt boende

I kapitel 4 redogör vi för olika gruppers efterfrågan och behov av bostäder. När det gäller bostäder för äldre personer har regeringen konstaterat att ansvaret för att kommuner ska säkerställa ett utbud av sådana bostäder följer av den allmänna kommunala befogenheten och bostadsförsörjningslagen. Någon särskild lagreglerad rättighet eller skyldighet för kommuner att agera avseende äldres boendesituation har inte ansetts nödvändig.⁶⁹

För dem över en viss ålder som vill ha en bostad med tillgång till personal varje dag och möjligheter till gemensamma aktiviteter eller gemensamma måltider kan trygghetsbostäder bli ett alternativ som bidrar till ökad trygghetskänsla.

Trygghetsboenden skiljer sig såväl från de särskilda boendeformer som kommuner ska erbjuda äldre enligt socialtjänstlagen (2001:453) som från sådana boendeformer s.k. seniorbostäder som byggs eller hyrs ut till målgruppen äldre utan några samhälleliga krav.

3.7.3.1 Trygghetsbostäder

Regeringen har ansett att trygghetsbostäder behöver se olika ut beroende på lokala förhållanden och på de önskemål som de som söker sådan bostad har. Regeringen ser uppenbara fördelar med en mångfald i fråga om ägande, former för upplåtelse, samverkan om drift och verksamhet. Regeringen bedömer att trygghetsbostäder bör kunna inrättas och tillhandahållas av flera intressenter som kommuner, föreningar, bostadsföretag, kooperativ m.m.

Regeringen resonerade dock om olika kvalitetskrav som ska ställas på ett trygghetsboende och ett särskilt investeringsstöd infördes för trygghetsbostäder som uppfyllde vissa krav.

Trygghetsbostäder ska vara planerade så att det är möjligt att bo kvar om man får en funktionsnedsättning som kräver hjälpmedel för förflyttning. Det är därför viktigt att bostaden genom sin utformning underlättar, dels för den enskilde att använda moderna och bra hjälpmedel för att kunna klara sig själv, dels för att personal

⁶⁹ Prop. 2009/10:116, s. 85.

ska kunna utföra sitt arbete med effektiva metoder och moderna och bra hjälpmedel utan att riskera sin hälsa.

Trygghetsbostäderna ska också innehålla lokaler för gemensamma aktiviteter. Det är grundläggande att trygghetsbostäder bemannas med personal varje dag för att skapa kontakt med de boende, erbjuda gemensamma måltider och kulturella aktiviteter m.m.

3.7.3.2 Särskilda boendeformer för äldre enligt socialtjänstlagen (2001:453)

Enligt 5 kap. 5 § socialtjänstlagen (2001:453) ska kommunen inrätta särskilda boendeformer för service och omvårdnad för äldre människor som behöver särskilt stöd. Den äldre personen ska, så långt det är möjligt, kunna välja när och hur stöd och hjälp i boendet och annan lättåtkomlig service ska ges.

Regeringen har konstaterat att efterfrågan på särskilt boende till viss del är beroende av hur vård och omsorg i hemmet kan organiseras. Förutsättningarna påverkas i hög grad av tillgängligheten i den befintliga bostaden. Kan god kvalitet åstadkommas och garanteras där man redan bor så kan det vara möjligt för många att bo kvar ytterligare en tid. När den enskildes behov inte längre kan tillgodoses i hemmet så ska plats i särskilt boende erbjudas om den enskilde önskar det. Skälen kan handla om den enskildes egen hälsa och upplevelse av otrygghet, anhörigas ork och vilja att delta i vård och omsorg eller brister i kvalitet och kontinuitet i vård och omsorg i hemmet. Genom de demografiska förändringarna väntas behoven av sådana boenden öka ytterligare. Det har ansetts angeläget att stödja utbyggnaden genom ett statligt investeringsstöd till särskilt boende.⁷⁰

3.7.3.3 Statligt stöd i form av investeringsbidrag till trygghetsbostäder och särskilt boende

Enligt förordning (2007:159) om investeringsstöd till äldreboenden m.m. kan stöd utgå för investeringar i om- eller nybyggnation av trygghetsbostäder eller sådana särskilda bostäder för äldre som av-

⁷⁰ Prop. 2009/10:116, s. 86–88.

ses i 5 kap. 5 § socialtjänstlagen (2001:453). Investeringsbidrag kan sökas av till exempel en kommun, ett allmännyttigt kommunalt bostadsaktiebolag, en privat fastighetsägare eller ett byggföretag. När det gäller trygghetsbostäder kan bidraget även sökas av en bostadsrättsförening eller en kooperativ hyresgästförening. Ansökan om bidrag görs hos länsstyrelsen och bidraget betalas ut av Boverket när byggnadsprojektet är klart. Bidraget betalas ut till den som äger fastigheten/huset eller är tomträttsinnehavare vid tidpunkten för utbetalningen. En förutsättning för att bidrag ska lämnas vid såväl ny- som ombyggnad är att det blir nytillskott av särskilda boenden för äldre eller för trygghetsbostäder. För nybyggnad lämnas bidrag med ett belopp om 2 600 kronor per kvadratmeter bruksarea ovan mark för bostäder. För ombyggnad lämnas bidrag med 2 200 kronor per kvadratmeter bruksarea ovan mark för bostäder. Om bostaden ska användas av en person lämnas bidrag för högst 35 kvadratmeter per bostadslägenhet och för 15 kvadratmeter per bostadslägenhet när det gäller gemensamma utrymmen, alltså sammanlagt högst 50 kvadratmeter. För en bostad som ska användas av två personer, t.ex. makar, sambor, registrerade partners eller syskon, lämnas bidrag för högst 50 kvadratmeter per bostadslägenhet och 20 kvadratmeter för gemensamma utrymmen, alltså sammanlagt högst 70 kvadratmeter.

3.7.4 Bruksvärdes- och hyresförhandlingssystemet⁷¹

En annan statlig påverkan på bostadsmarknaden är den lagstiftning för konsumentskydd som bruksvärdes- och hyresförhandlingssystemet utgör.

Hyror för hyresbostadslägenheter bestäms genom flera olika samverkande regelverk. En utgångspunkt för systemet är att värna hyresgästernas besittningsskydd för sina lägenheter. Systemet består sedan av regler för formerna kring hyresförhandlingar och hyresprövning samt kriterier för hur en hyra ska bestämmas, om det uppstår tvist om den. De flesta hyror förhandlas kollektivt, alltså mellan hyresvärden och en hyresgästorganisation, men dels finns det även individuellt förhandlade hyror, dels finns det inom ramen för det

⁷¹ SOU 2012:88, Hyresbostadsutredningen, s. 26 ff.

kollektiva hyressättningssystemet en möjlighet till individuell prövning av den framförhandlade hyran. För nyproducerade lägenheter kan ett undantag från bruksvärdesprincipen om s.k. presumtionshyra tillämpas. Presumtionshyra tillämpas vid ungefär en tredjedel av nyproduktionen av hyresrätter. Vid tvist om hyran gör hyresnämnden en skälighetsprövning. De kriterier hyresnämnderna använder när de prövar hyrestvister får i praktiken betydelse även vid hyresförhandlingar. Reglerna om besittningsskydd och om hyresprövning återfinns i 12 kap. jordabalken (kallat hyreslagen), medan det kollektiva förhandlingssystemet regleras i hyresförhandlingslagen (1978:304). Enligt 46 § hyreslagen har hyresgäster besittningsskydd för sina lägenheter, dvs. har rätt att bo kvar i sin lägenhet utom i vissa undantagsfall. Förutom fall av misskötsamhet avser undantagen bl.a. fall där hyresförhållandet är kopplat till anställning, där det är fråga om uthyrning av bostadsrättslägenheter eller lägenheter i mindre hus eller där ett hus ska byggas om. Ett besittningsskydd skulle emellertid vara verkningslöst, om fastighetsägaren fritt kunde sätta hyran eftersom en hyresgäst skulle kunna tvingas bort genom att fastighetsägaren bestämde en så hög hyra att hyresgästen inte hade råd att bo kvar. Därför finns det i hyreslagen bestämmelser som reglerar hur hyran ska bestämmas, om fastighetsägaren och hyresgästen inte kan komma överens om den.⁷²

3.7.4.1 Bruksvärdessystemet

Bruksvärdessystemet var när det infördes tänkt att ge relativa hyresnivåer, vars nivåer avgjordes av tillgång och efterfrågan på bostäder. Samtidigt uttrycktes att systemet skulle ta hänsyn till en hyresmarknad med bristande balans mellan utbud och efterfrågan. Den bristande balansen förväntades vara övergående.⁷³ Hänsyn vid hyressättning skulle tas till jämförliga lägenheter med beaktande av modernitetsgrad, underhåll och skick i övrigt m.m.

I förarbeten har regeringen uttalat att syftet med bruksvärdes-systemet var att efterlikna ett marknadssystem där i huvudsak lik-

⁷² SOU 2008:38, s. 139f.

⁷³ Prop. 1967:141 och prop. 1968:91. Med antagande av prop. 1968:91 med bilag A (prop. 1967:141) följde att nyproduktion ställdes utanför hyrespriskontrollen, liksom lägenheter som genomgått omfattande renoveringar.

värdiga bostäder har samma hyra. Vidare angavs att systemet skulle utgöra en spärr mot oskäligen hyror och trygga hyresgästens besittningsrätt genom att hindra hyresvärden från att tvinga en hyresgäst att flytta genom att höja hyran.⁷⁴

I samma proposition uttalades även att med en lägenhets bruksvärde avses vad den med hänsyn till beskaffenhet, förmåner och boendemiljö kan anses vara värd ur hyresgästens synpunkt i förhållande till likvärdiga lägenheter på samma ort. De omständigheter som inverkar på bruksvärdet ska bedömas utan avseende på den enskilde hyresgästens värderingar eller behov. Vid bedömningen av en enskild lägenhets hyra ska man bortse från produktions-, drifts- och förvaltningskostnader.⁷⁵

3.7.4.2 Det kollektiva förhandlingssystemet

Hyreshöjningar förhandlas kollektivt årligen mellan å ena sidan hyresvärd eller hyresvärd och organisation av fastighetsägare och å andra sidan organisation av hyresgäster. En överenskommelse efter förhandling mellan en hyresvärd och en hyresgästorganisation blir bindande för såväl hyresvärd som hyresgäst genom förekomsten av en förhandlingsklausul i hyresavtalet.

Förhandlingsordning, förhandlingsklausul och förhandlingsöverenskommelse

En förutsättning för att förhandlingssystemet ska tillämpas avseende hyressättningen på en lägenhet är att en förhandlingsordning gäller för lägenheten. Så är fallet för det stora flertalet hyreslägenheter i Sverige; ungefär 1,4 miljoner lägenheter omfattas av de årliga förhandlingarna enligt det kollektiva förhandlingssystemet. Kommer parterna inte överens om en förhandlingsordning, kan hyresnämnden under vissa förutsättningar fastställa en sådan. Med utgångspunkt i förhandlingsordningen – som reglerar bl.a. förhandlingsrättens närmare omfattning och formerna för hur förhand-

⁷⁴ Prop. 1983/84:137, med förslag till ändringar i hyreslagstiftningen.

⁷⁵ Se exempelvis prop. 1967:141, prop. 1968:91, prop. 1974:150, Riktlinjer för bostadspolitiken m.m. och prop. 1983/84:137, Med förslag till ändringar i hyreslagstiftningen. För en utförligare beskrivning av bruksvärdssystemet se även SOU 2008:38, EU, allmännyttan och hyrorna.

lingsarbetet ska bedrivas – förhandlar parterna sedan i syfte att nå en förhandlingsöverenskommelse. Parterna är skyldiga att komma till en förhandling och där lägga fram ett motiverat förslag till lösning av den fråga som förhandlingen avser. En hyresvärd är skyldig att på eget initiativ förhandla med hyresgästorganisationen om bl.a. höjning av hyran för en lägenhet samt bestämmande av hyran för en ny hyresgäst, om den nya hyran överstiger den tidigare hyresgästens hyra (s.k. primär förhandlingsskyldighet). Bryter hyresvärden mot den primära förhandlingsskyldigheten, kan ett yrkande om hyreshöjning inte prövas i hyresnämnden, och avtal med enskilda hyresgäster i strid med den primära förhandlingsskyldigheten är ogiltiga. En hyresvärd har däremot inte primär förhandlingsskyldighet för ett nybyggt hus och inte heller för första gångshyror efter en större ombyggnad⁷⁶ utan kan i de fallen själv bestämma en hyra utan föregående förhandling. En förhandlingsordning inskränker inte en hyresgästs rätt att begära prövning av hyran i hyresnämnden och att vid den prövningen få hyran prövad mot bruksvärdet enligt hyreslagens regler. I förhandlingsöverenskommelsen måste samma hyra bestämmas för sådana lägenheter som är lika stora och som omfattas av samma förhandlingsordning, om det inte med hänsyn till vad som är känt om lägenheternas beskaffenhet och övriga omständigheter kan anses finnas skillnader mellan dem i fråga om bruksvärdet (den s.k. likhetsregeln eller lika-behandlingsprincipen, 21 § hyresförhandlingslagen).⁷⁷

Skälighetsprövning i hyresnämnd

I de fall hyran inte regleras genom det kollektiva förhandlings-systemet kan en hyresvärd och en hyresgäst – med utgångspunkt i hyreslagen – fritt bestämma hyran för en lägenhet. Dock kan hyrans skälighet vid tvist prövas av hyresnämnden, som kan bestämma en högre eller lägre hyresnivå. En hyra är inte skälig om den påtagligt överstiger hyran för likvärdiga lägenheter, se vidare om hyran för likvärdiga lägenheter nedan. Ett riktmärke för vad som menas med påtagligt är fem procent. Vid prövningen av hyrans skälighet ska

⁷⁶ Prop. 1993/94:199 s. 39.

⁷⁷ SOU 2008:38, s. 153 f.

hyresnämnden utgå från lägenhetens bruksvärde. Vid bedömningen ska hyresnämnden främst beakta lägenheter där hyran bestämts genom kollektiva förhandlingar. I de fall hyresnämnden finner att hyresvärden begär oskäligen hyra ska beloppet sättas ned. Beslutar hyresnämnden om nedsatt hyra ändras hyran i ingångna avtal. Den största andelen av all hyresbestämning efter tvist har på senare år avgjorts av hyresnämnden efter en allmän skälighetsbedömning. En hyresgäst kan alltid begära att få en fastställd hyra prövad, antingen den är kollektivt eller individuellt framförhandlad.

Presumtionshyra

Enligt 12 kap. 55 c § jordabalken kan presumtionshyra användas vid nyproduktion av bostadslägenheter. Huvudsyftet med bestämmelsen var när den beslutades att införa en ordning där förhandlingsöverenskommelser ges presumtionsverkan för att förbättra förutsättningarna för nybyggnation av bostadslägenheter.⁷⁸ Reglerna gäller för lägenheter som planeras eller har påbörjats och för nybyggda lägenheter så länge inget hyresavtal slutits för någon av lägenheterna i ett projekt. Däremot kan reglerna om presumtionshyror inte användas för lägenheter där inflyttningen redan är gjord. Vid ombyggnad är en förutsättning för att presumtionshyra ska kunna tillämpas att den yta som de nya lägenheterna upptar inte tidigare använts för bostadsändamål. Regeln innebär att hyresgästorganisationen på orten kan komma överens med hyresvärden om hyran för nybyggda lägenheter och att hyran då ska presumeras vara skäligen. Presumtionshyror undantas därigenom från möjligheten till bruksvärdesprövning i hyresnämnden. Presumtionshyror kan på motsvarande sätt inte heller utgöra jämförelselägenheter för bruksvärdesprövning av andra lägenheter. En presumtionshyra är inte absolut utan kan ogiltigförklaras eller jämkas i vissa fall. En överenskommelse om presumtionshyra gäller i 15 år varefter bruksvärdesystemet ska tillämpas på hyror i fastigheten om tvist om hyran uppstår.⁷⁹

⁷⁸ Prop. 2005/06:80.

⁷⁹ Boverkets rapport 2014:13, Det svenska hyressättningsystemet, s. 95f.

Systematisk hyressättning

Enligt hyresgästföreningen tillämpas systematisk hyressättning på flera platser i landet. Det bygger på att man genom att ta reda på hyresgästernas generella bedömningar kan värdera olika lägenheters kvaliteter och egenskaper genom ett poängssystem. Drygt 54 procent av Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag eller 540 000 lägenheter omfattas av någon form av systematisk hyressättning.⁸⁰

Hyran för likvärdiga lägenheter

Utredningen om Allmännyttans villkor⁸¹ beskrev utgångspunkterna för bedömningen av vilken hyra som kan utgöra ett jämförelsematerial vid prövning i hyresnämnd eller domstol. Nedanstående redogörelse är i huvudsak hämtad från utredningens betänkande EU, allmännyttan och hyrorna.

Jämförelsen ska främst utgå från likvärdiga lägenheter för vilka hyran bestämts genom kollektiva förhandlingar. För att lägenheterna ska vara likvärdiga fordras att de i grova drag motsvarar varandra. Sålunda bör de normalt ha samma användningssätt, bostadsyta och modernitetsgrad. Dessutom bör de i en större stad ha ett i grova drag motsvarande läge. Det ställs enligt praxis mycket stora krav på att de åberopade jämförelselägenheterna är likvärdiga med prövningslägenheten för att de ska få användas som jämförelsematerial för en sådan s.k. direkt jämförelseprövning som avses i bestämmelsen om bruksvärdeshyra. Sålunda måste lägenheterna ha samma rumsantal, och lägenhetsytorna får inte skilja sig åt med mer än ungefär fem procent (Holmqvist & Thomsson s. 547). Visserligen kan i viss mån kvittning ske mellan olika egenskaper på så sätt att, om en lägenhet är sämre än andra lägenheter i något avseende, detta kan vägas upp av att den är bättre än dem i något annat avseende. Emellertid måste skiljaktiga faktorer vara av någorlunda likartat slag för att kunna uppväga varandra; exempelvis kan ett bättre läge inte väga upp sämre planlösning och sämre teknisk utrustning (Holmqvist & Thomsson s. 545 f.). I första hand ska hyran bestämmas efter en direkt jämförelse med hyran för andra lägenheter på samma ort. Det ankom-

⁸⁰ Hyresgästföreningens hemsida 23 oktober 2014.

⁸¹ SOU 2008:38.

mer på parterna att i samband med en eventuell tvist själva ta fram det jämförelsematerial som de vill åberopa, och bedömningen i en tvist ska i första hand grunda sig på det materialet. När man har ett jämförelsematerial, skalar man bort icke representativa topphyror och utgår sedan från de lägenheter som efter bortskalningen har de högsta hyrorna. Även en hyra som är för låg kan bortses ifrån om den inte är korrekt och representativ.⁸²

I praktiken är det vanligaste att parterna inte lyckas prestera ett jämförelsematerial som hyresnämnden godtar. Finns det inget godtagbart jämförelsematerial, gör hyresnämnden en allmän skälighetsbedömning. Sådana bedömningar används i det stora flertalet fall. Vid en allmän skälighetsbedömning bedömer hyresnämnden den skäligen hyran i den lägenhet som prövas med utgångspunkt i sina kunskaper om det allmänna hyresläget på orten. Hyresnämnden använder de hyror som parterna åberopar som bakgrundsmaterial. Först om det inte finns några hyror som kan användas som vare sig jämförelse- eller bakgrundsmaterial på samma ort, kan hyror på en annan ort få betydelse vid den allmänna skälighetsbedömningen.⁸³

Kan hyrorna för lägenheter som omfattas av en förhandlingsordning på orten inte användas som vare sig jämförelse- eller bakgrundsmaterial, kan även hyrorna i lägenheter som saknar förhandlingsordning beaktas. Vid en allmän skälighetsbedömning kan undantagsvis även kostnadsutvecklingen i det företag som förvaltar lägenheten – i samspel med övriga omständigheter – få viss betydelse för hyran.⁸⁴

Svea Hovrätt har i ett avgörande från 2014 uttalat sig om möjligheterna att bortse från underprissatta hyror. Hovrätten konstaterade att underprissättning av jämförelselägenheter som ägs av kommunala bostadsföretag kan komma i konflikt med EU:s konkurrensrättsliga regler eller EU:s statsstödsregler. Hovrätten konstaterade i likhet med vad som uttalats i tidigare rättspraxis och förarbeten att hyresnämnd och hovrätten – vid prövningen av om hyran för en viss lägenhet kan läggas till grund för jämförelsen –

⁸² Prop. 1974:150.

⁸³ SOU 2008:38, s. 143 f.

⁸⁴ Prop. 1983/84:137 s. 78.

kan bortse från jämförelsematerialet i den mån jämförelsematerialet skulle visa sig underprissatt.⁸⁵

3.8 Konkurrens- och statsstödspolitik

Den svenska politikens inriktning när det gäller statligt stöd slogs fast i den konkurrenspolitiska propositionen 1999/2000:140, Konkurrenspolitik för förnyelse och mångfald. Enligt propositionen är sunda spelregler som respekteras av aktörerna ett grundläggande krav för att marknader ska fungera effektivt.

Det slogs vidare fast i propositionen att konsumenternas intresse av en effektiv konkurrens bör beaktas vid regelgivning och att konkurrenspolitikens inriktning omfattar en strävan att öppna nya områden för konkurrens. Till grund för det politiska önskemålet om ökad konkurrensutsättning ligger önskvärdheten av att genom konkurrensens omvandlingstryck skapa ökad effektivitet och förnyelse inte minst genom nya aktörer med nya idéer. En viktig princip som också slogs fast är att regler ska skapas i samband med att monopol konkurrensutsätts för att stödja utvecklingen mot effektiv konkurrens med väl fungerande balans mellan aktörerna som tillgodoser konsumenternas behov i hela landet.

En annan fråga som kan bli aktuell vid konkurrensutsättning, men som också har vidare implikationer, gäller de skillnader i verksamhetsvillkor som kan finnas när offentliga och privata aktörer konkurrerar på samma marknad. I propositionen uttalades att offentliga aktörers agerande på konkurrensmarknader inte får leda till att existerande privata företag slås ut eller att etableringen av företag försvåras på områden där det saknas särskilda skäl för näringsverksamhet i offentlig regi.

Beträffande statligt stöd antogs den s.k. restriktivitetsprincipen som ligger väl i linje med den syn på statsstöd som kommissionen antagit när det gäller tillämpningen av EU:s statsstödsregler.

Restriktivitetsprincipen tar sig konkret i uttryck att gemensamma stödregler utformas med sikte på en ökad internationell återhållsamhet

⁸⁵ Svea Hovrätts dom den 2 maj 2014 i mål nr ÖH 4677-13, s. 10. Jfr RH 1999:90, det s.k. S:t Eriksmålet, där Svea hovrätt vid sin jämförelseprövning inte beaktade hyror för lägenheter i nyproducerade hus på en viss fastighet som ett kommunalt bostadsföretag ägde, eftersom hyrorna väsentligt avvek från rimliga självkostnader för fastigheten.

och att de internationella spelreglerna för stödgivningen så långt möjligt görs lika. Inom EU måste åtgärder vidtas för att minska det statliga stödet och Sverige bör vara berett att bidra på ett proportionellt rimligt sätt. Bland de politikinstrument som utnyttjas för att uppnå olika syften bör företagssubventioner aldrig vara en förstahandslösning, alternativa vägar ska regelmässigt först analyseras och prövas. I den mån subventionsvägen ändå väljs ska så långt möjligt konkurrensneutrala lösningar utnyttjas. För att undvika kortsiktighet och ett gynnande av särintressen bör förekommande stöd utgå från horisontellt tillämpliga program med tydliga kriterier för stödgivningen. Ett ökat utnyttjande av konsekvensanalyser inför etableringen av nya stöd bör ske. Effektiviteten i de stöd som utnyttjas bör följas noga och utvärderingar utifrån samhällsekonomisk synpunkt göras. Vid stödgivning bör vidare där så är lämpligt en konkurrensanalys göras.⁸⁶

I den senare förvaltningspolitiska propositionen uttalades att effektiv konkurrens är en viktig förutsättning för en väl fungerande samhällsekonomi. Statens roll är att vårda och förbättra marknaderna och stärka konsumenternas ställning. Företag ska kunna verka i konkurrens på lika och rättvisa villkor. Privata företag och statliga myndigheter konkurrerar inte på lika villkor. Statliga myndigheters närvaro på marknader fungerar i många fall hämmande för marknadens expansion och utveckling.⁸⁷

Kommunallagen sätter gränser för den kommunala verksamheten i enlighet med vad vi redogjort för ovan.

Mot bakgrund av motsättningar mellan offentliga och privata aktörer ändrades konkurrenslagen 2011 så att Konkurrensverket fick en möjlighet att vid domstol föra talan om förbud för en viss kommunal säljverksamhet eller för vissa typer av kommunala eller statliga ageranden inom ramen för dessas säljverksamhet. Begreppet säljverksamhet kopplades till det EU-rättsliga företagsbegreppet.⁸⁸ Rättsläget kring förutsättningarna att förbjuda verksamhet och förfaranden samt hur detta svenska regelverk samverkar med EU-rätten är frågor som ännu inte slutligt avgjorts i rättspraxis.

⁸⁶ Prop. 1999/2000:140, s. 164ff.

⁸⁷ Prop. 2009/10:175 s. 63ff.

⁸⁸ Se vidare i kapitel 5.

4 Bostadsmarknadens funktion

4.1 Inledning

Enligt våra direktiv ska vi lämna förslag som möjliggör för kommuner att främja bostadsförsörjningen i kommunen och åstadkomma ett önskvärt bostadsbestånd i situationer då marknadsförutsättningarna inte medger ett bostadsutbud som möter efterfrågan på bostäder av god kvalitet.

Vi ska utreda stimulanser av både marknadens utbuds- och efterfrågesida samt redovisa vad vi bedömer vara mest effektivt för samhället. I detta kapitel behandlar vi bostadsmarknadens funktionssätt, främst utifrån andra bedömares beskrivning av denna.

Vi beskriver utbudet, köparna och säljarna samt priserna, betalningsviljan och betalningsförmågan på olika svenska bostadsmarknader med fokus på svaga grupper och svaga marknader vilket också innebär ett fokus på hyresmarknaden. Vi beskriver särskilt marknadsförutsättningarna för bostadsproduktion på svaga bostadsmarknader, underhållsbehovet i det så kallade miljonprogrammet samt bostadssituationen för svaga grupper på bostadsmarknaden. I detta kapitel redogör vi inte närmare för hur vi definierar svaga bostadsmarknader. Dessa överväganden presenteras i kapitel 7. Begreppet svaga bostadsmarknader är dock centralt i vår utredning och har tidigare definierats på olika sätt i olika sammanhang. Vi redogör därför i vissa avsnitt för förhållandena i den grupp med 105 kommuner som vi anser hade svaga bostadsmarknader 2012.

4.2 Bostadsmarknaden

Den svenska befolkningen har sedan flera decennier tillgång till bostäder med moderna bekvämligheter som vatten och avlopp, el och bra uppvärmning. I ett europeiskt perspektiv är vi inte trångbodda i

Sverige även om trenden är att bostadsytan per person minskar från en hög nivå. Vi har också ett mycket starkt besittningsskydd för hyresgäster.¹ Vid en jämförelse mellan Sverige, Norge, Danmark och Finland är antalet bebodda bostäder i förhållande till invånarantalet förhållandevis lika i de fyra länderna, såväl totalt sett som i huvudstäderna.² Trots detta råder det bostadsbrist enligt många svenska kommuner³ och bostadspriserna ligger på en hög nivå såväl när det gäller prisutveckling i förhållande till konsumentprisindex (KPI) som när det gäller vilken andel av disponibel inkomst som går till boendet.

Åren 1996–2011 har nybyggnationen av bostäder i Sverige varit låg i förhållande till andra nordiska länder. Nybyggnationen har legat på en så låg nivå att det anses hota svensk konkurrenskraft samtidigt som de kraftiga prisökningarna och det med prisökningarna sammanhängande ökande låntagandet hos privata hushåll riskerar att skapa en s.k. bostadsbubbla med därtill sammanhängande problem.⁴ Internationella bedömare betraktar den svenska bostadsmarknaden som problematisk och hushållens höga belåning ses som ett hot mot svensk ekonomi.⁵

Det finns drygt 4,5 miljoner permanentbostäder i Sverige enligt Statistiska centralbyråns beräkningar. Av dessa är 44 procent småhus och 56 procent lägenheter i flerbostadshus. Knappt 37 procent av bostäderna upplåts med hyresrätt, 41 procent med äganderätt och 22 procent ägs av bostadsrättsföreningar. Av hyresbostäderna ägs 51 procent av privata fastighetsägare, knappt 48 procent av kommunala bostadsverksamheter (allmännyttan) och resterande del, cirka 1 procent, av andra offentliga ägare.⁶

¹ Lind, Bostäder på marknadens villkor, s. 103.

² Boverket, 2011:19, Analys av bostadsbyggandet i Norden, s. 7.

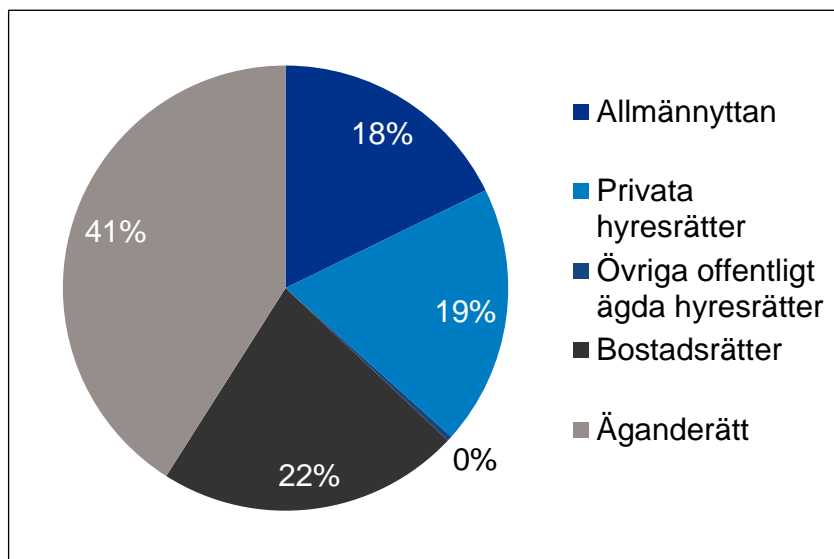
³ Se vidare under rubriken underskott på bostäder nedan.

⁴ För en diskussion om bostadspriserna se rapporten Om hushållens skuldsättning och bostadsmarknaden, Evidens, december 2013.

⁵ Se exempelvis COM(2015) 85 final, Country Report Sweden 2015 Including an In-Depth Review on the prevention and correction of macroeconomic imbalances, s. 18–24.

⁶ Prop. 2013/14:1, Budgetpropositionen för 2014, utgiftsområde 18, s. 25.

Figur 4.1 Fördelning av Sveriges 4,5 miljoner permanentbostäder



Källa: Budgetpropositionen 2014.

Bostadsmarknaden i Sverige utgörs av flera olika boendeformer: hyresrätt, kooperativ hyresrätt, bostadsrätt och äganderätt. Drygt två tredjedelar av befolkningen (16–84 år) bor i bostad med bostadsrätt eller med äganderätt. Med äganderätt avses egnahem och ägarlägenheter. Med bostadsrätt avses den rätt som en medlem i en bostadsrättsförening har på grund av att föreningen upplåter en lägenhet med bostadsrätt till medlemmen. Det är mycket få hushåll som bor i ägarlägenheter. Förhållandena avseende enskilda upplåtelseformer påverkar även andra upplåtelseformers förutsättningar och andra marknader. En otillgänglig hyresmarknad med långa kötider innebär att bostadssökande blir hänvisade till ägarmarknaden med krav på kreditvärdighet eller den informella sektorn.

På många tillväxtorter ökar befolkningen snabbare än antalet bostäder. Nästan hela Sveriges befolkningsökning sker i storstadsregionerna och på de större högskoleorterna. Bostadspriserna och konsumenternas beläning har under lång tid ökat i Sverige. Viktiga bakomliggande drivkrafter är ökad disponibel inkomst och låga

räntor.⁷ Även urbaniseringen och den minskande andelen hyreslägenheter påverkar efterfrågan. För att motverka att prisökningarna får samhällsskadliga effekter har ett bolånetak införts som gjort det svårare att köpa bostad utan besparingar. Det betyder att det är svårt, speciellt för unga förstagångsköpare utan fast anställning och besparingar, att köpa sin egen bostad.⁸

Den svenska bostadsmarknaden har trots, eller på grund av, prisökningarna regionalt präglats av en brist på bostäder under en lång rad år. Det är dock främst i landets tillväxtregioner – huvudsakligen i storstadsregioner och i universitetsstäder – som efterfrågan mer regelmässigt överstigit utbudet av bostäder. På vissa universitetsorter hindrar bristen på bostäder studenter från att påbörja sina studier.⁹ Ett liknande problem har försvarsmakten identifierat när det gäller soldater med långa men tidsbegränsade anställningskontrakt som har svårt att köpa sin bostad och därmed blir hänvisade till utbudet av hyresbostäder.¹⁰

Bristen på matchning av utbud och efterfrågan på bostäder riskerar att medföra negativa konsekvenser dels på individnivå för de personer som inte kan hitta en bostad, dels ur ett samhällsperspektiv. I vissa regioner i landet påverkar bristen på bostäder troligen näringslivets möjligheter att locka till sig och anställa personal.

Bostadsbristen kan alltså ses som ett hinder för tillväxt och konkurrenskraft och riskerar även att orsaka sociala problem eftersom det främst är de grupper i befolkningen som har sämre ekonomiska förutsättningar som får svårt att finna en bostad.

Det finns många bidragande orsaker till nuvarande situation och problemet kräver breda lösningar. Ekonomisk utveckling och stabilitet på nationell nivå, tillgång till kapital och räntenivåer, arbetsmarknad, effektivitet och prisutveckling på byggmarknaden påverkar i hög grad hur många bostadsprojekt som initieras i landets kommuner.¹¹

⁷ Valueguard Index Sweden AB, 2013-08-14.

⁸ SOU 2012:88, Hyresbostadsutredningen, s. 32.

⁹ Konkurrensverket 2013:10, Konkurrensen i Sverige 2013, s. 59–69.

¹⁰ Se Försvarsmaktens årsredovisning för 2013, bilaga 2, s. 32.

¹¹ Konkurrensverket rapport 2013:10, Konkurrensen i Sverige 2013, s. 59–69.

Ett stort antal regelförändringar har genomförts för att underlätta bostadsbyggandet där det finns en efterfrågan.¹² Även riktade åtgärder för att minska kostnaderna för att exempelvis bygga studentbostäder har genomförts för att möjliggöra efterfrågan genom sänkta produktionskostnader som skulle kunna ge lägre hyror. Marknaden för privatpersoners andrahandsuthyrning har också omreglerats så att incitamenten att hyra ut en bostad ökat. Det är svårt att förutse vilka effekter dessa åtgärder kommer att få på längre sikt.

4.3 Efterfrågan på bostäder

Efterfrågan på bostäder påverkas av hushållens förväntningar om framtida värden – nyttor – förenade med att bo och leva i olika delar av landet, lokala marknader, kommuner och platser. Dessa förväntningar avgörs i hög grad av hushållens föreställningar om de sociala och ekonomiska villkoren av att bo i en viss kommun eller lokal marknad. Det gäller arbetsmarknadens utveckling, villkoren för pendling, framtida inkomstvillkor, stadskvaliteter, mångfalden i tillgången på kommersiell och offentlig service, utbildning och kultur m.fl. lokala förhållanden. I hushållens sammansatta bedömningar ingår också överväganden om olika risker i den lokala bostads- och arbetsmarknadens utveckling. Det kan gälla den allmänna tillväxten och stabiliteten i den lokala ekonomins utveckling, delar av arbetsmarknadens utveckling och naturligtvis ekonomiska risker förenade med att låna och använda besparingar för att bo och behålla en bostad. Det finns ett starkt samband mellan å ena sidan efterfrågan och betalningsviljan, dvs. priser på bostäder, och å andra sidan lokala arbets- och bostadsmarknaders storlek.¹³

Det ger bostadsmarknaden en regional dimension som är viktig att beakta när en politik för bostadsförsörjningen bestäms.

¹² Se prop. 2013/14:59, Fler bostäder åt unga och studenter, bet. 2013/14:CU22, rskr. 2013/14:205. Ändringarna i lagen trädde i kraft den 1 juli 2014. Se vidare prop. 2013/14:142, Ökad uthyrning av bostadsrättslägenheter, bet. 2013/14:CU29, rskr. 2013/14:236, rskr. 2013/14:237.

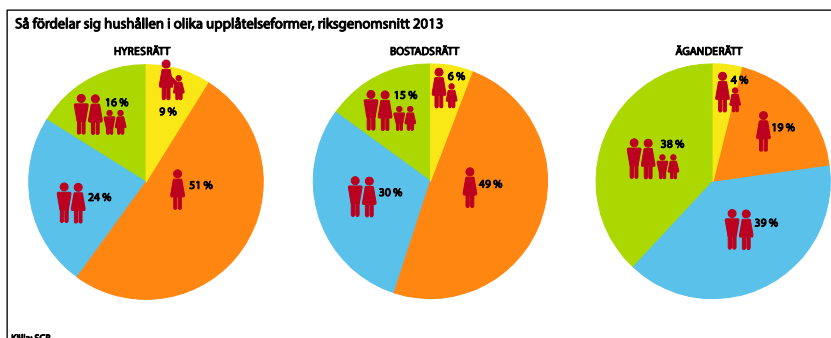
¹³ Bilaga 2, s. 4.

4.3.1 Vem bor var?¹⁴

Hur vi bor beror mycket på var i landet vi bor. Hyres- och bostadsrätter är vanligare i städerna, villor är vanligare i mindre orter och på landsbygden. Men ännu större betydelse har hushållets ekonomi och familjesituation. Äganderätter eller egnahem domineras av barnfamiljer medan hyresrätter domineras av ensamhushåll och ensamstående med barn.

Knappt en tredjedel av befolkningen bor i bostad med hyresrätt. Unga och äldre samt ekonomiskt svagare grupper i samhället är överrepresenterade i bostäder med hyresrätt. Likaså är andelen boende som utgörs av ensamstående kvinnor med barn och personer med utländsk härkomst större i hyresbostäder än i övriga upplåtelseformer. Av dem med lägre inkomster bor en större andel i hyresrätt jämfört med övriga inkomstgrupper.¹⁵

Figur 4.2 Olika typer av hushåll bor i olika hög grad i olika upplåtelseformer

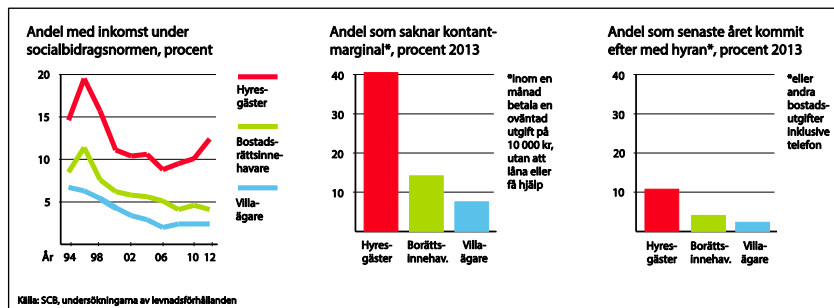


Källa: Hyresgästföreningen, <http://hurvibor.se/leva-och-bo/vem-bor-var/vilka-bor-i-husen/>

¹⁴ Hyresgästföreningen, <http://hurvibor.se/leva-och-bo/vem-bor-var/vilka-bor-i-husen/>

¹⁵ SOU 2012:88, Hyresbostadsutredningen, s. 19.

Figur 4.3 Det är i hyresrätterna som vi finner de hushåll som har sämst ekonomiska förutsättningar



Källa: SCB, Hyresgästföreningen, <http://hurvibor.se/leva-och-bo/vem-bor-var/vilka-bor-i-husen/>

4.3.2 Hushållens köpkraft i olika upplåtelseformer

Nedan beskriver vi utifrån Statistiska centralbyråns (SCB:s) statistik hur hushållens inkomster fördelar sig mellan hushåll i olika kommuner och i olika upplåtelseformer.¹⁶ Nedanstående tabell visar hur medianvärdet för disponibel inkomst fördelar sig mellan upplåtelseformer i Sverige som helhet respektive i de 105 kommuner som vi klassificerat som svaga bostadsmarknader 2012.¹⁷

Tabell 4.1 Disponibel inkomst per fastighetskategori

Fastighetstyp/ägare	Median för disponibel inkomst riket	Median för disponibel inkomst svaga marknader
Lantbruksfastighet	278 059	264 116
Småhus	388 031	296 358
Flerbostadshus	211 705	162 527
– varav allmännytta	179 530	149 748
– varav bostadsrätter	254 900	205 88
– varav övrig hyresrätt	196 281	170 275
Övrigt boende	137 174	130 945

Vi har även jämfört hur hushållens köpkraft fördelar sig i förhållande till fyra så kallade köpkraftskvartiler (låg, mellanlåg, mellan-

¹⁶ Bearbetade uppgifter från Nyttan med Allmännyttan (SCB) avser inkomstförhållanden 2012.

¹⁷ Se vidare om denna avgränsning i kapitel 7 och bilaga 2.

hög och hög). Med köpkraft avses disponibel inkomst med hänsyn tagen till hushållens sammansättning och därmed sammanhängande försörjningsbörda. Nedan beskriver vi vilken andel av olika populationer som tillhör de lägre köpkraftskvartilerna och därmed kan ses som hushåll med lägre köpkraft.

Tabell 4.2 Andel boende med lägre köpkraft fördelat per fastighetskategori

Fastighetstyp/ägare	Andel boende med låg och mellanlåg köpkraft riket	Andel boende med låg och mellanlåg köpkraft på svaga bostadsmarknader
Lantbruk	51,6 %	54,5 %
Egnahem	40,8 %	48,5 %
Flerbostadshus	68,7 %	75,1 %
Varav allmännytta	79,6 %	81,4 %
Varav bostadsrätt	53,6 %	65,6 %
Varav övr. hyresrätt	68,5 %	72,4 %
Övrigt boende	86,6 %	89,3 %

Av samtliga hushåll i den grupp kommuner som vi definierat som svaga bostadsmarknader har 57 procent en låg eller mellanlåg köpkraft i förhållande till hur inkomsterna fördelar sig i riket. Gruppen med de lägsta inkomsterna såväl generellt som på svaga marknader är gruppen övrigt boende där de hyreskontrakt som kommunerna upphandlar och därefter tillhandahåller till utsatta hushåll återfinns. Därefter kommer dock allmännyttan. I de 105 kommunerna med svaga bostadsmarknader är det i genomsnitt 81,4 procent av de boende i allmännyttan som har en köpkraft under riksgenomsnittet. Hyresrätter på de svaga bostadsmarknaderna som ägs av privata fastighetsägare har dock också i genomsnitt en hög andel, 72,4 procent, låginkomsttagare. För bostadsrätterna är motsvarande andel 65,6 procent. På svaga bostadsmarknader är det de som bor på lantbruksfastigheter och de som bor i villa (egnahem) som i genomsnitt har starkast köpkraft.

Det finns dock stora skillnader mellan olika kommuner. Det finns såväl kommuner med svaga bostadsmarknader där de med låg köpkraft i större utsträckning bor hos privata fastighetsägare som kommuner med fler köpkraftssvaga i allmännyttans bostäder. För allmännyttan på svaga bostadsmarknader varierar andelen hushåll med låg och mellanlåg köpkraft i intervallet 64–93 procent. För

bostadsrätter är motsvarande intervall 39–100 procent och för övriga hyresrätter (dvs. privatägda hyresrätter) är intervallet 57,6–86 procent.

4.3.3 Bostadskostnaderna i storstäderna

För att få en bild av hur efterfrågan ser ut redogör vi för Boverkets analys av bostadskostnaderna i storstäderna¹⁸. Boverket konstaterar att kostnaderna för bostadsrätter och andrahandshyror speglar efterfrågan bättre än bruksvärdeshyrorna och därmed är dessa kostnader mer kopplade till hushållens efterfrågan än hyrorna.

Enligt Boverkets undersökning har de boende i bostadsrätter i Stockholm de högsta boendeutgifterna. Boverket byggde undersökningen på kostnaderna för två typer av enrumslägenheter i de fyra största städerna. Skillnaden mellan centrala och perifera lägen är dock markant. De högsta utgifterna för enrumslägenheter närmast stadskärnan är 13 000 kronor per månad och uppåt medan till en enrumslägenhet i Kista ligger runt 7 000 kronor per månad. Kista ligger en dryg mil från Stockholms centrum och med tunnelbanan tar resan till Stockholm 17 minuter. Södertälje ligger 3,5 mil från centrala Stockholm och 43 minuter med pendeltåg och här är boendeutgifterna runt 5 000 kronor. Uppsala ligger inte långt efter Stockholm när det gäller boendeutgifter. De högsta utgifterna är drygt 11 000 kronor i centrala lägen och de lägsta utgifterna drygt 5 000 kronor i mindre centrala lägen. Uppsala har inte förorter på samma sätt som Stockholm, utan bostadsrätterna ligger till väldigt stor del inom 3 kilometer från centrum. Göteborg har något lägre nivåer: för centralt belägna ettor runt 11 000 kronor medan mer perifert belägna ettor som till exempel i Mölndal ligger runt 6 000 kronor. För att ge en uppfattning om avstånd och restider i Göteborgs län kan nämnas att det är lite under en mil från Mölndal till Göteborg centrum (11 minuter med spårvagn) och 46 km från Alingsås till Göteborg (41 minuter med pendeltåg). Malmö är den klart billigaste staden där boendeutgifterna är från 3 700 kronor per

¹⁸ Boverkets marknadsrapport, september 2014, Välkommen till storstan! – Boendeutgifter för bostadsrätter i de fyra största städerna.

månad eller något lägre till 6 000 kronor per månad och något däröver.¹⁹

Boverket drar i rapporten slutsatsen att bostadsrättsmarknaden är tillgänglig för fler än vad man kan få uppfattning av utifrån den rådande diskussionen om bostadspriserna. Detta gäller förstås under förutsättning att man får och är villig att låna till bostadsköpet och det gäller framför allt om man är villig att acceptera ett mindre centralt läge, åtminstone i Stockholm. Där är skillnaden mellan centrala delar och förorter särskilt tydlig. Boendeutgiften är dubbelt så hög i centrala delar jämfört med i perifera lägen. Bostadsrättsmarknaden är alltså tillgänglig för stora grupper – men i perifera lägen. Boverket konstaterar vidare att en möjlig tolkning är att bostadsbristen delvis handlar om brist på bostäder i centrala lägen, det vill säga brist på bostäder där människor i de fyra undersökta städerna helst verkar vilja bo.²⁰

För att sätta boendekostnaderna i Stockholm i perspektiv kan vi jämföra hur prisenivån enligt mäklarstatistik ser ut i olika län.²¹ Tabellen kompletteras med uppgifter från Boverkets marknadsrapport om andelen bostadsrätter.²²

¹⁹ Boverkets marknadsrapport september 2014, s. 12.

²⁰ Boverkets marknadsrapport september 2014, s. 3.

²¹ www.maklarstatistik.se/, uppdaterad den 16 september 2014.

²² Boverkets marknadsrapport september 2014, s. 24.

Tabell 4.3 Bostadsrätternas andel av bostadsmarknaden och en jämförelse med villapriserna

Län	Bostadsrätts pris kr/kvm	Villapris kr/kvm	Länets andel av rikets bostadsrätter	Andel bostads- rätter av länets bostadsbestånd
Blekinge	10 782	12 764	1 %	10 %
Dalarna	11 232	11 414	2 %	13 %
Gotland	22 208	19 749	0 %	14 %
Gävleborg	11 368	10 451	2 %	12 %
Halland	20 511	20 958	1 %	8 %
Jämtland	16 677	16 340	1 %	19 %
Jönköping	14 935	12 810	2 %	12 %
Kalmar	13 506	11 912	1 %	11 %
Kronoberg	16 503	10 097	1 %	7 %
Norrbottnen	15 836	11 874	2 %	12 %
Skåne	18 111	17 518	13 %	20 %
Stockholm	44 305	32 402	39 %	38 %
Södermanland	12 435	15 719	2 %	16 %
Uppsala	31 098	20 728	5 %	28 %
Värmland	12 782	10 344	2 %	14 %
Västerbotten	17 300	13 314	2 %	15 %
Västernorrland	9 058	11 066	3 %	20 %
Västmanland	12 737	14 384	3 %	24 %
Västra Götaland	25 362	19 398	14 %	17 %
Örebro	15 449	12 884	2 %	12 %
Östergötland	19 879	15 759	3 %	14 %
Riket	28 493	18 024	–	21 %

Boverket redovisar även att bostadsrätter i närmare hälften av Sveriges kommuner utgör en tiondel eller mer av det totala bostadsbeståndet. Bostadsrätten är alltså i många fall ett alternativ även utanför storstäderna.

Boverket har utifrån tillgängligt datamaterial om begärda hyresnivåer i annonser för andrahandsuthyrning jämfört begärda andrahandshyror i storstäderna med boendeutgifterna för bostadsrätter. Boverket konstaterar att de begärda hyrorna vid andrahandsuthyrning och boendeutgifterna för bostadsrätter med dagens ränteläge ligger på ungefär samma nivå.

4.3.4 Betalningsförmåga, betalningsvilja & bostadsutgifter

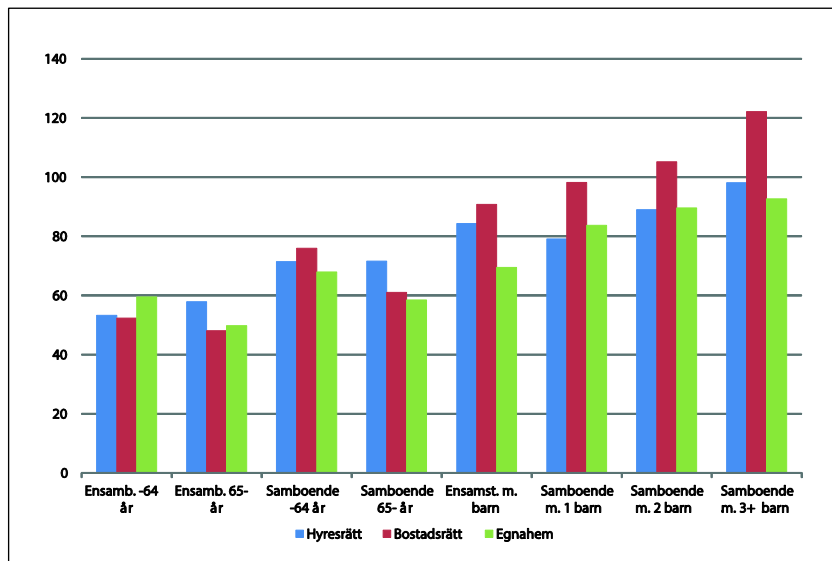
Det går inte att ge ett enkelt och entydigt svar på vad betalningsviljan är för en viss bostad. Detta gäller även för en person som funderar på att hyra en nyproducerad lägenhet. Det finns mängder med faktorer som påverkar betalningsviljan.

År 1993 betalade ett svenskt normalhushåll cirka 30 procent av disponibel inkomst efter skatt i nybyggnadshyra eller byggnadspris för en lägenhet. År 2014 betalar normalhushållet 40–45 procent av disponibel inkomst som nybyggnadshyra i en residentsstad utanför storstäderna. Om inte mer än 30 procent av inkomsten kan gå till boendet kan en 23-åring med sitt första jobb efterfråga en bostad på max 21 kvadratmeter (medelhyra för nyproduktion av små lägenheter 2012 var 1 820 kronor per kvm och år). En familj med en deltidsarbetande förälder och ett barn som har en sammanlagd årsinkomst på 340 000 kronor efter skatt inklusive barnbidrag kan efterfråga en bostad på 70 kvadratmeter (medelhyra för en sådan lägenhet producerad 2012 var 1 650 kronor per kvm och år). Samtidigt noterar kommissionen att hyran i det befintliga beståndet av hyresrätter 55–65 procent lägre än medelhyran för nyproduktion.²³

Boendekostnaden är som högst i bostadsrätter som bebos av barnfamiljer men relaterat till hushållens köpkraft är det de boende i hyresrätt som har minst disponibel inkomst kvar efter att bostadsutgiften är betald, se följande figur från Boverket.

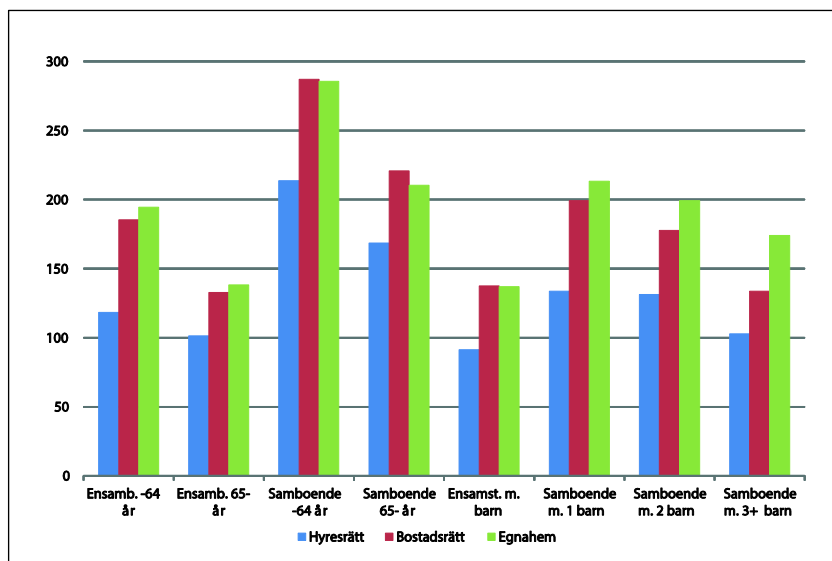
²³ Nybyggarkommissionens slutrapport den 20 februari 2014, s. 24–25. Rapporten finansierades av NCC, Nordea och Tyréns.

Figur 4.4 Boendekostnader per konsumtionsenhet per upplåtelseform 2009



Källa: Boverket och SCB:s statistik från 2009.

Figur 4.5 Hushållets konsumtionsutrymme efter att boendet är betalt 2009

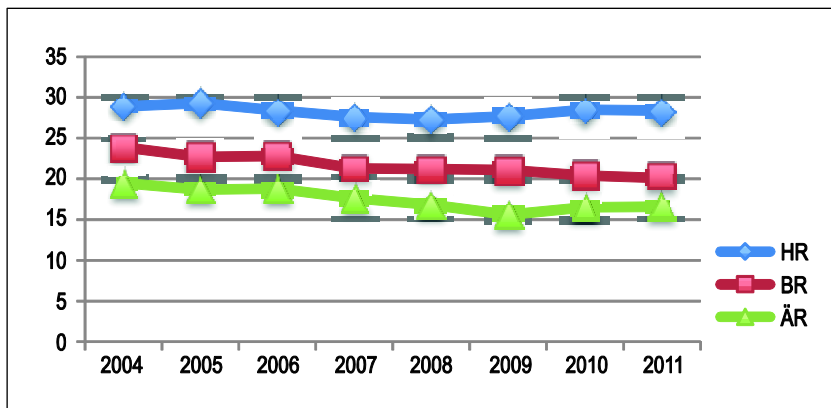


Källa: Boverket och SCB:s statistik från 2009.

En analys av hur stor del av mediannettoinkomsten som går till boendet för hushåll i olika upplåtelseformer, både i genomsnitt och för personer som kallas ”extra motiverade” har gjorts på uppdrag av Sveriges kommuner och landsting (SKL). Rapportförfattarna bedömde att normal betalningsvilja låg på ungefär 30 procent av hushållets nettoinkomst och att 40–45 procent av disponibel inkomst var en typisk gräns för mer motiverade hushåll. I rapporten konstaterades dock att enstaka hushåll var beredda att betala 50 procent eller mer av sin disponibla inkomst för sitt boende.

Utvecklingen för relationen mellan bostadskostnaderna och disponibel inkomst i olika upplåtelseformer framgår av följande figur som är hämtat från rapporten.

Figur 4.6 Bostadskostnadernas andel av inkomsterna beroende på upplåtelseform



Källa: Rapporten Analys av förutsättningarna för byggande av hyreshus utanför storstäderna, s. 19.

Boverket har i rapporten vi beskrivit ovan redogjort för vilka grupper som har råd att bo i storstäderna. Boverket byggde undersökningen på kostnaderna för två typer av enrumslägenheter i de fyra största städerna. Boverket använde två metoder. En metod som utgår från att boendeutgiften inte ska överstiga 30 procent av hushållets disponibla inkomst och en annan metod som utgår från den typ av beräkning som en bank gör vid bedömning av en potentiell låntagares kreditvärdighet. Bägge metoderna gav ungefär samma resultat när det gäller vilka inkomster som behövs för att kunna efterfråga en bostad. Ingen av metoderna tar dock hänsyn till för-

mögenhet och tillgång till andra säkerheter.²⁴ Nedanstående tabell beskriver vilken disponibel inkomst som krävs för att betala boendeutgiften för en 1-rumslägenhet med en boendeutgift i nivå med medianvärdet för boendeutgift i staden, respektive för en 1-rumslägenhet som tillhör den tiondel av stadens lägenheter som har lägst boendeutgift.²⁵

Tabell 4.4 Boendeutgifter för två typer av ettor i de tre största städerna och två kalkyler för lägsta disponibel inkomst för respektive typ av lägenhet

	Stockholm		Göteborg		Malmö	
	Median	Låg	Median	Låg	Median	Låg
Boverkets kalkyl						
Utgift	10 100	6 200	7 400	5 000	4 900	3 700
Varav amortering	4 400	2 500	3 100	1 700	1 400	1 000
Inkomstkrav ¹	30 300	18 600	22 200	15 000	14 700	11 100
Bankkalkyl						
Utgift	15 800	9 300	11 200	7 000	6 800	5 100
Drift	900	900	900	900	900	900
Levnadskostnad	8 000	8 000	8 000	8 000	8 000	8 000
Inkomstkrav ²	24 700	18 200	20 100	15 900	15 700	14 000

Källa: Boverkets Marknadsrapport september 2014.

¹ Boverkets kalkyl för inkomstkrav ska täcka boendeutgiften $\times 3$.

² Bankens inkomstkrav ska täcka boendeutgift + drift + levnadskostnad.

Med hjälp av SCB:s nedan återgivna inkomststatistik går det att utifrån ovanstående uppgifter om nödvändig inkomst göra antaganden om hur stor del av befolkningen som kan efterfråga bostäder på de aktuella marknaderna. I rapporten illustrerar Boverket med kartor över storstäderna hur bostadspriserna fördelar sig över städerna. Boverket konstaterar att bostadsrättsmarknaden är tillgänglig för åtminstone en del av de grupper som i debatten hävdas ha svårt att finna en bostad. Bland annat borde många av dem som företagen vill rekrytera från andra orter, sett ur ett boendeutgiftsperspektiv, kunna köpa en bostadsrätt. Likaså borde det enligt Bo-

²⁴ Boverkets marknadsrapport september 2014, Välkommen till storstan! – Boendeutgifter för bostadsrätter i de fyra största städerna, s. 13.

²⁵ Boverkets marknadsrapport september 2014, Välkommen till storstan! – Boendeutgifter för bostadsrätter i de fyra största städerna, s. 22.

verkets rapport vara möjligt för många unga att flytta hemifrån till mindre centrala lägen.²⁶

Tabell 4.5 Disponibel inkomst, per månad och hushåll, i olika åldergrupper fördelat på inkomst

Ålderklass	Median	Under 12 000 kr	12 000–18 000 kr	Över 18 000 kr
20–29 år	16 000	31 %	26 %	43 %
30–49 år	19 000	18 %	26 %	56 %
50–64 år	23 000	14 %	15 %	71 %
65–74 år	18 000	21 %	30 %	50 %
75+ år	13 000	41 %	38 %	21 %
Totalt 20+ år	18 000	22 %	25 %	52 %

Hämtat från Boverkets ovannämnda rapport som hänvisar till Statistiska centralbyrån (SCB). SCB definerar disponibel inkomst som summan av alla skattepliktiga och skattefria inkomster minus skatt och övriga negativa transfereringar. Till disponibel inkomst räknas inkomsterna för alla individer i hushållet. Vi använder begreppet hushåll i stället för begreppet konsumtionsenhet som Boverket och SCB använder.

4.4 Produktionen av nya bostäder²⁷

Hur svarar marknaden på de ökande bostadspriserna och hushållens ökande inkomster? Fungerar marknaden så att produktionen av nya bostäder gör det möjligt att möta en ökande efterfrågan.

Under perioden 1996–2011 har det, enligt Statistiska centralbyrån (SCB), totalt färdigställts 113 772 hyresrätter, 95 210 bostadsrätter och 122 699 ägarrätter.²⁸ Det byggs i alla kommunkategorierna såväl i storstäderna som i mindre kommuner.²⁹

I en artikel som SCB publicerat beskrivs det låga bostadsbyggandet som ett problem. Analysen nedan är hämtad från artikeln. Den goda ekonomiska utvecklingen under andra hälften av 1990-talet samt sänkta bostadsräntor har gjort att efterfrågan på bostäder ökat. Byggandet har dock legat kvar på en historiskt låg nivå vilket enligt SCB lett till kraftigt ökade bostadspriser. Åren 1996–2001 steg SCB:s fastighetsprisindex för småhus med över 50 procent.

²⁶ Boverkets marknadsrapport september 2014, Välkommen till storstan! – Boendeutgifter för bostadsrätter i de fyra största städerna, s. 13.

²⁷ Analys av förutsättningarna för byggande av hyreshus utanför storstäderna, Per Florén, Ny Dinou och Catrin Lang, mars 2013. Rapport framtagen på uppdrag av Sveriges Kommuner och Landsting.

²⁸ Analys av förutsättningarna för byggande av hyreshus utanför storstäderna, s. 9.

²⁹ Analys av förutsättningarna för byggande av hyreshus utanför storstäderna, s. 10.

Trots att byggandet därefter ökade fortsatte priserna att stiga kraftigt fram till 2007. Efter en liten dämpning i samband med finanskrisen tog prisuppgången fart ordentligt igen 2010 men dämpades rejält 2011. Under de senaste 15 åren har bostadspriserna nästan tredubblats och flera utländska bedömare, bl.a. Europeiska kommissionen, har uttalat oro för hushållens ökade skuldsättning och varnat för en bubbla på den svenska bostadsmarknaden. Det låga byggandet kan även påverka ekonomin på andra sätt. Bostadsbrist kan minska människors rörlighet. När det är svårare att flytta till en ny ort för att ta ett jobb får företagen svårt att rekrytera personal och näringslivets möjligheter att växa minskar. Förutom lägre tillväxt leder arbetskraftens minskade rörlighet till en sämre fungerande arbetsmarknad – samtidigt som arbetslöshet råder på vissa orter kan det råda brist på arbetskraft på andra. Eftersom det på många högskoleorter råder brist på studentbostäder finns också risken att unga väljer bort vissa utbildningar på grund av svårigheten att hitta en bostad. Arbetsförmedlingen har också pekat ut bostadsbristen som ett betydande hinder för nyanlända invandrare att etablera sig på arbetsmarknaden.³⁰

4.4.1 Boverkets prognos för bostadsbyggandet november 2014

De senaste åren har dock bostadsbyggandet ökat. Nedanstående uppgifter är hämtade från Boverkets prognos för bostadsbyggandet från november 2014.³¹

Boverket bedömer att tillväxten i bostadsbyggandet avtar men att nära 39 000 bostäder påbörjas 2014, vilket är 17 procent fler än 2013. Byggandet väntas öka med ytterligare 10 procent 2015, vilket innebär att 42 500 bostäder väntas börja byggas även om det faktiska utfallet i bostadsbyggandet kommer att bero på konjunkturutvecklingen.

³⁰ Artikel publicerad i SCB:s indikatorer juni 2012.

³¹ Boverkets indikatorer nr 3, november 2014, Analys av utvecklingen på bygg- och bostadsmarknaden med byggprognos.

Tabell 4.6 Boverkets prognos för bostadsbyggandet, november 2014

	2014	2015
Nybyggnad		
Flerbostadshus	28 500	30 500
Bostadsrätt	13 800	14 700
Hysesrätt	14 500	15 500
Äganderätt	200	300
Småhus	8 300	9 500
Total nybyggnad	36 800	40 000
Nettotillskott genom ombyggnad	2 000	2 500
Totalt påbörjade bostäder	38 800	42 500

Källa: Boverket.

Boverket bedömer att antalet påbörjade bostäder 2015 ökar i främst Storgöteborg. Även i Stormalmö finns förväntningar om att byggandet kan komma att öka betydligt. I Storstockholm bedömer Boverket att byggandet ökar svagt 2015, efter den snabba ökningen 2014. Boverket räknar med att byggandet av studentbostäder fortsätter att öka under 2015.

Antalet bygglovsbeslut för flerbostadshus har fortsatt att öka. Boverkets beräkningar tyder på att bygglov lämnats för över 30 000 bostäder i flerbostadshus från augusti 2013 till augusti 2014. Antalet bygglov ger en rimlig indikation över byggstarterna för flerbostadshus. Boverket bedömde att 28 500 bostäder i flerbostadshus började byggas under 2014.

Försäljningen av nya småhus har ökat betydligt. Boverkets statistikkällor indikerar ett ökat byggande av småhus 2014. SCB:s statistik tyder preliminärt på att tolv månaderstakten för bygglov för småhus var drygt 30 procent högre i augusti 2014 än ett år tidigare. Orderingången från trä- och möbelföretagen indikerar också en ökning av byggstarterna med cirka 25 procent jämfört med 2013. Även data från Byggfakta ligger 25 procent högre i tolv månaderstakt till och med september än ett år tidigare.

Bygglovsstatistiken tyder på att småhusbyggandet 2014 ökar, i synnerhet bland kommuner med fler än 75 000 invånare. Under senare tid har byggloven ökat något även bland medelstora och mindre kommuner, som tidigare svarat för en ganska stor del av småhusbyggandet.

4.4.2 Bostadsproduktion i mindre städer

Av en rapport till Sveriges kommuner och landsting (SKL) framgår att det finns bostadsproduktion såväl i större som i mindre städer.³² I rapporten jämförs bostadsbyggandet i olika kommuner i Västra Götaland utifrån hur centralt belägna olika kommuner är. Rapportförfattarna konstaterar att bostadsbyggandet per kommuninvånare varierar kraftigt över tid och att bostadsbyggandet inte bara äger rum i de mest centralt belägna kommunerna. Vissa år har de mer perifera kommunerna i undersökningen byggt mer. I rapporten konstateras att alla kommunkategorierna är representerade i bostadsbyggandet men att bostadsbyggandet i hela landet är på en för låg nivå.³³

4.4.3 Produktionskostnaden

Det är inte bara volymen på nyproduktionen som påverkar marknaden. Även produktionskostnaden speglar marknadsfunktions-sätt. Begreppet produktionskostnader avser inte byggföretagens kostnader utan det pris som en byggherre får betala för att ett hus uppförs.

SCB mäter produktionskostnadernas utveckling utifrån tillgänglig statistik. Nedanstående uppgifter är hämtade från en rapport som SCB publicerade i november 2013.³⁴

Det finns enligt SCB ett svagt linjärt samband mellan årshyror och produktionskostnader i hyresrätter. Sambandet är enligt SCB tydligare i storstäder än i övriga delar av landet. Avseende bostadsrätter visade SCB:s undersökning inte på någon korrelation alls mellan årsavgiften och produktionskostnaderna. Mellan insatsen till bostadsrättsföreningen och produktionskostnaden fanns däremot ett mycket starkt linjärt samband. Sammanfattningsvis konstaterar SCB att skillnader i produktionskostnader för bostadsrätter huvudsakligen tas ut på insatserna och inte på årsavgifterna.

³² Analys av förutsättningarna för byggande av hyreshus utanför storstäderna, Per Florén, Ny Dinou och Catrin Lang, mars 2013. Rapport framtagen på uppdrag av Sveriges kommuner och landsting, SKL.

³³ Analys av förutsättningarna för byggande av hyreshus utanför storstäderna, s. 10.

³⁴ SCB, Priser för nyproducerade bostäder 2012.

För hyresrätter finns ett samband mellan produktionskostnader och årshyror men det är svagt, särskilt utanför storstadsregionerna.

Utifrån denna analys konstaterar SCB att pressade byggkostnader kan väntas medföra lägre konsumentpriser för boende. Med hänsyn till SCB:s undersökning kan effekten antas bli störst på insatsnivåerna i bostadsrätter men även hyrorna i det nybyggda hyresrättsbeståndet lär påverkas. Den positiva effekten i form av minskade konsumentpriser till följd av minskade byggkostnader kan vidare förväntas bli något större i storstäderna än i övriga landet.³⁵

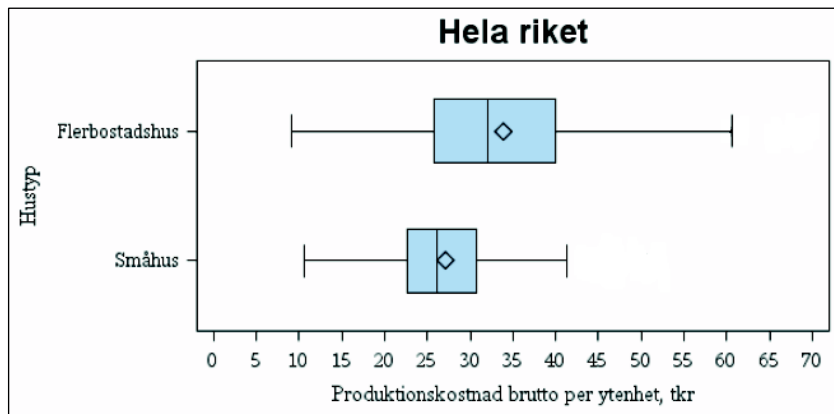
Den genomsnittliga markkostnaden per kvadratmeter lägenhetsarea för flerbostadshus i Sverige uppgick 2012 till 7 793 kronor. Det är stor skillnad i markkostnaden mellan bostadsrätter och hyresrätter. År 2012 var markkostnaden 10 066 kronor per kvadratmeter för bostadsrätter medan den var 3 401 kronor för hyresrätter.³⁶ SCB antar att prisskillnaden kan förklaras av att bostadsrätter i större utsträckning byggs på attraktiv mark eller att priset för mark som upplåts till hyresrätter är läge. SCB menar att det sannolikt är en kombination av faktorerna som skapar den stora skillnaden. Nedanstående bild visar spridningen för produktionskostnaderna uppdelade i fyra kvartiler för flerbostadshus respektive småhus.³⁷

³⁵ Tidningen Byggindex 1/2006.

³⁶ SCB, BO 26 SM 1301, Priser för nyproducerade bostäder 2012,s. 1.

³⁷ SCB, BO 26 SM 1301, Priser för nyproducerade bostäder 2012,s. 6.

Figur 4.7 Spridningen av priset för nyproduktion av småhus respektive flerbostadshus



SCB, Priser för nyproducerade bostäder 2012.

Bilden illustrerar spannet för produktionskostnaderna indelat i fyra kvartiler där medianvärdet markeras med en kvadrat.

4.4.3.1 Exempel på produktionskostnader

Som framgår av statistiken från SCB som vi beskrivit under förra rubriken så varierar produktionskostnaderna kraftigt.

Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag (SABO) har vid upphandling av ett standardiserat bostadshus som kan avropas av SABO:s medlemsföretag nått en produktionskostnad på 17 000–20 000 kr/kvm beroende på var huset byggs.³⁸ Vissa kommuner, som Växjö, lyckas genom konkurrensen på den lokala marknaden få ner produktionskostnaden för bostäder till cirka 20 000 kr/kvm.

En privatfinansierad utredning kallad Nybyggarkommissionen har presenterat en kalkyl för kostnaden för att köpa 1 kvm flerbostadshus (BOA) 2013. Enligt redovisade uppgifter ligger entreprenörens kostnader på 13 500–19 000 kronor. Efter vinstpåslag blir priset 16 000–22 000 kronor. Inklusivt moms blir det 19 500–28 000 kronor. Priset för mark tillkommer med 5 000–8 000 kronor och byggherrekostnaderna ligger på 2 000–4 000 kronor. Den totala produktionskostnaden hamnar på 26 500–40 000 kronor. Ytterligare

³⁸ Sveriges Kommuner och Landsting, 2014 Programberedningen för bostadsbyggande slutrapport, s. 24.

kostnader tillkommer om byggherren säljer fastigheten till en bostadsrättsförening.³⁹

Avkastningsnivå

Statistiska centralbyrån (SCB) för statistik över direktavkastningen vid bostadsproduktion. I den ovannämnda rapporten om bostadsproduktionen utanför storstäderna⁴⁰ presenteras sammanställd statistik om produktionskostnadernas utveckling tillsammans med information om avkastningen på bostadsfastigheterna. I rapporten konstateras att produktionskostnaderna inte synes slå igenom på hyresnivån på riksnivå i tillräcklig grad för att fastighetsägarna ska få en direktavkastning som rapportförfattarna beskriver som hållbar. En tabell över relationen mellan produktionskostnaderna, genomsnittlig och s.k. hållbar direktavkastning bifogas. Uppgifterna i tabellen är hämtade från rapporten.

Tabell 4.7 Utvecklingen av den genomsnittliga produktionskostnaden¹

	2005	2008	2011
Produktionskostnad	18 000	25 500	26 500
Driftkostnad kr/kvm	350	350	350
Direktavkastning hållbar	7 %	7 %	7 %
Direktavkastning medel	4,7 %	4,7 %	4,7 %
Årshyra kr/kvm	1 610	2 135	2 205
Månadshyra 2:a 60 kvm, kr/mån	8 050	10 675	11 025
Årshyra, kr/kvm (medel)	1 196	1 549	1 596
Månadshyra 2:a 60 kvm, kr/mån	5 980	7 743	7 978

¹ Del av Tabell från rapporten *Analys av förutsättningarna för byggande av hyreshus utanför storstäderna*, Per Florén, Ny Dinou och Catrin Lang, mars 2013.

Utifrån ovanstående tabell konstaterar rapportförfattarna att avkastningen från investeringar i hyresbostadsfastigheter är för låg.

Direktavkastningen ligger i genomsnitt för landets tre största städer, enligt SCB:s siffror för år 2011, mellan 3,8 och 4,8 procent. Erfarna fastighetsägare har 7 procent som mål, dels för att kunna hantera

³⁹ Nybyggarkommissionen, *en bostadspolitisk agenda för Sverige*, s. 27.

⁴⁰ *Analys av förutsättningarna för byggande av hyreshus utanför storstäderna*.

växlande räntenivåer över en konjunkturcykel, dels för att detta är en nivå som många banker kräver för att låna ut pengar till denna typ av byggprojekt. Dagens genomsnittliga nivå runt 4–4,5 procent täcker möjligen räntekostnaderna men inte mycket mer. Någon plats för avskrivningar eller liknande ges inte, vilket innebär att investeringar i nya hyreshus inte är långsiktigt sunda och hållbara.⁴¹

4.4.3.2 En jämförelse mellan produktionskostnaderna i 12 byggprojekt i Dalarna

I Dalarna pågår ett regionalt arbete med att jämföra kostnaderna i 12 projekt med nybyggnation av hyresrätter.⁴² Det är mycket svårt att skapa en rättvisande jämförbarhet mellan olika bostadsbyggnadsprojekt. Av jämförelsen framgår att kostnaderna varierar kraftigt. Bolag nummer fem, med den lägsta produktionskostnaden per kvadratmeter, är ett privat företag som arbetat med samma underentreprenörer under lång tid och som valt att utföra markarbetena i egen regi för att öka kostnadskontrollen.

Tabell 4.8 Jämförelse av produktionskostnad i olika bostadsbyggnadsprojekt i dalarna

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Redovisad kostnad	26 381	28 140	20 856	24 697	16 854	25 678	23 246	28 201	23 118	26 698	25 367	26 732
Justerad kostnad	20 186	22 765	19 305	20 108	19 408	21 067	19 721	27 334	18 865	24 504	22 615	20 907

Källa: ByggDialog Dalarnas bostadsgrupp, 2015

När de redovisade kostnaderna justerats för öka jämförbarheten mellan projekten har skillnaderna minskat. Den parameter som justerat kostnaden mest är standardhöjningar. Flera av de dyraste projekten hade valt exempelvis passivhusstandard, inglasade balkonger, carportar m.m. Kvadratmeterkostnaden i de 12 projekt som jämförts på det sättet ligger mellan 16 854 kronor och 28 201 kro-

⁴¹ Analys av förutsättningarna för byggande av hyreshus utanför storstäderna, s. 17.

⁴² Pernilla Wigren, VD Kopparstaden AB.

nor. Justerad för skillnaderna mellan projekten ligger kvadratmeterkostnaden mellan 18 865 kronor och 27 334 kronor.⁴³

4.4.4 Kommunernas markinnehav

Kommunal mark är central för bostadsbyggandet. En stor del av Sveriges byggbara mark ägs av kommunerna. Kommunalt markäggande har spelat en stor roll för bostadsbyggandet i landet. I Stockholm, Göteborg och Malmö producerades de senaste fem åren 50–70 procent av alla nya bostadslägenheter på kommunägd mark. 12 procent av kommunerna äger all mark som är aktuell för bebyggelse och 76 procent av kommunerna äger delar av marken som kan bebyggas.⁴⁴

4.5 Hyrorna

Om nyproduktionen av hyresrätter inte anses tillräckligt lönsam för byggherrarna måste vi fråga oss hur hyrorna för hyreslägenheter i flerbostadshus har utvecklats.⁴⁵

4.5.1 Hyresstatistik

Den genomsnittliga månadshyran för en lägenhet på tre rum och kök 2014 är 6 257 kronor. Tabellen nedan visar den genomsnittliga månadshyran och hyran per kvadratmeter 2014 i olika typer av kommuner. Större kommuner, framförallt Stockholm, har en högre hyresnivå än de mindre kommunerna.⁴⁶

⁴³ E-post Kopparstaden AB, den 16 mars 2015.

⁴⁴ Caesar, Karlbro, Lind, ESO-rapport 2013:1, Kommunala markanvisningar, s. 54f. Jfr Statskontorets rapport 2012:25, Mark, bostadsbyggande och konkurrens, s. 22.

⁴⁵ Se vidare i kapitel 3.

⁴⁶ SCB, Hyror i bostadslägenheter 2013, s. 1.

Tabell 4.9 Genomsnittlig hyra för en hyresrätt med 3 rum och kök 2014

	Genomsnittlig månadshyra i kronor 3 rum och kök	Genomsnittlig årshyra/kvm 3 rum och kök
Riket	6 257	966
Stor-Stockholm	6 936	1 065
Stor-Göteborg	6 419	1 014
Övriga kommuner > 75 000 invånare	6 282	960
Övriga kommuner < 75 000 invånare	5 754	892

När det gäller nybyggda lägenheter finns det särskild statistik. Enligt SCB var den genomsnittliga årshyran per kvadratmeter bostadsarea för nybyggda lägenheter med hyresrätt 1 591 kronor för år 2013 jämfört med 1 512 kronor år 2011. Årshyrorna per kvadratmeter för allmännyttiga nybyggda hyresrätter var 2013 i genomsnitt 1 568 kronor medan motsvarande siffra för privatägda hyresrätter var 1 630 kronor.⁴⁷

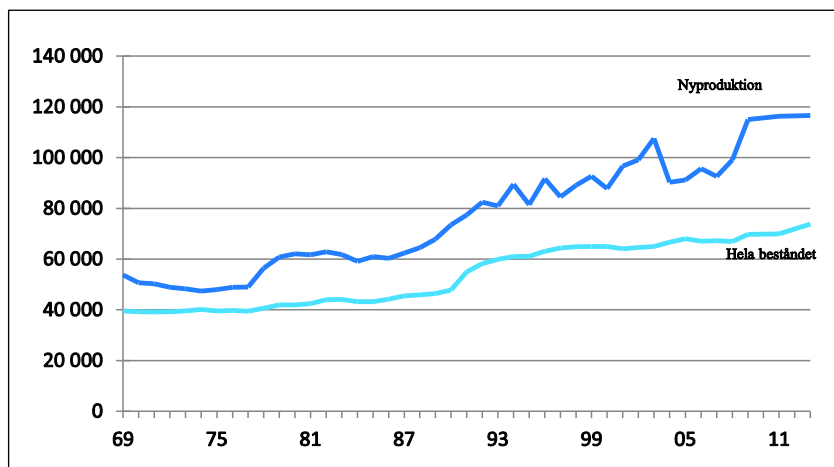
⁴⁷ SCB, Hyror i nybyggda bostadslägenheter 2013.

Tabell 4.10 Jämförelse genomsnittshyra i hela beståndet med genomsnittshyran i nybyggnation¹

	Genomsnittlig årshyra i kronor/kvm 3 rum och kök	Genomsnittlig årshyra/kvm för nybyggnation
Riket	966	1 549 3 r.o.k.
Allmännytt	952	1 538
Privat	981	1 630
Stor-Stockholm	1 065	1 731 3 r.o.k.
Allmännytt	–	1 709
Privat	–	1 806
Stor-Göteborg	1 014	1 648 3 r.o.k.
Allmännytt	–	1 636
Privat	–	1 864
Övriga kommuner > 75000 invånare	960	1 519 3 r.o.k.
Allmännytt	–	1 560
Privat	–	1 549
Övriga kommuner < 75000 invånare	892	1 349 3 r.o.k.
Allmännytt	–	1 410
Privat	–	1 308

¹ SCB, Hyror i bostadslägenheter 2013, tabell 9 och tabell 10 & SCB, Hyror i nybyggda bostadslägenheter 2013, tabell 7 och tabell 9.

Nedanstående tabell ger en översikt över hur hyrorna har utvecklats sedan 1969. Av tabellen framgår också skillnaden mellan hyran i nyproduktionen och hyran i det övriga beståndet.

Figur 4.8 Årshyror för tre rumslägenheter, 2013 års priser¹

¹ SCB, Hyror i bostadslägenheter 2013, s. 7.

4.5.1.1 Hyresrätter och segregation

År 2008 publicerade hyresgästföreningen en rapport baserad på statistik från SCB. Enligt rapporten var 27 procent av hyresgäst-hushållen i Stockholms, Göteborgs och Malmös mest attraktiva stadsdelar (framförallt innerstäderna) låginkomsttagare (i förhållande till disponibel inkomst per hushåll).⁴⁸ Hyresrätterna möjliggör alltså en viss minskad segregation i vissa områden, dock inte genom några direkta krav eller villkor som garanterar ett sådant utfall. Motsatsvis medger dagens system för hyressättning att 63 procent av de boende i hyresrätt i storstädernas mest attraktiva stadsdelar som är normal- eller höginkomsttagare får bo i attraktivt belägna bostäder med väsentligt lägre hyra än den hyra som boende i nybyggda hyresrätter får betala trots att dessa hushåll har högre betalningsförmåga.

Enligt den s.k. Malmökommissionens slutrapport kännetecknas Malmö av en ökande segregering. Malmö skiljer sig dessutom genom att resursstarka samhällsgrupper i större utsträckning än i andra svenska städer bor i kranskommunerna.⁴⁹ Trångboddhet defi-

⁴⁸ SCB-siffror om hyresgästers inkomst i attraktiva lägen, 2008-09-02. Hyresgästföreningens remissyttrande SOU 2008:38, bilaga 9.

⁴⁹ Malmökommissionen, s. 71.

nieras vanligtvis som att antalet boende per rum i bostaden, kök och ett rum oräknat, överskrider två. I en trerumslägenhet kan fyra personer bo, utan att vara trångbodda. I Malmö finns det markanta skillnader mellan de olika stadsdelarna. I genomsnitt är 4 procent av Malmöborna trångbodda medan andelen är 17 procent i Rosengård och 9 procent i Södra innerstaden. I Husie och Limhamn-Bunkeflo klassas endast 1 procent som trångbodda. En ännu tydligare skillnad mellan stadsdelar kan observeras beträffande barnens trångboddhet. Mönstret beträffande stadsdelar är dock desamma som bland vuxna. Extremerna representeras av Oxie, där 1 procent av 4-åringarna är trångbodda, och Rosengård där motsvarande siffra är omkring 30 procent.⁵⁰

4.5.1.2 Segregation i hyresrätter på svagare bostadsmarknader

Hushållens inkomster skiljer sig mellan starkare och svagare bostadsmarknader, i vart fall om hushållen i allmännyttans fastighetsbestånd kan antas spegla hyresrätterna i stort.

Forskningsprojektet Nyttan med allmännyttan⁵¹ har jämfört inkomstnivåerna i fastigheter och skapat ett socioekonomiskt balansmått som kan betraktas som ett mått på segregationen i allmännyttans bestånd. Det socioekonomiska värdet visar förhållandet mellan antalet hushåll i allmännyttans fastighetsbestånd med köpkraft i kvartil 1 (mycket svag köpkraft) och antalet hushåll i samma fastigheter med köpkraft i kvartil 4 (mycket stark köpkraft).⁵²

Som framgår av tabellen nedan finns det ett samband mellan allmännyttans storlek och socioekonomiska sammansättning och prisnivåer på småhus i kommunen. Högre prisnivå på egna hem hänger ihop med att en större andel av hushållen bor i allmännyttan och att hyresgästerna i allmännyttan har en mer allsidig socioekonomisk sammansättning. I vissa av kommunerna med de svagaste bostadsmarknaderna menar forskarna att de allmännyttiga bostäderna huvudsakligen upplåter bostäder till hushåll med låga

⁵⁰ Kommissionen för ett socialt hållbart Malmö (Malmökommissionen), Malmös väg mot en hållbar framtid, 2013, s. 62.

⁵¹ Nyttan med allmännyttan är ett forskningsprojekt som finansieras av Sveriges allmännyttiga bostadsföretag (SABO) och som i huvudsak bedrivits av Malmö högskola, Tapio Salonen är forskningsledare.

⁵² Antalet hushåll i kvartil 1 dividerat med antalet hushåll i kvartil 4.

inkomster. 16 av de 17 kommuner i Sverige som har ett socioekonomiskt balansmått över 20 (dvs. det bor minst tjugo gånger så många hushåll med inkomster i den lägsta inkomstkvartilen som hushåll med inkomster i den högsta inkomstkvartilen) återfinns i gruppen svaga bostadsmarknader enligt den avgränsning som redovisas i kapitel 7. I vissa av dessa kommuner bor få hushåll i allmännyttans hyresbostäder och nästan alla dessa hushåll har en svag ekonomi, t.ex. Töreboda med ett balansmått på 51,1, Gullspång 45,9, Nordmaling 37,3, Bräcke 36,6 och Robertsfors 32,3. I dessa kommuner menar forskarna att allmännyttan kan betraktas som en residualiserad allmännytta, dvs. en upplåtelseform med nästan enbart ekonomiskt svaga hushåll.⁵³

I andra änden av bostadshierarkin återfinns kommuner i storstadsområdena med en förhållandevis hög andel boende i allmännyttan, 20–30 procent, och där den socioekonomiska sammansättningen är mer jämnt fördelat i dess bestånd. Många av dessa kommuner återfinns i Stockholmsregionen, t.ex. Sundbyberg med ett balansmått på 2,0, Tyresö 2,2, Sollentuna 2,3, Upplands-Bro 2,4 och Stockholm 2,6.⁵⁴

Tabell 4.11 Allmännyttans storlek och sammansättning efter småhuspriser i landets kommuner 2012¹

Efterfrågekategori	Andel hushåll i allmännyttan	Socioekonomisk profil i allmännyttan
Mycket svag ² (n=105)	11,3	13,5
Svag (n=52)	12,3	8,1
Stark (n=35)	13,4	7,4
Mycket stark (n=98)	14,5	4,8
Totalt	12,8	8,9

¹ Underlag från forskningsprojektet Nyttan med allmännyttan daterat den 7 januari 2015.

² Forskningsprojektet har använt den rapport vi fått från Evidens där kommunerna delas in i fyra kategorier. Det är den grupp kommuner som kallas mycket svaga i tabellen som vi i kapitel 7 betecknar som kommuner som 2012 hade en svag bostadsmarknad.

Det framträder således en glidande skala när det gäller allmännyttans andel av den lokala bostadsmarknaden beroende på marknadspriserna på småhus. Det finns avvikande exempel på kommuner

⁵³ Underlag från forskningsprojektet Nyttan med allmännyttan, den 7 januari 2015.

⁵⁴ Underlag från forskningsprojektet Nyttan med allmännyttan, den 7 januari 2015.

som inte passar in i denna karaktäristik, t.ex. kommuner med mycket svag efterfrågan där allmännyttan ändå är relativt stor och har en förhållandevis mixad socioekonomisk profil. Exempel på sådana kommuner är Lycksele med 16 procent av samtliga hushåll i allmännyttan och med en socioekonomisk profil på 4,3 och Dorotea med 22 procent respektive en socioekonomisk profil på 9,8. Enbart 3 av totalt 98 kommuner med en mycket stark efterfrågan hade en socioekonomisk profil på minst 10 (Trelleborg, Borås och Borlänge) medan detta gällde för 55 av de 105 kommunerna i kategorin mycket svag.⁵⁵

Segregationen mätt som skillnaden i köpkraft i allmännyttans bestånd varierar alltså kraftigt även inom gruppen mycket svaga bostadsmarknader, vilket om inte annat framgår vid en jämförelse av gruppens genomsnittsvärden i tabellen och de exempel som forskningsprojektet lyfter fram i det underlag vi fått del av. Där emot finns det tydliga skillnader mellan gruppen kommuner med mycket stark efterfrågan och kommuner med mycket svag efterfrågan. Det är troligt att dessa förhållanden även speglar skillnaderna mellan privatägda bostadsföretag på marknader med olika stark efterfrågan.⁵⁶

4.5.2 Hyresvärdars principer för att fördela lägenheter

Det finns inget enhetligt system för att söka bostäder i Sverige. Hyresvärdar kan välja hur lägenheter fördelas. Lägenheter fördelas enligt Boverket efter kötid, först till kvarn eller genom matchning. Mer än 80 procent av de allmännyttiga kommunala bostadsföretagen fördelar sina lägenheter efter kötid.⁵⁷

Hyresvärdar som fördelar efter kötid har ofta något system med undantag i syfte att ge vissa grupper förtur. I svaren på Boverkets bostadsmarknadsenkät 2012–2013 uppgav 125 kommuner att det fanns ett förturssystem i kommunens bostadskö. Hälften av dessa kommuner uppgav att flyktingar och nya arbetstagare utan pendlingsmöjligheter hade förtur. Rörelsehinder gav rätt till förtur i bo-

⁵⁵ Underlag från forskningsprojektet Nyttan med allmännyttan daterat den 7 januari 2015.

⁵⁶ Underlag från forskningsprojektet Nyttan med allmännyttan daterat den 7 januari 2015.

⁵⁷ Boverket, Nyttan med Allmännyttan, Allmännyttans roll – i bostadsförsörjningen, socialt sett och i samhällsutvecklingen, 2008, s. 55.

stadskön i 46 procent av kommunerna. Andra orsaker såsom sociala skäl uppgavs ge rätt till förtur i 36 procent av kommunerna. Medicinska orsaker, familjeförhållanden, ekonomiska skäl och trångboddhet ger inte förtur.⁵⁸

År 2012 genomförde Hem och Hyra en omfattande enkätundersökning där samtliga allmännyttiga bostadsföretag och de fem största privata hyresvärdarna i varje län tillfrågades om vilka krav som ställs vid uthyrning. Totalt svarade 339 privat- och kommunkontrollerade bostadsföretag. Nedan redovisas hur stor andel av de tillfrågade företagen som ställde respektive krav på blivande hyresgäster.⁵⁹

- 96 procent tar kreditupplysning på blivande hyresgäster.
- 86 procent godkänner inte hyresgäster med hyresskulder.
- 77 procent har ett visst mått på hur stor inkomst den boende måste ha (normalt tre gånger hyran).
- 72 procent kräver goda referenser (från tidigare hyresvärd).
- 30 procent räknar inte försörjningsstöd som inkomst.
- 5 procent räknar inte arbetslöshetsersättning som inkomst.
- 27 procent accepterar inte att hyresgäster har betalningsanmärkningar.
- 23 procent accepterar inte hyresgäster med tidigare skulder.
- 14 procent kräver att hyresgästen har fast anställning.

Av svaren på enkäten framgick att en stor del av bostadsföretagen ställer krav på extra säkerhet om de ser någon sorts riskfaktor hos den sökande. Utöver de 30 procent som nekar bostad till personer med försörjningsstöd svarar 28 procent att de godkänner försörjningsstöd ibland, exempelvis om den sökande har borgensman eller annan typ av hyresgaranti.

⁵⁸ Etableringshinder för individer och hushåll med svaga förutsättningar, Boverket, 2013, s. 7.

⁵⁹ Etableringshinder för individer och hushåll med svaga förutsättningar, Boverket, 2013, s. 13.

4.5.3 Kötid för hyresrätter

I en kartläggning konstaterar Hyresgästföreningen att den genomsnittliga kötiden i hela landet för en hyresrätt med ett rum och kök uppgår till 32 månader. Köerna är som längst i Stockholm, Uppsala, Halland och Norrbottens län.⁶⁰

Tabell 4.12 Antal månader i bostadskön per län antalet rum¹

Län	1 r.o.k.	2 r.o.k.	3 r.o.k.	4 r.o.k.
Stockholm	56	56	56	56
Uppsala	49	49	47	52
Södermanland	14	14	15	19
Östergötland	12	16	16	18
Jönköping	8	7	11	13
Kronoberg	5	6	10	16
Kalmar	20	15	16	26
Blekinge	4	6	13	20
Skåne	21	26	27	35
Halland	55	55	55	54
Västra Götaland	26	28	30	35
Värmland	27	27	27	24
Örebro	43	43	45	49
Västmanland	27	27	27	24
Dalarna	10	7	7	8
Gävleborg	14	13	14	15
Västernorrland	14	15	15	15
Jämtland	31	31	31	32
Västerbotten	38	38	39	43
Norrbotten	35	53	47	47
Medel i landet	26	27	27	31

¹ Uppgifterna avser endast allmännyttiga kommunala bostadsföretag.

4.6 Underskott på bostäder

Den svenska bostadsmarknaden har enligt Boverket och många andra bedömare regionalt präglats av en stor brist på bostäder

⁶⁰ Ett land fullt av bostadsköer, en rapport om kötider på den svenska bostadsmarknaden, Hyresgästföreningen, 2014.

under en lång rad år. Det illustreras bland annat av ökande bostadspriser i det ägda beståndet och allt längre köer för att få tillgång till hyresrätter i det hyrda beståndet. Det är främst i landets tillväxtregioner – huvudsakligen i storstadsregioner och i universitetsstäder – som efterfrågan mer regelmässigt anses överstiga utbudet av bostäder. Det överskott av bostäder som finns på vissa marknader beskrivs mer utförligt i kapitel 7.

Boverket har beräknat underskottet på bostäder i Sverige. Utgångspunkten för Boverkets beräkning är att bostadsbrist existerar när bostadsstocken inte ökar i tillräcklig takt för att eliminera de ökningarna i de reala huspriserna som beror på befolkningstillväxten sedan bostadsmarknaden senast var i balans. Valet av jämviktsår, dvs. det år då marknaden antas ha varit i balans får stor betydelse för bedömningen.⁶¹ Den del av prisökningen som beror på de låga räntorna påverkar inte bedömningen av om det finns en brist eller ett överskott på bostäder. Boverket beräknade 2012 att bostadsbristen uppgick till 156 643 bostäder i Sverige. Utbudet behövde öka med 163 000 bostäder i kommuner med brist och det fanns ett överskott på 7 000 bostäder i kommuner med överskott. Enligt Boverket utnyttjades det befintliga beståndet av bostäder dåligt och hyresregleringen respektive reavinstdskatten nämndes som möjliga orsaker till den bristande matchningen mellan utbud och efterfrågan.⁶²

Av kommunernas svar på 2012 års bostadsmarknadsenkät framgår att kommunerna anser att bristen på hyresrätter är utbredd; 259 kommuner anger att det är brist på hyreslägenheter. Brist på hyreslägenheter finns således även bland kommuner som har balans eller till och med överskott på bostäder.

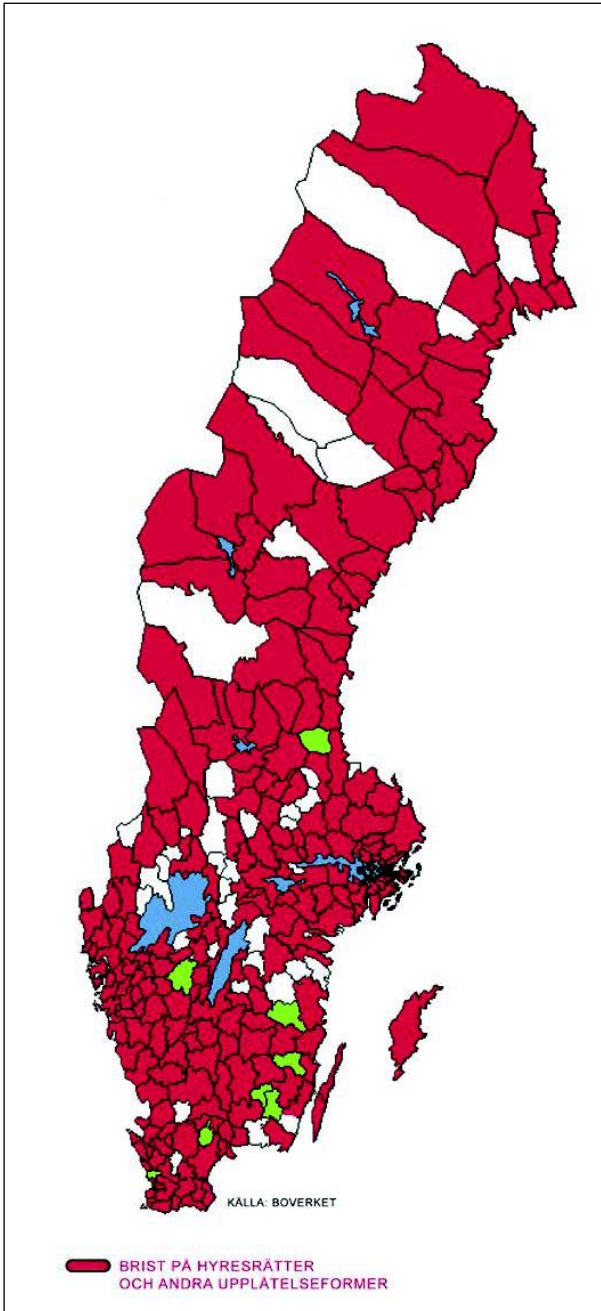
Hyresgästföreningen har sammanställt Boverkets uppgifter om antalet kommuner som uppger bostadsbrist i en kartbild och därav framgår tydligt att såväl kommuner med starka som kommuner med svaga bostadsmarknader upplever att det bör byggas fler hyresrätter. Se följande figur.⁶³

⁶¹ Boverket valde att anta att bostadsmarknaden på ägarmarknaderna var i jämvikt omkring 2003. Boverket 2012:18, Bostadsbristen ur ett marknadsperspektiv, s. 23.

⁶² Boverket 2012:18, Bostadsbristen ur ett marknadsperspektiv, s. 42 ff.

⁶³ Bilden är hämtad från Hyresgästföreningens rapport Ett land fullt av bostadsköer, en rapport om kötider på den svenska bostadsmarknaden, Hyresgästföreningen, 2014.

Figur 4.9 Kommuner som uppger brist på hyresrätter



Hyresgästföreningen, 2014.

4.7 Förutsättningarna för bostadsproduktion i områden med låga marknadspriser

I en rapport från november 2013⁶⁴ beskriver Boverket problemet med låga marknadsvärden som ett generellt problem såväl för de marknader som vi betraktar som svaga bostadsmarknader som för de mindre attraktiva delarna av de flesta svenska kommuner. Prisnivån är högre där många vill bo och lägre i andra delar av landet. Marknadsvärdet på bostadsfastigheter skiljer sig även åt mellan olika områden i en och samma kommun.

Ett lågt marknadsvärde och förekomsten av få köp och försäljningar av bostäder beror på utbudet och efterfrågan på den aktuella bostadsmarknaden. Boverket anser att den viktigaste faktorn för bostadsefterfrågan är vilka möjligheter till sysselsättning som den lokala arbetsmarknaden erbjuder. Den analysen görs även i rapporten Svaga bostadsmarknader.⁶⁵ Arbetsstillfällena ger en efterfrågan på arbetskraft som i sin tur skapar en efterfrågan på bostäder. Enligt Boverket har svaga bostadsmarknader många gånger uppkommit som en direkt följd av en svag arbetsmarknad där arbetskraften sökt sig till andra orter och områden med större efterfrågan på arbetskraft. Kvar blir en bostadsmarknad med liten efterfrågan och stort utbud av lediga objekt.

Oavsett hur en svag bostadsmarknad uppkommit leder dess karaktäristiska egenskaper med få transaktioner och låga marknadsvärden till ytterligare hinder för produktion av nya bostäder. Byggandet av en bostad är förenat med höga kostnader. Om den totala produktionskostnaden överstiger värdet på en nyproducerad bostadsfastighet går det alltså inte att sälja fastigheten för vare sig högre eller samma belopp som det kostade att uppföra den. En investerare kan därför förväntas göra en direkt ekonomisk förlust om fastigheten ska säljas.

För enskilda hushåll som väljer att betala för en sådan bostad kan detta risktagande mycket väl innebära en ekonomisk katastrof. Även om hushållen är medvetna om konsekvenserna och beredda att ta dem omöjliggörs likväl en sådan investering många gånger av att banker och kreditinstitut inte erbjuder finansiering till mer än

⁶⁴ Hinder och förutsättningar för bostadsproduktion på gruvorter, rapport 2013:25, Boverket.

⁶⁵ Bilaga 2.

en andel av fastighetens låga marknadsvärde. För att finansiera ett köp av en bostad med ett marknadsvärde som understiger köpeskillingen eller produktionskostnaden behövs således en större privat insats av sparade medel. För småhusägaren innebär kapitaluppbindingen som medföljer ägandet av fastigheten en betydande finansiell risk eftersom såväl satsade privata medel som skulder till banker kan överstiga fastighetens värde. Ett sådant scenario betyder med stor sannolikhet att huset inte byggs.

Hyresrätter flyttar risken från de boende till fastighetsbolaget som äger bostaden. Fastighetsbolaget kan antingen vara en privat kommersiell aktör eller den kommunala allmännyttan. Innan ett bostadsbolag står i begrepp att investera i nyproduktion genomförs omfattande investeringskalkyler för att avgöra huruvida investeringen är ekonomiskt bärkraftig eller inte. Investeringen ska skapa en avkastning som kompenserar investeraren för den initiala kapitalsatsningen, alternativkostnaden för investeringen, tidsvärdet på kapitalet och projektets risknivå. Eftersom en fastighetsinvestering kännetecknas av stora initiala kostnader är ett överskott i driftsnettot centralt för bedömningen av investeringens tidshorisont och därmed för bedömningen av den långsiktiga risken i projektet. Eftersom alla investeringar mer eller mindre är förknippade med någon form av risk där investeraren kan förlora delar av eller i värsta fall hela det satsade kapitalet krävs incitament i form av en högre möjlig avkastning relativt den bedömda risken. Ju högre risk, desto högre avkastningskrav ställs på investeringen. Om risknivån visar sig vara för hög sett till den förväntade avkastningen görs den aktuella investeringen inte, eftersom sannolikheten att förlora pengar bedöms som större än sannolikheten att tjäna pengar. Risken har central betydelse när investeringsbeslut ska fattas. Detta gäller både hushåll som vill uppföra en villa och en professionell byggherre som vill uppföra ett flerbostadshus.

4.7.1 Bankernas långivning på landsbygden

Tillväxtanalys har studerat förutsättningarna för enskilda hushåll att finansiera bostadsbyggande på landsbygden och genomfört inter-

vjuer med olika bankföreträdare på mindre orter.⁶⁶ Av rapporten framgår bland annat följande. Bankföreträdarna uppgav att låntagarens betalningsförmåga eller kassaflöde är den generellt viktigaste frågan för bankernas beslut om kreditgivning. Värdet på fastigheten är dock helt styrande för hur mycket som kan lånas ut med pant i säkerhet. Samtliga krediter stresstestas med ett extra påslag på räntan för att klara ett högre ränteläge än dagens. Det går att låna upp till 100 procent av kostnaderna för att uppföra en bostad. Den del av lånet som inte har bostaden som pant kallas blancolån – lån utan säkerhet. Enligt bankernas svar 2011 låg blanco-låneräntorna ungefär tre procent över bolåneräntorna. Blanco-lånen har högre amorteringskrav, vanligen att lånet ska vara helt avbetalt inom tio år. Vilka villkor privatpersoner får hos banken för blanco-lånen beror på låntagarens totala ekonomi. Inkomst och andra lån spelar stor roll vid bedömningen. Om bostaden stiger i värde kan fastighetsägaren låta göra en omvärdering och lägga om det dyrare blancolånet till bolån. En bankföreträdare förklarade att hans bank hade möjlighet att ge bostadslån upp till 85 procent av bostadens marknadsvärde men hade beslutat att bara ge krediter till 75 procent av marknadsvärdet i områden utanför storstäderna.

Tillväxtanalys drog i rapporten slutsatsen att striktare regler kring långivning slår hårdast mot landsbygden där marknadsvärdena på fastigheterna är låga. Bostadslånet (hypotekslånet) blir lägre, räntorna blir högre, den egna insatsen måste vara större och amorteringstakten högre.

De flesta tillfrågade bankerna betonade att de gjorde en individuell bedömning av alla kunder vid kreditgivning. Villkoren skiljde sig alltså åt för olika kunder. En bank avvek i sitt svar och menade att de byggde sina kalkyler på produktionskostnad och inte på marknadsvärdet. Det som var avgörande för den bankens långivning till nybyggnation i glesbygd var kundens bindning till orten, vilken andrahandsmarknad som fanns och vad som skulle hända om det inte gick att sälja huset. En bank uppgav att renoveringskostnader över marknadsvärdet går att finansiera med blancolån. En annan bank var något försiktigare och uppgav att de helst såg att låntagaren hade egna pengar att skjuta till men att de i normalfallet kan hjälpa till med krediter upp till marknadsvärdet. Beroende

⁶⁶ Tillväxtanalys 2012:05, Rural housing.

på hur ”stark” boendekalkylen var kunde de i vissa fall skjuta till ytterligare. En bank uppgav att de kunde låna ut hela beloppet om kalkylen klarade en amortering på 5–10 år eller om andra säkerheter kunde ges. De flesta av de tillfrågade bankerna uppgav att de inte alls eller mycket sällan använde sig av de statliga kreditgarantierna, men att de skulle välkomna en garantilösning för renoveringar av befintliga, äldre, hus i områden med låga marknadsvärden. Tillväxtanalys ansåg att bankerna resonerade logiskt och ansåg inte att finansieringssvårigheterna på landsbygden orsakades av problem med bankmarknaden. Ur ren marknadssynpunkt är det upp till den enskilde bostadsköparen att öka sin egeninsats eller tillföra andra säkerheter om denne vill bygga nytt i områden där bostäder har lågt marknadsvärde.⁶⁷

Vi har träffat företrädare för bankföreningen och några av affärsbankerna och talat om kreditgarantier till privatpersoner. Bankföreningen och de deltagande bankföreträdarna menade att statliga kreditgarantier till privatpersoner i princip inte kan påverka bankernas utlåning för bostadsbyggande eftersom konsumentkreditlagen inte medger utlåning till personer som bedöms sakna återbetalningsförmåga. Kreditgarantier som enbart avlastar bankens risktagande möjliggör alltså inte sådan långivning.⁶⁸

4.7.2 Förutsättningarna för bostadsbyggande på orter med tillfällig efterfrågan – gruvorterna

Boverket har analyserat hinder och förutsättningar för bostadsproduktion på gruvorter.⁶⁹ I rapporten beskriver Boverket varför utbudet av bostäder tillsynes inte följer efterfrågan på svaga bostadsmarknader trots en växande gruvnäring. Nedan återges delar av Boverkets rapport. Resonemanget förklarar även varför det inte byggs studentbostäder eller bostäder för militärer när högskolans eller militärförläggningens framtid är osäker.

Osäkerhet om marknadens utveckling gör det svårt för potentiella investerare att bedöma risken med bostadsinvesteringar på lång sikt. Boverket konstaterar att de gruvortskommuner som 2013

⁶⁷ Tillväxtanalys 2012:05, Rural housing, s. 277 f.

⁶⁸ Möte med Bankföreningen den 6 mars 2014.

⁶⁹ Boverket 2013:25, Hinder och förutsättningar för bostadsproduktion på gruvorter.

ansåg att det behövde byggas nya lägenheter några år tidigare hade rivit ett överutbud av flerbostadshus. Boverket konstaterade vidare att bostadsbyggandet av egnahem på orterna hade ökat 2003–2012 men att motsvarande ökning inte hade skett beträffande flerbostadshusen. De befintliga bostädernas marknadsvärde på de studerade gruvorterna var lågt eller väldigt lågt. Det var bara en av de studerade kommunerna som hade högre marknadsvärden på bostäder än riksgenomsnittet. Antalet köp och försäljningar låg också under genomsnittet i sju av de tretton studerade kommunerna.

Intressenter som gav sin syn på hinder och förutsättningar för bostadsbyggande i dessa gruvkommuner pekade på olika orsaker till det begränsade byggandet. Kommunerna ansåg sig sakna tillräckliga resurser. Mer samverkan och bättre dialog mellan kommun och näringsliv efterfrågades. Vissa detalj- och översiktsplaner var inte uppdaterade, och kommunerna hade svårt att attrahera och rekrytera kompetent personal för att handlägga ärenden. Andra hinder som lyftes fram av intressenter brist på byggbar mark, strandskydds begränsningar⁷⁰ och onödigt generösa överklagandemöjligheter avseende bygglov.

Byggherrarna som gav sitt perspektiv ansåg att det var risk-exponeringen som var avgörande för det låga byggandet. Ett exempel på detta var Pajala där allt var förberett för att kunna bygga men ingen byggde p.g.a. den höga risken. Byggherrarna upplevde generellt att kommunerna hade orealistiska förväntningar på byggkostnaderna. Enligt byggherrarna saknades ofta lokal byggkompetens och arbetskraft (brist på hantverkare, arkitekter etc.) på gruvorterna vilket drev upp produktionskostnaderna. Byggherrarna ansåg därför att det var särskilt svårt att bygga billigt och snabbt i dessa kommuner. Byggherrarna efterfrågade även ökad flexibilitet i beslutade detaljplaner och enhetliga byggregler över landet.

Inom ramen för Boverkets bostadsmarknadsenkät påtalade de gruvkommuner som Boverket undersökte i sitt arbete med rapporten ytterligare hinder för nyproduktion. Sex av de tretton kommunerna hade (i likhet med 157 av landets totalt 290 kommuner) uppgett att byggherrarnas lånevillkor och svårigheter att få krediter hindrade bostadsbyggande. Fyra av de tretton kommunerna hade

⁷⁰ Områden som kan undantas från strandskyddet för att möjliggöra landsbygdsutveckling i strandnära lägen.

uppgett att hushållens svaga inkomstutveckling hindrade byggproduktion något som dock inte ansågs prägla gruvorter vars kommuninvånare generellt har höga inkomster. Flera av kommunerna hade också pekat på höga produktionskostnader och osäkerhet om framtida infrastruktursatsningar som hinder för bostadsproduktion.

Boverket fann i rapporten att den osäkerhet som hänger ihop med den konkurrensutsatta och konjunkturberoende gruvnäringens framtida förutsättningar tillsammans med de låga marknadspriserna på svaga bostadsmarknader gör att bostadsinvesteringar blir riskabla. Utifrån ett marknadsperspektiv skulle ett statligt ingripande för att minska denna risk, för att på så sätt stimulera bostadsproduktion, inte leda till en bättre fördelning eller ett effektivare utnyttjande av samhällets resurser.⁷¹

Boverket ifrågasatte i sina slutsatser om stöd till gruvkommunernas bostadsmarknader var lämpligt med följande motivering.

Det finns inga skäl att ingripa på gruvkommuners bostadsmarknader utifrån ett effektivitetsperspektiv eftersom hög risk i sig inte är ett marknadsmisslyckande. Aktörer på bostadsmarknaden väljer normalt att avstå en investering om den förväntade avkastningen är för låg i förhållande till risken. Skälet till att ingripa måste därför baseras på något annat, politiskt, ställningstagande. [...] Att utforma subventioner eller stöd som endast träffar specifika kommuner med gruvverksamhet ter sig inte bara rent regeltekniskt svårt utan bär även med sig konsekvenser vad gäller konkurrensnedvridning och rättviseaspekter gentemot kommuner utan gruvverksamhet. Om åtgärderna leder till ökat bostadsbyggande kan detta paradoxalt nog också försämra utsikterna för en långsiktigt sund bostadsmarknad då bostadsproduktion sker som inte bär sig av egen kraft.[...] Det stora dilemmat för vissa gruvsamhällen är att de uppkommit på grund av sin specialisering kring en råvara men där deras långsiktiga överlevnad hänger på möjligheten till diversifiering av arbetstillfällen. Så länge en kommuns arbetsmarknad domineras av en enda näring vars existens beror på världsmarknadspriser, är det svårt att bedöma den långsiktiga arbetskraftsefterfrågan för kommunen vilket ger svåra förutsättningar för de som önskar bygga bostäder på dessa orter.⁷²

De stora fasta kostnaderna som investeringar i bostadsfastigheter innebär medför att även tillväxtmarknader kan ha svårt att möta en

⁷¹ Boverket 2013:25, Hinder och förutsättningar för bostadsproduktion på gruvorter, s. 29.

⁷² Boverket 2013:25, s. 37.

efterfrågan på bostäder om det inte kan beläggas att efterfrågan kommer att bli varaktig.

Det finns fler faktorer än världsmarknadspriset på mineraler där det kan finnas skäl att ifrågasätta om den bostadsefterfrågan som uppkommer bör betraktas som varaktig. Exempelvis har det till utredningen framförts att det är svårt att säkerställa bostäder åt yrkesverksamma soldater eftersom dessa till följd av sina anställningsvillkor kan ha svårt att få banklån. På samma sätt har det framförts att det kan vara svårt att investera i studentbostäder om det anses osäkert om den lokala högskolan kommer att bli kvar på orten.

Investeringar i bostadsfastigheter är kostsamma. Marknadsmässiga investeringsbeslut förutsätter antingen extremt god kortsiktig lönsamhet (mycket höga hyror) eller viss lönsamhet med långsiktiga förutsättningar (förväntad framtida efterfrågan). Ur ett bostadsmarknadsperspektiv krävs alltså långsiktighet såväl vid politiska beslut om var offentlig verksamhet placeras som vid affärsmässiga beslut om var viss affärsmässig verksamhet ska förläggas.

4.8 Underhållsbehovet i äldre hyresbostadsfastigheter

En stor del av bostäderna byggdes 1965–1974, en tid i svenskt byggande som brukar betecknas miljonprogrammet. Under de här åren byggdes det 1 005 578 bostäder i Sverige. I den summan ingår alla typer av hus över hela Sverige oavsett upplåtelseform. Något egentligt program för ökad bostadsproduktion handlade det inte om. Byggandet hade ökat stadigt under hela efterkrigstiden och 1963 byggdes 80 000 bostäder. Uttrycket miljonprogrammet speglar snarare att det fanns ett uttalat mål att ytterligare höja takten i bostadsproduktionen och att detta uppnåddes genom mer rationellt och industriellt byggande. År 1970 byggdes 109 843 nya lägenheter vilket räknas som kulmen på miljonprogrammet. Ett år senare inleddes en kraftig omsvängning i bostadsbyggandet eftersom det inte längre fanns någon efterfrågan på lägenheter i flerbostadshus, vilket var det man främst hade byggt. Bostadsköerna hade helt enkelt byggts bort och därefter stod fastighetsbolagen

i stället inför uthyrningsproblem vilket kan sägas avsluta miljonprogramsepoken.⁷³

Många av miljonprogrammets lägenheter är enligt Boverket i stort behov av teknisk upprustning och energieffektivisering för att inte nå slutet på sin tekniska livslängd. Exempel på vad som utgör investeringsbehovet är stambyten, förnyelse av elinstallationer, ventilation men också av fönster, balkonger och fasader. Förutsättningarna och behoven ser dock olika ut och varierar från fastighet till fastighet beroende på vilket underhåll som har utförts i husen, vilken byggteknik som använts och ägarnas förutsättningar att finansiera upprustningen.⁷⁴

Kostnaderna för de nödvändiga investeringarna har uppskattats till 300–500 miljarder kronor, vilket gör förnyelsen av miljonprogrammets flerbostadshus till en stor samhällsekonomisk och bostadspolitisk fråga.⁷⁵

Med utgångspunkt från ambitionen att underhålla byggnadernas funktion, dvs. stambyten, fönsterrenovering och omputsade fasader, beräknar SABO en kostnad på ungefär 5 000 kronor per kvadratmeter. Det innebär ett totalbehov för de ännu inte upprustade flerbostadshusen som byggts 1945–1975 på cirka 240 miljarder kronor, beräknat på 675 000 lägenheter. Detta kan jämföras med gjorda investeringar i ombyggnad av bostäder som har legat mellan 20 och 35 miljarder kronor per år sedan 1990 eller med de totala bostadsinvesteringarna som under samma period varierat mellan 40 och 100 miljarder kronor per år, i fasta priser. Skulle ambitionen vara att i stället lyfta det äldre beståndet till nybyggnadsstandard, kan kostnaderna dubblas, om byggnaden i utgångsläget saknar hissar med nuvarande utrymmesstandard, och fasaderna behöver tilläggsisoleras. Är en investering i en bostadsfastighet på 5 000 kronor per kvadratmeter mycket? Ett sätt att besvara frågan är att ränta och amortering av ett sådant lån motsvarar en ökad kostnad för en trerummare på cirka 1 400 kronor i månaden.⁷⁶

⁷³ Boverkets hemsida, <http://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/stadsutveckling/miljonprogrammet/>

⁷⁴ Boverkets hemsida.

⁷⁵ Boverkets hemsida

⁷⁶ Statens Bostadskreditnämnd (BKN), Upprustningen av miljonprogrammets flerbostadshus, 2008, s. 5.

I princip bör sådana upprustningsåtgärder som innebär underhåll i syfte att upprätthålla en byggnads standard betalas genom avsatta fonderade medel eller genom att det utrymme i budgeten som skapats genom avskrivningar av byggnaden utnyttjas. I praktiken har de hyresförhandlingar som bedrivits historiskt inte alltid resulterat i hyror som lämnat utrymme för denna typ av finansiering. Även åtgärder som formellt inte påverkar bruksvärdet kan därför kräva hyreshöjningar för att kalkylen ska gå ihop. Sådana möjligheter föreligger emellertid inte inom stora delar av miljonprogramsområdena, på grund av de boendes ofta låga inkomster.⁷⁷

I Malmö finns 30 000 av de 650 000 miljonprogramslägenheterna. Enligt Malmökommissionen⁷⁸ kostade det 1 miljon kronor per lägenhet att nå modern standard och halverad energiförbrukning i en fastighet i ett miljonprogramsområde i Alingsås (Brogården). Om Malmö skulle kunna renovera för halva den kostnaden per lägenhet så skulle det röra sig om ett investeringsbehov på 15 miljarder kronor. Enligt Malmökommissionen hindras dessa investeringar av att fastighetsägarna skulle behöva höja hyrorna med 40–50 procent, något som Malmökommissionen menar skulle få oacceptabla sociala konsekvenser.⁷⁹

Lägenheter i miljonprogrammets flerbostadshusområden i kommuner med överskott på bostäder rivs. Orsaken är främst att lägenheterna är svåra att hyra ut. I framtiden kan rivningarna öka också på orter med bostadsbrist, om fastighetsbolagen väljer att riva och bygga nytt i stället för att rusta upp.⁸⁰

4.9 Bostadssituationen för utsatta grupper

Boverket har i ett stort antal rapporter belyst etableringshinder på bostadsmarknaden och där fokuserat på sociala grupper som kan ha svårt att etablera sig på bostadsmarknaden. För att unga vuxna som flyttat hemifrån och invandrare som flyttat till Sverige ska ha en chans till ett boende måste de mötas av ett utbud av lediga lägenheter med rimliga krav. Detsamma gäller personer som av olika skäl

⁷⁷ BKN, Upprustningen av miljonprogrammets flerbostadshus, s. 8.

⁷⁸ Malmökommissionens slutrapport.

⁷⁹ Malmökommissionens slutrapport, s. 164.

⁸⁰ Boverkets hemsida om miljonprogrammet.

blivit vräkta eller tvingats lämna marknaden för egenägda bostäder till följd av skuldsättning. För dessa grupper är hyresbostadsmarknaden det enda alternativet. Hyresvärdarnas krav på hyresbostadsmarknaden påminner dock om långivarnas krav när det gäller marknaden för egenägda bostäder, se ovan.⁸¹

De kommuner som i 2014 års bostadsmarknadsenkät uppger att de har brist på bostäder uppger att det framför allt är ungdomar, asylsökande och äldre som har svårt att hitta en bostad som de kan eller är villiga att betala för. Unga flyttar främst till tillväxtregioner, men de får allt svårare att etablera sig på den reguljära bostadsmarknaden. Antalet tillgängliga förstahandskontrakt för hyreslägenheter är på många orter lågt eller obefintligt. Unga personer är nya på marknaden vilket innebär att de har färre kontakter, kortare tid i bostadskön och ofta sämre ekonomi. Den övervägande delen unga har heller inte förutsättningar att kunna köpa en bostadsrätt eller en bostad med äganderätt.

Boverket har sammanfattat länsstyrelsernas regionala bostadsmarknadsrapporter 2014 med att bostadsbyggandet ökat men att ökningen inte varit tillräcklig för att möta de behov som finns när det gäller hyresrätter.

Bostadsbyggandet har ökat det senaste året i flera län, men det är inte tillräckligt för att möta de behov som finns. Det råder fortsatt underskott på framför allt hyresrätter, oavsett läge på bostadsmarknaden. Flera grupper efterfrågar samma bostäder, främst små lägenheter. Behovet är stort för nyanlända, ungdomar och äldre personer som behöver ett mindre och mer tillgängligt boende. Samtliga analyser lyfter svårigheten att få fram bostäder till nyanlända. Situationen har uppmärksammats ett par år tillbaka. I många län gör invandringen att befolkningen ökar eller bidrar till att en minskning inte sker. De flesta länsstyrelserna uppmärksammar den demografiska utvecklingen och visar på ett behov av bostäder riktade till äldre. På grund av hård konkurrens på hyresrättsmarknaden beskriver flera länsstyrelser att fastighetsägare ställer särskilda krav på de bostadsökande. Urbaniseringen påverkar bostadsförsörjningen. Sveriges befolkningsutveckling är en stor utmaning för kommuner som inte är en storstad eller universitetsstad. I många län är det framför allt kommunen med länets största stad som står för majoriteten av befolkningstillväxten, medan de omgivande kommunerna har en minskande befolkning.⁸²

⁸¹ Boverket 2013, Etableringshinder för individer och hushåll med svaga förutsättningar.

⁸² Boverkets rapport 2014:35, Regionala bostadsmarknadsanalyser.

Av 2014 års regionala bostadsmarknadsanalyser framgår att många personer på grund av svag ekonomi inte har möjlighet att etablera sig på den ordinarie bostadsmarknaden och heller inte har möjlighet att efterfråga nyproducerade bostäder. Det rör sig främst om unga, studenter och nyanlända. Situationen beskrivs i vissa län som problematisk eftersom socialtjänsten i kommunerna får ta ett större ansvar för att hjälpa personer som hamnat utanför den ordinarie bostadsmarknaden.⁸³

Fastighetsägare ställer höga krav på sina hyresgäster. I flera analyser nämns att underskottet på hyresrätter, vilket är den boendeform som många svaga grupper efterfrågar, har gjort att fastighetsägarna blivit mer noggranna med vem de hyr ut till. Detta har lett till att ekonomiskt svaga grupper har fått det svårare på bostadsmarknaden genom att det ställs hårdare krav på att sökanden ska ha en fast inkomst, goda boendereferenser och inte ha tidigare betalningsanmärkningar eller skulder.⁸⁴

Många kommuner i Stockholms län uppger att de har ett underskott på bostäder för personer som vill komma in på bostadsmarknaden, exempelvis ungdomar, studenter och nyanlända. Hur behov och efterfrågan ser ut varierar mellan hushållens förutsättningar, vilket bör speglas på bostadsmarknaden. Den lokala marknaden styr i stor utsträckning efterfrågan på nyproducerade bostäder och byggföretagen bygger sällan i miljöer där hushållens betalningsvilja och betalningsförmåga är för låg. Flera byggherrar märker av en ökad efterfrågan på små yteffektiva bostäder och påpekar att de små bostäderna går lättast att sälja. Detta kan delvis förklaras av hushållens ekonomi, som bland annat påverkas av bankernas amorteringskrav och bolånetak.⁸⁵

En följd av en stark efterfrågan och höga bostadspriser är att det blir ännu svårare för hushåll med sämre ekonomi att efterfråga en bostad av god kvalitet.⁸⁶

Från en teoretisk utgångspunkt är det inte självklart att marknaden erbjuder en lösning på bostadssituationen för utsatta grupper. Även om utsatta hushåll får bidrag som gör det möjligt att betala hyran kan det finnas ett motstånd hos en hyresvärd mot att

⁸³ Boverket 2014:35, Regionala bostadsmarknadsanalyser 2014, s. 35.

⁸⁴ Boverket 2014:35, Regionala bostadsmarknadsanalyser 2014, s. 36.

⁸⁵ Länsstyrelsen i Stockholms län, rapport 2014:2, Läget i länet, s. 22.

⁸⁶ Bostad sökes, slutrapport från den nationella hemlöshetssamordnaren, 2014.

hyra ut en lägenhet till en person som kan upplevas störande för sina grannar eller på annat sätt skapa oro.⁸⁷

För utsatta hushåll kan kommunens socialtjänst därför vara den enda garanten för en bostad. I de flesta kommuner hyr kommunen lägenheter från såväl allmännyttan som från privata fastighetsägare för att sedan hyra ut bostaden i andra hand till personer som inte själva kan få en bostad. Dessa andrahandskontrakt eller sociala kontrakt som vi beskrev i kapitel 3 är ofta villkorade på olika sätt och berättigar inte till ett förstahandskontrakt. I vissa kommuner kan andrahandskontrakten övergå till ett förstahandskontrakt efter viss tid.

4.9.1 Hemlösa

Hemlös är enligt Socialstyrelsens definition från 1999 en person som saknar egen eller förhyrd bostad och som inte bor i något stadigvarande inneboendeförhållande eller andrahandsboende, samt är hänvisad till tillfälliga boendalternativ.

Enligt Malmökommissionen beror strukturellt betingad hemlöshet på bostadsbrist, dåliga ekonomiska möjligheter att efterfråga en bostad och svårigheter att komma in på bostadsmarknaden. I Malmö var 997 personer hemlösa 2012.

Regeringen har gett samtliga länsstyrelser i uppdrag att ge kommunerna stöd och råd i arbetet med att motverka hemlöshet, i synnerhet bland barnfamiljer som drabbas av vräkning. Uppdraget innebär också att länsstyrelserna ska verka för att kommunerna har aktuella riktlinjer för bostadsförsörjning som omfattar gruppen hemlösa. Regeringen har även under ett par år haft en särskild hemlöshetssamordnare. Hemlöshetssamordnaren lämnade sin slutrapport till regeringen den 30 juni 2014.⁸⁸ Hemlöshetssamordnaren efterfrågar att staten underlättar boendesituationen för svaga grupper genom någon form av stöd för socialt boende.

Hemlöshetssamordnaren anser att det är nödvändigt att vidare utreda vilka möjligheter att få tillgång till den ordinarie bostadsmarknaden som står till buds för resurssvaga grupper, som i dag står helt utanför denna. Möjligheterna att tillhandahålla någon form av hyresreglerat

⁸⁷ Lind, Bostäder på marknadens villkor, s. 104 f.

⁸⁸ Bostad sökes, Slutrapport från den nationella hemlöshetssamordnaren, 2014.

boende för personer som inte på annat sätt kan ta sig in på den ordinarie bostadsmarknaden är något som bör diskuteras och undersökas vidare. Vilka fördelar respektive nackdelar skulle en sådan systemförändring innebära för den svenska bostadsmarknaden.⁸⁹

4.9.2 Bostäder för ungdomar

Unga flyttar främst till tillväxtregioner och de får allt svårare att etablera sig på den reguljära bostadsmarknaden. Antalet utbudna förstahandskontrakt för hyreslägenheter är på många orter mycket lågt eller obefintligt. Unga har dessutom svårt att konkurrera eftersom de är nya på marknaden, har färre kontakter, kortare kötid på bostadsförmedlingen och ofta sämre ekonomi. Den övervägande delen unga har heller inte förutsättningar att kunna köpa en bostadsrätt eller en bostad med äganderätt.⁹⁰

Till följd av de stora barnkullarna runt 1990 har gruppen ungdomar i åldern 19–24 år vuxit betydligt under 2000-talet. Enligt SCB når antalet unga i åldrarna 19–24 år en topp 2013, då det beräknas finnas närmare 800 000 unga kvinnor och män i dessa åldrar. Det är omkring 180 000 fler än bottenåret 2001, då antalet uppgick till drygt 620 000.⁹¹

I svaren på bostadsmarknadsenkäten uppger kommunerna att ungdomar och studenter är den mest utsatta gruppen på bostadsmarknaden eftersom de ofta har en osäker inkomst, lågt sparande och inga referenser från tidigare hyresvärdar. Vissa län uppger att det finns lediga lägenheter, men att dessa inte motsvarar ungdomar och studenter behov, eftersom de grupperna ofta efterfrågar bostäder i centrala lägen med rimlig storlek och hyra. Det finns vissa skillnader i problematiken mellan ungdomar och studenter eftersom ungdomar utanför utbildning och arbete beskrivs ha det än svårare då de inte representeras av någon högskola eller något universitet och inte har tillgång till studentbostäder. I vissa län finns det kommuner som har ungdomsbostäder, men antalet är lågt.⁹²

⁸⁹ Bostad sökes, Slutrapport från den nationella hemlöshetssamordnaren, 2014, s. 15.

⁹⁰ SOU 2012:88.

⁹¹ SCB demografisk rapport 2012:2, Sveriges framtida befolkning 2012–2060.

⁹² Boverkets 2013:23, Sammanställning av länsstyrelsernas regionala analyser av bostadsmarknaden 2013, s. 24–25.

Det finns även flera exempel på att kommuner erbjuder hyresrabatter till ungdomar. Dessa hyresrabatter är ofta tillfälliga lösningar och kopplade till ett överskott på bostäder i delar av beståndet. Därutöver finns det kommuner som prioriterar ungdomar i bostadskön.

Även hyresnivån på de lägenheter som finns att tillgå är avgörande. Var femte kommun anser att det är brist på bostäder som ungdomar efterfrågar på grund av att lediga mindre lägenheter är för dyra även för ungdomar med förvärvsinkomst.

4.9.2.1 Bostäder för studenter

Många av de regionala bostadsmarknadsrapporterna beskriver att det finns brist på lägenheter för studenter. Situationen för ungdomar och studenter är alltså svår och ofta efterfrågar de samma typ av bostäder. De regionala bostadsmarknadsanalyserna visar att studenter och ungdomar i flera år har varit en utsatt grupp på bostadsmarknaden och att det i de flesta län byggs för lite bostäder för att behovet ska bli tillgodosett.⁹³

4.9.3 Bostäder för nyanlända

Allt fler personer med uppehållstillstånd tvingas bo kvar i anläggningsboenden i väntan på en kommunplats eftersom kommunerna inte förmår erbjuda så många bostäder som behövs för att möta behoven. Bostadsbrist är ett av de främsta hindren för mottagande av nyanlända. Framför allt är det brist på bostäder i kommuner med goda arbetsmarknadsförutsättningar. Det största hindret är bristen på hyresrätter. I glesbygdskommuner kan det finnas tillgängliga bostäder, men där är bristen på kommunikationer till centralorten i stället ett reellt hinder som får många nyanlända att avstå från att flytta dit. För att de 9 300 personer som just nu bor i Migrationsverkets anläggningsboende ska kunna bosätta sig i en kommun och starta sitt vardagsliv, behövs det som det ser ut nu cirka 6 500 bostäder.⁹⁴

⁹³ Boverket 2013:23, s. 24–25.

⁹⁴ Nyanländas boendesituation, delrapport, mars 2015, Boverket, s. 16.

Även hyresnivån på de lägenheter som finns att tillgå är avgörande. Brist på lägenheter med en rimlig hyra drabbar också nyanlända flyktingar i stor utsträckning. I svaren på 2012 års bostadsmarknadsenkät uppgav var femte kommun att bristen på lägenheter med rimlig hyresnivå är ett problem när det gäller att tillgodose behovet av bostäder för nyanlända som deltar i kommunens flyktingmottagande.⁹⁵

Liksom ungdomar och studenter konkurrerar nyanlända med andra grupper på bostadsmarknaden, främst om stora hyresrätter. I flera fall samarbetar kommunerna med allmännyttan eller med privata hyresvärdar för att lösa boendesituationen för nyanlända till kommunen. I Stockholms län har bristen på bostäder resulterat i att kommuner i vissa fall köper lägenheter och hyr ut dem i andra hand.

Migrationsverket upphandlar tillfälliga bostäder för att lösa det akuta behovet men bristen på boenden och vår oroliga omvärld har gjort det svårt att hålla kostnaderna nere. Ofta används blockförhyrningsavtal för att skapa boenden till asylsökande vilket lägger mycket ansvar på de kontrakterade hyresvärdarna.

Enligt Migrationsverket kostnadsprognos är det cirka 26 000 personer som har fått uppehållstillstånd på grund av skyddsskäl, 14 000 anhöriga som reser in direkt till kommunerna, 1 900 kvotflyktingar och 5 500 som vid årsskiftet väntade på kommunplats. Därtill har antalet asylsökande och antalet flyktingar som har fått uppehållstillstånd varit högt de senaste åren, med en fortsatt hög prognos för de närmaste åren.⁹⁶ Boverkets bostadsmarknadsenkät visar att kommunerna tog emot över 13 000 flyktingar år 2011. År 2012 rörde det sig om närmare 18 000 personer. Enligt Migrationsverkets prognos behöver sammantaget 48 000 personer kommunplats år 2013. Detta innebär ett ökat tryck på bostadsmarknaden med allt fler som ska etablera sig. Inom denna grupp hushåll finns det många med sämre förutsättningar att etablera sig på bostadsmarknaden.

⁹⁵ Boverket 2012:8, Bostadsmarknaden 2012–2013 – med slutsatser från bostadsmarknadsenkäten 2012, s. 28.

⁹⁶ Migrationsverkets verksamhets- och kostnadsprognos 4 februari 2013.

4.9.4 Bostäder för äldre

I propositionen Värddigt liv i äldreomsorgen beskrevs att Sverige i många avseenden har ett modernt bostadsbestånd. En stor del av beståndet behöver dock rustas upp och renoveras för att förbättra tillgängligheten, vilket har en avgörande betydelse för om dessa bostäder ska vara tillgängliga för äldre.⁹⁷

När det gäller bostäder för äldre finns tre vanliga typer av bostadsformer. Seniorbostäder är vanliga bostäder som riktar sig till medelålders eller äldre, ofta de som är äldre än 55 år. Särskilt boende är ett boende med service och omvårdnad för äldre som kommunerna är skyldiga att tillhandahålla enligt socialtjänstlagen. Boende i särskilt boende förutsätter ett biståndsbeslut från kommunen om att en person ska få bo där. Trygghetsbostäder är bostäder med gemensamhetsutrymmen där vårdpersonal finns tillgängligt vissa tider. Trygghetsbostäder är vanligtvis till för de som är äldre än 70 år men olika definitioner förekommer.⁹⁸

4.9.4.1 Statistiska centralbyråns demografiska prognos

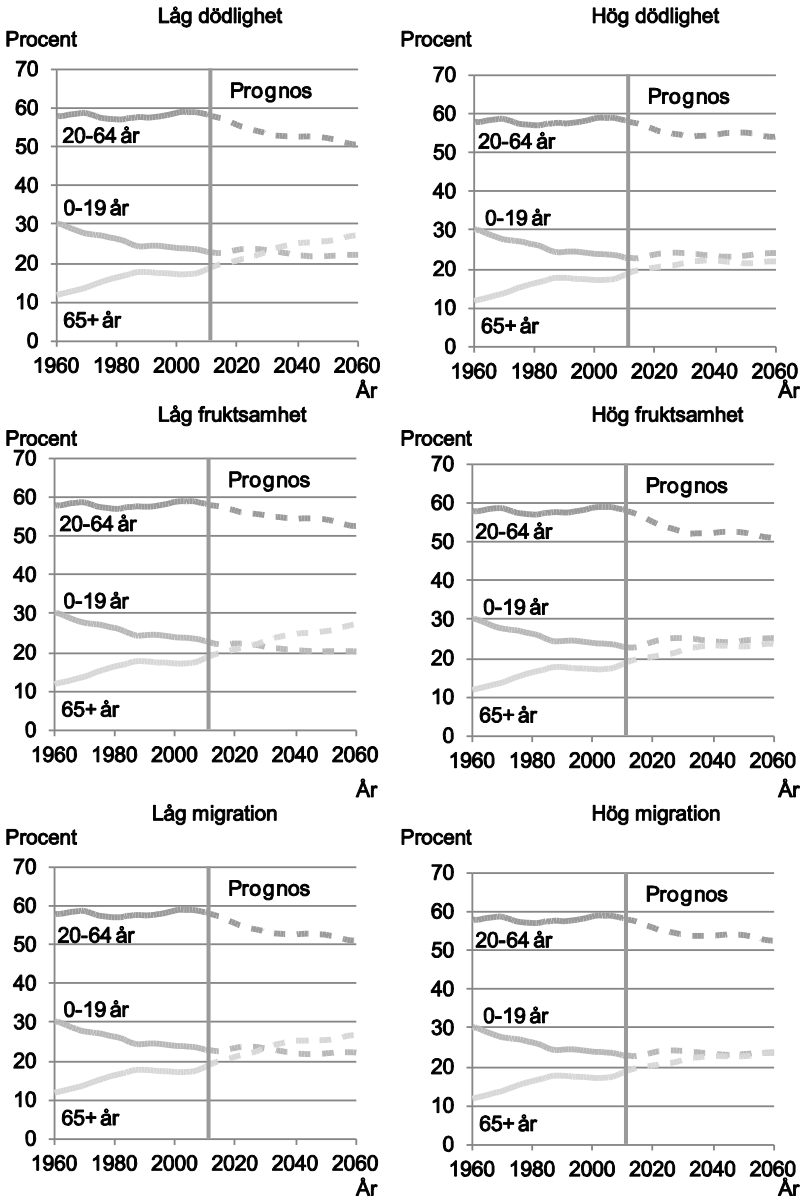
Enligt Statistiska centralbyråns (SCB:s) prognoser förväntas befolkningsstrukturen förändras. Befolkningen väntas få en ökande andel äldre. År 2011 var 19 procent av befolkningen 65 år eller äldre och år 2060 beräknas 25 procent av befolkning vara i dessa åldrar. Barn och unga i åldern 0–19 år utgjorde 2011 23 procent av befolkningen. Denna andel förväntas hålla sig kring samma nivå. Trots att antalet personer i de mest yrkesaktiva åldrarna 20–64 år ökar något så minskar ändå deras andel i befolkningen. År 2011 bestod befolkningen till 58 procent av personer 20–64 år och 2060 beräknas den andelen ha minskat till 52 procent. År 2060 kommer det enligt prognosen att finnas 0,92 unga och gamla på varje person i åldrarna 20–64 år.⁹⁹

⁹⁷ Prop. 2009/10:116, s. 82.

⁹⁸ Boverket 2014:35, Regionala bostadsmarknadsanalyser 2014, s. 38.

⁹⁹ SCB:s demografiska rapport 2012:2, befolkningsutveckling 2012–2060, s. 11.

Figur 4.10 Befolkningsutvecklingen 2012–2060



Källa: SCB:s demografiska rapport 2012:2, befolkningsutveckling 2012–2060, s. 162.

4.9.4.2 Äldres boende enligt de regionala bostadsmarknadsanalyserna 2014

I stort sett samtliga län uppmärksammar den demografiska utvecklingen med ett ökande antal äldre samt en ökad andel äldre. Detta medför utmaningar på bostadsmarknaden och på sikt behöver beståndet utvecklas för att tillgodose behoven som den äldre befolkningen har. Gruppen äldre efterfrågar ofta ett mer tillgängligt boende samt ett boende med låga kostnader. Det innebär att de sällan efterfrågar nyproduktion och ibland konkurrerar om liknande bostäder som andra grupper också efterfrågar. Överlag är det fler län som uppger att de har brist än som uppger överskott på bostäder för äldre. I vissa län har behovet ökat och spås fortsätta öka medan behovet i andra län har minskat sedan föregående år. Flera län beskriver att kommunerna uppgett att det kommer att råda brist på bostäder inom en treårs- eller femårsperiod trots planerad nybyggnation.¹⁰⁰

4.9.4.3 Tillgängligheten i befintliga bostäder

I propositionen Värdigt liv i äldreomsorgen beskrevs bostads-situationen för de äldre enligt nedan.¹⁰¹

Många bostäder i det befintliga beståndet motsvarar inte de krav på tillgänglighet, användbarhet eller bekvämlighet som äldre personer önskar. Intresset för s.k. seniorbostäder är stort och antalet har enligt rapporten Seniorbostäder från Sveriges Kommuner och Landsting ökat från cirka 11 400 lägenheter 2000 till cirka 32 800 lägenheter 2008. En stor del av beståndet behöver rustas upp och renoveras för att bland annat förbättra tillgängligheten vilket har en avgörande betydelse för om äldre ska kunna bo i dessa bostäder. Särskilt viktigt blir det för äldre med funktionsnedsättningar. Förekomsten av hälsoproblem och funktionsnedsättningar ökar med ålder och blir vanligare eftersom äldre lever allt längre. Andelen med nedsatt rörlighet har ökat i gruppen personer 80–84 år från 42 procent år 1990/91 till nära 57 procent år 2001/02 enligt

¹⁰⁰ Boverket 2014:35, Regionala bostadsmarknadsanalyser 2014, s. 38f.

¹⁰¹ Prop. 2009/10:116, Värdigt liv i äldreomsorgen, s. 82.

SWEOLD¹⁰² undersökningen. Socialstyrelsen rapporterade i Vård och omsorg om äldre, Lägesrapport 2007, att äldre personer tycks få en ökad förmåga att klara vardagliga sysslor samtidigt som fler äldre rapporterar om hälsoproblem av olika slag. En förklaring antas vara att samhällsmiljön utvecklats så att det är enklare att klara olika vardagssysslor. Det kan handla om mer tillgängliga och bättre utrustade bostäder samt fler och bättre hjälpmedel. Det har t.ex. blivit vanligare med tvättmaskin i lägenheten och rollatorn är ett mycket funktionellt hjälpmedel för många.¹⁰³ Ett ökat antal äldre medför att efterfrågan på tillgängliga bostäder kommer att öka ytterligare. En ökande andel äldre i befolkningen medför att hyresvärdar och byggherrar behöver utveckla strategier för att behålla sina äldre hyresgäster genom att tillgodose deras önskemål i och kring boendet. Det kan innebära åtgärder för att anpassa befintliga bostäder och för nyproduktion av bostäder samt för trygghets- och trygghetsinsatser.¹⁰⁴

I propositionen konstaterades att efterfrågan på särskilt boende till viss del är beroende av hur vård och omsorg i hemmet kan organiseras. Förutsättningarna påverkas i hög grad av tillgängligheten i den befintliga bostaden. Kan god kvalitet åstadkommas och garanteras där man redan bor så kan många bo kvar längre.¹⁰⁵

4.9.4.4 Särskilt boende

När den enskildes behov inte längre kan tillgodoses i hemmet så ska plats i särskilt boende erbjudas om den enskilde önskar det. Skälen kan handla om den enskildes egen hälsa och upplevelse av otrygghet, anhörigas ork och vilja att delta i vård och omsorg eller brister i kvalitet och kontinuitet i vård och omsorg i hemmet. Äldreboendedelegationen visade i betänkandet Bo bra hela livet¹⁰⁶ vad som påverkar behoven av särskilt boende. De viktigaste faktorerna för de prognoserna var antaganden om demografiska förändringar och antaganden om förändringen av de allra äldstas hälsa. En följd

¹⁰² SWEOLD är ett löpande forskningsprojekt som följer upp äldres förutsättningar. Den senaste datainsamlingen utfördes 2010/2011. Se hemsida <http://www.sweold.se/omsweold.htm>.

¹⁰³ Prop. 2009/10:116, s. 82.

¹⁰⁴ Prop. 2009/10:116, s. 82f.

¹⁰⁵ Prop. 2009/10:116, s. 82.

¹⁰⁶ SOU 2008:113.

av att fler av de äldsta överlever allvarliga sjukdomar är att fler lever med ohälsa och även med svår ohälsa. En konsekvens av att hälsoförbättringar bland de äldsta inte observerats under senare år är att behoven av äldreomsorg och särskilt boende ökar redan nu. Detta beräknas alltså ske trots att antalet personer över 80 år endast ökar svagt fram till 2020. Hur de samlade behoven av särskilt boende för äldre utvecklas framöver påverkas således i samspel mellan de förutsättningar som den aktuella bostaden ger, vilken kvalitet och trygghet som kan erbjudas genom individuellt anpassad vård och omsorg i hemmet samt hur väl stöd och avlastning till anhöriga fungerar.

5 EU:s statsstödsregler

5.1 Inledning

Våra direktiv förutsätter att alla förslag utformas i enlighet med statsstödsreglerna och att vi så långt som möjligt försöker säkerställa att förslagen är möjliga att genomföra EU-rättsligt. Vi ska också redovisa våra överväganden i statsstödsbedömningen i alla överväganden och statsstödsbedömningen är därför en central del av vårt uppdrag. Detta föranleder omfattande bakgrundstexter avseende de materiella reglerna om statligt stöd som återfinns i detta kapitel och tydligt redovisade bedömningar av våra förslag i senare kapitel.

Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) innehåller bland annat regler som ska säkerställa en väl fungerande konkurrens på den inre marknaden. Bland dessa regler finns bestämmelser om statligt stöd. Dessa återfinns i artiklarna 107–109 i EUF-fördraget och har till syfte att förhindra att konkurrensförhållandena inom unionen snedvrids genom att medlemsstaterna gynnar vissa företag eller viss produktion ekonomiskt.

Enligt artikel 107.1 i EUF-fördraget är statligt stöd som utgångspunkt förbjudet. Det är emellertid möjligt att lämna statligt stöd som kommissionen förklarat förenligt med den inre marknaden. Stödet får lämnas först sedan det anmälts till och godkänts av Europeiska kommissionen (genomförandeförbudet).

Genomförandeförbudet följer av artikel 108.3 sista meningen i EUF-fördraget och har direkt effekt, vilket innebär att det ger upphov till rättigheter för enskilda som kan åberopas inför nationella domstolar.

Kommissionens primära uppgift på statsstödsområdet är att pröva och godkänna medlemsstaternas statliga stöd. Kommissionen är den enda instans som får godkänna statligt stöd inom EU. För att

underlätta hanteringen av statligt stöd inom EU har kommissionen beslutat om vissa undantag från genomförandeförbudet. Stöd som utformas i enlighet med ett sådant undantag behöver inte anmälas till kommissionen. Det finns dock omfattande regelverk och rapporteringsskyldigheter som måste följas om dessa undantag ska tillämpas.

Kommissionen ska även övervaka att det inte lämnas oförenligt stöd utan att detta anmäls till kommissionen. Om stöd lämnas i strid med förbudet kan kommissionen besluta att medlemsstaten ska återkräva stödet. Även medlemsstaterna själva och deras domstolar är skyldiga att återkräva stöd som utbetalats i strid mot genomförandeförbudet.

Nedan redogör vi för när något är statligt stöd och under vilka förutsättningar som sådana stöd kan anmälas till och godtas av kommissionen eller utformas på ett sätt så att de omfattas av något av de undantag från genomförandeförbudet som kommissionen har beslutat om.

5.2 Terminologi

De två grundläggande unionsfördragen är fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget) och fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Det sistnämnda fördraget fick sin titel i och med att Lissabonfördraget trädde i kraft den 1 november 2009. Det fördraget hette dessförinnan fördraget om upprättandet av den Europeiska gemenskapen och kallades då ofta EG-fördraget. Det hette ännu tidigare fördraget om upprättande av Europeiska ekonomiska gemenskapen och förkortades då EEG-fördraget.

Genom Lissabonfördraget ersattes och efterträddes Europeiska gemenskapen av Europeiska unionen. Detta har medfört att EG genomgående har ersatts av EU som begrepp. Man talar exempelvis inte längre om EG-rätt utan om EU-rätt. Lissabonfördraget medförde vissa förändringar i EU- och EUF-fördragen. Det centrala regelverket kring den inre marknaden och konkurrensreglerna behölls dock i allt väsentligt oförändrade, men artikelnumreringen i fördragen ändrades i förhållande till tidigare. Bestämmelserna om statligt stöd ändrades innehållsmässigt endast på det sättet att det i dessa hänvisas till den inre marknaden i stället för till den gemen-

samma marknaden. Den ändringen har ingen praktisk betydelse. Det gjordes dock vissa ändringar med koppling till tjänster av allmänt ekonomiskt intresse som vi redogör för under avsnittet 5.5.

EUF-fördraget hade reviderats även före Lissabonfördraget, bland annat genom Amsterdamfördraget, som trädde i kraft den 1 maj 1999. Även det fördraget innebar att artikelnumreringen ändrades. EUF-fördragets bestämmelser om statligt stöd i artiklarna 107–109 återfanns därför under tiden den 1 maj 1999 till den 31 oktober 2009 i artiklarna 87–89 i EG-fördraget och dessförinnan i artiklarna 92–94 i det fördraget.

När vi behandlar EU:s – och tidigare EG:s – bestämmelser om statligt stöd kommer vi som utgångspunkt att hänvisa till artiklarna i EUF-fördraget, även om vi skulle diskutera förhållanden eller hänföra oss till dokument från tiden före Lissabonfördraget. När vi redovisar innehållet i dokument från EU:s institutioner och från svenska domstolar, kommer vi som utgångspunkt att använda den terminologi som används i dokumenten.

I betänkandet kommer vi att redovisa och diskutera rättspraxis från Europeiska unionens domstol. I enlighet med artikel 19 i EU-fördraget består denna av domstolen, tribunalen och specialdomstolar. Nedan kommer vi att kalla domstolen för EU-domstolen. Detta kommer vi att göra även om vi hänför oss till tiden före Lissabonfördraget, då den domstolen kallades för EG-domstolen. Vi kommer vidare att använda namnet tribunalen även för tiden före den 1 november 2009, då den domstolen kallades Förstainstansrätten. Europeiska kommissionen kallar vi kommissionen, såväl för tiden före som efter Lissabonfördraget. Med rådet avses Europeiska unionens råd.

Med statligt stöd avser vi statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget, och med genomförandeförbudet menar vi förbudet i artikel 108.3 sista meningen i EUF-fördraget.

5.3 Syftet med statsstödsreglerna

EU:s statsstödsregler är en del av EUF-fördragets regler som ska säkerställa fri handel och konkurrens på den inre marknaden. Genom att enskilda stater inte gynnar enskilda företag kan företagen på marknaden konkurrera på lika villkor vilket är en förutsättning

för effektiv konkurrens. Genom att kommissionen säkerställer att EU:s medlemsstater följer statsstödsreglerna kan respektive medlemsstat förlita sig på att deras företag inte konkurreras ut med hjälp av stöd från andra EU-länder.¹

EU:s statsstödsregler kan även hindra en statsstödstävlan där olika stater försöker bjuda över varandra för att locka till sig företag och investeringar. En sådan utveckling riskerar att föra med sig stora kostnader för samhället utan att tillföra någon samhällsekonomisk nytta.

Under den finansiella krisen uttalade kommissionen flera gånger att statsstödsreglerna säkerställer en god budgetdisciplin, dvs. att offentliga medel används effektivt. Eftersom kommissionen är den enda instans som får godkänna statsstöd och EU:s domstolar även uttalat att de inte kan överpröva de delar av kommissionens som innehåller komplicerade ekonomiska bedömningar, har kommissionens tolkning av EU:s statsstödsregler en självständig betydelse som på statsstödsområdet går längre än vad som är fallet när det gäller andra myndigheters beslut.

Det statliga stödet ska bidra till tillväxt genom att stödja initiativ till mer nyskapande, effektiv och grönare teknik, och samtidigt underlätta tillgången till investeringar, riskkapital och finansiering för forskning och utveckling. Statsstödskontrollen ska underlätta hanteringen av stöd som är väl utformat, inriktat på konstaterade marknadsmisslyckanden och mål av gemensamt intresse och som inte snedvrider konkurrensen mer än nödvändigt.²

Marknadsmisslyckanden kan ta sig olika uttryck, såsom bristande tillgång på kapital för små företag eller otillräckliga incitament för företag att satsa egna resurser på forskning och utveckling. Kommissionen har de senaste femton åren lagt allt större vikt vid ett ekonomiskt angreppssätt i tillämpningen av statsstödsreglerna. Nationalekonomi och även företagsekonomi får därigenom en direkt inverkan på rättsutvecklingen avseende EU:s statsstödsregler.

¹ Kommissionens handlingsplan för statligt stöd, KOM (2005) 107 slutlig, av den 7 juni 2005, s. 3–4.

² COM(2012) 209 final, av den 8.5.2012, om modernisering av det statliga stödet i EU, s. 4.

5.4 Definitionen av statligt stöd

Den EU-rättsliga definitionen av begreppet statligt stöd ges i artikel 107.1 i EUF-fördraget.

Om inte annat föreskrivs i fördragen, är stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrída konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, oförenligt med den inre marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna.

Statligt stöd är alltså en åtgärd som

1. ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga (allmänna) medel
2. innebär ett gynnande
3. når vissa företag eller viss produktion (selektivitet),
4. hotar att snedvrída konkurrensen och påverka handeln mellan medlemsstaterna

Rekvisiten är kumulativa vilket innebär att alla måste vara uppfyllda för att det ska vara fråga om statligt stöd.

I litteraturen delas statsstödsbegreppet upp på olika sätt. Oavsett antalet rekvisit som artikel 107.1 i EUF-fördraget bryts ner i kommer det alltid att kvarstå vissa överlappningar eftersom praxis inte alltid är tydlig när det gäller vilken del av statsstödsbegreppet som inte uppfyllts i ett visst fall. I synnerhet gynnande- och selektivitetskriterierna är svåra att skilja åt eftersom de är beroende av varandra, men även övriga rekvisit flyter delvis in i varandra.

EU-domstolen har definierat begreppet stöd enligt följande.

[Varje åtgärd] varigenom medlemsstaterna för att genomföra sina egna ekonomiska och sociala mål genom ensidiga och självständiga beslut ger företag eller andra rättssubjekt tillgång till medel eller fördelar som skall främja förverkligandet av de eftersträvade ekonomiska eller sociala målen.³

Enligt EU-domstolen är statsstödsbegreppet ett rättsligt begrepp som bygger på en objektiv analys av faktiska omständigheter.⁴ Arti-

³ Mål 61/79 Denkavit, ECR 1980 p. 1205, punkten 31.

⁴ Mål T-152/99, Hamsa mot kommissionen, REG 2002, II-3049, punkten 159; mål C-83/98 Ladbroke Racing mot kommissionen, REG 2000 I-3271, punkten 25.

kel 107.1 i EUF-fördraget ska tolkas i enlighet med dess syfte, dvs. att skydda konkurrensen på den inre marknaden.⁵ Vidare tolkas bestämmelsen inte i förhållande till syftet med åtgärden (exempelvis att säkerställa bostadsförsörjningen) utan i förhållande till vilka effekter åtgärden medför eller skulle kunna medföra.⁶

Rekvisiten behandlas under respektive rubrik nedan.

5.4.1 Av en medlemsstat eller med hjälp av statliga (allmänna) medel

Med staten och begreppet statliga medel avses tillgångar som kan kopplas till medlemsstaten, dess nationella, regionala eller lokala institutioner. En svensk kommuns eller ett landstings åtgärder omfattas därmed också av statsstödsreglerna.⁷ Bidrag som lämnas direkt från EU:s institutioner omfattas inte av statsstödsreglerna eftersom de inte kan kopplas till medlemsstaterna, däremot omfattas EU-medel av statsstödsreglerna i de fall som medlemsstaterna anförtrotts ansvaret att besluta om dem och företag därigenom kan komma att gynnas enligt artikel 107.1 i EUF-fördraget (såsom är fallet vid utnyttjande av EU:s strukturfondsmedel). Eftersom vi i huvudsak kommer att beskriva kommunala åtgärder i förhållande till statsstödsreglerna väljer vi att i vissa fall byta ut ordet staten mot allmänna för att undvika missförstånd.

Statsstödsreglerna avser medlemsstaternas påverkan på konkurrensen. För att det ska vara statligt stöd måste en åtgärd därför kunna kopplas direkt eller indirekt till det allmänna. Av artikelns ordalydelse framstår det som om stödet antingen måste ges av en medlemsstat eller att det ska vara fråga om allmänna medel. I praxis har dock dessa rekvisit ansetts kumulativa och inte alternativa. Samtidigt har begreppen getts en vid tolkning som ska säkerställa att reglerna får ett effektivt genomslag i alla medlemsstater. Tillämpningen av bestämmelsen och domstolarnas tolkning ska hindra medlemsstaterna och deras institutioner från att kringgå reglerna. Rekvisitet förutsätter att det ska finnas både en koppling till det

⁵ Mål C-39/94 SFEI, REG 1996 I-3547, punkten 58; mål C-387/92 Banco Exterior, ECR 1994 I-877, punkten 12; mål 173/73 Italien mot kommissionen, ECR 1974 p. 709, punkterna 26–28.

⁶ Mål C-75/97, Belgien mot kommissionen (Maribel I), REG 1999 I-3671, punkten 25.

⁷ Mål 248/84 Tyskland mot kommissionen, ECR 1987 p. 4013, punkt 17.

allmännas budget och en koppling till ett beslut av ett offentligt organ. Rekvisitet omfattar därmed två delar som nedan behandlas under varsin rubrik.

5.4.1.1 Påverkar allmänna medel

Både beslut som minskar intäkterna och beslut som ökar kostnaderna för det allmänna anses påverka allmänna medel. Rekvisitet avser alla medel som medlemsstaten faktiskt kan använda även om de finns hos juridiskt separerade organisationer eller om medlemsstatens kontroll av medlen bara är tillfällig.⁸

Även finansiering som läggs utanför statsbudgeten för att minska statens direkta inblandning såsom TV-avgiften utgör allmänna medel.⁹ Med allmänna medel avses även ett offentligt ägt företags tillgångar om medlemsstaten eller dess institutioner kan utöva direkt eller indirekt kontroll över företaget eller över de medel som det är frågan om.¹⁰

I princip kan alla typer av åtgärder med kopplingar mellan det offentliga och konkurrensutsatt verksamhet kopplas till allmänna medel. En försäljning till ett pris under marknadsvärdet, ett lån utan marknadsmässig ränta, eller garantier utan marknadsmässig ersättning är exempel på åtgärder som ansetts härröra från allmänna medel.

En åtgärd som saknar ekonomiska konsekvenser för medlemsstaten är inte statligt stöd. I rättspraxis har det klargjorts att en prisreglering inte omfattats av begreppet statligt stöd trots att en sådan reglering indirekt överför medel från konsumenter till vissa näringsidkare.¹¹ Även om den svenska bruksvärdesprincipen eller hyresförhandlingssystemet skulle anses gynna vissa företag skulle de inte i sig medföra statligt stöd eftersom de inte påverkar allmänna medel.

⁸ Mål C-482/99 Frankrike mot kommissionen (Stardust Marine), REG 2002 I-4397, punkt 37.

⁹ Målen T-309/04, T-317/04, T-329/04 och T-336/04 TV 2 Danmark mot kommissionen, REG 2008 II-2935.

¹⁰ Mål C-482/99 Frankrike mot kommissionen (Stardust Marine), REG 2002 I-4397, punkt 34ff. Jfr artikel 2 (a) (b) i kommissionens direktiv 2006/111/EG av den 16 november 2006 om insyn i de finansiella förbindelserna mellan medlemsstater och offentliga företag samt i vissa företags ekonomiska verksamhet (transparensdirektivet).

¹¹ Mål C-379/98 Preussen Elektra REG 2001 I-2099; mål 83/77 Van Tiggele ECR 1978 p. 25.

Det är tillräckligt att det finns en risk för att allmänna medel kan belastas. Såväl lån som garantier och andra utfästelser kan påverka det allmännas budget trots att det inte är säkert att så sker. EU-domstolen har också klargjort att ett uttalande av en minister som i sig saknar rättsverkan kan anses utgöra statligt stöd om det sker i samband med andra åtgärder som har en koppling till allmänna medel. I det aktuella fallet hade ministern uttalat sig om att France Telecom skulle erbjudas ett kapitaltillskott som sedan aldrig genomfördes eftersom bolaget aldrig undertecknade det avtal det erbjöds.¹² Domstolen förklarade följande.

Det är [...] inte nödvändigt att en sådan minskning eller en sådan risk motsvarar eller överensstämmer med nämnda fördel och inte heller att fördelen har en sådan minskning eller en sådan risk som motprestation eller är av samma art som det ianspråktagande av statliga medel som fördelen härrör från.¹³

5.4.1.2 Kan hänföras till det allmänna

Den andra delen av rekvisitetet förutsätter att åtgärden även kan hänföras till det allmänna. Det är alltså i vissa fall inte tillräckligt att det är fråga om allmänna medel för att en åtgärd ska kunna utgöra statligt stöd. Denna del av rekvisitetet kan få betydelse när det ska bedömas om ett företag som ägs av det allmänna ger statligt stöd.

Lagstiftning och andra åtgärder som beslutas enbart av det allmänna kan definitionsmässigt hänföras till det allmänna.

Eftersom EUF-fördraget enligt artikel 345 är neutralt i förhållande till offentligt respektive privat ägande är ägandet inte tillräckligt för att skilja ett offentligt företags agerande från ett motsvarande privat företags agerande. En åtgärd av ett offentligt ägt företag kan bara hänföras till det allmänna om det allmänna har utövat någon form av kontroll över företagets agerande i det enskilda fallet. Det är inte nödvändigt att åtgärden omfattas av ett beslut av en myndighet eller ett politiskt organ. Däremot krävs det att det allmänna involverats i beslutet att vidta åtgärden. En samlad beskrivning av omständigheterna kring åtgärden har typiskt sett varit

¹² Dom Bouygues och Bouygues Télécom mot kommissionen, C-399 och 401/10 P, EU:C:2013:175.

¹³ Dom Bouygues och Bouygues Télécom mot kommissionen, C-399 och 401/10 P, EU:C:2013:175, punkt 110.

tillräckligt för att EU-domstolen ska anse att åtgärden kan hänföras till det allmänna. Nedan återges ett utdrag från EU-domstolens överväganden om när en åtgärd kan hänföras till det allmänna i domen i målet Stardust Marine.¹⁴

Även om staten kan kontrollera ett offentligägt företag och utöva ett dominerande inflytande över dess transaktioner skall det nämligen inte automatiskt antas att denna kontroll faktiskt utövas i ett konkret fall. Ett offentligägt företag kan handla mer eller mindre självständigt beroende på i vilken utsträckning staten medger detta. Så skulle kunna vara fallet beträffande sådana offentligägda företag som Altus och SBT. Endast det faktum att ett offentligägt företag kontrolleras av staten är under sådana omständigheter inte tillräckligt för att anse att de åtgärder som företaget vidtagit, till exempel sådana stödåtgärder som här är aktuella, skall tillskrivas staten. Det är vidare nödvändigt att undersöka om de offentliga myndigheterna skall anses ha varit delaktiga på ett eller annat sätt i dessa åtgärder. Det kan i detta hänseende inte krävas att det genom en utförlig undersökning skall visas att myndigheterna har uppmuntrat det offentligägda företaget att vidta de aktuella stödåtgärderna. Med beaktande av det nära sambandet mellan staten och offentligägda företag finns det nämligen, för det första, en verklig risk att staten beviljar stöd via dessa företag på ett föga öppet sätt och med åsidosättande av fördragets bestämmelser om statligt stöd. På grund av dessa nära relationer mellan staten och det offentligägda företaget är det, för det andra, i allmänhet mycket svårt för en utomstående att i ett konkret fall bevisa att ett sådant företag faktiskt har vidtagit stödåtgärder på myndigheternas begäran. Av dessa skäl finner domstolen att det kan härledas ur omständigheterna i det enskilda fallet och det sammanhang i vilket åtgärden vidtagits att en stödåtgärd som vidtagits av ett offentligägt företag kan tillskrivas staten.¹⁵

I ovan citerade avgörande räknade EU-domstolen upp en serie omständigheter som kan ha betydelse för den samlade bedömningen av om en åtgärd i ett offentligägt företag kan hänföras till det allmänna. Om företaget i fråga inte kunde fatta det klandrade beslutet utan att ta hänsyn till myndigheternas krav, om företaget införlivats med den offentliga förvaltningen, om verksamheten utövas på marknaden under normala konkurrensvillkor i förhållande till privata företag, om organisationsformen är offentligrättslig eller

¹⁴ Mål C-482/99 Frankrike mot kommissionen (Stardust Marine), REG 2002 I-4397, punkt 52–56 och Mål T-68/03 Olympiaki Aeroporia Ypiresies AE mot Europeiska kommissionen, REG 2007 II-2911, punkt 317.

¹⁵ Mål C-482/99 Frankrike mot kommissionen (Stardust Marine), REG 2002 I-4397, punkt 52–54.

om den omfattas av den allmänna bolagsrätten, hur starkt inflytande myndigheterna har över företagets förvaltning och alla omständigheter som i det enskilda fallet tyder på att de offentliga myndigheterna är delaktiga. Åtgärdens omfattning, dess innehåll och villkoren för dess genomförande ska också beaktas.¹⁶

Ett exempel på hur kommissionens bedömningar av hänförlighetsrekvisitet kan ta sig uttryck ges nedan. Citatet kommer från kommissionens beslut om att vissa avtal och åtgärder som Vänersborgs kommuns helägda fastighetsbolags (FABV) styrelse hade beslutat utgjorde allmänna medel som kunde hänföras till det allmänna.

Transaktionen genomfördes av kommunen genom FABV. FABV ägs till 100 % av kommunen, som täcker FABV:s eventuella förluster via sin normala budget. FABV:s styrelse utgörs av ledamöter ur Vänersborgs kommunstyrelse. De beslut som FABV fattar kan således tillskrivas staten och i den mån besluten har ekonomiska konsekvenser innebär dessa att statliga medel används. Dessutom var kommunen helt klart delaktig i denna transaktion, eftersom den option som Hammar beviljades krävde ett kapitaltillskott på 9 miljoner kronor från kommunen till FABV som avsättning för den förlust som skulle uppstå om Hammar utnyttjade sin option. Mot bakgrund av detta drar kommissionen slutsatsen att försäljningen av anläggningen till Hammar omfattade statliga medel.¹⁷

Styrelseunderlag, affärsplaner och liknande handlingar som kan visa på självständigheten i beslutsfattandet och på de affärsmässiga överväganden som gjorts kan ha betydelse både för hänförlighetskriteriet och för tillämpningen av marknadsmässighetsprincipen som beskrivs senare i detta kapitel. Det finns alltså likheter mellan hänförlighetskriteriet och principen om marknadsmässighet som vi beskriver nedan under gynnanderekvisitet. Det finns så få avgöranden där statligt stöd har kunnat uteslutas med hänsyn till hänförlighetsrekvisitet att utgångspunkten vid en statsstödsbedömning trots ordalydelsen i det ovan refererade avgörandet närmast bör vara att det råder en presumtion för att ett offentligt ägt bolags agerande kan hänföras till det allmänna. Vanliga affärsmässiga beslut om hur företaget agerar i den dagliga affärsverksamheten kan

¹⁶ Mål C-482/99 Frankrike mot kommissionen (Stardust Marine), REG 2002 I-4397, punkt 55–56.

¹⁷ COM(2012) 546 final, av den 08.02.2012, om SA.28809 Hammar, punkt 33.

dock inte hänföras till det allmänna.¹⁸ I detta sammanhang kan det vara bra att notera att oberoende organisationer knappast är lösningen på alla EU-rättsliga problem. Exempelvis förutsätter direkttilldelning av kontrakt upphandlingsrättsligt att det allmänna utövar en kontroll över den offentligt ägda utföraren som påminner om den som det allmänna utövar över den egna förvaltningen.¹⁹

5.4.2 Innebär ett gynnande

Statsstödsbegreppet omfattar som redan framgått mer än direkta bidrag. Begreppet omfattar såväl tillskott såsom bidrag som andra åtgärder som befriar mottagaren från förpliktelser som företag normalt måste ta hänsyn till i sin verksamhet. Sådana åtgärder påminner om bidrag till sin karaktär och får samma effekt.²⁰

Åtgärden måste dock ge mottagaren en ekonomisk fördel för att det ska vara fråga om ett gynnande. Stödmottagaren ska ha fått fördelar som den inte hade kunnat få inom ramen för sin vanliga affärsverksamhet. Ett annat sätt att uttrycka detta är att stödmottagarens konkurrenter inte skulle ha kunnat få motsvarande villkor från andra privata marknadsaktörer. Ett lån till en ränta som understiger räntan som är tillgänglig för stödmottagarens direkta konkurrenter, eller kapitaltillskott som normalt inte är tillgängliga på kapitalmarknaden kan utgöra ett gynnande.²¹

EU-domstolen har funnit att det i första hand är situationen i den aktuella medlemsstaten som ska beaktas eftersom motsvarande företag i andra medlemsstater agerar under andra rättsliga och faktiska omständigheter.²²

Eftersom bedömningen är komplex och ekonomisk till sin natur har kommissionen ett utrymme för skönsmässig bedömning. Samtidigt är det den som påstår att något är statligt stöd som har bevis-

¹⁸ Generaladvokaten Jacobs utlåtande i mål C-482/99 Frankrike mot kommissionen (Stardust Marine), REG 2002 I-4397, punkt 55.

¹⁹ Se vidare under avsnitt 5.5.3.

²⁰ Mål C-387/92 Banco Exterior, ECR 1994 I-877, punkt 12–13.

²¹ Generaladvokaten Slynns utlåtande i mål 84/82 Tyskland (BRD) mot kommissionen, ECR 1984 p. 1451; mål T-95/94 Chambre syndicale nationale des entreprises de transport de fonds et valeurs och Brink's France SARL mot kommissionen, REG 1995 II-2651 och mål C-367/95 P kommissionen mot Sytraval, REG 1998 I-1719, samt generaladvokaten Jacobs uttalande i mål 42/93 Spanien mot kommissionen, ECR 1994 I-4175, punkt 27.

²² Mål C-408/04 kommissionen mot Salzgitter AG, REG 2008 I-2767 punkt 109 och T-308/00 Salzgitter mot kommissionen, REG 2004 II-1933, punkt 81.

bördan för detta, såväl i svenska domstolar som i EU:s domstolar. Nedan redogör vi för några olika tillvägagångssätt för att fastställa eller utesluta att olika typer av transaktioner gynnar mottagaren. Eftersom vår utredning i stor utsträckning avser de allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolagen på svaga bostadsmarknader och då dessa historiskt har haft ekonomiska svårigheter lägger vi tonvikten vid avgöranden som klargör rättsläget när det gäller offentligt ägda företag och i synnerhet statsstödsbedömningar som avser hur det allmänna kan agera på ett marknadsmässigt sätt i förhållande till företag med betalningssvårigheter eller lönsamhetsproblem.

5.4.2.1 Principen om marknadsmässighet

Om det ska vara möjligt att fastställa att något ger en fördel krävs ett jämförelseobjekt. En utgångspunkt för att kunna bedöma om en åtgärd gynnar motparten är därför att fastställa hur en privat aktör i en marknadsekonomi skulle ha agerat utifrån kommersiella hänsyn under de förutsättningar som den offentliga aktören står inför.

EU-domstolen har slagit fast att bedömningen ska baseras på en ekonomisk analys som beaktar alla faktorer som ett företag som agerar enligt normala marknadsvillkor borde ta hänsyn till när det bestämmer priset på en tjänst.²³

Principen har ibland benämnts principen om en privat investerare i en marknadsekonomi ("market economy investor principle, MEIP") ibland som principen om den private investeraren ("private investor principle, PIP"). Principen har numera också applicerats på i stort sett alla tänkbara scenarier trots att den normalt betecknas som principen om den private investeraren. I litteraturen används därför olika namn för att beteckna principen beroende på vilken roll det allmänna har i situationen. Den private kreditgivaren, långgivaren, köparen och säljaren eller verksamhetsutövaren är exempel på detta. För en kommun med ett kommunägt bolag kommer dock samtliga principer att kunna bli aktuella. Det förekommer försäljningar och köp mellan kommunen och bolaget, kapitaltillskott för att möjliggöra investeringar eller minska kostnader genom omstruktureringsåtgärder och kommunala borgensåtagand-

²³ Mål C-39/94 SFEI mot la Poste, REG 1996, I-3547, punkt 61.

en för att underlätta för bolaget att ta lån. För en kommun som ägare är rollen som långgivare normalt inte aktuell. Det förekommer dock att kommuner har särskilda villkor för lån i kommunkoncernen och även här kan därför principen om marknadsmässighet i praktiken få stor betydelse.

Slutligen har den svenske lagstiftaren beslutat att allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag ska agera enligt affärsmässiga principer. Avsikten med detta var bland annat att bolagen endast undantagsvis skulle motta statligt stöd och att affärsmässigheten skulle omfatta villkor i förhållande till den kommunala ägaren som inte gynnade det kommunala bolaget ifråga och därmed uppfyllde den EU-rättsliga principen om marknadsmässighet. Kommunen är dock alltjämt behörig att lämna statligt stöd till sitt bolag inom ramen för EU:s statsstödsregler. Eftersom den svenske lagstiftaren valt ett begrepp för affärsmässighet som kan appliceras på olika situationer, något som vi utvecklar i kapitel 8, väljer vi att i detta betänkande resonera om marknadsmässighet i EU-rättslig mening som en princip som kan tillämpas på alla situationer där det är teoretiskt möjligt att jämföra en kommuns eller ett kommunalt bolags agerande med hur en privat ägare eller ett privat bolag skulle ha agerat. Detta eftersom grunderna för bedömningen är desamma oavsett vilken typ av affärsrelation som är föremål för bedömning. Vi kallar denna princip principen om marknadsmässighet. Det är dock viktigt att i likhet med övriga kriterier i statsstödsbegreppet inte glömma att detta bara är ett av flera kriterier för att en åtgärd ska utgöra statligt stöd enligt artikel 107.1 i EUF-fördraget.

Ett grundläggande problem med principen är att privata aktörer och offentliga aktörer sällan agerar utifrån samma förutsättningar. Den teoretiska jämförelsen ska därför avse en privat investerare, kreditgivare eller annan motsvarighet som i största möjliga utsträckning antas befinna sig i den offentlige aktörens situation²⁴. Det är alltså fråga om ett teoretiskt test som avgör om motparten får en fördel. Även åtgärder som kan tyckas uppenbart offentlig-rättsliga prövas mot principen om marknadsmässighet. Det har exempelvis ansetts nödvändigt när det gäller flygplatsavgifter till

²⁴ Mål T-163/05 Bundesverband Deutscher Banken mot kommissionen, REU 2010 II-387, punkt 36.

Ryanair och när det gäller vissa skatteundantag till förmån för ett statligt ägt företag i Frankrike.²⁵

Både investerarens och det mottagande företags villkor bör beaktas eftersom ”just samspelet mellan de olika ekonomiska aktörerna är kännetecknande för en marknadsekonomi”²⁶. Samma dualistiska synsätt måste tillämpas beträffande andra typer av affärsförbindelser såsom lånevillkor, borgensåtaganden och försäljningsvillkor. Exempelvis har tribunalen ansett att det kan vara nödvändigt att göra en konkursansökan avseende ett företag som har skulder till staten om en privat kreditgivare skulle ha bedömt en sådan åtgärd som mer lönsam än alternativet.²⁷ Detta innebär dock också att det i situationer då det är mindre kostsamt att skriva av fordringar än att driva in dem går att göra så utan att beslutet betraktas som statligt stöd.²⁸

Det krävs en fullständig analys för att bedöma om transaktionen inneburit en fördel för mottagaren. Det finns dock ingen uttömmande uppräknning av vilka omständigheter som kan beaktas. Analysen ska omfatta det mottagande företags situation och situationen på den aktuella marknaden. Det är relevant att undersöka om mottagaren hade kunnat skaffa exempelvis kapital hos andra investerare som ger samma fördelar. En åtgärd är nämligen inte statligt stöd om den inte medför att företaget kommer i en mer gynnsam situation än vad som hade varit fallet utan ingripande från den offentliga aktören.

Att den offentliga aktören hade kunnat få högre avkastning på andra marknader har inte ansetts relevant för bedömningen. Det är tillräckligt att jämföra avkastningen med den avkastning som är normal på den aktuella lokala marknaden eftersom de privata aktörerna där normalt är en närmare jämförelse som också i större utsträckning är relevant för frågan om konkurrensen snedvrids.²⁹ Om det – som på många svaga bostadsmarknader i Sverige – saknas jämförbara privata aktörer blir åtgärden mer svårbedömd.

Vidare är det sammanhanget vid tidpunkten då de aktuella åtgärderna vidtogs som är relevant för att bedöma om åtgärden är mark-

²⁵ Mål T-197/04 Ryanair mot kommissionen, REG 2007 II-4523.

²⁶ Mål T-163/05 Bundesverband Deutscher Banken mot kommissionen, REU 2010 II-387, punkt 36.

²⁷ Mål T-1/08 Buczek Automotive mot kommissionen, REU 2011 II-2107, punkt 77 och 82.

²⁸ Dom Frucona mot kommissionen, mål C-73/11P, EU:C:2013:32, punkt 72.

²⁹ Mål T-163/05 Bundesverband Deutscher Banken mot kommissionen, REU 2010 II-387, punkt 37.

nadsmässig.³⁰ En del av sammanhanget är den förväntade framtida utvecklingen på marknaden ifråga.³¹

Statens roll måste dock vid bedömningen av en åtgärds marknadsmässighet begränsas till den roll som en privat jämförbar aktör skulle ha haft. Samhällskostnader såsom alternativkostnader i form av framtida arbetslöshetsersättning och liknande som ett motsvarande företag inte skulle ha behövt bekosta men som staten kommer att få bekosta av andra orsaker än det aktuella företagsinnehavet får inte beaktas. Detta har bekräftats av EU-domstolen vid flera tillfällen.³²

Eftersom det är fråga om en teoretisk jämförelse och det normalt inte finns någon fullständigt jämförbar privat aktör får även bevisbördans fördelning betydelse för tillämpningen och bedömningen av principen om marknadsmässighet. I en dom avseende försäljningen av en offentligt ägd österrikisk bank utvecklas vilka krav som kan ställas på medlemsstaten för att visa att något är marknadsmässigt när detta är oklart. Principen att det är kommissionen som ska visa att något är stöd är en utgångspunkt men bevisbördan kan växla fram och tillbaka flera gånger beroende på omständigheterna i det enskilda fallet. EU-domstolen har funnit att medlemsstaten ska kunna åberopa objektiva och kontrollerbara omständigheter till stöd för en sådan bedömning. Ett exempel på detta som visar på betydelsen av att dokumentera skälen för olika affärstransaktioner är domen avseende den österrikiska provinsen Burgenlands beslut att sälja sin bank. Försäljningen hade föranletts av att kommissionen i ett tidigare ärende ansett att en österrikisk stödordning som gynnade offentligt ägda banker i förhållande till privatägda banker inte kunde godkännas. I samband med att försäljningen kategoriserades som statligt stöd konstaterade kommissionen att provinsen inte kunde beakta skälen för det statliga stödet för garantiordningen i argumenten för att transaktionen var marknadsmässig. Kommissionens bedömning upprätthölls av både tribunalen och EU-domstolen. EU-domstolen uttalade att det är

³⁰ Dom EDF, C-124/10 P, EU:C:2012:318 punkt 83–85 och punkt 105.

³¹ Mål C-482/99 Frankrike mot kommissionen (Stardust Marine), REG 2002 I-4397, punkt 70. När det gäller markvärden har bl.a. befolkningstillväxt beaktats, se COM (2011) 2559 slutligt, av den 20.4.2011. om åtgärd C 37/04 (f.d. NN51/04) som Finland genomfört till förmån för Componenta Corporation Abp, punkt 45–47.

³² Mål C-278/92 Spanien mot kommissionen, ECR 1994 I-4103, punkt 22.

lämpligt att skilja mellan det offentliga förpliktelser i egenskap av företagsägare och förpliktelser som ingåtts för att det offentliga är en offentlig aktör. Grunderna för den utfasade garantiordningen kunde därför inte beaktas vid bedömningen av om försäljningen gynnade köparen.³³ Domstolens resonemang återges nedan.

Mot bakgrund härav – och eftersom en medlemsstat genom att bevilja stöd per definition eftersträvar andra mål än att de medel som beviljats det av medlemsstaten ägda företaget ska generera lönsamhet – finner domstolen att dessa medel i princip har beviljats av staten i dess egenskap av myndighetsutövare. När det gäller klagandenas påstående att det mål som Land Burgenland eftersträvade med Ausfallhaftung icke desto mindre var att den skulle generera lönsamhet, eller att lönsamhet åtminstone var ett delmål med garantin, erinrar domstolen om följande. När en medlemsstat åberopar ett sådant kriterium som kriteriet om en privat säljare, är det denna medlemsstat som, vid tvivel, entydigt ska visa, med stöd av objektiva och kontrollerbara omständigheter, att åtgärden vidtagits av staten i dess egenskap av aktieägare [...]. I detta avseende kan det bland annat erfordras att omständigheter läggs fram som visar att beslutet fattats med stöd av ekonomiska kalkyler som kan jämföras med sådana kalkyler som en rationell privat investerare – som befinner sig i en situation som ligger så nära den situation som medlemsstaten befinner sig i som möjligt – skulle ha låtit upprätta före ett investeringsbeslut för att utvärdera om en sådan investering kommer att löna sig. Utöver de omständigheter som åberopats av medlemsstaten ska kommissionen vid denna helhetsbedömning beakta alla andra relevanta omständigheter som gör det möjligt för kommissionen att avgöra om den aktuella åtgärden har vidtagits av medlemsstaten i dess egenskap av aktieägare eller i dess egenskap av offentlig myndighet.³⁴

Ovan citerade avgörande ska inte tolkas som att principen om marknadsmässighet i allmänhet medför att bevisbördan för att en åtgärd gynnat ett företag överförs på medlemsstaterna. Domskälens bör i stället ses i ljuset av omständigheterna i det enskilda fallet och rimligheten i det fallet av att en åtgärd motiveras av affärsmässiga skäl och inte politiska överväganden.

Även om vi talar om en och samma princip om marknadsmässighet finns det skäl att ge några belysande exempel på hur principen tillämpas beträffande olika typer av transaktioner.

³³ Dom Land Burgenland och Österrike, T-268/08, EU:T:2012:90 och dom Land Burgenland, C-214/12 P, EU:C:2013:682, punkt 52–53.

³⁴ Dom Land Burgenland, C-214/12 P, EU:C:2013:682, punkt 56–60.

Marknadsmässighet när det offentliga är fordringsägare

Nedan återges tribunalens bedömning av om vissa nedskrivningar av offentliga fordringar på ett företag som hade ställt in sina betalningar till följd av ekonomiska svårigheter utgjorde en förmån. I det målet kunde medlemsstaten inte räkna med en normal avkastning på det tänkta kapitaltillskottet inom en rimlig tidsperiod och det fanns ingen trovärdig omstruktureringsplan för hur företaget åter skulle bli lönsamt.³⁵

När ett företag vid en kraftig försämring av dess finansiella situation föreslår ett avtal, eller en rad avtal, om att justera skulderna till sina fordringsägare för att förbättra sin situation och undvika likvidation, måste varje fordringsägare göra ett val med avseende på å ena sidan det belopp som den erbjuds inom ramen för det föreslagna avtalet, och å andra sidan det belopp som den uppskattar att den kan erhålla vid en eventuell likvidation av företaget. Fordringsägarens val påverkas av en rad faktorer, såsom dess egenskap av fordringsägare med hypotek, förmånsrätt eller oprioriterade fordringar, dess eventuella säkerheter och deras omfattning, dess bedömning av företagets chans att återhämta sig och vad som skulle komma den till godo om företaget likviderades. Om det till exempel visade sig att ett företags tillgångar hade ett sådant realisationsvärde att endast de fordringar som var förenade med hypotek eller förmånsrätt skulle få betalt om företaget likviderades, skulle de oprioriterade fordringarna inte ha något värde. I en sådan situation, skulle den omständigheten att en fordringsägare med oprioriterade fordringar frivilligt avstod från betalning för en betydande del av sin fordran inte utgöra någon verklig eftergift.³⁶ [...] I förevarande fall ankom det således på kommissionen att med beaktande av bland annat nämnda faktorer för vart och ett av de offentliga organen i fråga avgöra om de skuldnedskrivningar som dessa hade beviljat var uppenbart större än de som skulle ha beviljats av en hypotetisk privat fordringsägare som befann sig i samma situation i förhållande till sökanden som det offentliga organet i fråga och som försökte få tillbaka de belopp som sökanden var skyldig den [...].³⁷ Frågan huruvida en privat fordringsägare skulle ha beviljat nedskrivning med de fordringar som inte var förenade med hypotek beror i huvudsak på huruvida den skulle ha fått betalt för en större del av nämnda fordringar om företaget i fråga hade likviderats. Med andra ord, socialförsäkringskassan har i förevarande fall endast gjort en verklig eftergift i den utsträckning de prioriterade fordringsägarna skulle ha fått betalt om företaget hade likviderats.³⁸

³⁵ Mål T-152/99 Hamsa mot kommissionen, REG II-3121, punkt 130-132.

³⁶ Mål T-152/99 Hamsa mot kommissionen, REG II-3121, punkt 168.

³⁷ Mål T-152/99, punkt 170.

³⁸ Mål T-152/99, punkt 172.

Marknadsmässigt socialt ansvarstagande

I nedan refererade avgörande uttalar tribunalen att i en social marknadsekonomi får en medveten privat investerare inte bortse från sina åtaganden gentemot företagets fordringsägare. Vidare får en sådan investerare inte bortse från den utveckling som äger rum i den sociala, ekonomiska och miljömässiga kontext där verksamheten bedrivs. Det sociala ansvaret och företagarklimatet kan nämligen ha en betydande inverkan på ett medvetet privatägt företags konkreta beslut och strategiska inriktning. Således är det inte möjligt att bedöma ett medvetet privatägt företags långsiktiga rationalitet i ekonomiska hänseenden utan att beakta sådana överväganden. En sådan bedömning måste dock baseras på ett relevant faktaunderlag, se nedanstående citat från en dom från tribunalen som EU-domstolen³⁹ har upprätthållit.

Att en privat investerare erlägger kompletterande avgångsvederlag kan i princip anses vara legitimt och opportunt beroende på omständigheterna i det enskilda fallet. Syftena med ett sådant avgångsvederlag är därvid att främja en avslappnad social dialog och att bibehålla ett bolags eller en bolagskoncerns goda namn. Kostnaderna för kompletterande avgångsvederlag ska nämligen inte blandas ihop med de kostnader för socialt skydd som nödvändigtvis åligger staten då ett bolag försätts i likvidation. Enligt likabehandlingsprincipen [...] har även medlemsstaterna en möjlighet att betala kompletterande avgångsvederlag då ett offentligt företag försätts i likvidation, trots att deras förpliktelser a priori inte får gå utöver vad som föreskrivs i lag eller kollektivavtal såsom ett strikt minimum. Syftet med att på grund av legitima skäl ta på sig sådana kompletterande kostnader får emellertid inte vara uteslutande socialt eller ens politiskt. Annars finns det en risk att testet avseende en privat investerare [...] tas ut ur sitt sammanhang. Om det inte finns någon som helst ekonomisk rationalitet – ens på lång sikt – bakom ett beslut att ta på sig kostnader som går utöver vad som föreskrivs i lag och kollektivavtal, måste en sådan åtgärd anses som ett statligt stöd i den mening som avses i artikel 87.1 EG. Åtgärder som vidtas för att inte skada en medlemsstats goda namn som en global investerare i en marknadsekonomi kan inte, utom i särskilda fall och utan en särskilt övertygande motivering, anses vara tillräckliga för att visa att ett beslut att påta sig ytterligare kostnader – såsom kompletterande avgångsvederlag – är att anse som ett rationellt ekonomiskt beslut på lång sikt. Om kommissionen tilläts att kortfattat hänvisa till en medlemsstats goda namn som global aktör som stöd för att det inte är fråga om något stöd i den mening som avses i artikel 87.1

³⁹ Dom SNCM och Frankrike mot Corsica Ferries, C-533/12 P, EU:C:2014:2142.

EG, så skulle det innebära dels att konkurrensvillkoren på den gemensamma marknaden snedvrids till förmån för företag som är verksamma i medlemsstater där den offentliga ekonomiska sektorn jämförelsevis är mer utvecklad, eller där den sociala dialogen är särskilt infekterad, dels att den ändamålsenliga verkan hos gemenskapsreglerna om statligt stöd får mindre effekt.⁴⁰

En annan central del i domstolens resonemang i den ovan citerade domen är att den slår fast att jämförelsen måste göras mot en preciserad privat verksamhet. I annat fall förutsätter principen om marknadsmässighet att det finns annat stöd för att transaktionen är långsiktigt lönsam för det allmänna. Se fortsättningen av domstolens resonemang nedan.

I samband med testet avseende en privat investerare, ankommer det även på kommissionen att inom ramen för sitt stora utrymme för skönsmässig bedömning definiera statens ekonomiska verksamhet – särskilt i geografiskt och sektoriellt hänseende. Det är beträffande denna verksamhet som bedömningen av om staten agerat på ett ekonomiskt långsiktigt rationellt sätt ska företas. Om den aktuella ekonomiska verksamheten inte definierats på ett tillräckligt precist sätt, kan kommissionen nämligen inte definiera några privata investerare i förhållande till vilka jämförelsen ska göras. Kommissionen kan i så fall inte heller på grundval av objektiva och kontrollerbara omständigheter påvisa förekomsten av en tillräckligt etablerad policy hos dessa investerare. Vid avsaknad av en sådan jämförelse är det även nödvändigt att definiera den aktuella ekonomiska verksamheten för att det ska kunna anses föreligga en rimlig och styrkt sannolikhet för att medlemsstaten till och med på lång sikt gynnas indirekt i materiellt hänseende av sitt agerande.⁴¹

Det är ett motsvarande privat företags bedömning av det rimliga i att iaktta de aktuella sociala hänsynen som diskuteras. Det offentliga roll måste i sammanhanget begränsas till rollen som aktieägare av bolaget. Samhällskostnader såsom ökade kostnader för arbetslöshet eller liknande överväganden kan inte beaktas vid bedömningen av om gynnanderekvisitet är uppfyllt.

⁴⁰ Dom Corsica Ferries, T-565/08, EU:T:2012:415, punkt 83–88.

⁴¹ Dom Corsica Ferries, T-565/08, EU:T:2012:415, punkt 83–88.

Marknadsmässig avkastning på en investering

Ett sätt att undersöka om en investering är marknadsmässig eller inte är att bedöma den förväntade avkastningen på investeringen. Detta har varit syftet med de resonemang som förts av den i Boverket införlivade myndigheten Statens Bostadskreditnämnd när den myndigheten resonerat om vad som är rimliga avkastningskrav på svaga bostadsmarknader.⁴² Kommissionen menar med stöd av EU-domstolens praxis att en sådan bedömning måste avse förhållandena vid investeringstillfället och inte olika efterhandskonstruktioner. En verksamhetsplan eller ekonomiska utvärderingar som legat till grund för beslutet kan bevisa att en åtgärd varit marknadsmässig. Ett exempel på hur kommissionen resonerar i detta avseende ges nedan.

Kriteriet med en privat investerare i en marknadsekonomi måste tillämpas på förhand. Det måste tillämpas i samband med att kapitaltillskottet beviljas för att kunna bedöma huruvida en privat investerare också skulle ha skjutit till en sådan summa. Vid bedömningen av kriteriet med en privat investerare bör man inte ta hänsyn till utvecklingen efter kapitaltillskottet. Dessutom kan överensstämmelsen med kriteriet med en privat investerare i en marknadsekonomi bevisas genom en verksamhetsplan som upprättats på förhand, på grundval av vilken investeringsbeslutet fattades. Enligt aktuell rättspraxis får en medlemsstat bara åberopa de objektiva och kontrollerbara uppgifter som denna tagit hänsyn till, på förhand eller samtidigt som investeringsbeslutet fattades. I detta hänseende hade det framför allt kunnat krävas uppgifter som visar att detta beslut baseras på ekonomiska utvärderingar som kan jämföras med de som en privat, rationell investerare, i en jämförbar situation, skulle ha utfört innan en sådan investering gjordes för att fastställa investeringens framtida lönsamhet. Ekonomiska utvärderingar som gjorts efter beviljandet av ovannämnda fördel, den retrospektiva rapporten om den faktiska lönsamheten med avseende på den genomförda investeringen eller senare motiveringar till varför man valde att använda ett visst förfarande räcker inte för att fastställa att en medlemsstat har fattat investeringsbeslutet som en privat aktieägare i en marknadsekonomi.⁴³

I målet *Westdeutsche Landesbank* prövade tribunalen om kommissionen fick utgå från den genomsnittliga avkastningen för sektorn i sin analys av vad en privat investerare skulle ha beaktat. Tribunalen

⁴² Se vidare i kapitel 6 och i avsnitt 10.5.2.

⁴³ COM(2013) 1497 final, av den 20.3.2013 om SA.23420 (11/C, ex NN40/10) implemented by Belgium for SA Ducroire/Delcredere NV SA Ducroire, punkt 150.

konstaterade i domen att det krävdes en fullständig analys av förutsättningarna i varje enskilt fall men att den genomsnittliga avkastningen kunde vara ett av flera instrument vid bedömningen.⁴⁴ Andra marknadsmässiga överväganden, exempelvis ett val av lägre risk, kunde motivera en lägre avkastning.⁴⁵ Av äldre avgöranden framgår dock att en investering i vart fall långsiktigt måste anses lönsam för att inte utgöra statligt stöd.⁴⁶

I ett senare avgörande fann tribunalen att ett bedömt positivt nuvärde av en investering i princip innebär att en privat investerare skulle ha investerat i projektet och att det då inte skulle vara nödvändigt att beakta den genomsnittliga avkastningsnivån i branschen. I målet underkände domstolen den spanska regionen Valencias beräkningsmetod trots att denna baserades på oberoende konsultrapporter och fann att kapitalkostnaden väsentligt översteg avkastningen vilket innebar att en privat investerare inte skulle ha investerat i projektet. I kommissionsbeslutet som tribunalen upprätthöll bedömdes lönsamheten utifrån förväntad avkastning. Den förväntade avkastningen skattades med hjälp av historisk avkastning och vissa känslighetsanalyser. Fallet illustrerar att det måste vara fråga om trovärdiga bedömningar för att de ska kunna ge rättslig säkerhet i statsstödsrättsligt avseende.⁴⁷

Marknadsmässighet vid försäljning av mark- och fastigheter

Kommissionen har gett vägledning till medlemsstaterna om hur försäljning av mark och fastigheter kan ske utan risk för att försäljningen utgör anmälningspliktigt statligt stöd. Denna vägledning är inte bindande för medlemsstaterna.⁴⁸

I meddelandet från kommissionen beskrivs två förfaranden för att fastställa marknadsvärdet utan inslag av statligt stöd; öppet och villkorslöst anbuds förfarande respektive en oberoende expertvärdering. Av meddelandet framgår att statsstöd kan uteslutas om en

⁴⁴ Mål T-228/99 Westdeutsche Landesbank mot kommissionen, REG 2003 II-00435, punkt 254.

⁴⁵ Mål T-228/99, punkt 270.

⁴⁶ Mål C-303/88 Italien mot kommissionen, ECR I-1433, punkt 21 och 22.

⁴⁷ Dom Spanien mot kommissionen, T-319/12 och T-312/12, EU:T:2014:604.

⁴⁸ Kommissionens meddelande om inslag av stöd vid statliga myndigheters försäljning av mark och byggnader, EGT C 209, 10.07.1997, s. 3.

överlåtelse av mark och byggnader äger rum efter att det vederbörligen offentliggjorts, genom ett öppet och villkorslöst anbuds-förfarande till ett brett urval av tänkbara köpare, där det bästa eller det enda anbudet antas. Detta utgör en försäljning till marknadspris och därför innebär det inte heller något statligt stöd. Ett alternativ till en överlåtelse utan villkorslöst anbuds-förfarande är att låta en eller flera oberoende värderingsmän värdera fastigheten före överlåtelsen. Försäljningsprocessen ska därefter förhålla sig till denna värdering. Syftet med värderingen ska vara att fastställa ett marknadsvärde på grundval av allmänt accepterade marknadsindikatorer och värderingsstandarder. Det fastställda priset anses då vara det lägsta försäljningspris som kan avtalas och det kan därför inte anses föreligga någon form av statligt stöd till köparen.

Med begreppet villkorslöst menas att köparen ska kunna använda fastigheten utan några restriktioner bortsett från planbestämmelser eller andra generella krav för att skydda allmänheten och miljön. Det är dock möjligt att ha villkor som hindrar helt spekulativ budgivning och villkor som alla potentiella budgivare kan uppfylla.

Ett exempel på kommissionens tillämpning av meddelandet relaterat till bostadsbyggande är en bedömning av samarbetet mellan en nederländsk kommun och ett exploateringsföretag genom ett offentlig-privat samarbete (OPS) i syftet att förbereda mark för ett bostadsbyggnadsprojekt inom ramen för en plan för att omvandla stadens centrum. OPS-bolaget ägdes till 50 procent av kommunen och till 50 procent av ett privat företag (SJB). Båda ägarna hade vetorätt avseende bolagets beslut. Via OPS-bolaget sålde kommunen land till SJB. Avtalet slöts 2004 men slutbetalningen skedde 2010. Kommunen accepterade då en lägre ersättning än den avtalade nivån eftersom huspriserna hade gått ner till följd av den finansiella krisen. Med anledning av ett klagomål beslutade kommissionen att den lägre ersättningen utgjorde ett stöd som skulle återkrävas. Av kommissionens beslut framgår att Nederländerna argumenterade för att det inte var någon överkompensation av SJB. Kommissionen konstaterade dock att det varken hade genomförts något öppet auktionsförfarande eller någon oberoende värdering innan avtalet ingicks. Kommunens val att bekosta en del av den värdeminskning som följde av den finansiella krisen hade inte

affärsmässig grund. Det fanns inte heller skäl att godkänna stödet eftersom projektet inte bedrevs i en utsatt stadsmiljö.⁴⁹

Sveriges kommuner och landsting (SKL) har i sin tur berört kommissionens meddelande i ett cirkulär. SKL menar att i fråga om kommunala försäljningar och köp som görs i samband med ny-exploateringar av områden, där kommunen är med som aktör i egen-skap av såväl markägare som planläggande myndighet och huvudman för gator och allmänna platser samt va-anläggningar, torde försäljningar och förvärv i de flesta fall ske till uppskattade marknadsvärden. På grund av den komplexitet som ofta kännetecknar exploateringsavtal kan det bli svårt att tillämpa kommissionens principer för öppna och villkorlösa anbudsförfaranden. I dessa fall rekommenderar SKL att en oberoende expertvärdering görs.⁵⁰

Ett svenskt exempel på när dessa frågor aktualiserats är det s.k. Åre-fallet. I detta fall hade Åre kommun sålt mark till Konsum Jämtlands ekonomiska förening (Konsum) för 1 krona. Lidl lämnade då in ett bud på 6,6 miljoner kronor på samma fastighet. Åre kommun omförhandlade därefter priset till Konsum till 1 miljon kronor. Ärendet anmäldes som ett otillåtet statsstöd till kommissionen. Åre kommun hävdade att fastighetsaffären var en del i en detaljplanelagd större förändring av stadens centrum. Kommissionen ansåg i sitt beslut att kommunen inte kunde visa detta och att försäljningen utgjorde otillåtet statsstöd. Tribunalen fann dock att beslutet var en del av en serie markaffärer som skulle förverkliga detaljplanen och att försäljningen därför inte utgjorde statligt stöd.⁵¹

Marknadsmässighet vid garantier och borgensåtaganden

Då en medlemsstat i stället för att lämna ett lån lämnar en kreditgaranti måste garantiavgiften vara marknadsmässig för att det inte ska röra sig om statligt stöd i EU-rättslig mening.⁵² I vissa fall kan hela det garanterade beloppet utgöra ett sådant statligt stöd.⁵³

⁴⁹ COM(2013) 87 final, av den 23.1.2013, om SA.24123 (2012/C) (ex 2011/NN) implemented by the Netherlands Alleged sale of land below market price by the Municipality of Leidschendam-Voorburg.

⁵⁰ Sveriges Kommuner och Landsting, cirkulär 2007:08.

⁵¹ Mål T-244/08 Konsum Nord, REU 2011 II-00444.

⁵² Se t.ex. mål C-200/97 Ecotrade Srl mot Altiforni e Ferriere di Servola SpA (AFS), REG 1998, s. I-7907, punkt 43.

⁵³ Mål C-288/96, Tyskland mot kommissionen, REG 2000, s. I-8237, punkt. 31.

2008 publicerade kommissionen ett tillkännagivande avseende tillämpningen av statsstödsreglerna avseende garantier (garanti-meddelandet).⁵⁴ I garantimeddelandet definieras inte begreppet garantier. I stället ges exempel på olika åtgärder som i de flesta fall utgör olika former av lånegarantier. Tillkännagivandet är dock tillämpligt på alla garantier där en liknande risköverföring äger rum, t.ex. en kapitalinvestering, under förutsättning att hänsyn tas till den relevanta riskprofilen.⁵⁵

Det gynnande som kan utgöra statligt stöd med en statlig garanti är enligt kommissionen att staten bär den risk som är knuten till garantin. Normalt sett borde staten få ersättning i form av en riskanpassad avgift. Om staten helt eller delvis avstår från en sådan avgift gynnar det företaget samtidigt som statens medel tas i anspråk. Därmed kan det vara fråga om statligt stöd enligt artikel 107.1 i EUF-fördraget, även om det visar sig att staten aldrig betalar ut några medel inom ramen för en garanti. Stödet uppstår då vid den tidpunkt då garantin beviljas, inte då garantin återopas eller då medel betalas ut enligt villkoren i garantin. Bedömningen av om en garanti utgör statligt stöd eller inte, och av hur stort stödbeloppet är, måste göras utifrån omständigheterna vid den tidpunkt då garantin ställs.⁵⁶

Även om det i regel är låntagaren som är stödmottagare kan det inte uteslutas att också långgivaren under vissa omständigheter gynnas direkt av stödet. Om exempelvis en statlig garanti beviljas i efterhand för ett lån eller en annan finansiell förpliktelse som redan har ingåtts, utan att villkoren för lånet eller den finansiella förpliktelsen anpassas, eller om ett garanterat lån används för att betala tillbaka ett annat lån utan garanti till samma kreditinstitut, kan det också vara fråga om stöd till långgivaren eftersom lånens säkerhet utökas. Om garantin innehåller stöd till långgivaren bör det uppmärksammas att sådant stöd i princip betraktas som driftsstöd.⁵⁷ Driftsstöd godkänns av kommissionen endast i särskilda undantagsfall (se nedan).

⁵⁴ Kommissionens tillkännagivande om tillämpningen av artiklarna 87 och 88 i EG-fördraget på statligt stöd i form av garantier, EUT C 155 20.6.2008, s. 2 (garantimeddelandet).

⁵⁵ Garantimeddelandet.

⁵⁶ Tredje stycket i avsnitt 2.1 i garantimeddelandet.

⁵⁷ Avsnitt 2.3.1 i garantimeddelandet.

Enligt kommissionen är en garanti marknadsmässig om vissa villkor är uppfyllda. Meddelandet från kommissionen utesluter inte att en garanti kan vara marknadsmässig även i andra fall. Om meddelandet följs säkerställs att kommissionen skulle dela den bedömningen.⁵⁸

- Låntagaren får inte vara i ekonomiska svårigheter. Definitionen i riktlinjerna för statligt stöd till undsättning och omstrukturerings av företag i svårigheter måste alltså tillämpas när det gäller att avgöra om låntagaren ska anses vara i ekonomiska svårigheter. Vid tillämpningen av det här tillkännagivandet ska små och medelstora företag som bildats de senaste tre åren inte anses vara i svårigheter under den perioden.
- Garantins omfattning måste kunna mätas när den beviljas. Det betyder att garantin måste vara kopplad till en viss finansiell transaktion, att ett maximibelopp för garantierna ska ha fastställts och att de är tidsbegränsade. Genom detta villkor utesluter kommissionen att obegränsade garantier kan vara marknadsmässiga.
- Garantin får täcka högst 80 procent av ett lån eller någon annan finansiell förpliktelse. Denna begränsning gäller inte garantier som täcker skuldebrev och den gäller inte heller garantier till ett företag som enbart utför en viss tjänst av allmänt intresse när garantin ställs ut av den myndighet som anförtrott tjänsten till företaget.
- Slutligen måste ett marknadsorienterat pris betalas för garantin.

Enligt tillkännagivandet är ett marknadsorienterat pris ett pris som ersätter den risk som staten tar på sig med en lämplig avgift för det belopp för vilket en garanti eller en motgaranti har ställts. Om det pris som har betalats för garantin är minst lika högt som den motsvarande avgift på finansmarknaden som fungerar som riktmärke innehåller garantin inte stöd. Om ingen motsvarande garantiavgift som kan fungera som riktmärke finns på finansmarknaden ska den totala finansiella kostnaden av det garanterade lånet, inklusive räntesatsen på lånet och garantiavgiften, jämföras med marknads-

⁵⁸ Samtliga villkor följer av avsnitt 3.2 i garantimeddelandet.

priset på ett motsvarande lån utan garanti. För att det motsvarande marknadspriset ska kunna fastställas bör det i båda fallen tas hänsyn till garantins och det underliggande lånets egenskaper.

De förhållanden som ska beaktas är följande. Transaktionsbeloppet och transaktionens varaktighet, den säkerhet som ställs av låntagaren och andra erfarenheter som påverkar värderingen av återbetalningsgraden, sannolikheten för att låntagaren inte kan betala på grund av sin ekonomiska ställning, verksamhetssektor och framtidsutsikter samt andra ekonomiska villkor. Denna analys ska göra det möjligt att klassificera låntagaren utifrån en riskvärdering. Denna klassificering kan tillhandahållas av ett internationellt erkänt värderingsinstitut eller eventuellt göras med hjälp av den interna värdering som används av den bank som beviljat det underliggande lånet. I detta sammanhang pekar kommissionen på sambandet mellan antalet fall av betalningsförsummelse och den värdering som görs av internationella finansinstitut, vilkas arbete också är allmänt tillgängligt. För att bedöma om avgiften följer marknadspriserna kan medlemsstaten jämföra de priser som företag med samma kreditvärdighet betalar på marknaden. Därför godtar kommissionen inte att garantiavgiften fastställs till en enda nivå som ska anses motsvara en övergripande norm för hela branschen.⁵⁹

För garantier för små och medelstora företag tillhandahåller kommissionen en tabell med schabloniserade riskpremier som av kommissionen anses marknadsmässiga. Riskpremierna kallas årlig säkerhetsavgift. Den högsta möjliga kreditvärdigheten förutsätter en avgift som är åtminstone 0,4 procent. Den lägsta kreditvärdigheten som fortfarande möjliggör en tillämpning av garantimeddelandet kräver en riskpremie om 6,3 procent.⁶⁰

Obegränsade garantier definieras som motsatsen till tids- och beloppsbegränsade garantier. Som stöd i form av garantier betraktar kommissionen också de förmånliga finansieringsvillkor som beviljas företag vars rättsliga form utesluter konkurs eller andra insolvensförfaranden eller innebär en uttrycklig statlig garanti eller att staten täcker förluster. Detsamma gäller när en stat förvärvar en

⁵⁹ Garantimeddelandet.

⁶⁰ Avsnitt 3.3 i garantimeddelandet.

andel i ett företag och accepterar obegränsat ansvar i stället för det sedvanliga begränsade ansvaret.⁶¹

Tillkännagivandet påverkar dock inte tillämpningen av artikel 345 i EUF-fördraget och ingriper således inte i medlemsstaternas egendomsordning. Kommissionen förhåller sig neutral när det gäller offentligt och privat ägande. Endast det förhållandet att ett företag till stor del är offentligägt är inte tillräckligt för att utgöra en statlig garanti, under förutsättning att det inte uttryckligen eller underförstått finns inslag av garantier.⁶²

För att se hur kommissionen och EU:s domstolar tillämpar garantimeddelandet ger vi nedan två exempel som rör garantier.

Det första exemplet avser ett kommissionsbeslut om en Österrikisk garantiordning för offentligägda banker benämnd Ausfallhaftung. Garantin var varken avgränsad i tid eller i omfattning eller utformad på ett sätt som kunde godtas av kommissionen. Efter ett möte mellan den dåvarande konkurrenskommissionären och den österrikiske finansministern beslutades vissa övergångsregler för att avveckla garantiordningen då stödet inte ansågs kunna godkännas av kommissionen.⁶³

Principerna rörande obegränsade garantier har nyligen prövats av EU-domstolen i ett mål om franska posten. I domen hänvisar EU-domstolen till kommissionens garantimeddelande och konstaterar att en obegränsad statlig garanti som beviljas företag vars rättsliga form utesluter konkurs eller andra insolvensförfaranden ska betraktas som ett stöd, om låntagaren inte behöver betala en avgift, eller betalar en låg avgift i förhållande till den risk som staten bär och ger låntagaren en möjlighet att få ett lån på finansiella villkor som är bättre än de som normalt kan erhållas på finansmarknaderna. En underförstådd och obegränsad statlig garanti till förmån för ett företag som inte omfattas av de förfaranden för rekonstruktion och likvidation av företag som gäller i allmänhet förbättrar företagets ekonomiska situation genom att utgifter som normalt belastar ett företags budget minskar.⁶⁴

⁶¹ Fjärde strecksatsen i avsnitt 1.2 i garantimeddelandet.

⁶² Avsnitt 1.5 i garantimeddelandet.

⁶³ KOM(2003) 1329 slutlig, av den 30.04.2003, om Public bank guarantees (Ausfallhaftung) in Austria.

⁶⁴ Dom La Poste, C-559/12 P, EU:C:2014:217, punkt 97–99.

*Marknadsmässighet vid omstrukturering och försäljning
av offentligt ägda företag*

Kommissionen publicerade 2013 ett arbetsdokument med vägledning för finansiering, omstrukturering och privatisering av statligt ägda bolag som är förenlig med EU:s statsstödsregler.⁶⁵ I dokumentet klargörs att kommissionen anser att privatisering typiskt sett ökar konkurrensen och därmed ökar förutsättningarna för att åtgärden ska kunna förklaras förenlig med EUF-fördraget. Hela texten nedan är hämtat från dokumentet och behandlar dels frågan om när försäljning av offentligt ägda verksamheter är marknadsmässig, dels frågan om under vilka förutsättningar som privatisering kan underlätta ett godkännande av eventuella stöd.

Kommissionen ger följande exempel på när åtgärder inte omfattas av principen om marknadsmässighet och därför kan utgöra stöd.

1. Företagets finansiella ställning, och särskilt skuldernas struktur och storlek, är sådan att normal avkastning (i form av utdelning eller kapitalvinster) inte kan förväntas inom en rimlig tid från kapitalinvesteringen.
2. Företaget kan, på grund av otillräckligt kassaflöde eller av andra skäl, inte anskaffa nödvändiga medel för investeringsprogrammet på kapitalmarknaden.
3. Aktieinnehavet är kortsiktigt med en varaktighet och ett försäljningspris som fastställts på förhand, så att finansärens avkastning är betydligt lägre än vad han kunnat vänta sig av en investering på kapitalmarknaden under motsvarande period.
4. Det offentliga aktieinnehavet innebär att de olönsamma verksamheterna inom ett företag i svårigheter helt eller delvis övertas eller drivs vidare genom bildandet av en ny juridisk person.

Kommissionen redogör i arbetsdokumentet för ett par beslut som exempel på vilka avvägningar kommissionen gör när den bedömer om omstrukturingsåtgärder utgör statligt stöd. Det första avser

⁶⁵ SWD(2012) 14 final, av den 10 februari 2012, Arbetsdokument från kommissionen. Vägledning för finansiering, omstrukturering och privatisering av statligt ägda bolag som är förenlig med reglerna för statligt stöd.

omstruktureringsåtgärder avseende ett polskägt företag och det andra avser den offentligägda belgiska flygplanstillverkaren Sonaca.⁶⁶ Exempelen kan med fördel jämföras med vår bedömning av under vilka förutsättningar som omstruktureringsåtgärder är marknadsmässiga i likhet med de exempel som vi beskriver i kapitel 8 respektive när omstruktureringsåtgärder kräver den typ av statsstöds-godkännanden som vi överväger i kapitel 10.

Kommissionens beslut om de åtgärder som vidtagits av Polen till förmån för PZL Hydral (C 40/2008) lyfts i arbetsdokumentet fram som ett exempel på justering av skulder och privatisering. De polska åtgärderna inbegrep en avveckling av gamla skulder till offentliga fordringsägare, på villkor att PZL Hydrals tillgångar såldes. Efter att ha tagit del av det alternativa scenariot, dvs. en vanlig konkurs, och beaktat rangordningen av de offentliga fordringarna och deras säkerhet, drog kommissionen slutsatsen att det var bättre för samtliga offentliga fordringsägare om alla PZL Hydrals tillgångar såldes. De offentliga fordringsägarna skulle då få tillbaka en större andel av sina utestående skulder än i ett konkursscenario som leder till likvidation. Dessutom beviljades det närstående företaget PZL Wroclaw lån av den offentliga ägaren. Eftersom det var osäkert om lånet kunde återbetalas till följd av företagets svårigheter beslutade ägaren/borgenären att byta ut lånen mot aktier, i syfte att privatisera företaget och få tillbaka en del av skulden. Mot bakgrund av företagets försäljningspris drog kommissionen slutsatsen att borgenären inte rimligen kunde förvänta sig att återfå mer av sina fordringar inom ramen för ett konkursförfarande. Utbytet av skulder mot aktier ansågs därför marknadsmässigt.

Den belgiska regionen Wallonien hade flera olika fordringar på Sonaca som 2009 konsoliderades till ett oprioriterat lån till ett värde av 43,5 miljoner euro. Som en följd av den finansiella krisen fick Sonaca minskande likviditet. En investment bank fick i uppdrag att identifiera köpare för att möjliggöra en privatisering företaget. En konsultfirma utvärderade regionens möjligheter och kom fram till att skuldombildning var mer lönsamt än att likvidera bolaget. Skulden omvandlades till kapital och transaktionen anmäldes till kommissionen för att det skulle fastställas att det inte var statligt stöd. Enligt den affärsplan som Belgien lämnade in till kommissionen var

⁶⁶ COM(2013) 3164 final, av den 05.06.2013 om SA.35131 kapitaltillskott till Sonaca.

bolaget så skuldsatt att den finansiella situationen skulle förvärras även om rörelseresultatet förbättrades. Bolag förväntades 2013 behöva använda hela sitt rörelseresultat under mer än 6,5 år för att betala sina skulder (nettoskulden/EBITDA > 6,5). Den höga skuldsättningen ansågs hindra en privatisering. Enligt belgisk lagstiftning fanns det då två alternativ. Antingen att likvidera företaget eller att omvandla skulden till kapital för att möjliggöra framtida lönsamhet i rörelsen.

Kommissionen konstaterade att lånet redan hade förlorat det mesta av sitt värde. Att omvandla lånet till kapital skulle därför inte innebära något nytt finansiellt risktagande utan i stället möjliggöra framtida intäkter från ägandet. Tillsammans med beslutade omstruktureringsåtgärder bidrog omvandlingen av lånet till förutsättningarna för framtida lönsamhet. Eftersom detta alternativ var mer lönsamt för ägaren än att likvidera och sälja bolagets tillgångar ansågs regionens beslut motsvara ett beslut av en investerare i en marknadsekonomi. Det är värt att notera att kommissionen inte tog upp regionens tidigare transaktioner med bolaget i sitt beslut.

Av tabellen nedan framgår finansiell information och prognos för Sonacas utveckling enligt kommissionens beslut. Tabellen kan jämföras med nyckeltalen för SABO:s medlemsföretag på svaga marknader som återges i kapitel 7.

Tabell 5.1 Sonacas nyckeltal enligt kommissionens beslut

	2008	2009	2010	2011	2012
Omsättning	260,5	179,7	212,9	256,9	284,7
EBITDA	-5,2 -2%	-16,3 -9%	-7,8 4%	28,6 11%	31,6 11%
Nettoresultat	-137,8 -53%	-65,9 -37%	-14,1 -7%	1,6 1%	2,0 1%
Kassaflöde	-94,7	-10,9	-7,6	-33,6	-28,1

EBITDA står för rörelseresultat före räntor, skatter, nedskrivningar, avskrivningar.

Marknadsmässighet vid driften av ett offentligt ägt företag

Principen om marknadsmässighet kan även appliceras direkt på hur ett offentligägt företag agerar. Det innebär dock inte att alla avsteg från ett marknadsmässigt agerande är stöd eftersom fler rekvisit måste vara uppfyllda. Ett exempel från rättspraxis avser det holländska gasföretaget Gasunie. Gasunie satte förmånliga priser på

avtal om gasleveranser till växthus med argumentet att dessa företag annars skulle gå över till andra energikällor som olja eller kol. Domstolen fann att prisskillnader som inte följde samma utveckling som priserna för företag i andra branscher skulle kunna innebära att de förmånliga priserna var statligt stöd. Detta förutsatte dock att de förmånliga avtalen inte kunde förklaras utifrån objektivt godtagbara ekonomiska överväganden som exempelvis att priserna sänktes för att möta konkurrens. Även om rabatter kan utgöra stöd är det alltså möjligt att agera som privata företag och ge affärsmässigt motiverade rabatter även för offentliga företag även när dessa avtal kan hänföras till det allmänna.⁶⁷

Ett modernare exempel avser ett tyskt offentligägt skogsföretags prissättning i förhållande till ett företag som åtog sig att bygga ett sågverk i en specifik tysk region. I det fallet fann kommissionen att det var rationellt för skogsföretaget att ge förmånligare villkor till ett sågverk som skulle etableras i ett område där företaget hade ett överutbud av virke utan lokal avsättning mot bakgrund av de merkostnader för transport som annars skulle uppstå.⁶⁸ Även om det även fanns regionalpolitiska argument bakom affären kunde även en privat aktör enligt kommissionen ha erbjudit motsvarande villkor utifrån affärsmässiga överväganden. Prissättningen ansågs därför marknadsmässig.

5.4.2.2 Analys av principen om marknadsmässighet

Det är mycket svårt att i efterhand fastställa vad som skulle ha varit ett marknadsmässigt agerande. Ett offentligt ägt bolag får normalt finna sig i att affärsbeslut ifrågasätts och granskas utifrån statsstödsreglerna om ett affärsbeslut inte varit föremål för någon form av öppet anbudsförfarande eller annan form av objektiv och icke-diskriminerande konkurrensutsättning. Ett alternativ till en sådan öppen process kan vara utlåtanden från en oberoende värderingsman. En trovärdig och på förhand upprättad affärsplan, eller privat medfinansiering där den privata finansiären medverkar under sam-

⁶⁷ Mål 67/85 Van der Kooy mot kommissionen, ECR 1988 p. 219, punkt 29.

⁶⁸ COM(2012) 7274 final, av den 8.2.2012, om SA.19045 Alleged aid of the Land Bavaria (Bavarian State Forest Enterprise) in form of long-term supply agreements for wood with the company Klausner.

ma villkor⁶⁹ som den offentligt kontrollerade aktören kan också vara viktiga underlag att kunna åberopa som belägg för att en transaktion inte gynnat motparten.

Rättspraxis, kommissionens meddelanden och beslut som redovisats ovan betonar att åtgärderna ska bedömas utifrån sina förväntade effekter i det enskilda fallet snarare än utifrån deras form eller det sätt som åtgärderna motiveras på. Den centrala frågan är om motsvarande villkor kunde ha förekommit i transaktioner mellan privata aktörer utan inblandning från det allmänna. Det är inte nödvändigt att alltid välja det mest lönsamma alternativet men alternativa investeringsmöjligheter måste beaktas. Statsstödsreglerna förutsätter att affärsmässiga investeringsbeslut tas med beaktande av alla relevanta omständigheter inklusive risken med investeringen. Andra stödåtgärder, samhällsekonomiska hänsyn eller kommunens offentlighetsrättsliga status kan inte beaktas när det ska bedömas om investeringsbeslut kan vara stöd. Detta sammanfattar skillnaden mellan ett marknadsmässigt och ett politiskt motiverat agerande. Ännu tydligare blir det möjligen om vi tar en central mening från exemplet om socialt ansvarstagande där tribunalen skriver att bedömningen avser om det allmänna agerat på ett ekonomiskt långsiktigt rationellt sätt. Eftersom denna utredning delvis föranletts av frågor som uppstått mot bakgrund av att allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag ska agera enligt affärsmässiga principer vill vi påpeka att det inte behöver vara någon statsstödsrättslig skillnad mellan ett agerande enligt självkostnadsprincipen och ett agerande i enlighet med affärsmässiga principer. Marknadsmässiga beslut kan tas både i en självkostnadsstyrd verksamhet och i en verksamhet som drivs enligt affärsmässiga principer.

Det finns dock anledning att anta att sannolikheten för att en verksamhet som drivs enligt affärsmässiga principer får eller ger statligt stöd är mindre än i en verksamhet som drivs utan vinstkrav eftersom de incitament som skapar affärsmässighet inte nödvändigtvis är lika framträdande i en verksamhet som inte strävar efter långsiktig vinst. Att allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag ska bedrivas enligt affärsmässiga principer har alltså inte inneburit

⁶⁹ Se exempelvis mål T-296/97 Alitalia – Linee aeree italiane SpA mot kommissionen, REG 2000 II-3871, punkt 81. För en tillämpning avseende svenska förhållanden se KOM(2004) 3274 slutlig, av den 10 juli 2004, Business Case Norrköping (ärende N791/2006).

någon förändring när det gäller vilka transaktioner som innefattar statligt stöd i EU-rättslig mening. Däremot har lagstiftningen skapat bättre förutsättningar för kommuner och allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag att göra marknadsmässiga val såväl i kommunens roll som ägare som i företagets beslut om den löpande driften och investeringar i verksamheten.

5.4.2.3 Indirekt gynnande

Ett företag som gynnas genom att en annan direkt stödmottagare gynnas kan också omfattas av statsstödsreglerna. I princip saknar det betydelse om den första transaktionen utgör statligt stöd eller inte. Exempelvis kan en transaktion mellan två offentliga myndigheter utgöra en överföring som inte gynnar företag men om transaktionen indirekt gynnar ett företag eller en långivare som är ett företag i EU-rättslig mening blir transaktionen ändå ett stöd eftersom det finns indirekta stödmottagare. Ett stöd kan alltså bli föremål för olika statsstödsbedömningar på olika nivåer. Exempelvis har bensinbolag ansetts indirekt gynnade via stöd till bensinmackar⁷⁰ och en bank har ansetts gynnad av en garanti till ett bolag som är kund i banken om garantin gör att banken inte får ta den risk till kreditförlust som den skulle ha tagit vid en normal affärstransaktion. EU-domstolen har klargjort att garantin inte nödvändigtvis blir civilrättsligt ogiltig utan att statsstödsreglernas innebörd är att en bank som gynnats indirekt genom ett otillåtet statligt stöd måste återbetala den del av garantins värde som utgör ett stöd till den offentliga aktören som garanterat lånet.⁷¹ Lån och garantier till företag som riskerar obestånd kan i vissa fall i sin helhet betraktas som stöd vilket gör att konsekvenserna även för långivare kan vara svåra att överblicka.

Ett svenskt exempel på indirekt stöd är kommissionens beslut att godkänna Uppsala kommuns stöd till ett fastighetsbolag för att uppföra och driva Uppsala arena. Kommissionens beslut avser såväl gynnandet av fastighetsbolaget som eventbolagets hyresvillkor med

⁷⁰ Mål C-382/99 Nederländerna mot kommissionen, REG 2002 I-5163.

⁷¹ Mål C-275/10 Residex, REU 2011 I-13043, punkt 37.

fastighetsbolaget och de framtida lokalhyresgästernas villkor i förhållande till eventbolaget.⁷²

Ersättning till anställda eller före detta anställda utgör indirekt stöd om den minskar de kostnader som ett företag i annat fall skulle ha haft i sin verksamhet.⁷³

Även stöd till slutkonsumenter har ansetts gynna företag. Kommissionen betonar i dessa sammanhang att stöd till enskilda som ges med sociala målsättningar kan godkännas av kommissionen i enlighet med artikel 107.2 a i EUF-fördraget vilket konsekvensenligt skulle innebära att sådana åtgärder omfattas av artikel 107.1 i EUF-fördraget.⁷⁴

I rättspraxis har bidrag till privatpersoner för köp av dekodrar ansetts gynna vissa TV-bolag som fick förmånen av en kraftigt vidgad kundkrets och såväl ökad försäljning som ökade vinster. EU-domstolen har i ett mål, som rörde det italienska bolaget Mediaset, uttalat att en åtgärd som diskriminerar mellan företag på ett sätt som ger vissa en fördel i förhållande till andra ska betraktas som selektiv. I det aktuella fallet fann domstolen att subventioner till konsumenter avseende deras köp av en viss produkt var selektiva när köp av motsvarande produkter från andra företag inte berättigade till motsvarande subventioner.⁷⁵

Andra exempel på liknande bedömningar finns när det gäller bidrag till privatpersoner för köp av miljövänliga bilar och liknande.⁷⁶

Om ett konsumentinriktat stöd begränsar konsumenternas val är det alltså inte uteslutet att det skulle kunna komma att betraktas som ett statligt stöd trots att det utbetalas till konsumenter.

⁷² COM(2013) 2362 final, av den 2 maj 2013 om Uppsala Arena.

⁷³ Mål T-36/99 Lenzing, REG 2004 II-3597, punkt 146.

⁷⁴ SWD(2013) 53 final/2, av den 29 april 2013, Arbetsdokument från kommissionens avdelningar. Vägledning om hur Europeiska unionens bestämmelser om statligt stöd, offentlig upphandling och den inre marknaden ska tillämpas på tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, särskilt sociala tjänster av allmänt intresse, s. 37.

⁷⁵ Mål C-403/10 P Mediaset, REU 2011 I-117, punkt 36 och 54; mål T-177/07 Mediaset, REU 2010 II-2341punkt 75 och mål T-424/05 Italien mot kommissionen, REG 2009 II-23 punkt 108.

⁷⁶ KOM(2006) 1519 slutlig, av den 26.04.2006 om N142/2005 low carbon car grant program, och KOM(2011) 1356 slutlig, av den 8.03.2011 om N386/2010 Forsøgsordning for indkøb af elbiler.

5.4.3 När vissa företag eller viss produktion (selektivitet)

Detta rekvisit kallas normalt selektivitetskriteriet men nedan beskriver vi även det EU-rättsliga företagsbegreppet som är ett begrepp med stor betydelse för tillämpningen av statsstödsreglerna. Eftersom företagsbegreppet likställs med begreppet ekonomisk verksamhet resoneras det i vissa sammanhang om skillnaden mellan ekonomisk och icke-ekonomisk verksamhet i stället för om skillnaden mellan företagsverksamhet och annan verksamhet. Företagsbegreppet och selektivitetskriteriet behandlas nedan.

5.4.3.1 Företagsbegreppet

Företagsbegreppet återfinns i flera olika bestämmelser i EUF-fördraget. Endast verksamhet som omfattas av företagsbegreppet omfattas av EUF-fördragets konkurrens- och statsstödsregler. Begreppet är trots sin ordalydelse varken kopplat till verksamhetens juridiska form eller till dess ägares intressen. Såväl offentliga självkostnadsstyrda förvaltningar som privata icke-vinstdrivande organisationer kan i det enskilda fallet anses bedriva sådan ekonomisk verksamhet som omfattas av det EU-rättsliga företagsbegreppet och därmed av EUF-fördragets regler om konkurrens och fri rörlighet. EUF-fördraget är enligt artikel 345 neutralt mellan privat och offentligt ägande.

En verksamhet omfattas av företagsbegreppet om den utövas på, eller i vart fall kan utövas på, en marknad. I detta ligger att utövaren begär ersättning för de tjänster som tillhandahålls och står de ekonomiska risker som verksamheten är förenad med.⁷⁷ I praxis talas det om att verksamheten ska vara ekonomisk till sin karaktär. Det innebär att en åtgärd som enbart flyttar resurser mellan olika organ i medlemsstaten, t.ex. från staten till en kommun, inte anses gynna ett företag. Det sätt på vilket medlemsstaterna organiseras och finansieras regleras inte av EUF-fördraget. Det är först om en verk-

⁷⁷ Målen C-180-184/98 Pavel Pavlov, REG 2000 I-6451, punkt 75f.

samhet av ekonomisk karaktär gynnas som företagsbegreppet är uppfyllt och som statsstödsreglerna blir tillämpliga.⁷⁸

Vilken betydelse har då företagskriteriet på bostadsmarknaden? En statlig utredning om regler för att fastställa tomträttsavgäld uttalar bl.a. följande med koppling till att stöd till att enskilda privatpersoners privatbostäder normalt inte betraktas som företag.

Statsstödsreglerna tar sikte på stödåtgärder som gynnar vissa företag eller viss produktion. Bestämmelserna har således inte, annat än möjligen i undantagsfall, bäring på tomträtter för småhusändamål. I fråga om tomträtter av annat slag – flerbostadstomträtter och tomträtter för annat än bostadsändamål – kan de däremot få betydelse, eftersom tomträttshavaren i dessa fall ofta utövar en sådan ekonomisk verksamhet som enligt statsstödsreglerna konstituerar ett företag.⁷⁹

En annan aspekt på företagsbegreppet är att företagen i en koncern eller i ett motsvarande kontrollförhållande typiskt sett ska betraktas som en och samma verksamhet. Det påverkar exempelvis frågan om stödbeloppets storlek då stödet till varje bolag i koncernen måste kumuleras för att få fram stödbeloppets storlek.

Inom ramen för utredningen ska vi peka på vilka verktyg som kommunerna förfogar över för att tillgodose efterfrågan på bostadsmarknaden. Det är ostridigt att bostadsmarknaden har karaktären av en marknad och därmed är att betrakta som ekonomisk verksamhet. Det förekommer dock att kommuner ger stöd till företag för merkostnader för vård och omsorg i trygghetsboenden och att kommuner kan vilja rusta upp boendemiljön i vissa områden bland annat genom åtgärder som det kommunala allmännyttiga bostadsbolaget vidtar. Under vissa förutsättningar är exempelvis infrastrukturinvesteringar i boendemiljön och vård och omsorg av enskilda inte att betrakta som ekonomisk verksamhet. Även utbildningsverksamhet och annan verksamhet som kommuner bedriver kan vara icke-ekonomisk verksamhet. Detta förklarar också att kommissionen kan godkänna att nederländska bostadsorganisationer får statligt stöd både för bostadsförsörjningsåtgärder och för åtgärder som består i att dessa organisationer tillhandahåller lokaler

⁷⁸ KOM(2006)1579 slutlig av den 26.04.2006, om N277/2003 Deutschland Übertragung von Naturschutzflächen; se även KOM(2001)2967 slutlig, av den 05.10.2001, om NN86/2001 Irland Aer Rianta.

⁷⁹ SOU 2012:71, Tomträttsavgäld och friköp, s. 102.

och andra tjänster till nederländska kommuner. Detta beslut beskrivs mer utförligt under avsnitt 5.7.5.1.

EU-rättsligt finns det inget som hindrar att ett företag ersätts för kostnader avseende tjänster som inte är av ekonomisk karaktär i EU-rättslig mening. En förutsättning är dock att ersättningen inte överstiger kostnaderna för att utföra tjänsten vilket EU-rätten kräver att medlemsstaten säkerställer, se vidare om krav på separat redovisning nedan.

Samma statsstödsrättsligt föranledda behov av att separera redovisningen och finansieringen av kostnaderna för olika delar av kommunal verksamhet uppstår om en kommun väljer att bedriva bostadsverksamhet i förvaltningsform. Finansiering av icke-ekonomisk verksamhet som kommunen bedriver i den egna förvaltningen måste i ett sådant fall kunna skiljas från driften och finansieringen av bostadsverksamheten för att bostadsverksamheten ska kunna leva upp till statsstödsreglernas krav. Sammanfattningsvis så förutsätter statsstödsreglerna att kommunen kan visa att den verksamhet som omfattas av företagsbegreppet, dvs. utgör ekonomisk verksamhet, inte mottagit något stöd.

Företagsverksamhet i en svensk kommun

Om det föreligger en konkurrenssituation, där ett offentligt organ erbjuder varor och tjänster i konkurrens med andra aktörer under marknadsliknande villkor, kan detta innebära att verksamheten är ekonomisk till sin karaktär. Motsatsvis så bedriver staten inte ekonomisk verksamhet när den agerar inom ramen för kärnan av det offentliga åtagandet.⁸⁰ Men om medlemsstaten skulle välja att konkurrensutsätta exempelvis polisen eller kriminalvården skulle alltså även sådan verksamhet enligt kommissionen kunna komma att omfattas av EUF-fördragets marknadsregler.

Det följer av domstolens rättspraxis att artikel 107 i fördraget inte gäller när staten ingriper genom offentlig maktutövning eller när myndigheter som härrör från staten agerar i egenskap av offentliga myndigheter. Ett företag kan anses agera genom att utöva offentliga befogenheter när verksamheten i fråga är en uppgift som utgör en del av statens väsentliga funktioner eller anknyter till dessa funktioner genom sin art, sitt syfte

⁸⁰ Mål C-343/95 Diego Cali & Figli, REG 1997 I-1547.

och de regler det omfattas av. Om inte den berörda medlemsstaten har beslutat att införa marknadsmekanismer är verksamheter som i sig utgör en del av befogenheterna att utöva offentlig makt och utförs av staten generellt sett inte ekonomisk verksamhet.⁸¹

Ytterst är det alltså de nationella regelverkens utformning och de ekonomiska förutsättningarna i respektive medlemsstat som avgör om en tjänst utförs eller kan utföras på en marknad.

Frågan huruvida det finns en marknad för vissa tjänster kan vara beroende av hur dessa tjänster är organiserade i den berörda medlemsstaten. Reglerna om statligt stöd gäller endast om en viss verksamhet tillhandahålls i en marknadsmiljö. Den ekonomiska arten av vissa tjänster kan därför skilja sig åt från en medlemsstat till en annan. På grund av politiska val eller den ekonomiska utvecklingen kan klassificeringen av en viss tjänst dessutom komma att ändras över tiden. Vad som inte är en marknadsverksamhet i dag kan förvandlas till en sådan i framtiden, och tvärtom.⁸²

Att en kommun väljer att bedriva viss verksamhet i egen regi behöver inte innebära att den verksamheten blir icke-ekonomisk trots att kommunen som sådan kan ha ett de facto monopol när det gäller att utföra den aktuella tjänsten såsom är fallet på avfallsmarknaden. Valet att direkttilldela en allmännyttig tjänst till ett allmännyttigt kommunalt bostadsbolag i stället för att upphandla tjänsten avgör inte om tjänsten ska anses vara av ekonomisk eller icke-ekonomisk natur. Frågan är om ett privat företag hade kunnat utföra tjänsten utan statligt stöd.

När en viss verksamhet omfattar både ekonomisk och icke-ekonomisk verksamhet, som kommuners verksamhet ofta gör, kompliceras bedömningen. I ett mål har EU-domstolen prövat frågan om icke-ekonomisk verksamhet i form av infrastrukturinvesteringar kan skiljas från ekonomisk verksamhet i form av driften av flygplatsen.⁸³ I det fallet ansågs den ekonomiska verksamheten (driften av flygplatsen) ”smitta” den icke-ekonomiska (investeringen i flygplatsinfrastruktur). Enligt EU-domstolen blir det då avgörande om

⁸¹ Kommissionens meddelande om tillämpningen av Europeiska unionens regler om statligt stöd på ersättning för tillhandahållande av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, EUT C 8 11.01.2012 s. 2, punkt 16.

⁸² Kommissionens meddelande om tillämpningen av Europeiska unionens regler om statligt stöd på ersättning för tillhandahållande av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, EUT C 8 11.01.2012 s. 2, punkt 12.

⁸³ Dom Leipzig Halle, C-288/11, EU:C:2012:821, punkt 42–44.

den ekonomiska delen av verksamheten kan skiljas från utövandet av offentliga maktbefogenheter. Om det är möjligt ska statsstödsreglerna appliceras på den delen men för det fall det inte är möjligt ska även den ekonomiska delen av verksamheten betraktas som offentlig maktutövning. Exempel på fall där kommissionen gjort en sådan bedömning finns beträffande stöd till försäljning av varor som producerats i fängelser respektive i verksamheter för sysselsättning av personer med en grav funktionsnedsättning.⁸⁴

Det är med andra ord nödvändigt att först avgöra vad som är den huvudsakliga verksamheten och att därefter analysera om verksamheterna kan betraktas separata från varandra. Nedan återges ett citat från EU-domstolens dom i målet *Kompass-Datenbank* som kan sägas sammanfatta rättsläget:

Det framgår av rättspraxis att begreppet företag enligt unionens konkurrensregler omfattar varje enhet som bedriver ekonomisk verksamhet, oavsett enhetens rättsliga form och sättet för dess finansiering [...]. Det följer av fast rättspraxis att ekonomisk verksamhet utgörs av all verksamhet som består i att erbjuda varor eller tjänster på en viss marknad [...]. Staten själv eller ett statligt organ kan på så vis agera i egenskap av företag [...]. Verksamhet knuten till utövande av offentliga maktbefogenheter utgör däremot inte sådan ekonomisk verksamhet som innebär att EUF-fördragets konkurrensregler ska tillämpas [...]. Ett rättssubjekt, såsom till exempel en myndighet, kan vidare anses utgöra ett företag med avseende på en del av verksamheten, om den delen av verksamheten ska kvalificeras som ekonomisk verksamhet [...]. I den mån en myndighet bedriver en ekonomisk verksamhet som kan skiljas från dess myndighetsutövning, agerar den i egenskap av företag med avseende på den delen av verksamheten. Om den ekonomiska verksamheten i fråga inte kan skiljas från dess övriga verksamhet ska däremot hela dess verksamhet anses vara knuten till utövandet av offentliga maktbefogenheter [...]. Det förhållandet att en myndighet tillhandahåller en vara eller tjänst som ett led i dess myndighetsutövning mot en lagstadgad avgift och inte mot en av myndigheten direkt eller indirekt fastställd avgift, räcker inte i sig för att verksamheten ska kvalificeras som ekonomisk verksamhet eller att den myndighet som utövar verksamheten ska kvalificeras som företag.⁸⁵

Tribunalen har funnit att viss försäljning av en tysk miljöorganisation var ekonomisk verksamhet eftersom den försäljningen inte var

⁸⁴ KOM(2007) 3050 slutlig, av den 27.06.2007 om N558/2005 K(2007)3050, punkt 52–61, och KOM(2006) 3212 slutlig, av den 19.07.2006 om N140/2006 Allotment of Subsidies to the State Enterprises at the Correction Houses.

⁸⁵ Dom *Compass-Datenbank mot Österrike*, C-138/11, EU:C:2012:449, punkt 35–39.

nödvändig för organisationens naturvårdande verksamhet. Eftersom den ekonomiska verksamheten drevs utifrån intressen som skilde sig från de naturvårdande verksamheterna som organisationen bedrev så kunde dessa aktiviteter urskiljas och betraktas som ett företag i EUF-fördragets mening.⁸⁶

När det sedan specifikt gäller bostadsmarknaden anser kommissionen att tillhandahållande av bostäder med förmånlig hyra och förmånliga lån till vissa kunder i konkurrens med andra aktörer på bostadsmarknaden är ekonomisk verksamhet.⁸⁷ Även ett kompletterande uppdrag att i anslutning till subventionerade bostäder underhålla eller uppföra eller på annat sätt bidra till infrastruktur för subventionerade bostäder, såsom till vägar, affärer, lekplatser, friluftsområden, parker, mark, öppna områden, religiösa byggnader, fabriker, skolor, kontor och andra byggnader eller mark samt liknande arbeten och tjänster som är nödvändiga för att skapa en god miljö för subventionerade bostäder kunde innehålla inslag som direkt eller indirekt gynnade ekonomisk verksamhet.⁸⁸

När det gäller socialbostäder utvecklade kommissionen sin bedömning avseende företagskriteriet när det gäller de nederländska bostadsaktörerna, Wocos. Att hyra ut bostäder till enskilda, att hyra ut bostäder till myndigheter och att hyra ut lokaler och bygga samt underhålla lokal infrastruktur kan karakteriseras som att tillhandahålla varor och tjänster på en marknad. Wocos konkurrerar med privata hyresvärdar och fastighetsutvecklare på alla dessa marknader samt på marknaderna för köp av mark och byggtreprenader.⁸⁹

En kommuns samhällsplanering är inte ekonomisk verksamhet. Normalt beslutsfattande inom ramen för utövandet av planmonopolet är alltså myndighetsutövning som inte i sig utgör statsstöd.⁹⁰ Att ge ett företag förmåner i förhållande till andra konkurrerande

⁸⁶ Dom Tyskland mot kommissionen, T-347/09, EU:T:2013:418, punkt 67–73.

⁸⁷ KOM(2004) 2205 slutlig av den 30.06.2004 om stöd nr N89/2004 – Irland – Garanti till förmån för Housing Finance Agency (HFA), Stödordning för socialbostäder finansierad av HFA.

⁸⁸ KOM(2005)4668 slutlig, av den 07.07.2005, om stöd nr N395/05 – Irland – Loan guarantees for social infrastructure schemes funded by the Housing Finance Agency (HFA) punkt 14 och p. 34–35.

⁸⁹ KOM(2009) 9963 slutlig, av den 15.12.2009, om E 2/2005 and N642/2009 The Netherlands Existing and special project aid to housing corporations, punkt 12.

⁹⁰ Mål T-244/08 Konsum Nord, REG 2011 II-00444. COM(2013) 2362 final, av den 2 maj 2013 om Uppsala Arena.

företag är dock statsstöd. Planbeslut som ändrar markens användningsområde kan påverka markens värde men leder inte till att allmänna medel överförs. Om myndighetsbeslut att ändra markens användningsområde kan kopplas till beslutet att sälja marken måste de därför bedömas tillsammans.⁹¹

Kommuner som ofta både planerar och säljer mark måste alltså ta hänsyn till sina planer vid värderingen av marken. Är markanvisningen ett exempel på att kommunen utövar offentlig makt eller ska processen anses kopplad till markförsäljningen och därmed innefatta en potentiell överföring av allmänna medel som kan gynna köparen? Frågan om markanvisningar i en svensk kontext ska ses som ett exempel på att kommunen utövar offentlig makt eller om kravställningen och prissättning vid markanvisning ska ses som en användning av allmänna medel har inte prövats. Rättslig säkerhet vid kravställning som inte uppfyller kriterierna på en objektiv och icke-diskriminerande och transparent process kan därför kräva förhandskontakter med kommissionen.⁹²

Ett annat exempel på en form av stöd till en verksamhet som kan vara att betrakta som icke-ekonomisk är förmånlig finansiering av en svensk kommun. Den finska motsvarigheten till Kommuninvest i Sverige AB har inte betraktats som ett företag i EU-rättslig mening i den del den finansierar de finska kommunerna. Av kommissionens beslut om den finska garanticentralen framgår dock att förmånliga villkor till kommunala bolag eller till bolag som driver subventionerade bostäder däremot måste följa EU:s statsstödsregler.⁹³

5.4.3.2 Allmänna åtgärder

En åtgärd måste vara selektiv för att utgöra ett stöd i EU-rättslig mening. EU-domstolen har tolkat detta krav i ett flertal domar. I målet *Adria-Wien Pipeline*⁹⁴ slog EU-domstolen fast att en statlig

⁹¹ COM(2014) 6207 final, av den 5.09.2014, om SA.26212 (2011/C) (ex 2011/NN — ex CP 176/A/08) and SA.26217 (2011/C) (ex 2011/NN — ex CP 176/B/08) swaps of forestland in Bulgaria, punkt 129.

⁹² COM(2014) 6207 final.

⁹³ KOM(2004) 2034 slutlig, av den 16.06.2004, om N179/20 04 – Finland, Systemet med en garanticentral för kommunerna i Finland.

⁹⁴ Mål C-143/99 *Adria-Wien Pipeline* och *Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke*, REG 2001 I-8365, punkt 35.

åtgärd som utan åtskillnad gynnar alla företag som är etablerade i landet inte kan utgöra statligt stöd eftersom åtgärden inte är selektiv. Åtgärder som är begränsade branschvis eller geografiskt eller som är förbehållna en viss kategori av företag är emellertid selektiva.⁹⁵

Samhället har en naturlig roll när det gäller att stödja en fungerande infrastruktur som kommer hela samhället till godo. Investeringar med allmänna medel i exempelvis vägar gynnar typiskt sett inte enskilda företag och därför betraktas den typen av investeringar i vanliga fall inte som statligt stöd.

Även andra typer av åtgärder kan klassificeras som allmänna åtgärder som inte utgör selektivt stöd i EUF-fördragets mening. Skatteregler som tillämpas lika för alla skattskyldiga företag anses inte vara selektiva. Skatteregler som förvisso behandlar skattskyldiga företag olika men bara då detta är nödvändigt för att uppnå det övergripande syftet med skattelagstiftningen (exempelvis progressiv beskattning) utgör inte heller ett selektivt stöd.

En åtgärd som motiveras av det relevanta systemets karaktär och allmänna systematik, uppfyller, enligt domstolens rättspraxis, inte kravet på att vara selektiv, även om åtgärden utgör en fördel för den som kommer i åtnjutande av den.⁹⁶

Kommissionen har gett ut vägledning för hur statsstödsreglerna bör tolkas när det gäller skattelagstiftning.⁹⁷ Även andra nationella regelverk såsom exempelvis socialförsäkringssystemet kan bedömas på liknande sätt. Eftersom vi ska fokusera på kommunernas roll kommer vi inte att behandla frågan om skatter och statligt stöd ytterligare. För att illustrera hur principen kan bli relevant vid en bostadspolitisk bedömning återges ett citat från en tidigare statlig utredning om huruvida nya regler för att fastställa tomträttsavgäld var selektiva, dvs. om den nationella normen för prissättningen av mark skulle sättas olika beroende på vilken form av flerbostadshus som det var fråga om eller beroende på om mark såldes eller uppläts med tomträtt.

⁹⁵ Mål C-241/94 Frankrike mot kommissionen, REG 1996 I-4551, punkt 22.

⁹⁶ Mål C-143/99 *Adria-Wien pipeline*, REG 2001 I-08365, punkt 42.

⁹⁷ Kommissionens meddelande om tillämpningen av bestämmelserna om statligt stöd på åtgärder som omfattar direkt beskattning av företag, EGT C 384, 10.12.1998, s. 3.

Om kapitalkostnaderna genom de förslagna bestämmelserna blir lägre för tomträtthavare än för övriga aktörer på den nämnda marknaden, skulle det kunna utgöra en ekonomisk fördel som snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen och som påverkar handeln mellan medlemsstaterna. Detta förutsätter emellertid att det går att göra jämförelser mellan det ena och det andra slaget av innehav av flerbostadshus. Förutsättningarna för innehav av flerbostadshus beror bl.a. på hur marken där byggnaden är belägen har upplåtits. Sålunda skiljer sig exempelvis de löpande kapitalkostnaderna åt beroende på om marken innehas med äganderätt eller tomträtt. En jämförelse av olika former av innehav av flerbostadshus framstår därför inte som i alla delar relevant. Även när det gäller inlösen av tomträttsfastighet är det svårt att göra en jämförelse mellan en tomträtthavares förvärv av tomträttsfastigheten och en annan aktörs köp av en fastighet. Det gäller inte minst p.g.a. att förutsättningarna för inlösen skiljer sig från förutsättningarna vid ett vanligt köp; exempelvis finns det inte någon egentlig marknad för försäljning av tomträttsfastigheter och inlösen kommer med vårt förslag att kunna aktualiseras först sedan fastigheten har varit upplåten med tomträtt under lång tid. Mot denna bakgrund talar goda skäl för att bestämmelser om avgäldsbestämning och inlösen av tomträttsfastighet, som är förmånliga för tomträtthavaren, inte står i strid med statsstödsreglerna; det finns inte någon annan relevant ekonomisk fördel. Tomträtthavarna befinner sig alltså inte i en i faktiskt och rättsligt hänseende jämförbar situation med andra aktörer på marknaden för flerbostadshus. Med hänsyn till detta och till att de bestämmelser vi föreslår behandlar alla tomträttsinnehavare till flerbostadshus lika torde bestämmelserna vara förenliga med EU-rättens statsstödsregler. Det bör emellertid understrykas att frågan är svårbedömd. Vill lagstiftaren försäkra sig om att bestämmelserna inte står i strid med statsstödsreglerna, bör bestämmelserna anmälas till Kommissionen för en bedömning.⁹⁸

Vi kan konstatera att det finns statsstödsrättsligt svåra avvägningar där det saknas givna svar och där kontakter med eller en anmälan till kommissionen kan krävas för rättslig säkerhet.

5.4.3.3 Infrastruktur

Som nämnts under förra rubriken är offentliga medel som satsas i infrastruktur som kan utnyttjas av alla inte ett statligt stöd eftersom det inte gynnar ett enskilt eller en särskild grupp av företag eller viss produktion.

⁹⁸ SOU 2012:71, Tomträttsavgäld och friköp, s. 103.

Rättsutvecklingen går dock i viss mån mot att även allmänna medel till infrastruktur måste godkännas av kommissionen eftersom det anses gynna viss ekonomisk verksamhet, typiskt sett den som driver infrastrukturplaneringen. Som framgår under rubriken om företagsbegreppet ovan har kommissionen godkänt stöd i form av infrastruktuursatsningar även kopplat till subventionerade bostäder. Eftersom kommuner ofta svarar för infrastrukturinvesteringar får gränsdragningen mellan potentiellt selektiva infrastruktuursatsningar och infrastruktuursatsningar som kan betraktas som allmänna åtgärder eller icke-ekonomisk verksamhet betydelse.

Begreppet infrastruktur i vid bemärkelse omfattar infrastruktur som gynnar en särskild användare eller en särskild grupp av användare. Finansiering av sådan infrastruktur kan därför vara ett selektivt stöd. Viss infrastruktur såsom flygplatser har så stark koppling till driften av densamma – som i sin tur utgör ekonomisk verksamhet – att även infrastruktuursatsningarna omfattas av statsstödsreglerna. Om ett infrastrukturprojekt gynnar enskilda företag eller en viss typ av företag är det en selektiv åtgärd så länge som detta företag inte medfinansierar infrastruktuursatsningen i motsvarande mån. Kommissionen anser därför att finansiering av exempelvis idrottsarenor, hamnar och flygplatser omfattas av statsstödsreglerna fastän alla får tillträde till dem på öppna och icke-diskriminerande villkor. Detta innebär att bara finansiering av infrastruktur som inte ska användas i ekonomisk verksamhet utan som byggs enbart för att användas av allmänheten faller utanför statsstödsreglerna. Sådan infrastruktur som normalt inte omfattas av statsstödsreglerna är enligt kommissionen allmänna vägar som inte drivs på koncession, allmänna parker, lekplatser och dylikt som är tillgängliga för allmänheten.⁹⁹

När det gäller infrastruktur som är kopplad till subventionerade sociala bostäder har kommissionen ansett att sådan infrastruktur som används i ekonomisk verksamhet kan gynna utföraren, även om det är fråga om den lokala myndighetens egen verksamhet. I ett fall förklarades ersättningen förenlig med artikel 106.2 i EUF-fördraget eftersom infrastrukturen kunde anses nödvändig för att säkerställa en god miljö för subventionerat socialt boende och upp-

⁹⁹ Internt kommissionsmeddelande från generaldirektoratet för konkurrens till generaldirektoratet för regional utveckling.

draget var klart definierat och kopplat till utsatta grupper, inklusive äldre och personer med funktionsnedsättning (se vidare under rubriken 5.5).¹⁰⁰

Ett exempel på hur fastighetsinfrastruktur kan finansieras för att främja regional konkurrenskraft utan att utgöra statligt stöd

Ett kommissionsbeslut om fastighetsrelaterade infrastruktursatsningar avser en tysk ordning för att med offentliga medel finansiera lokala markförberedande åtgärder.¹⁰¹ Beslutet illustrerar även förutsättningarna för att få ökad rättslig säkerhet vid lokalt beslutsfattande. Tyskland anmälde stödordningen för att få rättsligt klarlagt att åtgärderna inte var statligt stöd. Kommissionen ansåg att villkoren uteslöt statligt stöd i alla led inom ramen för den anmälda åtgärden. Nedanstående avsnitt avser kommissionens beslut i det ärendet.

Den tyska lagstiftningen som anmälde till kommissionen avsåg finansiering av åtgärder som förbereder mark för försäljning på fastighetsmarknaden. De möjliga åtgärderna omfattade anläggning av vägar, gatubelysning, bullerskydd, anslutning till lokal infrastruktur som vatten och avlopp, el- och gasnätet, kostnader för att riva gamla industrifastigheter eller militära byggnader och slutligen sanering av miljögifter och andra miljöåtgärder när den som förorenat inte kunde betala. Anmälan till kommissionen avsåg alltså en ramlagstiftning som skapade rättssäkerhet för de tyska förbundsstaterna att investera i infrastruktur och marksanering vilket gjorde marken attraktiv för fastighetsinvesteringar. Finansieringen var begränsad till regioner som utses på basis av på förhand fastställda kriterier såsom arbetslöshet, inkomstnivåer, prognoser för antalet arbetstillfällen och infrastrukturindikatorer. Förbundsstaterna kunde ställa ytterligare krav på att satsningarna skulle bidra till att stärka

¹⁰⁰ KOM(2005)4668 slutlig, av den 07.07.2005, om stöd nr N395/05 – Irland – Loan guarantees for social infrastructure schemes funded by the Housing Finance Agency (HFA) punkt 40.

¹⁰¹ COM(2014) 1811 final, av den 27.03.2014, om SA.36346 (2013/N) – Germany – GRW land development scheme for industrial and commercial use.

bland annat regional konkurrenskraft för företag och regional tillväxt.¹⁰²

De direkta mottagarna av finansiering enligt den tyska ordningen var lokala myndigheter eller sammanslutningar av lokala myndigheter. I vissa fall kunde det också vara fråga om ideella organisationer eller samverkansbolag mellan lokala myndigheter och privata företag där de lokala myndigheterna hade ett bestämmande inflytande. Mottagarna ägde normalt marken och i de fall de inte gjorde det skulle de avtala om att all värdeförändring skulle komma dem till del genom att rätten att använda och sälja marken skulle överföras till den ansvariga myndigheten. Eftersom det även fick finnas stödmottagare som är företag i EU-rättslig mening skulle det finnas återkravsklausuler som säkerställde att alla vinster återfördes till de ansvariga myndigheterna.

Kommissionen fann att lokala myndigheters utveckling och omvandling av offentligt ägd mark inte är en ekonomisk verksamhet utan en del av deras offentliga uppdrag inom ramen för den fysiska planeringen. När medel överförs till dessa offentliga organ är överföringen av medel mellan tyska staten och delstaterna till de lokala myndigheterna för att utföra markutvecklingsprojekt en inomstatlig finansiell överföring mellan offentliga organ som inte utgör statligt stöd. I de fall då den direkta mottagaren av medel är ett företag eller en ideell organisation fick dessa ingen fördel eftersom hela vinsten skulle återföras till den ansvariga myndigheten. Även i de fall en privat aktör ägde marken skulle eventuella vinster återföras till den ansvariga myndigheten.

Arbetet med att förbereda marken skulle kontrakteras genom ett öppet, transparent och icke-diskriminerande anbudsförfarande. Företaget som utvecklar marken fick inte även nyttja marken. Även när arbetet utförs av kommunägda bolag skulle dessa utses efter ett öppet anbudsförfarande och inte heller dessa bolag fick nyttja marken.¹⁰³ I beslutet specificeras villkoren för att utse markutvecklarna. Förfarandet skulle vara förenligt med upphandlings- och statsstödsreglerna. Ersättningen för utvecklings- eller marknadsföringsföretagets insatser skulle ha fastställts genom ett anbudsförfarande

¹⁰² COM(2014) 1811 final, av den 27.03.2014, om SA.36346 (2013/N) – Germany – GRW land development scheme for industrial and commercial use, punkt 16–17.

¹⁰³ COM(2014) 1811 final, punkt 28.

och intäkterna skulle tillfalla den organisation som ansvarade för att genomföra projektet.

Efter att marken förberetts för försäljning skulle vilken aktör som helst kunna köpa marken och försäljningen skulle genomföras i enlighet med kommissionens meddelande om markförsäljning¹⁰⁴.

Värdet av liknande regleringar för markomvandling under svenska förhållanden är något oklart. Vi noterar att vissa av förutsättningarna för att åtgärder enligt den tyska ordningen inte ska vara stöd kan vara svåra att med säkerhet leva upp till. Definitionen av sådan ersättning som icke-stöd förutsätter att de ansvariga offentliga aktörerna lyckas skilja värdeökningarna på marken hänförliga till överföringen av allmänna medel från kostnaderna för att förbereda marken och att eventuell överkompensation återkrävs från de företag som får förmåner. Detsamma gäller för de företag som äger mark som omvandlas. Slutligen är det inte alla gånger självklart när försäljning av mark och fastigheter uppfyller kraven i kommissionens meddelande om försäljning av mark och fastigheter som de tyska offentliga aktörerna förbinder sig att leva upp till. Det är alltså oklart om kommissionens beslut ger ökad rättslig säkerhet för de inblandade parterna.

5.4.3.4 Geografisk selektivitet

För en kommun som tillämpar statsstödsreglerna är det också nödvändigt att beakta att en geografisk avgränsning, till exempel kopplad till kommungränsen, kan medföra att en åtgärd är selektiv. Normalt ska en åtgärds selektivitet nämligen bedömas i förhållande till normen på nationell nivå. Det finns dock undantag.¹⁰⁵ För det första ska helt autonoma regioner bedömas utifrån egna normer.¹⁰⁶ En autonom region förutsätts dock vara helt självständig från staten såväl i beslutsfattandet som finansiellt. Det är inte troligt att de svenska kommunerna skulle betraktas som sådana autonoma regioner. För det andra ska myndigheter som levererar icke-utbyt-

¹⁰⁴ COM(2014) 1811 final, punkt 25. Se vidare under rubriken marknadsmässighet vid försäljning av mark och fastigheter ovan.

¹⁰⁵ Se vidare i avsnitt 5.3 i Utkast till kommissionens tillkännagivande om begreppet statligt stöd i enlighet med artikel 107.1 i EUF-fördraget. Utkastet publicerades 2014 för synpunkter genom ett öppet samråd betecknat HT.3639.

¹⁰⁶ Mål C-88/03 Portugal mot kommissionen, REG 2006 I-07115, punkt 58.

bara tjänster mot en avgift inte bedömas i förhållande till andra liknande myndigheter utan selektiviteten ska i stället avgöras i förhållande till den myndighetens kunder. Tribunalen har konstaterat att statsstödsbegreppet skulle utsträckas på ett oproportionerligt sätt om flygplatsavgifters selektivitet skulle bedömas mot andra flygplatser. I målet som avsåg den tyska flygplatsen Lübeck fann tribunalen att en avgift bara var selektiv om enskilda flygbolag gynnades i förhållande till andra bolag som flög till Lübeck.¹⁰⁷

Flygplatser anses inte tillhandahålla en tjänst som är utbytbar med flygplatser på andra orter eftersom varje flygplanssträcka anses vara en relevant marknad. Fastighetsavgifter kan avse avgifter för bygglovsansökningar, vatten och avlopp, sophämtning m.m. När det gäller sådana fastighetsanknutna avgifter som kommuner är behöriga att ta ut bedömer vi att det är möjligt att en enhetlig nivå i kommunen inte skulle betraktas som selektiv i förhållande till avgiftsnivån i andra kommuner av bland annat de skäl som kommissionen tar upp med avseende på flygplatsavgifter.

När det gäller prissättningen av exploateringsavtal och markförsäljningar är det däremot inte troligt att normen kan betraktas som lokal. Kommuner är enligt kommunallagen skyldiga att ta marknadsmässigt betalt för försäljningen av kommunens mark. Även om en svensk kommuns markförsäljningar bara kan användas av de som köper mark i kommunen så påverkar det direkt investeringsbeslut i olika fastigheter utan någon koppling till några kostnader som kräver finansiering via kommunala avgifter. Fastigheter är alltså utbytbara på ett sätt som flygplatser inte är. Tribunalens ovan nämnda avgörande skapar alltså inte någon utvidgad möjlighet för kommuner att bestämma egna lokala normer för prissättningen av fastigheter.

5.4.4 Hotar att snedvrیدا konkurrensen och påverka handeln

En åtgärd är inte stöd i EU-rättslig mening om den inte hotar att snedvrیدا konkurrensen och påverka handeln mellan EU:s medlemsstater. Vi har uppfattat att det finns kommuner som menar att

¹⁰⁷ Dom Lübeck Flughafen, T-461/12, EU:T:2014:758, punkt 53–59. Kommissionen har överklagat tribunalens dom till EU-domstolen C-524/14 P, kommissionen mot Hansesstadt Lübeck.

de inte berörs av EU:s statsstödsregler eftersom kommunala bostadsförsörjningsåtgärder typiskt sett bedrivs på en lokal eller regional bostadsmarknad. Det synsätt ligger i linje med den bedömning som en statlig utredning gjorde inför Sveriges inträde i EU.¹⁰⁸ Det har dock visat sig att det är väldigt få åtgärder som uppfyllt övriga kriterier för statligt stöd och som trots detta inte ansetts påverka handeln inom EU. Detsamma gäller innebörden av begreppet snedvriden konkurrens som i praktiken närmast får betraktas som en följd av att ett företag får en selektiv fördel i förhållande till andra företag. Under denna rubrik belyser vi hur detta rekvisit ska tolkas följt av en underrubrik om kommissionens förordningar om stöd av mindre betydelse som skapar vissa frihetsgrader när det gäller mindre stödbelopp.

För att ett stöd ska anses påverka konkurrensen och samhandeln krävs det att stödet stärker ett företags position i förhållande till dess konkurrenter eller en viss typ av produktion i förhållande till andra sektorer. Stöd som ersätter ett företag för kostnader som det normalt skulle ha fått hantera inom den löpande verksamheten eller som ersätter hela eller delar av kostnaden för en investering anses snedvrida konkurrensen.¹⁰⁹ Tillämpningen av rekvisitet är alltså snarlik tillämpningen av gynnanderekvisitet som beskrivits ovan.¹¹⁰ De flesta varor och tjänster är föremål för handel mellan medlemsstaterna i något led och därför kan nästan all företagsverksamhet eller ekonomisk aktivitet på ett eller annat sätt påverka handeln mellan medlemsstaterna. Att stödmottagaren inte bedriver export eller import av varor eller tjänster inom EU utesluter inte samhandelspåverkan.¹¹¹ Samhandelskriteriet kan uppfyllas genom att företag från andra EU-länder skulle kunna komma att i framtiden erbjuda samma tjänster även om de inte nu är etablerade i Sverige.¹¹²

¹⁰⁸ SOU 1994:2, Kommunerna, landstingen och Europa.

¹⁰⁹ Mål 730/79 Philip Morris mot kommissionen, ECR 1980 2671, punkt 11. Mål C-494/06 P kommissionen mot Italien och WAM, REU 2009 I-3639, punkt 54. Mål T-14/96 BAI mot kommissionen REG 1999 II-139, punkt 78.

¹¹⁰ Jfr mål C-15/98 och 105/99 Italien och Sardegna Lines mot kommissionen REG 2000 I-8877, punkt 66–70.

¹¹¹ Mål C-393/04 Air Liquide REG 2006, I-5293, punkt 34–35.

¹¹² Jfr mål T-177/07 Mediaset mot kommissionen REU 2010 II-2341, punkt 156–157.

En fördjupad undersökning av marknadsstrukturen är inte nödvändig för att avgöra om ett stöd skulle kunna påverka handeln och riskera att snedvrیدا konkurrensen.¹¹³

Enligt domstolens rättspraxis finns det ingen tröskel när det gäller hur små stödbelopp ska vara för att inte påverka konkurrensen¹¹⁴ eller någon procentsats avseende marknadsandelar under vilken handeln mellan medlemsstaterna inte kan anses ha påverkats. Att stödet eller det stödmottagande företaget är relativt litet utesluter inte att handeln och konkurrensen påverkas.¹¹⁵

EU-domstolen har prövat stöd till byggherrar verksamma på den belgiska fastighetsmarknaden. Stödet hade inte anmälts till kommissionen och gavs i form av ett skatteundantag i syfte att säkerställa boende åt svaga grupper. Domstolen uttalade då följande.

Det är i detta sammanhang inte nödvändigt att det gynnade företaget självt deltar i handeln mellan medlemsstaterna. När en medlemsstat beviljar ett stöd till ett företag, kan dess verksamhet inom landet upprätthållas eller öka på grund av detta, vilket leder till att möjligheterna för företag från andra medlemsstater att gå in på denna medlemsstats marknad minskar. Om ett företag som dittills inte deltagit i handeln mellan medlemsstaterna får en stärkt ställning, kan det dessutom leda till att företaget tar sig in på marknaden i en annan medlemsstat. I mål C-203/11 kan det inte uteslutas att de åtgärder som föreskrivs i mark- och fastighetsdecretet förstärker de företags ställning som åtnjuter stödet i förhållande till andra konkurrerande företags ställning i handeln inom unionen. Den fördel i konkurrenshänseende som de berörda aktörerna får genom de beviljade subventionerna kan få som följd att möjligheterna för företag som är etablerade i andra medlemsstater än Kungariket Belgien att gå in på den belgiska marknaden minskar och kan till och med leda till att de berörda belgiska aktörerna lättare tar sig in på andra marknader.¹¹⁶

När det gäller försäljning av mark och fastigheter finns två illustrativa svenska ärenden som till synes rör små lokala svenska marknader men som trots detta ansetts kunna påverka handeln mellan medlemsstaterna. År 2005 beslutade kommissionen att viss försäljning av mark till Konsum Nord utgjorde statligt stöd. Efter att be-

¹¹³ Dom Italien mot kommissionen, C-587/12 P, EU:C:2013:721, punkt 28.

¹¹⁴ Mål T-254/00 Hotel Cipriani mot kommissionen REG 2008 II-3269, punkt 247 och mål T-14/96 BAI mot kommissionen REG 1999 II-139, punkt 77.

¹¹⁵ Mål C-280/00 Altmark trans, REG 2003 I-I-07747 punkt 81. Mål C-113/00 Spanien mot kommissionen, REG 2002, I-7601, punkt 30.

¹¹⁶ Dom Eric Libert, C-197/11 och C-203/11, EU:C:2013:288, punkt 76–78.

slutet upphävts av tribunalen har kommissionen under våren 2013 fattat ett nytt beslut och där funnit att transaktionen inte gynnade Konsum Nord. Avseende samhandelsrekvisitet har det dock inte gjorts någon ny bedömning.

År 2012 beslutade kommissionen att affärstransaktioner mellan ett kommunalt fastighetsbolag i Vänersborg och en lokal fastighetsägare i Vänersborg utgjorde statligt stöd som gynnade den lokala fastighetsägaren. I det fallet hade marken tidigare ägts av företaget Chips som i sin tur ägdes av den norska internationella Orklakoncernen. Den påstådde stödmottagaren invände att hans egen verksamhet inte på något sätt påverkade handeln mellan medlemsstaterna utan var helt lokal till sin natur. I sitt beslut konstaterade dock kommissionen att stödet skulle kunna påverka handeln eftersom fastighetstjänster och fastighetsrelaterade tjänster är föremål för handel och investeringar inom unionen. Kommissionens resonemang återges nedan.

Åtgärden snedvrider eller kan snedvrída konkurrensen och påverka handeln inom unionen och Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (nedan kallad handeln inom EES) i den mening som avses i Europeiska unionens domstols relevanta rättspraxis på området statligt stöd. Som argument för att den selektiva fördel som försäljningen av anläggningen till Hammar medförde inte alls eller endast i obetydlig omfattning påverkade handeln görs det i rapporten från Copenhagen Economics [...] gällande att den fastighetsmarknad där Hammar är verksam är enbart lokal. Den eventuella påverkan på handeln är dock inte beroende av om en viss stödmottagare råkar vara verksam internationellt eller enbart på nationell nivå, utan avgörs snarare av om de varor och tjänster som stödmottagaren bedriver handel med är eller skulle kunna vara föremål för handel inom unionen. Detta kriterium är uppfyllt i detta ärende, eftersom fastighetstjänster och fastighetsrelaterade tjänster är föremål för handel och investeringar inom unionen. Detta faktum bekräftas i föreliggande ärende av det förhållandet att anläggningens tidigare ägare (Chips AB) är ett Finlandsbaserat dotterbolag till Orkla, som är en internationellt verksam koncern. Detta bevisar att det finns ett gränsöverskridande intresse för den berörda tillgången (dvs. anläggningen), som för övrigt inte är en obebyggd tomt utan en anläggning i drift för produktion av djupfrysta livsmedel. Kommissionen anser därför att även om Hammar enbart är verksamt på lokal nivå är företaget verksamt på en marknad där en påverkan på handeln och konkurrensen inom unionen och EES inte kan uteslutas. De argument som Hammar lagt fram är därför ingen anledning för kommissionen

att avvika från sin preliminära bedömning av detta kriterium i beslutet om att inleda förfarandet.¹¹⁷

Kommissionen har dock i flera fall dragit slutsatsen att verksamheten i fråga hade en rent lokal karaktär och därför inte påverkade handeln mellan medlemsstaterna. Det finns inga domar från EU-domstolen där den uttalar sig på liknande sätt.

- Kommissionen ansåg att ett årligt stöd för att bygga och driva en allmän badanläggning i Dorsten, som endast skulle användas av lokalbefolkningen, inte kunde påverka handeln mellan medlemsstaterna.¹¹⁸
- Kapitalanslag som hade till syfte att inrätta anläggningar för relativt små och lokala offentliga sjukhus på Irland, som med en tydlig underkapacitet försåg en lokal marknad med sjukhus-tjänster, kunde inte dra till sig investeringar eller patienter från andra medlemsstater och påverkade inte handeln mellan medlemsstaterna.¹¹⁹
- Stöd till lokala föreningar för godstransporter på väg, för att de skulle bygga kommunala serviceområden för sina medlemmar, kunde inte påverka handeln mellan medlemsstaterna, eftersom de enbart skulle användas lokalt.¹²⁰
- Begränsade stöd till lokala museer på Sardinien ansågs inte påverka handeln mellan medlemsstaterna eftersom andra medlemsstaters invånare sannolikt inte åkte över gränsen för att besöka dessa museer.¹²¹
- Finansiering av en dagstidningsutgivare på Madeira ansågs inte påverka handeln eftersom ingen av de båda dagstidningarna på Madeira ägdes av företag från andra medlemsstater eller bedrev

¹¹⁷ COM(2012) 546 final, av den 08.02.2012, om SA.28809 Hammar, punkt 35.

¹¹⁸ KOM(2001) 285046 slutlig, av den 12.01.2001, om N258/2000 Freizeitbad Dorsten, punkt 16.

¹¹⁹ KOM(2002) 608 slutlig, av den 27.02.2002, om N543/2001 kapitaltillskott till Irländska sjukhus, punkt 4.

¹²⁰ KOM(2002) 2610 slutlig, av den 17.07.2002, om NN29/2002 lokala transporter på Teneriffa, punkt 13.

¹²¹ KOM(2004) 317 slutlig, av den 18.02.2004, om N630/2003 lokala museum, punkt 3.

verksamhet på någon marknad där företag från andra medlemsstater konkurrerade.¹²²

- En nederländsk kommuns försäljning av mark som gynnade en ridskola ansågs inte påverka handeln eftersom ridskolan hade en så tydlig lokal karaktär.¹²³

5.4.4.1 Förordningarna om stöd av mindre betydelse

För att kunna inrikta kommissionens arbete på mer konkurrensnedvidande stöd har medlemsstaterna och kommissionen beslutat om förordningar som förklarar att vissa typer av åtgärder inte påverkar handeln och konkurrensen i en utsträckning som uppfyller kriterierna i artikel 107.1 i EUF-fördraget. Av betydelse för bostadspolitiken är dels den allmänna förordningen om stöd av mindre betydelse¹²⁴, dels förordningen om stöd av mindre betydelse för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse¹²⁵. Vi förklarar vad som kan vara en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse och därtill relaterade begrepp under rubrik 5.5 och förordningen beskrivs i avsnitt 5.5.4.

Ett företag som tar emot statligt stöd vill troligen veta om pengarna kommer att behöva återbetalas. Mot bakgrund av det vida stödbegreppet skapar de båda förordningarna om stöd av mindre betydelse en rättssäker form för mindre stödbelopp. Förordningarna ställer dock upp vissa krav för att förhindra missbruk och främja transparens i stödgivningen.

Den allmänna förordningen omfattar stödbelopp som under en treårsperiod inte överstiger 200 000 euro som inte anses påverka handeln mellan medlemsstaterna och som därför inte behöver anmälas till kommissionen. Förordningen ställer upp ett flertal krav som såväl medlemsstaten som stödmottagaren måste uppfylla, däribland transparens rörande stödbeloppet och effektiva kontrollmekanismer. Medlemsstaterna kan därmed lämna stöd som uppgår

¹²² COM(2012) 7542 final, av den 07.11.2012, om SA.33243.

¹²³ COM(2012) 7541 final, av den 07.11.2012, om SA.34404.

¹²⁴ Kommissionens förordning (EU) nr 1407/2013 av den 18 december 2013 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse.

¹²⁵ Kommissionens förordning (EU) nr 360/2012 av den 25 april 2012 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse som beviljas företag som tillhandahåller tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

till mindre belopp så länge stödet är förenligt med villkoren i kommissionens förordning om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i EUF-fördraget på stöd av mindre betydelse. Vissa typer av stöd som antingen är svåra att kvantifiera eller som avser vissa undantagna verksamheter utesluts dock från tillämpningsområdet. Exempelvis kan kapitaltillskott där stödelementet förutsätter en riskbedömning inte betraktas som stöd av mindre betydelse.¹²⁶

Om en medlemsstat har för avsikt att bevilja ett företag stöd av mindre betydelse i enlighet med denna förordning, ska medlemsstaten skriftligen underrätta företaget om det planerade stödbeloppet (uttryckt som bruttobidragsekvivalent) och om stödets karaktär av stöd av mindre betydelse genom att uttryckligen hänvisa till denna förordning. [...] Innan medlemsstaten beviljar stödet ska den från det berörda företaget få en skriftlig redogörelse eller en redogörelse i elektronisk form för allt annat stöd av mindre betydelse enligt denna förordning eller andra förordningar om stöd av mindre betydelse som mottagits under de två föregående beskattningsåren och det innevarande beskattningsåret.¹²⁷

Tribunalen har klargjort att olagligt stöd inte ska reduceras med det takbelopp som anges i förordningen om stöd av mindre betydelse. Det är bara sådant stöd som i sin helhet uppfyller kraven i förordningen som omfattas av undantaget från genomförandeförbudet.¹²⁸

Från ett EU-rättsligt perspektiv är det även viktigt att känna till att förordningen inte föregriper EU-domstolens tolkning av rekvisiten i artikel 107. Det innebär att förordningen inte kan tolkas motsatsvis, dvs. även åtgärder som inte uppfyller villkoren i förordningen kan falla utanför det EU-rättsliga statsstödsbegreppet. Mot bakgrund av det vida konkurrens- och samhandelskriteriet är det dock svårt att få någon rättslig klarhet och förutsägbarhet för stödmottagaren beträffande vilka stöd som inte uppfyller samhandelskriteriet på annat sätt än genom att uppfylla villkoren i förordningen.

¹²⁶ Kommissionens förordning (EU) nr 1407/2013 av den 18 december 2013 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse.

¹²⁷ Artikel 6 och skäl 22 i ingressen kommissionens förordning (EU) nr 1407/2013.

¹²⁸ Mål T-394, 408, 453 och 454/08 Regione autonoma della Sardegna m.fl. mot kommissionen, REU 2011 II-06255, punkt 307–310.

5.5 Tjänster av allmänt intresse

Enligt våra direktiv ska vi särskilt utreda förutsättningarna för att tillämpa statsstödsreglerna om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Med Lissabonfördraget har också begreppet *tjänster av allmänt intresse*, dvs. även innefattande sådan verksamhet som inte omfattas av företagsbegreppet som vi redogjort för ovan, blivit en del av EU:s primärrätt genom att ha tagits upp i protokoll 26 till EUF-fördraget.¹²⁹

5.5.1 EU:s primärrättsliga bestämmelser

Artikel 14 i EUF-fördraget stadgar följande:

Utan att det påverkar tillämpningen av artikel 4 i fördraget om Europeiska unionen och artiklarna 93, 106 och 107 i det här fördraget och med beaktande av den betydelse som tjänster av allmänt ekonomiskt intresse har för unionens gemensamma värderingar och den roll som dessa tjänster spelar när det gäller att främja social och territoriell sammanhållning, ska unionen och medlemsstaterna, var och en inom ramen för sina respektive befogenheter och inom fördragets tillämpningsområde, sörja för att sådana tjänster utförs på grundval av principer och villkor, särskilt ekonomiska och finansiella, som gör det möjligt för dem att fullgöra sina uppgifter. Europaparlamentet och rådet ska genom förordningar i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet fastställa dessa principer och villkor, utan att det påverkar medlemsstaternas befogenheter att i överensstämmelse med fördragen tillhandahålla, beställa och finansiera sådana tjänster.

I artikel 106.2 anges att EUF-fördragets konkurrens- och statsstödsregler även är tillämpliga beträffande dessa tjänster så länge som reglerna inte hindrar att tjänsterna utförs:

Företag som anförtröts att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse eller som har karaktären av fiskala monopol ska vara underkastade reglerna i fördragen, särskilt konkurrensreglerna, i den mån tillämpningen av dessa regler inte rättsligt eller i praktiken hindrar att de särskilda uppgifter som tilldelats dem fullgörs. Utvecklingen av handeln får inte påverkas i en omfattning som strider mot unionens intresse.

¹²⁹ Hettne, EU, lokala marknader och allmänintresset, Europapolitisk analys, Sieps 2011:3.

Till EUF-fördraget finns ett protokoll (nr 26) om tjänster av allmänt intresse. I dess artikel 1 anges följande.

Unionens gemensamma värden i fråga om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse i den mening som avses i artikel 14 i fördraget om Europeiska unionens funktionsätt inbegriper särskilt

- nationella, regionala och lokala myndigheters avgörande roll och stora handlingsutrymme när det gäller att tillhandahålla, beställa och organisera tjänster av allmänt ekonomiskt intresse så nära användarnas behov som möjligt,
- mångfalden av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse och de skillnader i användarnas behov och preferenser som olika geografiska, sociala eller kulturella förhållanden kan leda till,
- en hög nivå av kvalitet, säkerhet och överkomlighet, likabehandling samt främjande av allmän tillgång och användarnas rättigheter.

I protokollet finns också en artikel 2 som erkänner att bestämmelserna i fördragen inte på något sätt ska påverka medlemsstaternas behörighet att tillhandahålla, beställa och organisera tjänster av *allmänt intresse* som inte är av ekonomisk natur. Emellertid kan vissa av EUF-fördragets principer bli tillämpliga på sådana tjänster som principen om icke-diskriminering.¹³⁰

Artikel 36 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (rättighetsstadgan) anger följande.

Tillgång till tjänster av allmänt ekonomiskt intresse

Unionen ska för att främja social och territoriell sammanhållning i unionen erkänna och respektera den tillgång till tjänster av allmänt ekonomiskt intresse som föreskrivs i nationell lagstiftning och praxis i enlighet med fördragen.

Artikel 14 i EUF-fördraget är inte en kompletterande statsstödsbestämmelse eller något tillägg till artikel 106 i EUF-fördraget. I stället innehåller artikel 14 i EUF-fördraget en möjlighet för rådet och parlamentet att reglera principer och villkor för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Bestämmelsen utvidgar såtillvida EU:s kompetens i förhållande till medlemsstaternas självbestämmande när det gäller att definiera tjänster av allmänt ekonomiskt intresse men bestämmelsen innebär inte något undantag från genom-

¹³⁰ Se artikel 18 i EUF-fördraget och Madell Tjänster av allmänt intresse – ett svenskt perspektiv, Sieps 2011:8, s. 27 och 46.

förändförbudet eller någon förändring av villkoren för kommissionens prövning av ett stöds förenlighet med EUF-fördraget.

Trots ändringarna i Lissabonfördraget är det fortfarande enbart artikel 106.2 i EUF-fördraget som har betydelse för hur ersättning för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse förhåller sig till EU:s statsstödsregler. Protokollet kan sägas redovisa unionens syn på tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Här erkänns bl.a. subsidiaritetsprincipen¹³¹ och de regionala och lokala myndigheterna lyfts fram. Stadgan ger rättigheter till EU-medborgarna samt uttrycker en balans mellan unionen och dess medlemsstater i frågan. Den lyfter också fram den sociala dimensionen av EU-samarbetet. Hur erkännandet av den sociala dimensionen och medborgarnas rättigheter kan komma att påverka kommissionens och domstolens tillämpning av EUF-fördragets bestämmelser och därigenom rättsutveckling är det dock ännu inte möjligt att uttala sig om.¹³²

5.5.2 Innebörden av begreppen

Innebörden av begreppen definieras alltså inte genom EUF-fördraget eftersom själva definitionen av vad som är ett allmänt intresse i enlighet med subsidiaritetsprincipen utgör medlemsstaternas kompetensområde. Begreppet *tjänster av allmänt ekonomiskt intresse* har funnits med sedan EU-samarbetet startade på 1950-talet och relaterar enligt Hettne till vad som i ett europeiskt perspektiv kan ses som *allmännyttigt*. Madell relaterar begreppet i svensk kontext till *välfärdstjänster* eller *public service*.¹³³

Frågan om vad som kan vara tjänster av allmänt och allmänt ekonomiskt intresse och under vilka förutsättningar stöd till sådan verksamhet är eller kan förklaras förenlig med fördraget beskrivs i detta kapitel.

Ett anknyttande begrepp med betydelse för statsstödsstillämpningen i den svenska bostadssektorn är sociala tjänster av allmänt

¹³¹ Av artikel 5.3 i EU-fördraget framgår bl.a. att enligt *subsidiaritetsprincipen* ska unionen på de områden där den inte har exklusiv befogenhet vidta en åtgärd endast om och i den mån som målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna, vare sig på central nivå eller på regional och lokal nivå, och därför, på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar, bättre kan uppnås på unionsnivå.

¹³² Wehlander, *Who Is Afraid of SGEI*, Umeå Universitet (2015).

¹³³ Madell, *Tjänster av allmänt intresse – ett svenskt perspektiv*, Sieps 2011:8, s. 10 ff.

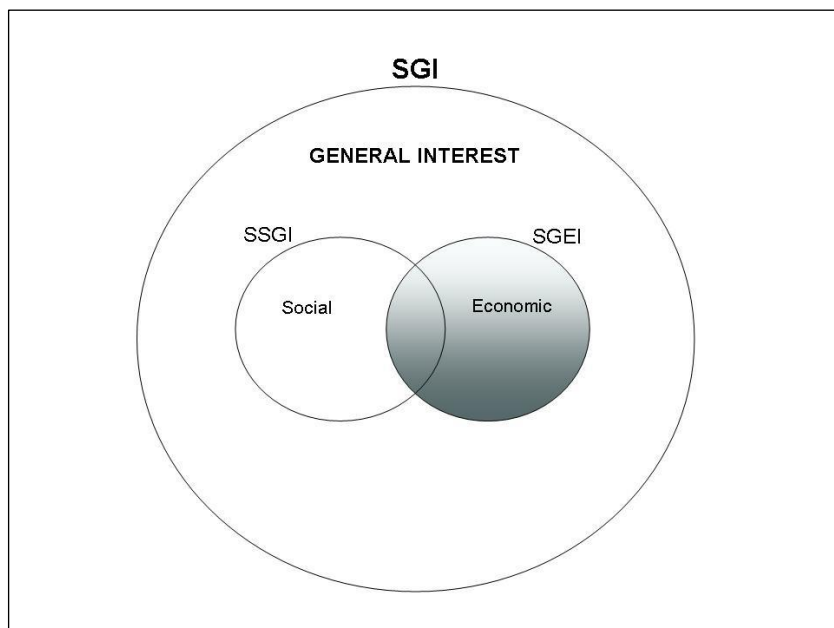
intresse. Även dessa kan vara tjänster av ekonomisk eller icke-ekonomisk art.¹³⁴ Kommissionen menar att dessa tjänster skiljer sig från andra tjänster av allmänt intresse genom att bland annat vara starkt kopplade till individen, vilket också gör att lokala myndigheter spelar en viktig roll i tillhandahållandet av dem och för att uppnå en social sammanhållning i Europa. Förutom rena vårdtjänster menar kommissionen att dels lagstadgade och kompletterande sociala trygghetssystem som rör hälsa, åldrande, olyckor i arbetet, arbetslöshet, pension och funktionshinder, dels andra viktiga tjänster som tillhandahålls direkt till individen är att se som sociala tjänster av allmänt intresse. De senare består för det första av hjälp till personer i en svår livs- eller krissituation (t.ex. orsakad av skuldsättning, arbetslöshet, drogberoende eller skilsmässa). För det andra består de av verksamhet för att se till att de berörda personerna åter kan integreras i samhället (rehabilitering, språkutbildning för invandrare) och framför allt på arbetsmarknaden (arbetsträning och återintegrering). Dessa tjänster är ett komplement och stöd för familjer, särskilt för att ta hand om de yngsta och äldsta samhällsmedborgarna. För det tredje ingår i dessa tjänster åtgärder som syftar till integration av personer med långvariga hälsoproblem eller funktionshinder. För det fjärde ingår också subventionerade bostäder för socialt svagare medborgare och grupper. I vissa tjänster kan givetvis alla dessa fyra dimensioner ingå.¹³⁵

Bilden nedan illustrerar hur begreppen förhåller sig till varandra. En tjänst som klassificeras som ekonomisk är en sådan tjänst som omfattas av det EU-rättsliga företagsbegreppet (se ovan under rubriken 5.3.1) och som därmed kan omfattas av EU:s konkurrens- och statsstödsregler. Tillhandahållande av sociala bostäder ligger alltså i det mittersta området som träffas av samtliga cirklar i bilden.

¹³⁴ Madell, Tjänster av allmänt intresse – ett svenskt perspektiv, Sieps 2011:8 s. 48 ff.

¹³⁵ Meddelande från kommissionen om genomförande av gemenskapens Lissabonprogram: Sociala tjänster av allmänt intresse i Europeiska unionen, KOM(2006) 177 slutlig, 26.4.2006.

Figur 5.1 Förhållandet mellan tjänster av allmänt intresse (SGI), sociala tjänster av allmänt intresse och tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (SGEI)



Källa: Kommissionens vägledning om SGEI, s. 24.

Begreppet tjänster av allmänt ekonomiskt intresse används i artiklarna 14 och 106.2 i EUF-fördraget, samt i protokoll nr 26 som åtföljer EU:s fördrag. I kommissionens s.k. kvalitetsram¹³⁶ förtydligas att tjänster av allmänt ekonomiskt intresse är ekonomisk verksamhet vars resultat är till övergripande allmän nytta och som marknaden inte skulle tillhandahålla utan offentligt ingripande eller endast på andra villkor vad avser kvalitet, säkerhet, överkomlighet, likabehandling och allmän tillgång.

Domstolen har fastställt att tjänster av allmänt ekonomiskt intresse är tjänster som har särskild karaktär i förhållande till annan ekonomisk verksamhet.¹³⁷ Men tribunalen har konstaterat att med-

¹³⁶ En kvalitetsram för tjänster av allmänt intresse i Europa, KOM(2011) 900 slutlig av den 20 december 2011.

¹³⁷ Mål C-179/90 *Merci convenzionali porto di Genova*, ECR 1991 I-5889, punkt 27 och mål C-242/95 *GT-Link A/S*, REG 1997 I-04449, punkt 53 och i mål C-266/96 *Corsica Ferries France SA*, REG 1998 I-03949, punkt 45.

lemsstaterna har ”ett omfattande utrymme för skönsmässig bedömning”¹³⁸ när det gäller att definiera vad som är en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse.

Kommissionen anser inte att det är lämpligt att koppla särskilda skyldigheter för allmännyttiga tjänster till en tjänst om andra aktörer på marknaden, som inte har tilldelats ett uppdrag att tillhandahålla en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse, redan tillhandahåller eller kan tillhandahålla liknande tjänster på ett tillfredsställande sätt och enligt villkor som överensstämmer med allmänhetens intresse. Det kan handla om villkor i fråga om pris, objektiva kvalitetsegenskaper, kontinuitet och tillgång till tjänsten. Det är därför viktigt att egenskaperna för tjänsten i fråga tydligt specificeras, särskilt villkoren för tillhandahållandet och dess målgrupp. Att en tjänst redan tillhandahålls på marknaden utesluter inte att tjänsten definieras som en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse om marknaden inte kan tillhandahålla tjänsten till den kvalitetsnivå eller det pris som medlemsstatens myndigheter anser ligga i allmänhetens intresse (exempelvis för att transportkostnader för kollektivtrafik är för höga för familjer med låg inkomst). Tjänsten måste erbjudas på en icke-diskriminerande grund, dvs. avgränsningar beträffande vilka som är berättigade till tjänsten måste vara objektivt motiverade.¹³⁹

Kommissionens förhållningssätt har stöd i domstolens rättspraxis. Enligt tribunalen är ett marknadsmisslyckande nödvändigt för att kvalificera en aktivitet som en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse. Tribunalen har vidare konstaterat att begreppet marknadsmisslyckande, till skillnad från definitionen av vad som är allmännyttigt som ankommer på medlemsstaterna, är ett objektivt begrepp som är beroende av de faktiska marknadsförhållandena. I det aktuella fallet som rörde franskt höghastighetsbredband utgjordes marknadsmisslyckandet av ett för lågt utbud av tjänsten. En annan intressant aspekt var att tjänsten fick täcka både olönsamma och lönsamma områden eftersom intäkterna från de lönsamma områ-

¹³⁸ Mål T-289/03 BUPA mot kommissionen, REG 2008 II-00081, punkt 166.

¹³⁹ SWD(2013) 53 final 2 av den 29 april 2013, Vägledning om hur Europeiska unionens bestämmelser om statligt stöd, offentlig upphandling och den inre marknaden ska tillämpas på tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, särskilt sociala tjänster av allmänt intresse (kommissionens vägledning om SGEI).

dena kunde betraktas som en del av ersättningen för kostnaderna för de olönsamma områdena.¹⁴⁰

Nedan ges ett antal exempel på tjänster som EU-domstolen i de aktuella fallen har bedömt vara tjänster av allmänt ekonomiskt intresse:

- att sända TV-tjänster (mål 155/73 Sacchi),
- att sköta olönsamma transportsträckor (mål 66/86 Ahmed Saeed),
- rekryteringstjänster (mål C-41/90 Höfner och Elser),
- basutbudet av posttjänster (mål C-320/91 Corbeau),
- driften av det offentliga nationella elnätet (mål C-393/92 Almelo),
- driften av ett system för tilläggspension (mål C-115/97 Albany),
- hamntjänster som utfördes för att skydda allmänheten (C-266/96 Corsica Ferries France),
- avfallshantering som utfördes av miljöhänsyn (C-209/98 Syndhaven Stern).

Som nämnts ovan begränsas EU-domstolens och kommissionens kontroll av medlemsstaternas möjlighet att definiera något som ett allmänt intresse till en kontroll av uppenbart felaktiga bedömningar och kontroll av EU:s regler på områden där tillämpningen harmoniserats.¹⁴¹

Enligt tribunalen ska åtgärden ha vidtagits av en offentlig myndighet och uppdraget ska vara samhällsomfattande och obligatoriskt till sin karaktär. Vidare måste medlemsstaten ange skälen till att den anser att den aktuella tjänsten, på grund av sin särskilda karaktär, förtjänar att betecknas som en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse och särskiljas från annan ekonomisk verksamhet.¹⁴² Begreppet samhällsomfattande hindrar inte att tjänsten kan riktas till ett visst geografiskt eller materiellt tillämpningsområde eller att den riktas till en relativt begränsad grupp av användare.¹⁴³ Begrep-

¹⁴⁰ Dom *Colt Telecom mot kommissionen*, T-79/10, EU:T:2013:463, p. 150, 158 och 186.

¹⁴¹ Såsom skett beträffande postmarknaden, telekomsektorn, kollektivtrafiksektorn och beträffande vissa flyglinjer m.m.

¹⁴² Mål T-289/03 *BUPA mot kommissionen*, REG 2008 II-00081, punkt 172.

¹⁴³ Mål T-289/03, punkt 187.

pet obligatorisk innebär att den som tilldelats uppdraget måste ha en skyldighet att utföra det. En sådan skyldighet föreligger om den som tillhandahåller tjänsten är skyldig att ingå avtal på oförändrade villkor utan att kunna avvisa den andra avtalsparten.¹⁴⁴

Kommissionen har fattat ett par beslut som avser hur olika medlemsstater valt att ge stöd till företag som tillhandahåller bostäder till förmån för socialt utsatta grupper. I dessa beslut uttalar kommissionen att stöd till bostäder som ges av sociala skäl är ett legitimt intresse som om det är korrekt definierat kan utgöra en rättslig grund för stöd som kommissionen kan godta. Det första ärendet som kommissionen prövade gällde stöd till bostäder som ideella organisationer och kommuner på Irland tillhandahöll till de hushåll som hade de sämsta förutsättningarna. Bland annat kunde hushåll som inte kunde få bostadslån vända sig till kommunerna för att få tillgång till bostäder med lägre hyror.¹⁴⁵

EU-domstolen har konstaterat att det inte kan uteslutas att tillhandahållandet av subventionerade bostäder kan kvalificeras som en allmännyttig tjänst. Att den sociala rättigheten ges via allmännyttiga bolag och inte direkt till enskilda påverkar inte bedömningen av om tjänsten är allmännyttig.¹⁴⁶

Nedan ges exempel på vad som enligt EU-domstolen eller kommissionen varit uppenbart felaktiga bedömningar av vad som är tjänster av allmänt intresse.

- Hamnverksamhet, dvs. lastning, lossning, omlastning, förvaring och flyttning av varor i nationella hamnar, har inte nödvändigtvis ett allmänt ekonomiskt intresse av särskild karaktär i jämförelse med det allmänna ekonomiska intresset i annan ekonomisk verksamhet.¹⁴⁷
- Att inkludera verksamhet som består av reklam, e-handel, teleshopping, användning av betalsamtalsnummer i kommersiella pris-

¹⁴⁴ Mål T-289/03, punkt 190.

¹⁴⁵ KOM(2004) 2205 slutlig, av den 30.06.2004 om stöd nr N89/2004 – Irland – Garanti till förmån för Housing Finance Agency (HFA), Stödordning för socialbostäder finansierad av HFA, punkt 49.

¹⁴⁶ Dom Eric Libert, C-197/11 och C-203/11, EU:C:2013:288, punkt 88.

¹⁴⁷ Mål C-179/90, *Merci convenzionali porto di Genova*, REG 1991 I-5889, punkt 27, mål C-mål C-242/95 *GT-Link* REG 1997 I-4449, punkt 53 och de förenade målen C-34/01 till C-38/01 *Enirisorse*, REG 2003, s. I-14243, punkterna 33–34.

tävlingar, sponsring eller marknadsföring i audiovisuella offentliga tjänster.¹⁴⁸

- Bortskaffande av djurkadaver som endast är av intresse för de ekonomiska aktörer som tjänar på det. Dessa aktörer ska själva stå för kostnaderna för att bortskaffa det avfall de själva har orsakat (enligt principen ”den som förorenar betalar”).¹⁴⁹
- Bredband begränsat till företagsanläggningar, som alltså inte gynnar befolkningen i stort.¹⁵⁰

Om innehållet i en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse – dvs. skyldigheten att tillhandahålla offentliga tjänster – är tydligt definierat behöver inte tjänsten betecknas som en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse för att reglerna ska vara tillämpliga. Detsamma gäller för begreppet sociala tjänster av allmänt intresse av ekonomisk natur. En svensk ordning för ersättning i syfte att trygga bostadsförsörjningen för utsatta grupper behöver alltså inte klassificeras som ersättning för subventionerade bostäder (”social housing”, sociala bostäder). Det skulle vara tillräckligt att åtgärden objektivt sett har en sådan social målsättning om den också utformats i enlighet med denna målsättning.

Det regelverk som kommissionen beslutat om avseende tillämpningen av EU:s statsstödsregler på ersättning för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, som beskrivs nedan, föreskriver dock sedan 2011 att de nationella besluten ska hänvisa till den rättsliga grunden för stödets förenlighet med EUF-fördraget, såsom kommissionens förordning eller beslut avseende stöd till tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

I kommissionens preliminära bedömning av Nederländernas stöd till vissa bostadsbolag med verksamhet inriktad mot svaga grupper ansåg kommissionen att det uppdrag som dessa s.k. wocos hade inte skilde sig tillräckligt från marknaden i övrigt för att utgöra en tjänst

¹⁴⁸ Meddelande från kommissionen om tillämpningen av reglerna om statligt stöd på radio och tv i allmänhetens tjänst, EUT C 257, 27.10.2009, s. 1.

¹⁴⁹ COM(2012) 2557 final, av den 25.04.2012, statligt stöd SA.25051 – Tyskland – Zweckverband Tierkörperbeseitigung. Se även mål C-126/01 Ministère de l’Economie, des Finances et de l’Industrie mot GEMO, REG 2003 I-13769.

¹⁵⁰ KOM(2007) 3235 slutligt, av den 10.07.2007, om stöd N890/2006, Aide du Sicoval pour un réseau de très haut débit och KOM(2006) 436 slutligt, av den 8.3.2006, om statligt stöd N284/2005 – Irland – Regional Broadband Programme: Metropolitan Area Networks.

av allmänt ekonomiskt intresse. Efter att Nederländerna hade definierat och anpassat villkoren för verksamheten fann dock kommissionen att bostäderna som då till 90 procent skulle erbjudas till de 43 procent av landets befolkning med lägst inkomst (inkomster under 33 000 euro) utgjorde tjänster av allmänt ekonomiskt intresse som omfattades av begreppet socialt boende (social housing). I kommissionens beslut om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse har socialt boende en självständig betydelse.¹⁵¹ Stödet riktades alltså mot betalningssvaga grupper, hyrorna fick inte överstiga en viss maximal nivå och verksamheten och var även reglerad på andra sätt. Kommissionen ansåg därmed att verksamheten skiljde sig från annan ekonomisk bostadsverksamhet. Det bör dock noteras att begreppet socialt boende är ett smalare begrepp än begreppet tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, se bilden ovan.

Eftersom såväl begreppet tjänster av allmänt ekonomiskt intresse som begreppet ”social housing” används för att definiera ett undantag från genomförandeförbudet som ger upphov till rättigheter för enskilda ska begreppen tolkas restriktivt.¹⁵²

Hösten 2014 höjde Nederländerna inkomstgränsen till 38 000 euro. Kommissionen har inte gjort någon ny prövning mot bakgrund av denna förändring eftersom kommissionens beslut om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse bygger på att medlemsstaterna själva kan beslut om tillämpningen av regelverket så länge som det inte är fråga om en uppenbart felaktig bedömning. Vi har ingen uppgift om hur stor andel av den nederländska befolkningen som omfattas av det nya gränsvärdet för lägsta tillåtna inkomst.

Varken EU-domstolen eller tribunalen har prövat gränserna för vad som kan vara tjänster av allmänt ekonomiskt intresse på bostadsområdet. Det har däremot EU-domstolens motsvarighet för EES-området – EFTA-domstolen – gjort i två olika mål avseende det norska och det isländska systemet för att säkerställa bostäder åt alla. Eftersom EFTA-domstolen har att pröva motsvarande regel-

¹⁵¹ KOM(2009) 9963 slutlig, av den 15.12.2009, om E 2/2005 and N642/2009 The Netherlands Existing and special project aid to housing corporations. Beslutet behandlas under rubrik 5.7.5.1.

¹⁵² Mål 127/73 BRT SABAM, ECR 1974 313, punkt 19, mål C-242/95 GT-Link REG 1997 I-4449, punkt 50, mål C-157/94 kommissionen mot Nederländerna REG 1997 I-5699, punkt 37.

verk¹⁵³ och det finns ett nära samarbete mellan EFTA:s och EU:s institutioner finns det skäl att även beakta dessa bedömningar.

EFTA-domstolen har uttalat sig om såväl det norska systemet för att erbjuda lån för att finansiera egenägt boende (Husbanken) som dess isländska motsvarigheten (HHF). Husbanken ansågs ha ett definierat uppdrag som omfattades av EFTA-fördragets motsvarighet till artikel 106.2 i EUF-fördraget men beträffande HHF ansåg EFTA-domstolen att det fanns anledning att ifrågasätta om tjänsten var tillräckligt avgränsad.

Med avseende på den norska Husbanken skrev domstolen att lånesystemet var begränsat till vissa typer av hus (som inte är större än 120 kvadratmeter per person), vård- och omsorgslokaler och projekt för förnyelse av stadsmiljön, särskilda behov hos definierade befolkningsgrupper och liknande. Systemet får tillämpas i hela Norge inklusive i glest befolkade områden där tillgångarnas värdering troligen skiljer sig mot mer tätbefolkade områden. Baserat på detta och utifrån att systemet i princip är tillgängligt för alla utan diskriminering var det enligt EFTA-domstolen inte fråga om en uppenbart felaktig bedömning när tjänsterna klassificerades som tjänster av allmänt ekonomiskt intresse som skiljer sig från andra ekonomiska tjänster på ett sådant sätt som avses i artikel 106.2 i EUF-fördraget.¹⁵⁴

I målet om det isländska systemet resonerade EFTA-domstolen om att lånen i princip medgav statsstödd finansiering av vilket hus som helst oavsett värde eller storlek. Stödet avgränsades inte till att hjälpa en genomsnittlig ("average") medborgare att finansiera sin bostad. Domstolen fann att kommissionens motsvarighet inom EFTA-samarbetet, ESA, borde ha inlett ett formellt granskningsförfarande motsvarande förfarandet i artikel 108.2 i EUF-fördraget.¹⁵⁵

Sammanfattningsvis finns det alltså en gräns för hur omfattande en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse kan vara på bostadsområdet om stödet ska kunna anses förenligt med EUF-fördraget. Gränsen behöver dock inte nödvändigtvis kopplas till inkomstnivåer utan skulle även kunna motiveras av olika villkor i geogra-

¹⁵³ EES-avtalet omfattar i princip samma statsstödsregler som EUF-fördraget och kommissionens motsvarighet ESA beslutar regelmässigt om likalydande rättsakter som de som kommissionen antar.

¹⁵⁴ EFTA-domstolens dom den 3 mars 1999, E-4/97, punkt 48–50.

¹⁵⁵ EFTA-domstolens dom den 7 april 2007, E -9/04, punkt 79.

fiskt avgränsade områden, exempelvis för svaga bostadsmarknader. Den enda klara förutsättningen är att det måste vara fråga om tjänster som marknaden annars inte skulle erbjuda till villkor som samhället betraktar som acceptabla.

5.5.3 Altmarkkriterierna

Ersättning för allmännyttiga tjänster är i grunden en transaktionsform för en viss typ av tjänst. Mot bakgrund av att EUF-fördragets tillämpning inte får hindra utförandet av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (artikel 106 i EUF-fördraget) har denna typ av transaktioner gett upphov till specifika statsstödsregler. Under denna rubrik behandlar vi enbart frågan om när sådan ersättning anses gynna mottagaren i EUF-fördragets mening, jämför principen om marknadsmässighet som beskrivits ovan. Förutsättningarna för att sådan ersättning ska vara förenlig med EUF-fördragets behandlas senare i detta kapitel.

När det allmänna ersätter företag för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse kan det vara fråga om statligt stöd. Fram till 2003 var rättsläget rörande denna principiella fråga ännu oklart.

I ett förhandsavgörande i målet Altmark som avsåg ersättning för viss kollektiv busstrafik fann EU-domstolen 2003 att ersättning för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse inte gynnar utföraren om fyra kumulativa kriterier är uppfyllda (Altmarkkriterierna).¹⁵⁶

1. Det företag som får stöd ska faktiskt ha ålagts skyldigheten att tillhandahålla allmännyttiga tjänster, och dessa skyldigheter ska vara klart definierade.¹⁵⁷
2. Metoderna för att beräkna ersättningen ska vara fastställda i förväg på ett objektivt och öppet sätt.¹⁵⁸
3. Ersättningen får inte vara större än vad som är nödvändigt för att täcka hela eller delar av de kostnader som har uppkommit i samband med skyldigheterna att tillhandahålla allmännyttiga

¹⁵⁶ Mål C-280/00 Altmark trans, REG 2003 I-I-07747.

¹⁵⁷ Mål C-280/00 Altmark trans, REG 2003 I-I-07747, punkt 95.

¹⁵⁸ Mål C-280/00, punkt 95.

tjänster, med hänsyn till de intäkter som har erhållits och till en rimlig vinst.¹⁵⁹

4. Om det företag som ges ansvaret för att tillhandahålla de allmännyttiga tjänsterna i ett specifikt fall inte har valts ut efter ett offentligt upphandlingsförfarande, *som gör det möjligt att välja den anbudsgivare som kan tillhandahålla dessa tjänster till den lägsta kostnaden för det allmänna*, [egen kursivering se noten] ska storleken av den nödvändiga ersättningen fastställas på grundval av en undersökning av vilka kostnader som ett genomsnittligt och välskött företag med lämplig utrustning skulle ha haft.¹⁶⁰

Altmarkkriterierna kan även tillämpas på bostadsområdet vilket framgår av EU-domstolens dom i ett mål om belgiska åtgärder till förmån för allmännyttiga bostadsbolag. EU-domstolen konstaterade i målet att Altmarkkriterierna måste vara uppfyllda för att ersättning till förmån för sociala bostäder inte ska utgöra stöd.¹⁶¹

Tribunalen har utvecklat hur Altmarkkriterierna ska tolkas i andra sammanhang. Tribunalen anser att det är syftet med respektive rekvisit som ska beaktas vid en prövning, i vart fall när omständigheterna väsentligt skiljer sig från omständigheterna i målet Altmark. Det bör dock beaktas att det överklagade kommissionsbeslutet som tribunalen upprätthöll hade fattats före domstolens dom i målet Altmark.¹⁶²

Kommissionen har tillämpat Altmarkkriterierna på ett restriktivt sätt, i synnerhet när det gäller det fjärde kriteriet. Det finns därför få fall där kommissionen konstaterat att ersättning för allmännyttiga tjänster inte utgör statligt stöd.¹⁶³

¹⁵⁹ Mål C-280/00, punkt 95.

¹⁶⁰ Mål C-280/00, punkt 93. Att jämföra med domslutet och punkt 95 där bisatsen ”som gör det möjligt att välja den anbudsgivare som kan tillhandahålla dessa tjänster till den lägsta kostnaden för det allmänna” inte längre finns med utan där det enbart hänvisas till ett offentligt upphandlingsförfarande. Se även Sanchez. A The Commission’s Modernisation Agenda for Procurement and SGEI, publicerat i Szyszczak, E, Financing Services of General Economic Interest [2013].

¹⁶¹ Dom Eric Libert, C-197/11 och C-203/11, EU:C:2013:288, punkt 84–92.

¹⁶² Mål T-289/03 BUPA mot kommissionen, REG 2008 II-00081, punkt 204, 214, 237 och 249.

¹⁶³ KOM(2003)4488 slutlig, av den 16.12.2003, om stöd nr N475/2003 – Irland – Allmännyttig skyldighet i fråga om ny elkapacitet för att garantera försörjningstryggheten, punkt 8. KOM(2004) 4343 slutlig, av den 16.11.2004, om stöd nr N381/2004 – Frankrike – Höghastighetsnät för telekommunikation i Pyrénées-Atlantiques och KOM(2009) 7426 slutlig, av

För att det ska vara möjligt för medlemsstaterna och utförarna av allmännyttiga tjänster att få viss rättslig säkerhet har kommissionen tagit fram en särskild förordning om ersättning som inte utgör statligt stöd, ett undantag från genomförandeförbudet som baseras på kriterierna 1–3 ovan, och riktlinjer för vad som krävs för att en stödordning som måste anmälas till kommissionen ska kunna godtas. Förordningen, beslutet och riktlinjerna beskrivs senare i detta kapitel.

En avgörande förutsättning för att ersättning för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse inte ska utgöra statligt stöd är att villkoren rörande såväl den allmännyttiga tjänsten som ersättningen för densamma fastställts i förväg. Kommissionen har funnit att även en nationell dom som gav rätt till ersättning för utförda tjänster i efterhand stred mot EU:s statsstödsregler. Av kommissionens beslut framgår att såväl Altmarkkriterierna som möjligheterna att få ersättningen godkänd av kommissionen förutsätter att metoden för ersättningens beräkning beslutats innan kostnaderna uppkommit. Av beslutet framgår även att det är nödvändigt att kostnaderna för att utföra tjänsten kan identifieras på ett trovärdigt sätt. Avsaknaden av separat redovisning och omständigheter som gjorde att tillförlitligheten av befintlig separat redovisning kunde ifrågasättas innebar att ersättningen inte kunde godtas.¹⁶⁴

Nedan beskrivs det fjärde Altmarkkriteriet eftersom det i allt väsentligt utgör skillnaden mellan en åtgärd som inte är statligt stöd och en åtgärd som enligt EU-domstolen kan utgöra statligt stöd och därmed kan behöva kommissionens godkännande baserat på artikel 106.2 i EUF-fördraget innan den genomförs.

Kommissionen har utvecklat sin tolkning av Altmarkkriterierna i ett meddelande. Nedan återges kommissionens syn på när anbudsgivning ger den lägsta kostnaden för det allmänna eftersom detta kriterium har betydelse för om upphandlade bostadstjänster innefattar statligt stöd.

den 30.09.2009, om stöd nr N331/2008 – Frankrike – höghastighetsnät för telekommunikation i departementet Hauts-de-Seine, KOM(2006) 5478 slutlig, av den 22.11.2006, om stöd C 49/06 – Poste Italiane – Banco Posta – Ersättning för distribution av finansiella produkter via postsparbank.

¹⁶⁴ COM(2013) 6251 final, av den 2 oktober 2013 om ersättning som ska betalas ut till Simet SpA för kollektivtrafik mellan 1987 och 2003 (statligt stöd nr SA.33037 (2012/C) – Italien).

På grundval av domstolens rättspraxis utesluter ett förfarande för offentlig upphandling förekomsten av statligt stöd endast om det gör det möjligt att välja den anbudsgivare som kan tillhandahålla tjänsten till ”den lägsta kostnaden för det allmänna”. [...] Vad gäller tilldelningskriterierna är det uppenbart att ”lägsta pris” uppfyller det fjärde Altmarkkriteriet. Också det ”ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet” anses vara tillräckligt, förutsatt att tilldelningskriterierna, även miljömässiga eller sociala kriterier, är nära förknippade med föremålet för den tjänst som tillhandahålls och om det möjliggör att det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet motsvarar marknadsvärdet. Där sådana omständigheter förekommer kan en s.k. ”clawback”-mekanism vara lämplig för att minimera risken för överkompensation på förhand. Den beviljande myndigheten hindras inte från att fastställa kvalitativa standarder som alla ekonomiska aktörer ska uppfylla eller från att ta hänsyn till kvalitativa aspekter avseende de olika förslagen i sitt beslut om kontraktstilldelning.

Slutligen kan det under vissa omständigheter vara så att ett upphandlingsförfarande inte möjliggör den lägsta kostnaden för gemenskapen eftersom det inte ger upphov till en tillräckligt öppen och äkta konkurrens. Detta skulle kunna vara fallet till exempel på grund av särdragen hos den berörda tjänsten, befintliga immateriella rättigheter eller att nödvändig infrastruktur ägs av en viss tjänsteleverantör. På samma sätt kan det i fråga om förfaranden där endast ett anbud inlämnas hända att anbudet inte anses vara tillräckligt för att garantera att förfarandet leder till den lägsta kostnaden för det allmänna.¹⁶⁵

Kommissionen har i ett beslut om stöd i form av ersättning för en färjeförbindelse mellan Frankrike och Korsica behandlat frågan om en upphandling med ett förhandlat förfarande innebär att ersättningen inte ska betraktas som stöd. Frankrike hade efter ett förhandlat förfarandet tilldelat kontraktet till bolaget SNCM. Kommissionen fann att det avgörande kriteriet för tilldelning var att budgivaren kunde påbörja verksamheten ett visst datum, en knapp månad från kontraktstilldelningen. SNCM hade redan tillgång till den typ av båtar som krävdes till skillnad från eventuella konkurrenter. Även om två bud inkom var det konkurrerande budet inte ett trovärdigt alternativ. Det fanns alltså inte någon garanti för att budgivningen kännetecknades av effektiv konkurrens.¹⁶⁶

¹⁶⁵ Kommissionens meddelande om tillämpningen av Europeiska unionens regler om statligt stöd på ersättning för tillhandahållande av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, EUT C 8 11.01.2012 s. 2, punkt 65, 67,68.

¹⁶⁶ COM(2012) 4231 final, av den 27.06.2012, om SA.22843(2012/C) (ex 2012/NN) – France Lignes maritimes Marseille-Corse opérées par la SNCM et la CMN, punkt 173.

I ett annat beslut från kommissionen, där stöd för att kompensera Storbritanniens posttjänst för merkostnader för att tillhandahålla ett rikstäckande nät för postutdelning, konstaterades att endast stödmottagaren hade möjlighet utföra den aktuella tjänsten. Det förhandlade förfarandet garanterade inte att den budgivare som kunde utföra tjänsten till den lägsta kostnaden för samhället vann kontraktet. Inte heller fanns det andra bevis för att den brittiska postens kostnader motsvarade ett välskött företags kostnader.¹⁶⁷

I en dom från tribunalen hösten 2013 accepterade domstolen kommissionens bedömning att ett öppet anbuds förfarande där tilldelningsbeslutet baseras på miljöhänsyn och inte på lägsta kostnad inte uppfyller det fjärde Altmarkkriteriet. Domstolen konstaterade vidare att krav på separat redovisning och reglerade låga priser inte utesluter överkompensation eftersom det inte finns någon garanti för att tjänsten utförs till den lägsta kostnaden för samhället.¹⁶⁸

I kommissionens beslut om att godkänna stöd till sociala bostäder i Nederländerna konstaterade kommissionen att stödmottagarna (Wocos) inte hade utsetts genom något upphandlingsförfarande och att det inte fanns något som tydde på att ersättningen baserades på en analys av de kostnader som ett typiskt välskött företag skulle ha haft för att utföra tjänsterna ifråga. Mot bakgrund av detta var det fjärde Altmarkkriteriet inte uppfyllt.¹⁶⁹

5.5.3.1 Förhållandet mellan statsstöds- och upphandlingsreglerna

Som framgick av redogörelsen avseende kommissionens syn på Altmarkkriterierna innebär EU:s upphandlingsregler inte ett undantag från EU:s statsstödsregler. Det är viktigt att uppmärksamma att det är fråga om två olika regelverk även om det i båda fallen är fråga om EU-rätt som bland annat ska skydda den inre marknadens funktionssätt.

¹⁶⁷ COM(2012) 1905 final, av den 28.03.2012, om SA. 33054 Post Office Limited (POL): Compensation for net costs incurred to keep a non-commercially viable network for the period 2012-15 and the continuation of a working capital facility, punkt 41.

¹⁶⁸ Dom Tyskland mot kommissionen, T-347/09, EU:T:2013:418, punkt 86–87.

¹⁶⁹ KOM(2009) 9963 slutlig, av den 15.12.2009, om E 2/2005 and N642/2009 The Netherlands Existing and special project aid to housing corporations.

Statsstödsreglerna är en del av EU:s konkurrensregler. Genomförandeförbudet följer direkt av fördraget och ger upphov till rättigheter för enskilda. Statsstödsreglerna ska bedömas utifrån sin effekt och inte sin form.

Upphandlingsreglerna är förfaranderegler som regleras i direktiv som har sin rättsliga grund i EUF-fördragets regler om fri rörlighet. Upphandlingsreglerna föreskriver en viss närmare reglerad form för vissa typer av kontrakt mellan offentliga aktörer och marknadsaktörer snarare än ett visst utfall i form av exempelvis ett marknadspris.

Statsstödsreglernas tillämpning förutsätter dock vissa presumtioner för att inte varje transaktion med det allmänna ska behöva anmälas till och godkännas av kommissionen. I allmänhet går det därför att presumera att priset är ett marknadspris om det fastställts efter ett öppet och icke-diskriminerande anbuds förfarande.

Offentliga åtgärder måste alltså bedömas utifrån såväl upphandlings- som statsstödsreglerna. Att åtgärden är förenlig med ett av dessa regelverk innebär inte att åtgärden automatiskt är förenlig med det andra.

Upphandlingsdirektiven gör det möjligt att genom särskilda villkor i förfrågningsunderlaget även uppnå andra samhällseliga mål med affären, såsom miljömål, vissa sociala målsättningar, i vart fall så länge som dessa målsättningar kan kopplas till kontraktsföremålet.

Statsstödsreglerna tar inte hänsyn till andra gemensamma målsättningar än konkurrensintresset vid bedömningen av om en åtgärd utgör statligt stöd. Andra gemensamma intressen beaktas i stället när kommissionen prövar stödets förenlighet med EUF-fördraget.

Det är dock inte antalet krav i förfrågningsunderlaget som avgör om det kontrakterade företaget fått en fördel även om fler krav typiskt sett medför ett högre pris. I stället är det frågan om priset motsvarar det pris som ett privat företag hade betalat för samma vara eller tjänst som är avgörande. Om kraven inte utesluter någon möjlig anbudsgivare på annat än objektiv grund kan det hävdas att avtalet är marknadsmässigt. För att anbudsförfarandet ska kunna leda till en presumtion för marknadsmässighet måste kraven också vara transparenta och icke-diskriminerande. Däremot måste det inte vara fråga om lagreglerade, eller på annat sätt formbaserade

krav. EU-domstolen har funnit att ett anbudsförfarande som är rättsstridigt av det skälet att det förekommit otillåtna villkor ändå kan anses motsvara marknadspriset när de brister som förelåg beträffande villkoren för anbudsinfordran inte har påverkat storleken på anbudet.¹⁷⁰

Kommissionen har i flera ärenden funnit att upphandlingsförfaranen inte utesluter statligt stöd.¹⁷¹

Kommissionen har godkänt många projekt¹⁷² som ligger utanför upphandlingsdirektiven, inte minst flera ärenden avseende olika typer av koncessioner och samarbeten mellan offentliga och privata aktörer (offentlig-privat samverkan, nedan OPS-lösningar). Det domstolen och kommissionen fäster störst vikt vid är om förfarandet är öppet vilket typiskt sett innebär att anbudsförfrågan publicerats, samt om villkoren är objektivt utformade med hänsyn till kontraktsföremålet och inte på ett sätt som utan anledning missgynnar vissa potentiella leverantörer.

Myndighetens urval av affärspartner måste ske öppet, icke-diskriminerade och transparent. I Storbritannien, som har lång erfarenhet av OPS-lösningar, är det vanligt att OPS-lösningarna anmäls till kommissionen för att få frågan om statligt stöd rättssäkert avgjord. Detta är ofta något som den privata finansären kräver för att vara säker på att projektet inte står i strid med statsstödsreglerna, så att återkrav inte kan bli aktuell.¹⁷³

En annan aspekt på förhållandet mellan statsstöds- och upphandlingsreglerna är att onormalt låga anbud till följd av otillåtet statligt stöd kan förkastas. Vem som i ett upphandlingsförfarande

¹⁷⁰ Dom Land Burgenland och Österrike, T-268/08, EU:T:2012:90 och dom Land Burgenland, C-214/12 P, EU:C:2013:682, punkt 96.

¹⁷¹ KOM(2008) 7032 slutlig, av den 26.11.2008, om statligt stöd C 3/08 (ex NN102/05) – Republiken Tjeckien rörande ersättning för allmän trafikplikt till bussföretag i Syd-mähren [endast 41 företag aktiva i regionen hade bjudits in till anbudstävlan], KOM(2006) 1847 slutlig, av den 16.05.2006, om N604/2005 Busverker Landkreis Wittenberg, KOM(2005) 1170 slutlig, av den 03.05.2005, om N382/2004 Broadband infrastructure project Limousin (Dorsal) [– ekonomiskt mest förmånliga anbudet], KOM(2003) 4480 slutlig, av den 10.12.2003, om N282/2003 Cumbria Broadband [– förhandlat förfarande som med de nya upphandlingsdirektiven blir den upphandlingsrättsliga normen].

¹⁷² Jämför exempelvis KOM(2002) 3578 slutlig, av den 02.10.2002, om N264/2002 Londons Tunnelbana [– förhandlat förfarande]. KOM(2007) 2212 slutlig, 30.05.2007, om N46/2007 Wales nätverk för den offentliga sektorn [– konkurrenspräglad dialog].

¹⁷³ SOU 2010:56, s. 168; KOM(2002) 3578 slutlig; KOM(2007) 2212 slutlig.

har bevisbördan för att något är statligt stöd respektive är förenligt statligt stöd är inte reglerat.¹⁷⁴

Betydelsen av de så kallade Teckalkriterierna, dvs. 2 kap. 10 a § i lagen om offentlig upphandling vill vi särskilt lyfta upp i detta sammanhang då detta särskilt omnämns i kommissionens meddelande om tillämpningen av statsstödsreglerna för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Teckalkriterierna utgör ett undantag från upphandlingsskyldighet när kontrollkriteriet och verksamhetskriteriet är uppfyllt. Dessa kriterier beskrivs nedan:

Kontrollkriteriet innebär att den upphandlande myndigheten (i vår kontext normalt kommunen) ska utöva en kontroll över den juridiska personen eller den gemensamma nämnden som motsvarar den kontroll som myndigheten utövar över sin egen förvaltning.

Verksamhetskriteriet innebär att den eventuella verksamhet som den juridiska personen eller den gemensamma nämnden utför tillsammans med någon annan än den upphandlande myndigheten endast är av marginell karaktär. I artikel 12 i det nya upphandlingsdirektivet¹⁷⁵ som ännu inte genomförts i svensk rätt anges mer generösa kriterier för direkttilldelning av kontrakt till verksamheter där kontrollkriteriet är uppfyllt. Enligt upphandlingsdirektivet får övrig verksamhet inte omfatta mer än 20 procent av verksamhetens omsättning.

När både kontrollkriteriet och verksamhetskriteriet är uppfyllt är ett avtal mellan den upphandlande myndigheten och leverantören undantaget från begreppet upphandlingskontrakt i lagen om offentlig upphandling. Sådana inköp behöver därmed inte upphandlas. Kontroll- och verksamhetskriterierna brukar även kallas för Teckal-kriterierna, efter namnet på en av parterna i det rättsfall där EU-domstolen för första gången slog fast möjligheten till detta undantag från skyldigheten att upphandla.

En komplicerande omständighet när det gäller allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag är att det är oklart huruvida intäkterna från hyresgästerna kan anses kopplad till kommunen på ett sådant sätt att Teckalkriterierna är uppfyllda. Det innebär att det finns en osäkerhet huruvida kontrakt upphandlingsrättsligt kan till-

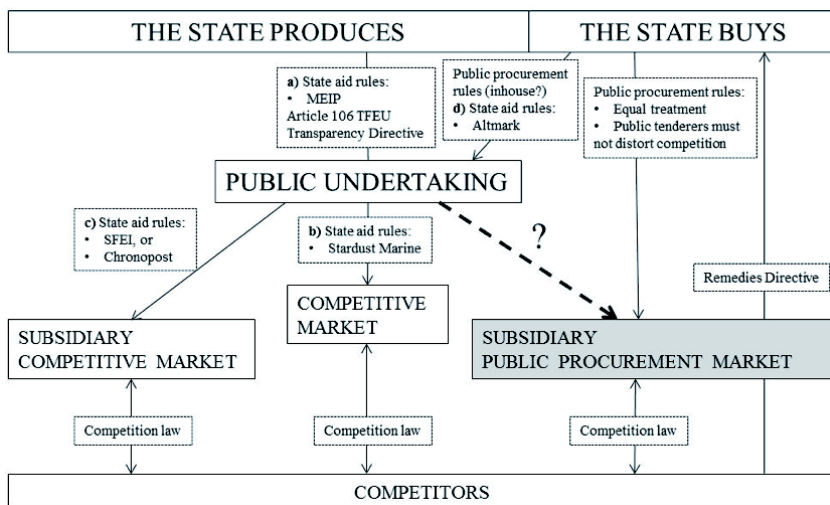
¹⁷⁴ Mål C-94/99 Arge, REG 2000 I-11037. Jfr även Konkurrensverkets rapport *Osund konkurrens i offentlig upphandling*, 2013.

¹⁷⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG.

delas till ett allmännyttigt kommunalt bostadsaktiebolag utan ett upphandlingsförfarande. Oavsett hur undantaget kan komma att tillämpas beträffande kommunala bostadsverksamheter utesluter kontraktstilldelning enligt detta undantag inte att kontraktet kan gynna mottagaren i statsstödsrättslig mening.

Regelverket som offentliga bolag ska förhålla sig till är komplext vilket illustreras av nedanstående bild.

Figur 5.2 En illustration av konkurrens- och upphandlingsreglerna för offentligt ägda bolag¹



¹ Grith Skovgaard Ølykke, Public undertakings and Imputability – The Case of DSB First, EStAL 2/2013, s. 343.

5.5.4 Förordningen om stöd av mindre betydelse som beviljas företag som tillhandahåller tjänster av allmänt ekonomiskt intresse

År 2011 beslutade kommissionen att komplettera förordningen om stöd av mindre betydelse med en särskild förordning om takbelopp för ersättning för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse som inte uppfyller kriterierna i Altmarkavgörandet.¹⁷⁶ Enligt denna förordning undantas stöd i form av ersättning för tjänster av allmänt

¹⁷⁶ Kommissionens förordning (EU) nr 360/2012 av den 25 april 2012 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse som beviljas företag som tillhandahåller tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

ekonomiskt intresse upp till ett belopp om 500 000 euro under en period av tre år.¹⁷⁷ Det högre beloppet för sådana tjänster motiveras med att delar av sådant stöd sannolikt är kompensation för merkostnader för att tillhandahålla tjänsten och med att många sådana tjänster har en begränsad territoriell räckvidd.¹⁷⁸

Det bör dock noteras att flera villkor ska vara uppfyllda för att förordningen ska vara tillämplig. Det ska bl.a. vara fråga om transparent (genomsynligt) stöd till en definierad tjänst av allmänt ekonomiskt intresse och ingen annan ersättning ska utgå till stödmottagaren än det aktuella stödet.¹⁷⁹ Med transparens avses i detta sammanhang att stödets storlek ska kunna fastställas utan att bedöma transaktionen utifrån vilka risker som förknippas med stödet. I den allmänna förordningen om stöd av mindre betydelse benämns detta bruttobidragsekvivalent. Vidare får det stödmottagande företaget inte uppfylla de EU-rättsliga kriterierna för att befinna sig i ekonomiska svårigheter.¹⁸⁰ Stödmottagaren måste också i förväg informeras om att ersättningen utgör stöd enligt denna förordning och i sin tur informera stödgivaren om allt annat stöd av mindre betydelse som denne mottagit under de två senaste beskattningsåren.¹⁸¹

5.6 Stöd som undantas från anmälningsskyldigheten

Kommissionens behörighet att medge undantag från genomförandeförbudet för stöd för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse följer direkt av artikel 106.3 i EUF-fördraget.

I enlighet med artikel 109 i EUF-fördraget har rådet bemyndigat kommissionen att utfärda undantag från genomförandeförbudet (gruppundantag) avseende vissa uppräknade kategorier av statligt stöd på basis av artikel 107.3 i EUF-fördraget.

¹⁷⁷ Artikel 2.2 i förordning (EU) nr 360/2012.

¹⁷⁸ Stycke 3 i ingressen i förordning (EU) nr 360/2012.

¹⁷⁹ Artikel 2 i förordning (EU) nr 360/2012.

¹⁸⁰ Artikel 1 h i förordning (EU) nr 360/2012. Detta är en skillnad mot den mer nyligen ändrade förordningen om andra stöd av mindre betydelse där även företag i svårigheter numera kan omfattas.

¹⁸¹ Artikel 3 i förordning (EU) nr 360/2012.

5.6.1 Kommissionens beslut om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse

Kommissionen har antagit ett beslut¹⁸² om tillämpningen av artikel 106.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på statligt stöd i form av ersättning för allmännyttiga tjänster som beviljas vissa företag som fått i uppdrag att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (beslutet). I beslutet specificeras villkoren för när stöd i form av ersättning för en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse, som inte uppfyller de fyra Altmarkkriterierna¹⁸³, undantas från genomförandeförbudet i artikel 108.3 i EUF-fördraget.

För att omfattas av undantaget krävs att villkoren i beslutet är uppfyllda. Den förväntade årliga ersättningen för tjänsten får inte överstiga 15 miljoner euro.¹⁸⁴ Taket på 15 miljoner euro gäller dock inte ersättning för tillhandahållande av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse som uppfyller sociala behov när det gäller sjuk- och långtidsvård, barnomsorg, tillträde till och återinträde på arbetsmarknaden, socialt subventionerade bostäder och vård och social integrering av sårbara grupper.¹⁸⁵ Enligt kommissionen är listan på sociala tjänster som undantas från takbeloppet uttömmande.¹⁸⁶

För att omfattas av beslutet ska åtgärden som tilldelar skyldigheten att utföra en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse också innehålla följande information.

1. Innebörden av skyldigheterna i samband med tillhandahållandet av allmännyttiga tjänster och skyldigheternas varaktighet.
2. En uppgift om företaget och, i förekommande fall, det territorium som berörs.
3. Innebörden av exklusiva eller särskilda rättigheter som beviljats företaget.
4. En beskrivning av ersättningsmekanismen och parametrarna för att beräkna, kontrollera och se över ersättningen.

¹⁸² Kommissionens beslut om tillämpningen av artikel 106.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på statligt stöd i form av ersättning för allmännyttiga tjänster som beviljas vissa företag som fått i uppdrag att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse 2012/21/EU.

¹⁸³ Se vidare i avsnitt 5.5.3.

¹⁸⁴ Artikel 2.1 a i beslut 2012/21/EU.

¹⁸⁵ Artikel 2.1 c i beslut 2012/21/EU.

¹⁸⁶ Kommissionens vägledning om SGEI, s. 59.

5. Åtgärder för att undvika och återkräva eventuell överkompensation.
6. En hänvisning till beslutet 2012/21/EU.

Ersättningen får inte överstiga de kostnader som tillkommer för den som ska utföra tjänsten och en rimlig vinst.¹⁸⁷ Beslutet förutsätter vidare att mottagare som även bedriver annan verksamhet än den aktuella tjänsten i sin interna redovisning särskiljer kostnaderna för densamma.¹⁸⁸ Tilldelningen får inte avse en period som är längre än tio år om det inte beror på avskrivningstiden för nödvändiga tillgångar. Om kostnaderna för att uppföra ett hus är en del av uppdraget kan tidsperioden kopplas till avskrivningstiden som kan vara betydligt längre än tio år.

Medlemsstaten ska spara dokumentation som visar att ersättningen uppfyller villkoren i beslutet från det att stödet beviljas och åtminstone till dess tio år gått från ersättningsperiodens slutdatum.¹⁸⁹ Medlemsstaterna ska minst vart tredje år följa upp att ersättningen för en specifik tjänst inte överstiger kostnaderna och en rimlig vinst.¹⁹⁰ Kompensation utöver detta belopp ska återbetalas av mottagaren.¹⁹¹ Medlemsstaterna ska dessutom vartannat år från och med den 31 juni 2014 rapportera till kommissionen om genomförandet av beslutet.¹⁹²

Ett exempel på hur sådana villkor hanterats på Irland avseende subventionerade bostäder är krav på att de lokala myndigheterna enbart skulle stödja den socialt motiverade bostadsverksamheten. Myndigheterna publicerade redovisningsuppgifter som visade inkomster och utgifter för de lokala myndigheternas olika verksamheter. Detta redovisningssystem möjliggjorde uppföljning av kostnaderna och intäkterna för de subventionerade bostäderna. Det statliga stödet i form av förmånliga garantier som möjliggjorde de subventionerade bostäderna fick enbart användas för den verksam-

¹⁸⁷ Artikel 5 i beslut 2012/21/EU.

¹⁸⁸ Artikel 5.9 i beslut 2012/21/EU.

¹⁸⁹ Artikel 8 i beslut 2012/21/EU.

¹⁹⁰ Artikel 6.1 i beslut 2012/21/EU.

¹⁹¹ Artikel 5.10 i beslut 2012/21/EU.

¹⁹² Artikel 9 i beslut 2012/21/EU.

heten. Eventuella överskott skulle återinvesteras för bostadsändamål.¹⁹³

Sammanfattningsvis ska mottagaren av ersättningen ha vissa ovillkorliga skyldigheter. Skyldigheterna ska vara så definierade att det är möjligt att identifiera kostnaderna för att uppfylla skyldigheterna och ersättningen ska utformas så att den inte överstiger dessa kostnader och en skälig vinst. Företaget som får ersättningen måste även anpassa sin redovisning så att det går att i efterhand kontrollera att ersättningen inte används för att korssubventionera annan verksamhet än den verksamhet som definieras i uppdraget och stödgivaren måste kontrollera att eventuell överkompensation återbetalas till stödgivaren.

EU-domstolen har i ett mål om ersättning till byggherrar till förmån för subventionerade boenden i Belgien uttalat att villkoren i beslutet bygger på de tre första Altmarkkriterierna.¹⁹⁴

I artikel 3 i [SGEI]-beslutet preciseras att statligt stöd i form av ersättning för offentliga tjänster till företag som har i uppgift att tillhandahålla sådana tjänster av allmänt ekonomiskt intresse är förenligt med den gemensamma marknaden och undantaget från kravet på förhandsanmälan under förutsättning att de uppfyller villkoren i artiklarna 4–6 i detta beslut. Domstolen delar generaladvokatens uppfattning i punkt 61 i dennes förslag till avgörande att inspirationen till dessa villkor kommer från dem som föreskrivs i domen i det ovannämnda målet *Altmark Trans et Regierungspräsidium Magdeburg*, i synnerhet vad gäller de tre första villkoren.¹⁹⁵

Av generaladvokatens utlåtande i samma mål framgår att denne ansåg att det belgiska systemet för ersättning inte begränsade ersättningen till nödvändiga kostnader och en skälig vinst. Generaladvokaten menade att denna bedömning även medförde att ersättningen stred mot artikel 5 i det då gällande beslutet 2005/842 vilket i sin tur medförde att stödet kunde komma att omfattas av genomförandeförbudet i artikel 108.3 i EUF-fördraget.¹⁹⁶ Domstolen hän-

¹⁹³ KOM(2004) 2205 slutlig, av den 30.06.2004, om stöd nr N89/2004 – Irland – Garanti till förmån för Housing Finance Agency (HFA), Stödordning för socialbostäder finansierad av HFA, punkt 53–57.

¹⁹⁴ Dom Eric Libert, C-197/11 och C-203/11, EU:C:2013:288, punkt 99–102.

¹⁹⁵ Dom Eric Libert, C-197/11 och C-203/11, EU:C:2013:288, punkt 99–102.

¹⁹⁶ Förslag till avgörande av Generaladvokaten Ján Mazák, Eric Libert, C-197/11 och C-203/11, EU:C:2013:288, punkt 63.

visade dock den bedömningen till den nationella domstolen utan att motsäga generaladvokatens uttalande.

5.6.2 Det allmänna gruppundantaget

Som nämnts ovan har kommissionen även beslutat att anta ett allmänt gruppundantag.¹⁹⁷ Gruppundantaget utvidgades 2014 till att omfatta fler kategorier av stöd än tidigare. Nedan beskrivs de kategorier av åtgärder som omfattas av artikel 107.1 i EUF-fördraget men som kan undantas från genomförandeförbudet under vissa förutsättningar enligt gruppundantagsförordningen. Eftersom det bara är vissa delar som kan aktualiseras på den svenska bostadsmarknaden är det bara dessa som behandlas här. Vi behandlar inte stöd som kan ges av miljöpolitiska eller arbetsmarknadspolitiska skäl även om det inte kan uteslutas att även sådana stöd skulle kunna få betydelse för bostadsmarknaden på olika sätt. Förordningen omfattar följande typer av stöd:

1. Regionalstöd: investeringsstöd, driftstöd i yttersta randområden och i glest befolkade områden, regionalt stöd till stadsutveckling.
2. Stöd till små och medelstora företag.
3. Stöd till forskning, utveckling och innovation.
4. Stöd till utbildning.
5. Stöd för rekrytering och anställning av arbetstagare med sämre förutsättningar och arbetstagare med funktionshinder.
6. Stöd till miljöskydd
7. Stödordningar för att avhjälpa skador som orsakats av vissa naturkatastrofer.
8. Socialt stöd för transport för personer bosatta i avlägsna områden.
9. Stöd till bredbandsinfrastruktur.

¹⁹⁷ Kommissionens förordning (EU) nr 651/2014 av den 17 juni 2014 genom vilken vissa kategorier av stöd förklaras förenliga med den inre marknaden enligt artiklarna 107 och 108 i fördraget.

10. Stöd till kultur och bevarande av kulturarvet och stödordningar till förmån för audiovisuella verk.
11. Stöd till idrottsinfrastruktur och multifunktionell rekreativinfrastruktur.
12. Investeringsstöd till lokal infrastruktur.

För att ett stöd ska omfattas av undantaget från genomförandeförbudet krävs att de omfattande villkoren i förordningen följs. Kommissionen ska även informeras om åtgärden inom 20 dagar från dess ikraftträdande. Sådan information kan bara lämnas av, eller efter delegering från, respektive medlemsstat, vilket innebär att kommuner inte på egen hand kan tillämpa den allmänna gruppundantagsförordningen.

Det är främst punkten 1, som regleras i artikel 16 i kommissionens förordning, och punkten 12, som regleras i artikel 56, som vi bedömer skulle kunna ha bostadspolitisk anknytning.

Många fler frågor såsom miljöintressen, arbetspolitiska åtgärder, bredbandsstöd m.m. kan ha betydelse för bostadsföretag men eftersom sådana åtgärder inte har som främsta syfte att säkerställa bostadsförsörjningen går vi inte in på hur sådant stöd skulle behöva utformas. Generellt sätt kan det dock konstateras att många av de områden som omfattas av gruppundantaget i Sverige omfattas av den kommunala befogenheten.

5.6.2.1 Regionalstöd, investeringsstöd och driftstöd i glesbefolkade områden samt regionalt stöd till stadsutveckling

Kommissionen kan på grundval av artikel 107.3 a och 107.3 c i EUF-fördraget godkänna statligt stöd för att främja den ekonomiska utvecklingen i vissa mindre gynnade områden. Denna typ av stöd kallas regionalstöd. I gruppundantagsförordningen ges möjlighet att ge vissa typer av regionalstöd i vissa delar av Sverige utan föranmälan till kommissionen. Stora företag kan få investeringsstöd med upp till 15 procent av de stödberättigade kostnaderna om det är fråga om att starta helt ny ekonomisk verksamhet medan små och medelstora företag kan få investeringsstöd med högre stödnivåer, upp till 25 procent av kostnaderna för medelstora före-

tag respektive 35 procent för små företag. De områden där sådant stöd är möjligt har definierats för 2014–2020 i ett särskilt beslut från kommissionen.¹⁹⁸ Många men inte alla av de svaga bostadsmarknaderna är även regionalstödsområden. Med hänsyn till att kommunalt ägda bostadsföretag emellertid är att betrakta som stora företag vid tillämpningen av det allmänna gruppundantaget, så måste villkoren iakttas om att en investering ska kunna visas ha s.k. stimulansseffekt samt avse ny ekonomisk verksamhet. Detta kan i praktiken komma att verka begränsande för tillämpningen av det regionala investeringsstödet.

När det gäller möjligheterna att inom ramen för gruppundantaget lämna driftstöd till glesbefolkade områden så är detta för svenskt vidkommande avgränsat till transport av varor. Av större principiellt intresse är de i gruppundantaget nya bestämmelser som gäller stöd till stadsutveckling i regionalstödsområden. Sådant stöd anses kunna ta itu med ekonomiska, miljömässiga och sociala problem. De marknadsmisslyckanden som stöd till stadsutveckling ska avhjälpa gäller finansieringsmiljön för stadsutveckling, bristen på en samordnad strategi för stadsutveckling, eller ett finansieringsunderskott till följd av knappa offentliga resurser. För att det ska vara fråga om ett stadsutvecklingsprojekt i gruppundantagets mening krävs dock att det genomförs via fonder för stadsutveckling med oberoende förvaltare som ska ha en resultatbaserad ersättning. Projekten måste vidare samfinansieras av de europeiska struktur- och investeringsfonderna. Det ska även finnas privat medfinansiering som minst ska uppgå till 30 procent av kostnaderna.¹⁹⁹

5.6.2.2 Investeringsstöd till lokal infrastruktur

I artikel 56 i förordningen föreskrivs att finansiering för byggande eller uppgradering av lokal infrastruktur som avser infrastruktur som på lokal nivå kan bidra till att förbättra företagsklimatet och den industriella basen är undantagen från anmälningsskyldigheten i artikel 108.3 i EUF-fördraget om vissa villkor är uppfyllda.

¹⁹⁸ COM(2014) 1823 final, av den 27.03.2014, om statligt stöd nr SA.37985 (2014/N) – Sverige Regional stödkarta 2014–2020.

¹⁹⁹ Förordning (EU) nr 651/2014.

Stödet får täcka skillnaden mellan kostnaderna för investeringar i materiella och immateriella tillgångar och intäkterna som förväntas under investeringens livslängd, dvs. samtliga merkostnader. Infrastruktur som byggs för på förhand identifierbara företag och som anpassas efter dessa företags behov omfattas inte av förordningen²⁰⁰.

Flera statsstödsbeslut avseende bostäder gör skillnad mellan stöd till infrastruktur och stöd till bostäder. Eftersom begreppet infrastruktur inte är definierat och begreppet i vart fall i ett kommissionsbeslut om irländskt statligt stöd även omfattat investeringar i lokaler m.m. för kommersiell användning, så kvarstår en möjlighet att lokal infrastruktur skulle kunna omfatta byggnader.²⁰¹

Utredningen har fört en dialog med kommissionen om innebörden av begreppet lokal infrastruktur i artikel 56 i kommissionens allmänna gruppundantag. Vi har dels fått ett skriftligt svar inom ramen för ett system för frågor och svar om tillämpningen av det allmänna gruppundantaget, dels har vi haft viss dialog med tjänstemän vid kommissionens konkurrensdirektorat. Enligt det skriftliga svar vi fått från kommissionen via näringsdepartementet kan lokal infrastruktur i gruppundantagets mening utgöras av bostadsfastigheter. Svaret är inte bindande för kommissionen eller nationella domstolar men det ger så god grund för tillämpningen av artikeln som är möjligt att få utan ett formellt beslut från kommissionen enligt artikel 108.3 i EUF-fördraget. Frågan till och svaret från kommissionen återges nedan på engelska.

In particular rural areas in Sweden market prices for housing facilities are significantly lower than the costs for producing housing facilities primarily due to urbanization trends. Since housing is the responsibility of local municipalities in Sweden an inquiry is presently looking into if there is a need for state aid in some Swedish municipalities (particularly in rural areas with decreasing population, a decreasing number of job opportunities and decreasing prices for the available housing). The shortage of modern rental housing is to a certain extent hampering the development of the local business climate in line with the object of aiding what in the general block exemption regulation (p. 75) is called local infrastructure (article 56). In this context we would like to know if the concept "local infrastructure" in

²⁰⁰ Artikel 56.7 jämförd med artikel 2.33 i förordning (EU) nr 651/2014. Se även skäl 75–76 i ingressen.

²⁰¹ KOM(2005)4668 slutlig, av den 07.07.2005, om stöd nr N395/05 – Irland – Loan guarantees for social infrastructure schemes funded by the Housing Finance Agency (HFA).

the context of the general block exemption regulation could cover public funding of the construction of real estate for rental housing purposes in rural areas of Sweden:

1. Either, if the construction was tendered out in accordance with the public procurement rules and ownership of the housing facilities would be vested in the public housing corporation of the local municipality?

Answer: Yes. The GBER [General Block Exemption Regulation] exemption covers the owner of the housing complex. The construction would have to be tendered out in accordance with Art. 56.²⁰²

Finansiering av bostadsinfrastruktur som fördelas till boende enligt objektiva icke-diskriminerande kriterier skulle därför kunna betraktas som lokal infrastruktur och finansieras i enlighet med gruppundantagets bestämmelse. I avsaknad av klargörande praxis om tolkningen av hur långt begreppet lokal infrastruktur sträcker sig i detta hänseende och om hur bestämmelsens syften ska tolkas finns det trots ovanstående klargörande från kommissionens tjänstemän en betydande osäkerhet om när artikel 56 kan tillämpas.²⁰³

5.7 Stöd som efter anmälan kan godtas av Europeiska kommissionen

Även om statligt stöd typiskt sett riskerar att snedvrída konkurrensen kan kommissionen besluta att stöd är förenliga med EUF-fördraget om de bidrar till andra gemensamma intressen än effektiv konkurrens och samhandel, t.ex. god miljö, folkhälsa och sysselsättning. Enligt artikel 107.2 i EUF-fördraget är följande stöd tillåtna

1. Socialt stöd till enskilda konsumenter, under förutsättning att stödet ges utan diskriminering med avseende på varornas ursprung.

²⁰² Utdrag från skrivelse med frågan från utredningen och svaret från kommissionen. Svaret är daterat den 8 april 2015.

²⁰³ För ett mer utförligt resonemang se våra överväganden i kapitel 11.

2. Stöd till att avhjälpa skador som orsakats av naturkatastrofer eller andra exceptionella händelser.
3. Stöd till vissa delar av Tyskland p.g.a. delningen av Tyskland.

Stöd enligt artikel 107.2 är kommissionen skyldig att godkänna. Det hindrar dock inte kommissionen från att pröva om ett sådant stöd är nödvändigt och proportionerligt vilket i praktiken gör att undantagsmöjligheten knappast är så kategorisk som ordalydelsen ger intryck av. Åtgärder av det slag som framgår av artikel 107.2 a kan också vara av den karaktären att de inte utgör stöd till företag vilket innebär att bara stöd till konsumenter som direkt eller indirekt gynnar vissa företag omfattas av statsstödsreglerna, se ovan. Artikel 107.2 b tolkas i likhet med andra undantag i EUF-fördraget restriktivt.

I de flesta fall prövar kommissionen därför statligt stöd mot artikel 107.3 i EUF-fördraget. Enligt artikel 107.3 i EUF-fördraget *kan* följande stöd vara tillåtna

1. Stöd för att främja den ekonomiska utvecklingen i regioner där levnadsstandarden är onormalt låg eller där det råder allvarlig brist på sysselsättning.
2. Stöd för att främja genomförandet av viktiga projekt av gemensamt europeiskt intresse eller för att avhjälpa en allvarlig störning i en medlemsstats ekonomi.
3. Stöd för att underlätta utvecklingen av vissa näringsverksamheter eller vissa regioner, när det inte påverkar handeln i negativ riktning i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset.
4. Stöd för att främja kultur och bevara kulturarvet, om sådant stöd inte påverkar handelsvillkoren och konkurrensen inom gemenskapen i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset.
5. Stöd av annat slag i enlighet med vad rådet på förslag från kommissionen kan komma att bestämma genom beslut med kvalificerad majoritet.

Även i artikel 107.3 i EUF-fördraget är de olika grunderna för att godkänna stöd föremål för kommissionens tolkning. Möjligheterna till regionalstöd enligt artikel 107.3 a i EUF-fördraget kan inte tillämpas i Sverige då det är förbehållet länder med en bruttonationalprodukt (BNP) per invånare under EU:s genomsnitt. Regionalstöd i Sverige är därför begränsat till regionalstöd på basis av 107.3 c i EUF-fördraget. Artikel 107.3 b i EUF-fördraget har i princip aldrig tillämpats förrän i samband med den finansiella krisen 2009. Artikel 107.3 d i EUF-fördraget omfattar kultursektorn som i sin tur har tolkats mycket snävt. Biografstöd och liknande stöd beviljas därför i likhet med merparten av allt stöd som kommissionen godkänner inom ramen för artikel 107.3 c i EUF-fördraget. Möjligheten för samtliga medlemsstater att genom enhällighet godkänna ett stöd som kommissionen inte godkänt enligt tredje stycket i artikel 108.2 i EUF-fördraget är även den i praktiken ytterst begränsad.

Slutligen kan stöd godkännas av kommissionen i enlighet med artikel 106 i EUF-fördraget när det är fråga om nödvändig och proportionerlig ersättning för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

1. Medlemsstaterna ska beträffande offentliga företag och företag som de beviljar särskilda eller exklusiva rättigheter inte vidta och inte heller bibehålla någon åtgärd som strider mot reglerna i fördragen, i synnerhet reglerna i artiklarna 18 samt 101–109.
2. Företag som anförtrotts att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse eller som har karaktären av fiskala monopol ska vara underkastade reglerna i fördragen, särskilt konkurrensreglerna, i den mån tillämpningen av dessa regler inte rättsligt eller i praktiken hindrar att de särskilda uppgifter som tilldelats dem fullgörs. Utvecklingen av handeln får inte påverkas i en omfattning som strider mot unionens intresse.
3. Kommissionen ska säkerställa att bestämmelserna i denna artikel tillämpas och, när det är nödvändigt, utfärda lämpliga direktiv eller beslut vad avser medlemsstaterna.

Artikel 106.2 i EUF-fördraget har fått ökad betydelse genom den extensiva tolkningen av statsstödsbegreppet och genom att medlemsstaterna i allt högre grad valt att konkurrensutsätta offentliga tjänster. Det är dock bara ett fåtal stöd som anmälts till kommis-

sionen på denna grund. Vissa stöd finns dock som utformats med hänsyn till kommissionens undantagsbeslut.²⁰⁴

5.7.1 Principerna för kommissionens bedömning av ett stöds förenlighet med EUF-fördraget

En förutsättning för att kommissionen ska kunna godkänna ett statligt stöd är att det bidrar till att uppnå något av EUF-fördragets målsättningar och fördelarna med detta uppväger nackdelarna som följer av snedvridningen av konkurrensen. Detta kallas avvägnings-testet. Avvägningstestet består av tre delar. Ett väldefinierat mål av gemensamt intresse ska identifieras (likvärdighetsmål eller effektivitetsmål). Stödet ska vara utformat så att målet nås och de positiva effekterna ska överväga de negativa effekterna av stödet. Nedan återges kommissionens beskrivning av detta test.²⁰⁵

1. Ett väldefinierat mål av gemensamt intresse

Stödet bör vara riktat till ett väldefinierat mål av gemensamt intresse (t.ex. tillväxt, sysselsättning, sammanhållning, miljöskydd). Målen kan avse både effektivitet och likvärdighet. Effektivitetsmål syftar till att korrigera marknadsmisslyckanden (t.ex. externa effekter, bristfällig information, samordningsproblem). Likvärdighetsmål kan vara t.ex. anställning av arbetstagare med funktionshinder, eller att uppmuntra företag att starta fabriker i mindre gynnade regioner. I vissa fall kan stöd också godkännas för att främja övergången till mer välfungerande marknader.

2. Välutformade instrument

I detta sammanhang är den grundläggande uppgiften att avgöra om stödet är utformat på ett sådant sätt att målet av gemensamt intresse kan uppnås. Svaret på följande tre frågor är avgörande:

- Är stödet ett lämpligt politiskt instrument? Avsikten är inte att blanda sig i medlemsstaternas val av politiska instrument, men statligt stöd bör användas i fall där fördelarna med att använda ett selektivt instrument (som statligt stöd) är erkända och dokumenterade.
- Finns det en stimulans effekt? Ändras stödmottagarens beteende av stödet? Stödet bör leda till att stödmottagaren genomför verksamhet som denne i) inte alls skulle genomföra utan stödet, eller ii) skulle genomföra endast i en begränsad utsträckning eller på ett an-

²⁰⁴ Se Sveriges rapport till kommissionen daterad den 26 juni 2014, N2013/1131/MK.

²⁰⁵ Citatet är hämtat från Europeiska kommissionens handledning om gemenskapsregler för statligt stöd, 2008, s. 11f.

nat sätt. Syftet är att undvika att statligt stöd ges till verksamhet som företaget skulle genomföra i samma utsträckning även utan stödet (t.ex. utbildning som företaget skulle vara tvunget att ge sina anställda för att kunna bedriva sin verksamhet).

- Står stödet i proportion till det problem som ska lösas? Frågan om proportionalitet gäller om samma förändring i beteendet skulle ha kunnat uppnås med mindre stöd. Stödbeloppet och stödnivån måste begränsas till minsta möjliga som krävs för att genomföra verksamheten i fråga. I regel anses ett stöd proportionerligt om den högsta tillåtna stödnivån som fastställs i lagstiftningen iakttas. För att kunna genomföra analysen måste kommissionen fastställa det kontrafaktiska scenariot. Tanken är att det understödda projektet ska jämföras med en hypotetisk situation där inget stöd ges. Detta är enda sättet att analysera vissa av målen av gemensamt intresse (t.ex. ett marknadsmisslyckande) och stimulansseffekt (ändrades stödmotagarens beteende?).

3. *Avvägning av positiva och negativa effekter/helhetseffekten positiv*

Stödets eventuella negativa effekter och dessas omfattning vägs mot de positiva effekterna. De negativa effekterna innebär främst att konkurrensen och handeln snedvrids. De kan hindra att företag läggs ner och hålla ineffektiva företag flytande, tränga undan privata investeringar, [störa incitamenten för marknadynamik], kostnader för statligt stöd kopplade till skatteutgifter osv. Om stödet medför omfattande negativa effekter, måste dessa i tillräckligt stor utsträckning uppvägas av positiva effekter för att stödet ska anses vara förenligt. För att det ska vara möjligt att göra en sådan analys, bör båda typerna av effekter uttryckas både i kvalitativa och, i så stor utsträckning som möjligt, kvantitativa termer. Kommissionen kommer att göra en helhetsbedömning av effekterna för producenter och konsumenter på de marknader som berörs av stödåtgärden. Resultatet beror på en rad inslag i den föreslagna stödåtgärden och det kommer att bedömas från fall till fall för åtgärder som blir föremål för en detaljerad bedömning.

Effektivitetsmål och likvärdighetsmål behöver inte stå emot varandra och kan i praktiken stödja varandra. Med effektivitetsmål avses dock i ekonomisk teori åtgärder som ökar den totala välfärden genom att öka effektiviteten i ekonomin medan likvärdighetsmål påverkar hur välfärden fördelas.²⁰⁶

Till driftstöd räknas stöd för att ersätta löpande utgifter som ett företag normalt har, t.ex. löner, finansiella kostnader, hyra och reklam. Som regel kan man inte räkna med att driftstöd kan godkän-

²⁰⁶ COM(2011) 4942 final, av den 13.07.2011, om SA.32835 (2011/N) - United Kingdom Northwest Urban Investment Fund (JESSICA), punkt 232.

nas av kommissionen eftersom sådana stöd avser kostnader som företaget skulle ha oavsett stödet. Detta innebär alltså att ett driftstöd normalt varken avser marknadsmisslyckanden eller har incitamentseffekt, vilket också gör det svårt att bedöma dess proportionalitet enligt punkterna 1–3 ovan. Av den anledning anses driftstöd som onödigt konkurrenssnedvridande.

Driftstöd bidrar med andra ord inte till EUF-fördraget måluppfyllelse och kan bara tillåtas i vissa undantagsfall. Inom regelverket för regionalstöd finns som nämnts ovan tillåtna driftstöd i form av transportstöd i norra Sverige. Driftstöd kan även ges i form av stöd av mindre betydelse, enligt miljöriktlinjerna, enligt omstruktureringsriktlinjerna och i form av ersättning för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. I viss mån finns utrymme för stöd till driftskostnader inom ramen för det allmänna gruppundantaget, t.ex. i fråga om stöd till kulturändamål och så kallad klusterutveckling.

Ett eventuellt stöd måste alltså skapa incitament för mottagaren att göra något annat än vad mottagaren normalt gör inom ramen för sin verksamhet för att kunna godkännas av kommissionen. Detta kan ha stor praktisk betydelse för hanteringen av statligt stöd eftersom investeringar som påbörjas innan stödet beslutats per definition anses sakna incitamentseffekt.²⁰⁷

5.7.2 Kommissionens beslut om stöd för bostadsförsörjningsåtgärder

Kommissionen publicerade 2007 en särskild vägledning om hur statsstödsreglerna kan användas för att stödja urban utveckling av eftersatta stadsmiljöer såväl i stad som i landsbygd. I vägledningen listas ett stort antal olika beslut där kommissionen godkänt olika nationella lösningar på bostadsförsörjningsproblem. I vägledningen beskriver kommissionen ett stort antal stödordningar som godkänts som syftar till att på olika sätt främja bostadsförsörjningen i områden i behov av förnyelse och social utveckling. Ett par av de vi bedömer mest relevanta för svenska kommuner beskrivs nedan.

De brittiska myndigheterna anmälde i början av 2000-talet två regionala stödordningar en för Skottland och en för övriga Stor-

²⁰⁷ Dom Fri-El Acerra mot kommissionen, T-551/10, EU:T:2013:430, punkt 81.

britannien.²⁰⁸ Målet med båda stödordningarna var huvudsakligen att minska segregation, stärka utbudet av offentligt finansierade tjänster och förbättra den lokala miljön. Den brittiska stödordningen riktades mot bostadsbyggnadsprojekt i områden med en övervägande andel offentligt ägda bostäder och i andra områden där personer med låga inkomster inte hade möjlighet att äga sin bostad. Stödet skulle täcka delar av eller hela skillnaden mellan kostnaden för att bygga fastigheten och försäljningsvärdet av de färdiga husen. Stödet administrerades av regionala myndigheter som i enlighet med vissa riktlinjer skulle garantera att stödet aldrig översteg skillnaden mellan byggkostnaderna och det färdigställda husets försäljningsvärde. Bostadsföretagen som sökte stöd enligt de nationella bestämmelserna skulle garantera att byggnadsarbetena kontrakterats på ett konkurrenskraftigt sätt. När upphandling inte var möjligt skulle värderingen göras av oberoende professionella värderingsmän med beaktande av kommissionens meddelande om försäljning av mark och fastigheter.²⁰⁹ För det fall kostnaderna blev lägre än beräknat eller marknadsvärdet visade sig bli högre än beräknat för en viss tidsperiod skulle överskottet återbetalas. Den maximala andelen stöd av kostnaderna i ett projekt var 60 procent. Budgeten uppgick till 1,4 miljarder GBP per år.

Kommissionen ansåg att stöd till mindre välbärgade i syfte att låta dem äga ett hus normalt inte uppfyller kriterierna för vad som är ett stöd enligt artikel 107.1 i EUF-fördraget. I de fall stödet ges direkt till de blivande egnahemsägarna skulle det därför inte vara fråga om en åtgärd som gynnar vissa företag eller viss produktion. Eftersom stödet riktades till leverantörer av egna hem som uppfyllde kriterierna i det EU-rättsliga företagsbegreppet behövde stödet prövas mot statsstödsreglerna.

Enligt kommissionen säkerställde stödordningens villkor att leverantörerna bara fick det stöd som var nödvändigt för att ge dem incitament att bygga bostäderna. Stödordningen byggde i största möjliga utsträckning på olika former av konkurrensutsättning och

²⁰⁸ KOM(2002) 1641 slutlig, av den 24.05.2002, om N239/02 (UK1) partnership support for regeneration, KOM(2006) 5941 slutlig, av den 30.11.2006, om N293/2006 förlängning av N239/02 och KOM(2001) 3459 slutlig, av den 13.11.2001, om N497/01 grant for owner occupation (Skottland).

²⁰⁹ Se vidare under 5.4.2.1 under rubriken Marknadsmässighet vid försäljning av mark och fastigheter.

utlåtanden från oberoende värderingsmän som tillsammans med återbetalningsmöjligheten säkerställde att leverantören inte överkompenserades.

Stödordningens giltighetstid förlängdes 2006 eftersom den då inte hade använts i någon större utsträckning. Enbart några få projekt hade beviljats stöd. Storbritannien menade att detta berodde på att dylika husbyggnadsprojekt tar lång tid att planera och förbereda och därför förväntade man sig fler godkända projekt under den kommande perioden som sträckte sig fram till den 31 december 2013.²¹⁰

5.7.2.1 Stöd för att utveckla stadsmiljöer

Kommissionen har godkänt stödordningar som syftar till att utveckla stadsmiljöerna i vissa områden.²¹¹ Två kommissionsbeslut avser stödordningar kopplade till särskilda EU-projekt som medfinansierades med EU-medel. Nedan beskrivs kommissionens beslut avseende den brittiska stödordningen.

För att underlätta utvecklingen av städer skulle stödordningen återföra mark- och byggnader (övergivna, förorenade, underutnyttjade, tomma) som inte är kommersiellt gångbara till marknadsmissig användbarhet.²¹²

Stödet tog formen av investeringar till villkor som var mer förmånliga än vad marknaden kunde erbjuda, statsstödda lån och förmånliga villkor för privat medfinansiering.²¹³ De allmänna medel som tilldelas ett projekt fick inte överstiga 50 procent av projektets stödberättigade kostnader.

Att stödja hållbar stadsutveckling ansågs stärka sammanhållningspolitiken och minska de ekonomiska och sociala skillnaderna mellan EU:s regioner. Strukturfondsreglerna som också skulle tillämpas ansågs säkerställa att stödet var i linje med ovanstående

²¹⁰ KOM(2006) 5941 slutlig, av den 30.11.2006, om N293/2006 förlängning av N239/02, KOM(2002) 1641 slutlig, av den 24.05.2002, om N239/02 (UK1) partnership support for regeneration och KOM(2001) 3459 slutlig, av den 13.11.2001, om N497/01 grant for owner occupation (Skottland).

²¹¹ COM(2011) 4942 final, av den 13.07.2011, om SA.32835 (2011/N) - United Kingdom Northwest Urban Investment Fund (JESSICA) och COM(2011) 7296 final, av den 19.10.2011, om statligt stöd SA.32147 Spanien, Jessica Holding Fund Andalucía.

²¹² COM(2011) 4942 final, punkt 229.

²¹³ COM(2011) 4942 final, punkt 268.

mål av gemensamt intresse. Kommissionens godkännande begränsades till att omfatta sådana projekt som bidrar till det definierade gemensamma intresset.²¹⁴ Det är oklart om denna begränsning haft någon praktiskt betydelse.

I nästa steg undersökte kommissionen om åtgärderna var ett lämpligt sätt att nå målet i förhållande till effektivitetsmålet att komma till rätta med marknadsmisslyckanden respektive rättvisemålet att fördela resurser på ett mer rättvist sätt. När det gäller marknadsmisslyckanden konstaterade kommissionen att det var fråga om ett underutbud av fastigheter till följd av att leverantörerna inte uppfattar en tillräcklig efterfrågan och låg avkastning avseende projektens mål att utveckla de aktuella stadsområdena. Genom en analys av vad som skulle vara skälig avkastning i ett projekt i förhållande till riskerna och kapitalkostnaderna säkerställdes det inom ramen för stödordningen att den förväntade avkastningen understeg marknadens krav.

Därefter gavs ersättning antingen efter ett upphandlingsförfarande eller genom någon annan form av öppet anbuds förfarande. I sista hand kunde det bli aktuellt att anlita en oberoende expert för att sätta ett marknadsvärde på projektet.²¹⁵ I praktiken kom uppgifterna från stödmottagaren, och den projektansvarige skulle verifiera uppgifterna genom att jämföra den förväntade kostnaden inklusive de marknadsmässiga avkastningskraven med det beräknade marknadsvärdet när projektet färdigställts.

Stödet skulle bara avse investeringar och inte driftskostnaderna. Stödet begränsades till utsatta områden som kännetecknades av fysisk, social och ekonomisk utarmning. De brittiska myndigheterna gav tillräckligt mycket uppgifter som visade på skillnaderna mellan de aktuella områdena och andra stadsmiljöer. Områdena karakteriserades av en svag ekonomisk bas, hög arbetslöshet och en dålig fysisk miljö.

Kommissionen ansåg att stödet skulle bidra till ökad marknadseffektivitet och en mer rättvis fördelning av välfärden.

Investeringar till förmånliga villkor ansågs ge incitament till investeringar som annars inte skulle ha genomförts vilket innebar att åtgärden ansågs ha incitamentseffekt. Incitamentseffekten när det

²¹⁴ COM(2011) 4942 final, punkt 232.

²¹⁵ COM(2011) 4942 final, punkt 284–285.

gäller rättvisemålet följde av att åtgärderna skulle genomföras i problemområden. Kommissionen uttalade allmänt att statligt stöd anses nödvändigt om internräntan understiger den riskanpassade alternativkostnaden för kapitalet. Projekt över 50 miljoner euro skulle anmälas individuellt för godkännande av kommissionen. Storbritannien skulle lämna in en årlig rapport avseende varje statsstödd investering som översteg 5 miljoner euro.

Slutligen bedömde kommissionen stödets marknadspåverkan. Kommissionen uttalade att statligt stöd som hindrar en marknadsmässig fördelning av hyror kan få långsiktiga konsekvenser för incitamenten att investera och konkurrera på marknaden. En sådan utveckling skulle långsiktigt kunna leda till minskad valfrihet, lägre kvalitet och högre priser för bostadskonsumenter. Genom att stödtaket sätts i förhållande till risken och en rimlig vinst ansåg kommissionen att stödet inte riskerade att användas i andra projekt på ett sätt som skulle riskera att snedvrider konkurrensen.

Kommissionen konstaterade att de åtgärdade marknadsmisslyckandena kan leda till ökad konkurrens och att åtgärderna ökar förutsättningarna för att utvidgat kommersiellt utbud. Genom att stödet avsåg investeringskostnader och inte rörliga kostnader ansågs det inte heller få någon direkt påverkan på prisnivån för slutanvändarna. Vidare ansågs det positivt att de brittiska myndigheterna inte själva gick in på marknaden utan att stödet fördelades av mellanhänder på ett sätt som säkerställde att konkurrenter inte skulle trängas ut från marknaden.

Slutligen konstaterades att de marknadsanpassade fastigheterna och byggnaderna skulle erbjudas till alla potentiella slutanvändare till marknadspris vilket också skulle säkerställa att konkurrensen inte skulle snedvridas.

5.7.2.2 Investeringsstöd för äldreboende

Det finns även en godkänd svensk stödordning för byggande av särskilt boende för äldre. Av kommissionens godkännande²¹⁶ framgår följande.

²¹⁶ KOM(2007) 652 slutlig, av den 07.03.2007, om statligt stöd nr N798/2006 – Sverige Investeringsstöd till äldreboendestäder. KOM(2011) 9799 slutlig, av den 16.12.2011, om Statligt

Syftet med stödordningen var att uppmuntra till byggande av särskilt boende för äldre. Med tanke på den åldrande befolkningen och en växande efterfrågan skulle byggandet av sådana bostäder uppmuntras genom finansiella incitament till fastighetsägare. Den ursprungliga budgeten för stödordningen var 500 miljoner kronor per år, eller totalt 2 500 miljoner kronor (i euro ungefär 260 miljoner euro) under fem år, som finansierades genom statsbudgeten. Stödordningen omfattar stöd i form av direkta bidrag till fastighetsägare för att bygga eller renovera särskilda bostäder för äldre. Stödnivån beräknas till 10 procent av de faktiska byggkostnaderna. Den ursprungliga stödordningen skulle gälla i fem år, 2007–2011. Den längsta tillåtna tiden för att slutföra en påbörjad åtgärd enligt stödordningen är två år, och utbetalningen av bidraget måste begäras inom sex månader från det att byggnationen slutförts. Stödordningen skulle tillämpas fram till och med den 30 juni 2014. Stödordningen konstruerades på ett sätt som enligt kommissionen begränsar negativa effekter på handeln. För det första var stödordningen öppen för alla fastighetsägare och gjorde inte skillnad mellan offentliga och privata aktörer, eller utländska investerare. För det andra skulle nivån på stödet vara proportionerlig så att det stimulerar till byggande av de bostäder som behövs, utan att skapa orimliga vinster och utan att det skulle tränga ut privata investerare. Stödandelen hade anpassats till stödnivån i en tidigare stödordning som enligt de svenska myndigheterna hade visat sig ha en lämplig stödnivå. Stödbeloppet har särskilt beräknats för att täcka en begränsad andel (10 procent) av de faktiska byggkostnaderna. Byggandet av särskilt boende har låg lönsamhet till följd av de extra byggkostnader som är kopplade till kraven på vårdpersonalens arbetsutrymmen. Begränsningarna av hur lägenheterna fick användas säkerställde att stödet används i vårdsyfte för äldre och inte på otillbörligt sätt kommer att orsaka någon snedvridning genom att utnyttjas för andra rent kommersiella ändamål. Slutligen var åtgärden tidsmässigt begränsad. Kommissionen fann att stöd som beviljades enligt stödordningen behövs för att uppnå ett socialt rättvisemål som utan stödet inte skulle tillgodoses av marknaden i tillräcklig utsträckning. Stödet ansågs proportionellt i förhållande

stöd SA.33896 (2011/N) – Sverige ändringar av stödordning N 798/2006 – Investeringsstöd till äldreboende.

till de mål som eftersträvades och effekterna på konkurrensen begränsades till ett nödvändigt minimum. Följaktligen skulle åtgärden inte påverka handeln i negativ riktning i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset i den mening som avses i artikel 107.3 c i EUF-fördraget.²¹⁷

Investeringsstöd för mindre bostäder

Sverige har haft ett investeringsstöd som kommissionen godkänt för mindre lägenheter och för studentbostäder. Stödet motiverades med bristande balans på bostadsmarknaden främst i storstäderna som särskilt ansågs drabba hushåll med endast en inkomst, t.ex. ungdomar, ensamstående eller ensamstående föräldrar. Stödet skulle även hantera bristen på studentbostäder på universitets- och högskoleorter. Stödet gavs med ett maxbelopp per kvadratmeter med det högsta stödbeloppet i Stockholm, ett något lägre i Malmö och Göteborg samt ett lägre belopp i övriga regioner. På motsvarande sätt fick stöd endast lämnas till bostäder med en inflyttningshyra som inte översteg 1 100 kr/kvm i Stockholm, 1 000 kr/kvm i Göteborg och Malmö och 900 kr/kvm i övriga tillväxtområden. Hyresnivån skulle också vara hållbar på lång sikt. Bostäderna skulle fördelas genom de kommunala bostadsköerna som skulle ha rätt att tilldela bostäderna till särskilt missgynnade hushåll efter eget skön. De svenska myndigheterna visade att stödbeloppen var beräknade så att de gjorde det möjligt för fastighetsägare att bygga utan förlust men att å andra sidan tanke förhindrade fastighetsägarna från att på oproportionerligt stora vinster. Stödet skulle återbetalas av fastighetsägaren om lägenheten inte längre uppfyllde villkoren för stödet. Kommissionen ansåg därför att ordningen i första hand gynnade hyresgästen och kunde därmed godkänna densamma.²¹⁸ I fråga om studentbostäder gällde att bostaden inte fick vara större

²¹⁷ KOM(2007) 652 slutlig, av den 07.03.2007, om statligt stöd nr N798/2006 – Sverige Investeringsstöd till äldreboende; KOM(2011) 9799 slutlig, av den 16.12.2011, om Statligt stöd SA.33896 (2011/N) – Sverige ändringar av stödordning N 798/2006 – Investeringsstöd till äldreboende.

²¹⁸ KOM(2003) 1762 slutlig, av den 24.06.2003, om N40/2003 – Sverige, Åtgärder för att främja visst bostadsbyggande.

än 25 kvadratmeter. Hyran fick inte överstiga hyran för motsvarande bostäder på orten eller andra jämförbara orter.²¹⁹

5.7.3 Betydelsen av kommissionens meddelanden och riktlinjer

För att kunna bedöma om de stöd som vi föreslår eller som en kommun överväger kan godkännas av kommissionen måste ramar för kommissionens bedömning klargöras. Kommissionens meddelanden, riktlinjer och rambestämmelser har stor betydelse för vilka stöd kommissionen godkänner.

5.7.3.1 Rättsverkan

Ovan har vi redogjort för förordningar och beslut från kommissionen och rådet. Förordningar har horisontell direkt effekt och kan tillämpas enligt sin ordalydelse i medlemsstaterna. Beslut binder också dess adressater enligt artikel 288 i EUF-fördraget. Beslutet om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse som vi redogjort för ovan riktar sig till medlemsstaterna. Med medlemsstaterna avses alla offentliga organ.²²⁰

Kommissionens riktlinjer, rambestämmelser, meddelanden, vägledning och arbetsdokument har dock ingen given rättslig status enligt EUF-fördraget. Nedan redogör vi för vilken betydelse dessa olika typer av dokument har vid en statsstödsrättslig bedömning.

I sina meddelanden, riktlinjer och rambestämmelser beskriver kommissionen hur den avser att tillämpa artikel 107.3 i EUF-fördraget. Kommissionen skapar därigenom transparens kring sin interna beslutsprocess och de överväganden som har betydelse för denna vilket ökar förutsägbarheten för berörda parter. Dokumenten upprättas ensidigt av kommissionen, även om medlemsstaterna och normalt även andra berörda aktörer får möjlighet att ge sin syn på innehållet innan det fastställs slutgiltigt.

Det finns inget särskilt förfarande för att överklaga dessa dokument. En talan om att de strider mot EUF-fördraget eller mot

²¹⁹ KOM(2003) 1762 slutlig, punkt 3.

²²⁰ Mål 249/85 Albako mot BALM, ECR 1987 p. 2345, punkt 17.

sekundärrätt måste föras i samband med att kommissionen tillämpar dokumenten i ett enskilt fall.

Kommissionens riktlinjer och ramverk innehåller normalt även krav på att medlemsstaterna ska anpassa sina godkända stödordningar till de förändringar som de nya riktlinjerna eller ramverket innebär, s.k. lämpliga åtgärder (jämför artikel 108.1 i EUF-fördraget). Dessa åtgärder måste medlemsstaterna också godta skriftligen vilket skulle kunna ge dessa åtaganden status som bilaterala avtal och därigenom ge upphov till de rättsverkningar som följer av detta. Om en medlemsstat inte godkänner sådana åtgärder startar kommissionen ett rättsligt förfarande mot medlemsstaten.

EU-domstolen har slagit fast att kommissionen är bunden av sina egna riktlinjer, rambestämmelser och meddelanden så länge som dessa är förenliga med EUF-fördraget och i praktiken därmed bara begränsar kommissionens utrymme för egen bedömning. EU-domstolen har även åsidosatt kommissionens tolkning av dokument och därmed klargjort innebörden i sådana dokument. Även kommissionens ensidiga dokument har därmed getts självständig rättsverkan.

Det är bara om kommissionen uttryckligen anger att dokumentet inte ska binda kommissionens tillämpning som ett dokument som publicerats i Europeiska unionens officiella tidning (EUT) kommer att sakna självständig rättsverkan. Så är fallet när det gäller kommissionens arbetsdokument och dess handledning om statsstödsreglerna från 2008²²¹. Sådana dokument får bara betydelse i kraft av sina argument och de avgöranden som argumenten baseras på.

Kommissionen är skyldig att behandla alla medlemsstater lika. De ovannämnda kommissionsdokumenten utesluter inte att även annat stöd kan godkännas. I praktiken försöker kommissionen få medlemsstaterna att följa kommissionens riktlinjer m.m. vilket garanterar likabehandling. Om kommissionen avviker från ett meddelande i ett enskilt fall måste grunderna för detta klart anges och om dessa grunder inte står sig mot riktlinjerna kan beslutet upphävas vid en eventuell domstolsprövning.

²²¹ Tillgänglig på kommissionens hemsida, http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/studies_reports.html

Kommissionens riktlinjer m.m. binder även kommissionen så tillvida att de kan ge upphov till berättigade förväntningar om att stöd som utformas i enlighet med riktlinjerna kommer att godkännas.²²²

5.7.3.2 Praktiska effekter av riktlinjer och meddelanden

Utöver den rättsliga förutsägbarhet och transparens som kommissionens riktlinjer och meddelanden skapar gör riktlinjerna även det möjligt att undvika en omfattande ekonomisk analys i varje enskilt fall.

Samtliga rättsakter som kommissionen har antagit på senare år har enligt kommissionen utformats utifrån principerna för det ekonomiska avvägningstestet, se ovan. Det innebär att åtgärder som uppfyller kriterierna i meddelanden och riktlinjer anses nödvändiga och proportionerliga.

När det saknas kommissionsbeslut eller praxis från EU-domstolen kommer kommissionen att göra en fullständig ekonomisk avvägning mellan nyttan och skadan av stödet. En sådan prövning blir per definition mer betungande för anmälaren (medlemsstaten) eftersom kommissionen då kommer att efterfråga underlag som visar att stödet verkligen är nödvändigt och proportionerligt, något som kan visa sig svårt i praktiken.

En sådan prövning löper också mycket större risk att bli föremål för en fördjupad granskning av kommissionen, ett s.k. formellt granskningsförfarande. Granskningsförfarandet krävs i alla ärenden där det finns en tvekan om stödets förenlighet med EUF-fördraget.

Samma princip aktualiseras om en medlemsstat vill att kommissionen ska förklara att en åtgärd inte är ett stöd eftersom den genomförs på marknadsmässiga villkor. Eftersom det är fråga om en komplex ekonomisk bedömning blir det i ett sådant fall nödvändigt för kommissionen att inleda ett formellt granskningsförfarande och inhämta synpunkter angående marknadsmässigheten från andra parter än den anmälade medlemsstaten.

²²² Även ett skriftligt svar till från kommissionen till parlamentet har ansetts ge upphov till berättigade förväntningar, Bacon K, European Union Law of State Aid (2013).

5.7.4 Särskilt om (räddnings- och) omstruktureringsstöd

På en global marknad är bara konkurrenskraftiga företag framgångsrika. Att mindre effektiva företag försvinner är en förutsättning för att nya och effektiva företag ska kunna växa. Den här processen är central för marknadsekonomin funktionssätt och bidrar till produktivitetsutveckling och konkurrenskraft. Kommissionen är därför mycket restriktiv med att godkänna stöd till företag i svårigheter. Sådana företag kan därför bara få stöd om de uppfyller villkoren i kommissionens riktlinjer.²²³

Nedan redogör vi enbart för förutsättningarna för omstruktureringsstöd eftersom undsättningsstöden är ett sätt att överbrygga den tid som kan krävas för att ta fram en hållbar omstruktureringsplan. De flesta omstruktureringsstöd måste anmälas till kommissionen inför respektive stödtillfälle. Under vissa förutsättningar är det dock möjligt att ha nationella stödordningar men då får stöden inte ges till större företag. Offentligägda företag betraktas typiskt sett som större företag. Inom ramen för omstruktureringsriktlinjerna finns det dock generösare bestämmelser som gör det möjligt för många av de kommunala bostadsföretagen att betraktas som mindre företag trots det offentliga ägandet. Kriterierna som ska vara uppfyllda för att kommunalt ägda bostadsföretag ska betraktas som mindre offentligägda bolag som kan omfattas av en sådan stödordning beskrivs nedan.

För företag som utför tjänster av allmänt ekonomiskt intresse gäller särskilda regler. Den finansiella krisen har medfört att antalet omstruktureringsstöd i Europa har ökat kraftigt. Många av dessa stöd har dock godkänts på en särskild rättslig grund med anledning av den finansiella krisen. Sådant stöd är i dag inte möjligt inom bostadssektorn i Sverige även om grunderna för dessa stöd påminner om 1990-talets svenska bostadskris som då hotade det svenska finansiella systemet.

Europeiska kommissionens riktlinjer för omstruktureringsstöd gäller för företag inom alla sektorer, med undantag för finansinstitut samt kol- och stålproduktion.

²²³ Riktlinjer för statligt stöd till undsättning och omstrukturering av icke-finansiella företag i svårigheter, EUT C 249, 31.7.2014, s. 1 (omstruktureringsriktlinjerna).

När det gäller förhållandet till allmännyttiga tjänster finns det visst utrymme för generösare bedömningar vilket också beskrivs under en egen rubrik efter detta avsnitt. Detta kommer även till uttryck i riktlinjerna.

5.7.4.1 Definitionen av ett företag i svårigheter

Enligt kommissionens riktlinjer är ett företag i svårigheter om något av följande villkor är uppfyllda.²²⁴

- Om ett aktiebolag har förlorat mer än hälften av det tecknade aktiekapitalet på grund av ackumulerade förluster.
- Om ett företag med ägare med obegränsat ansvar för företagets skulder förlorat över hälften av det bokförda egna kapitalet på grund av ackumulerade förluster.
- Om företaget är föremål för ett kollektivt insolvensförfarande eller uppfyller kriterierna i nationell lagstiftning för att försättas i kollektiv insolvens på sina fordringsägares begäran.
- Om ett större företag de senaste två åren haft en skuldsättningsgrad över 7,5 och dess rörelseresultat före skatter och avskrivningar har legat under räntekostnaderna (dvs. att räntetäckningsgraden är negativ).

Företag med akuta likviditetsbehov på grund av exceptionella och oförutsedda omständigheter kan beviljas omstruktureringsstöd även om det inte uppfyller kriterierna i definitionen.²²⁵

5.7.4.2 Villkoren för att godkänna omstruktureringsstöd

Eftersom marknadsutträde är en förutsättning för produktivitets-tillväxt är ett företags utträde från marknaden inte tillräcklig orsak till att stöd ska kunna godkännas. Återställandet av företagets långsiktiga lönsamhet måste syfta till att antingen hindra sociala problem eller åtgärda marknadsmisslyckanden. Medlemsstaten ska pre-

²²⁴ Omstruktureringsriktlinjerna punkt 20.

²²⁵ Omstruktureringsriktlinjerna punkt 29.

sentera ett trovärdigt scenario för utvecklingen utan stöd och visa hur omstruktureringsstödet skulle förbättra situationen.²²⁶

Formen för omstruktureringsstödet är oreglerad men måste vara anpassad till stödmottagarens problem. Exempelvis kan det vara lämpligt att tillföra mer eget kapital vid solvensproblem medan likviditetsrelaterade problem kan åtgärdas genom lån eller lånegarantier.²²⁷

Omstruktureringsstöd får inte bara kompensera för tidigare förluster utan måste knytas till och åtgärda orsakerna till dessa förluster. Medlemsstaten ska därför ta fram en sammanhängande omstruktureringsplan som ska vara en förutsättning för stödets godkännande. Omstruktureringsplanen ska göra det möjligt att inom rimlig tid återskapa företagets långfristiga lönsamhet på grundval av realistiska antaganden om de framtida villkoren för driften och ska läggas fram tillsammans med alla närmare upplysningar.²²⁸

Enligt omstruktureringsriktlinjerna kan omstruktureringsstöd ges under följande förutsättningar:

1. Omstruktureringsplanen ska göra det möjligt att återställa företagets långfristiga lönsamhet inom en rimlig tid och på grundval av realistiska antaganden om de framtida villkoren för verksamheten.
2. Kompenserande åtgärder måste vidtas för att säkerställa att de negativa effekterna på handelsvillkoren minimeras så att de positiva effekter som uppnås överväger de negativa.
3. Stödbeloppet och stödnivån ska begränsas till vad som är absolut nödvändigt för att möjliggöra en omstrukturering med hänsyn till de finansiella resurserna hos företaget, aktieägarna eller den företagsgrupp som företaget tillhör.
4. Företaget ska genomföra omstruktureringsplanen i dess helhet och fullgöra varje annan skyldighet som anges i kommissionens beslut om godkännandet av stödet.

²²⁶ Omstruktureringsriktlinjerna punkt 53.

²²⁷ Omstruktureringsriktlinjerna punkt 58.

²²⁸ Mål T-68/03 Olympiaki Aeroporia Ypiresies AE mot Europeiska kommissionen, REG 2007 II-2911, punkt 88.

5. Omstruktureringsstöd får bara ges en gång till ett företag under en tioårsperiod.

Omstrukturering kan omfatta effektivisering av stödmottagarens verksamhet genom omorganisation vilken normalt innebär att verksamhet som går med förlust säljs och att verksamheten inriktas på långsiktigt lönsam verksamhet. Åtgärderna kopplas ofta till kapitaltillskott eller skuldavskrivning från nya eller befintliga aktieägare eller kreditgivare.²²⁹

Omstruktureringsstödet måste bidra till omstruktureringsplanen och får inte syfta till att täcka gamla skulder. Omstruktureringsplanen ska löpa så kort tid som möjligt och de omständigheter som orsakat företagets svårigheter ska beskrivas. Omstruktureringsåtgärderna ska i första hand vara interna åtgärder i företaget och inte bygga på en optimistisk utveckling av faktorer som pris och efterfrågan. Stödet måste åtgärda orsaken till förlusterna och olönsamma verksamheter måste överges.²³⁰ Det förväntade resultatet av omstruktureringen ska redovisas utifrån ett basscenario och ett pessimistiskt scenario. Nuläget och framtidsutsikterna för utbud och efterfrågan ska beskrivas för den berörda produktmarknaden och de viktigaste kostnadsdrivande faktorerna för branschen samt stödmottagarens starka och svaga sidor ska beskrivas. Stödmottagaren bör tillhandahålla en marknadsundersökning och en känslighetsanalys avseende stödmottagarens resultat inklusive de största riskfaktorerna.²³¹ Långsiktig lönsamhet uppnås när ett företag kan uppvisa en skälig kapitalavkastning efter att ha täckt alla sina kostnader inklusive avskrivningar och finansieringskostnader. Företaget bör kunna konkurrera på marknaden av egen kraft.²³²

Stödmottagaren, dess aktieägare eller kreditgivare eller den koncern företaget tillhör måste lämna ett betydande bidrag. Bidrag från staten eller ett offentligt företag kan bara beaktas om det är fritt från stöd, så kan vara fallet om en fristående statlig bank eller holdingbolag fattar ett självständigt investeringsbeslut utifrån sina egna kommersiella intressen. Det egna bidraget är i regel tillräckligt om det uppgår till 50 procent av omstruktureringskostnaderna.

²²⁹ Omstruktureringsriktlinjerna punkt 45.

²³⁰ Omstruktureringsriktlinjerna punkt 51.

²³¹ Omstruktureringsriktlinjerna punkt 50.

²³² Omstruktureringsriktlinjerna punkt 52.

Kompenserande åtgärder ska vidtas som ska säkerställa att de negativa effekterna på konkurrensen minimeras. Sådana åtgärder kan omfatta försäljning av tillgångar, kapacitetsminskningar eller neddragen marknadsnärvaro utöver den avyttring och omstrukturering som omstruktureringsplanen förutsätter.²³³ Strukturella åtgärder för att minska konkurrenssnedvridningen kan i vissa fall ersättas med beteendemässiga åtaganden eller marknadsöppningsåtgärder.

Om omstruktureringsåtgärderna genomförs i områden som uppfyller kriterierna för att få regionalstöd kommer kraven på reducerad kapacitet och marknadsnärvaro att vara mindre än i andra regioner. Kravet på eget bidrag kan också vara mindre om det är svårt att få finansiering på marknadsmässiga villkor i området.²³⁴

Om omstruktureringsstöd beviljas till företag som utför tjänster av allmänt ekonomiskt intresse beaktas inte ersättningen för tjänsten vid beräkningen av det egna bidragets andel av omstruktureringskostnaderna. Inte heller ställs det krav på att tillgångar som är nödvändiga för att utföra tjänsten avyttras. I sådana fall kan kommissionen kräva alternativa åtgärder för att säkerställa rättvisa konkurrensvillkor. Slutligen kan stöd för omstrukturering tillåtas trots att villkoren i riktlinjerna inte kan mötas om det är nödvändigt för att säkerställa tjänsternas kontinuitet under den tid som är nödvändig för att anförtro en ny tjänsteleverantör att tillhandahålla tjänsten.²³⁵

Omstruktureringsstöd till små och medelstora företag samt ”mindre statsägda företag” (nedan offentligägda mindre företag) bör enligt riktlinjerna beviljas av kommissionen i form av stödordningar.²³⁶ För stödordningar enligt omstruktureringsriktlinjerna gäller vissa lättnader i förhållande till vad som i andra sammanhang utgör små och medelstora företag.

I ett företags omsättning och balansomslutning ska även s.k. anknutna företag och partnerföretag medräknas eftersom företagsbegreppet avser de företag som tillhör samma ekonomiska enhet. Kategorierna definieras i en särskild rekommendation från kom-

²³³ Omstruktureringsriktlinjerna punkt 78–80.

²³⁴ Omstruktureringsriktlinjerna punkt 98.

²³⁵ Omstruktureringsriktlinjerna punkt 101–103.

²³⁶ Omstruktureringsriktlinjerna punkt 104.

missionen.²³⁷ För kommuner med färre än 5 000 invånare finns vissa lättnader för partnerföretag som beskrivs i punkten 2 b i en bilaga till rekommendationen. När det gäller företag i ekonomiska svårigheter finns en särskild definition som kan tillämpas för stödordningar som avser omstruktureringsstöd där det offentliga ägandet inte ska beaktas. Av den anledningen har nedanstående definitioner betydelse för utredningens förslag trots att kommunkoncernens och kommunens sammanlagda omsättning och balansomslutning även på svaga bostadsmarknader sannolikt väsentligt överskrider takbeloppen för nedan uppräknade kategorier. När det gäller värdena för omsättning och balansomslutning anses ett företag tillhöra kategorin om något av värdena understiger tröskelvärdet.

Tabell 5.2 Kriterierna för mikro, små och medelstora företag

Företagstyp	Anställda	Omsättning	Balans
Mikro	< 10	2 miljoner euro	2 miljoner euro
Små	< 50	10 miljoner euro	10 miljoner euro
Medelstort	< 250	50 miljoner euro	43 miljoner euro

Det totala maximala stödbeloppet till ett företag inom ramen för stödordningen får inte överstiga 10 miljoner euro, inklusive eventuella andra stöd. Vad som avses med statsägda (offentligägda) mindre företag är inte definierat men i tidigare utkast till riktlinjerna angavs att syftet var att avgränsa den ekonomiska enheten till den aktuella verksamheten trots att det offentliga ägandet kan innebära att hela kommunkoncernen i andra sammanhang skulle ha betraktas som samma ekonomiska enhet.

Målet med stödet behöver inte vara att komma tillrätta med lika samhällsomvälvande problem som är fallet beträffande stöd till större företag.²³⁸ Stödmottagare inom ramen för stödordningar behöver inte lämna in någon marknadsundersökning.²³⁹ Medelstora företag ska lämna ett bidrag till omstruktureringskostnaderna om

²³⁷ KOM(2003) 1422 slutlig, av den 6.3.2003, om definitionen av mikroföretag samt små och medelstora företag.

²³⁸ Omstruktureringsriktlinjerna, punkt 107.

²³⁹ Omstruktureringsriktlinjerna, punkt. 108.

minst 40 procent medan små företag kan nöja sig med 25 procent.²⁴⁰ Små företag behöver inte vidta åtgärder för att begränsa snedvridningen av konkurrensen. De bör dock inte få öka sin kapacitet under omstruktureringsperioden.²⁴¹

5.7.4.3 Räddnings- och omstruktureringsstöd till företag som tillhandahåller tjänster av allmänt ekonomiskt intresse

Kommissionen anser att det är möjligt att ge uppdrag i form av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse till företag som har varit i svårigheter och fått stöd enligt omstruktureringsriktlinjerna.²⁴²

I en situation där det inte är möjligt för andra aktörer att gå in på marknaden och ersättningen därför måste ges till en aktör som riskerar att gå i konkurs, kan medlemsstaten ge den aktören i uppdrag att tillhandahålla en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse i enlighet med beslutet, så att tjänsten säkras. I en sådan speciell situation som rör kapacitetsproblem ska dock de offentliga myndigheterna överväga att begränsa varaktigheten för uppdraget att tillhandahålla en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse till den tid som behövs för att andra potentiella marknadsaktörer ska få tillfälle att ta över tjänsten på marknadsvillkor.²⁴³

Det är dock inte möjligt att ge räddningsstöd i form av ersättning för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse eftersom ersättning bara kan ges för klart definierade skyldigheter som redan tidigare har tilldelats företaget. Ersättningen måste alltså vara framåt-syftande och får enligt kommissionen inte avse kostnaderna för gamla skulder.²⁴⁴

I kommissionens beslut om att godkänna statligt stöd för omstrukturering av ett offentligägt vattenföretag på Sardinien accepterade kommissionen att de kompensatoriska åtgärderna bestod i att det nuvarande monopolet i form av en koncession för stödmottagaren skulle konkurrensutsättas 2028. Verksamheten ansågs redan begränsad till det allmännyttiga ändamålet och kunde följ-

²⁴⁰ Omstruktureringsriktlinjerna, punkt 111.

²⁴¹ Omstruktureringsriktlinjerna, punkt. 113.

²⁴² Kommissionens vägledning om SGEL, s. 28–29.

²⁴³ Kommissionens vägledning om SGEL, s. 28–29.

²⁴⁴ Kommissionens vägledning om SGEL, s. 28–29.

aktligen inte krympas ytterligare. I samma beslut godtog kommissionen också avvikelser från kravet på privat medfinansiering. Medfinansieringen var enbart möjlig tack vare garantier från de offentliga ägarna vilket i sig utgjorde statligt stöd. Med hänsyn till att verksamheten redan var avgränsad ansågs detta dock acceptabelt.²⁴⁵

I ett annat ärende rörande Portugals ”public service”-TV, RTP, godkände kommissionen ersättning i efterhand för att täcka upparbetade skulder med motiveringen att de skulder som skulle avbetalas med stödet hade upparbetats inom ramen för den del av verksamheten som utgjorde en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse.²⁴⁶

Även om det inte uttryckligen klargörs i kommissionens beslut om stödet till de nederländska bostadsorganisationerna, wocos, framgår det indirekt att allmännyttiga bostadsorganisationer i Nederländerna fick stöd när de fick finansiella problem genom att medel togs från mer lönsamma organisationer i andra delar av Nederländerna.

‘Rationalisation aid’ is support to wocos experiencing financial difficulties in general and can be either a soft loan or a direct grant. The aid from the CFV is financed from a general levy on all the wocos and not from general taxation. In other words, the CFV basically redistributes funds from financially healthier wocos towards weaker ones if and to the extent the need arises on the side of the latter.²⁴⁷

5.7.5 Särskilt om stöd enligt unionens rambestämmelser för statligt stöd i form av ersättning för offentliga tjänster

Ovan har stöd som omfattas av kommissionens förordning och beslut avseende ersättning för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse behandlats. Nedan beskrivs förutsättningarna för att kommissionen ska förklara stöd som inte uppfyller villkoren i beslutet eller förordningen som förenligt med EUF-fördraget.

²⁴⁵ COM(2013) 4986 final, av den 31.7.2013, om SA.35205 Restructuring aid to Abbanoa Spa, punkt 56 och punkt 58.

²⁴⁶ KOM(2006) 2952 slutlig, om NN31/2006 Financial support to restructure the accumulated debt of the Portuguese public service broadcaster RTP, punkt 137.

²⁴⁷ KOM(2009) 9963 slutlig, av den 15.12.2009, om E 2/2005 and N 642/2009 The Netherlands Existing and special project aid to housing corporations, punkt 9 b.

Kommissionen har antagit rambestämmelser där den beskriver hur den kommer att göra en sådan bedömning.²⁴⁸ Rambestämmelserna innehåller fler villkor för godkännande än vad som följer av beslutet och förordningen.

När det gäller att fastställa att det verkligen är en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse anser kommissionen att medlemsstaten i dessa fall bör ha konsulterat målgruppen kring deras faktiska behov och även andra leverantörer för att säkerställa att marknaden inte redan tillgodoser behovet. Under förutsättning att en sådan konsultation har ägt rum och medlemsstatens agerande ligger i linje med utfallet är osannolikt att medlemsstatens beslut att betrakta tjänsten som en allmännyttig tjänst skulle vara uppenbart felaktigt. Kommissionen beskriver hur bestämmelserna om ett samråd ska tillämpas i en särskild vägledning för tillämpningen av statsstödsreglerna beträffande stöd till tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.²⁴⁹

På så sätt kan myndigheterna fastställa om tjänsten i fråga tillhandahålls eller skulle kunna tillhandahållas av marknaden och öka öppenheten i processen. Det bidrar också till att fastställa användarnas exakta behov och till att mer exakt utforma beslutet om tilldelning. Det här kravet gäller inte om det är uppenbart att ett nytt samråd inte kommer att ge något större mervärde som läggs till ett samråd som nyligen genomfördes. Vid ett offentligt samråd ska den offentliga myndigheten få tillfälle att öka sin kunskap om användarnas behov och intressen och om utbudet på marknaden. Syftet är att myndigheten på ett lämpligt och proportionerligt sätt ska kunna fastställa tillhandahållandet av allmännyttiga tjänster. Samrådet kan exempelvis omfatta frågor om användarnas behov vad gäller tillgänglighet, tjänstekvalitet, överkomlighet och om/i vilken utsträckning behoven inte tillgodoses av tjänster som redan tillhandahålls på marknaden, om det inte finns någon tjänsteleverantör. Om en tjänsteleverantör redan har tilldelats en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse och myndigheten överväger en ny tilldelning till denna eller en annan leverantör, skulle samrådet kunna handla om i fall tillhandahållandet av tjänster från denna leverantör överensstämmer med de nuvarande eller framtida användarnas behov. Ett samråd kan också hållas i form av en offentlig utfrågning, om användarna är tillräckligt väl informerade om utfrågningen och kan uttrycka sina åsikter om allmänna behov.²⁵⁰

²⁴⁸ Europeiska unionens rambestämmelser för statligt stöd i form av ersättning för offentliga tjänster, EUT nr C 008, 11/01/2012 s. 0015–0022.

²⁴⁹ Kommissionens vägledning om SGEI.

²⁵⁰ Kommissionens vägledning om SGEI, s. 78f.

Därefter krävs att utföraren tilldelas skyldigheter genom en bindande rättshandling.

Av tilldelningsbeslutet ska följande framgå:

1. Innebörden av skyldigheterna i samband med tillhandahållandet av allmännyttiga tjänster och skyldigheternas varaktighet.
2. Företaget och, i förekommande fall, det territorium som berörs.
3. Innebörden av exklusiva eller särskilda rättigheter som beviljats företaget.
4. En beskrivning av kompensationsmekanismen och parametrarna för att beräkna, övervaka och se över ersättningen.
5. Åtgärder för att undvika och återkräva eventuell överkompensation.

Uppdragets varaktighet ska kunna motiveras på objektiva grunder. Medlemsstaten ska också visa att det inte finns någon överträdelse av transparensdirektivet (insynsdirektivet), att tilldelningen är förenlig med EU:s bestämmelser om offentlig upphandling och att tilldelningen inte innebär någon diskriminering av någon av de tänkta utförarna.

I rambestämmelserna uppmuntras medlemsstaterna att använda nettokostnadsmetoden. Enligt nettokostnadsmetoden beräknas kostnaden för att utföra tjänsten som skillnaden mellan nettokostnaden för tjänsteleverantören för att fullgöra skyldigheten och nettokostnaden eller vinsten för samma tjänsteleverantör utan denna skyldighet. Nettokostnadsmetoden är sedan tidigare en del av regleringen av post- och telekommunikationsområdet där den tillämpas beträffande nettokostnaden för tillhandahållande av samhällsomfattande tjänster. Ersättningsmetoden ska innehålla effektivitetsincitament och rambestämmelserna tillåter inte att ersättningen avser samtliga kostnader, till skillnad från kommissionens beslut som vi redogjort för ovan.

Medlemsstaten måste också publicera resultatet av det offentliga samrådet, uppdragets omfattning, utförarens identitet och den årliga ersättningen för uppdraget på internet eller motsvarande. Ytterligare krav kan aktualiseras för särskilt snedvridande stöd

Medlemsstaterna ska därefter vartannat år rapportera om tillämpningen av rambestämmelserna per kategori av stödmottagare.

Stöd till tjänsteleverantörer i svårigheter ska bedömas enligt riktlinjerna för statligt stöd till undsättning och omstrukturering av företag i svårigheter.

5.7.5.1 Villkoren för kommissionens godkännande av Nederländernas stöd till wocos

Kommissionens bedömning av det nederländska bostadsstödet genom s.k. wocos är troligen den statsstödsbedömning som har störst likheter med en eventuell prövning av en svensk stödordning i form av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse för att säkerställa bostäder av god kvalitet åt alla.²⁵¹ Det noteras att beslutet för närvarande prövas av Tribunalen. EU-domstolen har prövat en procedurfrågor rörande talerätt och därefter återförvisat målet till ny materiell prövning hos Tribunalen.²⁵²

Det nederländska systemet som kommissionen bedömde beskrevs enligt följande.

Wocos are not-for-profit organisations. Their basic mission is to acquire, build and let out dwellings mainly for disadvantaged citizens and socially less advantaged groups. They are engaged in other activities such as construction and renting out apartments of higher value, construction of apartments for sale, construct and let out of public purpose buildings such as cultural and health centres, construct and let out commercial premises, construct and maintain parks and other local infrastructure. They are also involved in supporting social services such as family coaching, financial advice to households and integration of immigrants.²⁵³

Wocos ansågs gynnade genom statliga garantier, omdistribuering av tillgångar mellan olika verksamheter, lägre priser vid köp av mark från kommuner och en rätt att låna från den nederländska kommunbanken, BNG.

- a) State guarantees for their borrowings from the Social Housing Guarantee Fund (Waarborgfonds Sociale Woningbouw, hereinafter "WSW"). The wocos' borrowings are guaranteed by the WSW

²⁵¹ KOM(2009) 9963 slutlig, av den 15.12.2009, om E 2/2005 and N642/2009 The Netherlands Existing and special project aid to housing corporations.

²⁵² Dom Stichting Woonlinie m.fl. mot kommissionen, C-133/12 P, EU:C:2014:105.

²⁵³ KOM(2009) 9963 slutlig, av den 15.12.2009, om E 2/2005 and N642/2009 The Netherlands Existing and special project aid to housing corporations, punkt 5.

which pools the resources and power of all wocos, while ultimately the WSW's obligations are guaranteed by the State. Wocos are estimated to benefit from EUR 300 million on a yearly basis in the form of lower financing costs.

- b) Support from the Central Housing Fund (Centraal Fonds Volkshuisvesting, hereinafter "CFV"). This form of support is on the one hand 'regular project aid' and on the other hand so-called 'rationalisation aid'. Regular project aid is available to those wocos who experience difficulties in financing a particular project and takes the form of a direct grant. 'Rationalisation aid' is effect support to wocos experiencing financial difficulties in general and can be either a soft loan or a direct grant. The aid from the CFV is financed from a general levy on all the wocos and not from general taxation. In other words, the CFV basically redistributes funds from financially healthier wocos towards weaker ones if and to the extent the need arises on the side of the latter.
- c) Sale of public land by the municipalities at price below market value. This form of support is available to wocos for certain specific projects.
- d) Right to borrow from the Dutch Municipality Bank (Bank Nederlandse Gemeenten hereinafter "BNG"), a special purpose public bank with an exceptionally good credit rating. Only public bodies, mainly municipalities, and the wocos can borrow from the BNG.

När det gäller åtgärden d) ströks den från beslutet efter att den nederländska kommunbanken, BNG, hade överklagat detsamma. Kommissionens ändring av det tidigare beslutet motiverades med att de nya uppgifter som kommissionen hade fått del av visade att det inte var utrett om lånen från BNG i sig utgjorde statligt stöd.²⁵⁴ Vid den preliminära bedömningen av det befintliga stödets förenlighet fann kommissionen att stödets målgrupp behövde definieras och begränsas till en viss kategori av skyddsvärda medborgare samt att det skulle säkerställas att övrig kommersiell verksamhet skulle bedrivas marknadsmässigt och inte få del av stödet.

Nederländerna föreslog följande anpassningar för att stödet skulle kunna förklaras förenligt med EUF-fördraget. Målgruppen för stödet skulle vara hushåll vars inkomst understeg 33 000 euro. Ett takbelopp för hyran skulle fastställas. 90 procent av lägenheterna skulle tillfalla hushåll i målgruppen. Fördelningen av bostäderna skulle övervakas och överkompensation skulle återbetalas.

²⁵⁴ KOM(2010) 5841 slutlig, av den 30.8.2010, state aid E 2/2005 – The Netherlands Existing aid to housing corporations: Decision amending paragraphs 22-24 of the Commission Decision of 15 December 2009 (C (2009) 9963 final).

Oberoende revisorer skulle granska att gränsen för andelen inkomstsvaga hushåll I bostäderna upprätthölls. Lägenheterna skulle också fördelas enligt en transparent process med överklagande möjligheter. Kommissionen godtog åtagandena och förklarade stödet förenligt med EUF-fördraget i ett beslut den 15 december 2009. Åtagandet i sin helhet återges nedan på engelska då någon översättning av beslutet inte är tillgänglig.

i. *Construction and renting out of dwellings to individuals*

- a) The target group of socially disadvantaged households will be defined as individuals with an income not exceeding EUR 33,000. This definition covers approximately 43 % of the Dutch population. The ceiling will be indexed every year.
- b) The maximum rent in social housing will amount to EUR 647.53. This ceiling is subject to annual indexation.
- c) It will be ensured that 90 % of the dwellings in each woco are allocated to individuals belonging to the target group at the moment of allocation. The remaining 10 % will be allocated on the basis of objective criteria with element of social prioritisation. Persons who are above the income threshold but are nevertheless considered to be persons in need of social assistance, such as big families and other such categories specified in the relevant rules, will have priority.
- d) A credible mechanism should be established to monitor compliance with the allocation ratio of the 90 % to the defined target group. This mechanism is to apply on the level of each individual woco. The monitoring mechanism should include appropriate financial sanctions in the form of recovery of excess aid from wocos that would not respect the allocation ratio. Recovered State aid will be placed in a Fund from which it can only be disbursed to finance public service tasks. The Dutch authorities will inform the Commission about the results of the monitoring.
- e) The independent audit of wocos will include verification of compliance with the 90-10 allocation ratio and the auditors will state their opinion in this regard.
- f) To enhance the transparency and to avoid abuses, a procedure will be introduced to ensure that the allocation of the dwellings is conducted on a transparent and objective basis. The procedure will also involve local authorities and include an effective complaint/judicial review system. The procedure could involve a committee, in which independent persons would participate.
- g) In case an individual woco would not meet the allocation ratio of 90 % due to an unanticipated decrease of demand from the target group, it can exceptionally allocate more than 10% of existing dwellings to people outside the target group (taxable income EUR 33,000). In this case the woco is not entitled to benefit from

support (in this case Social Housing Construction Guarantee (WSW) or aid from the Central Housing Fund (CFV)) for the construction or purchase of new dwellings until it can show that there is again a sufficient demand from the target group.

- h) In exceptional situations, a percentage lower than 90% but no less than 80% may be set by a government decree (“AMvB”) for a regional housing market for the wocos active in a given regional housing market for a period of up to four years. At the same time a higher allocation percentage will be set for wocos in one or more other regions for the same period, so that the aggregate ratio for all wocos remains 90%. A woco active in a housing region benefiting from the exception will have to change the way it allocates dwellings in order to again reach the 90% allocation to the target group as soon as possible and at the latest once the four years have passed.
- i) The possibility to set a lower percentage in a given regional housing market is not available in the year 2010 in order to first gain insight into the regional differences in the actual allocation ratios before any exceptions are granted. The regional differentiation as meant above will be made possible after the new Housing Act has entered into force (foreseen on 1 January 2011).
- j) An individual woco will repay any excess compensation it has received. However, where the excess compensation does not exceed 10 %, such excess compensation may be carried forward to the next annual period and deducted from the amount of compensation payable in respect of this new period. In case a lower percentage than 90 % has been set by a government decree (AMvB) (see above) in a particular regional housing market, this will be taken into account when verifying whether excess compensation has occurred.
- k) The division of the territory into regional housing markets will be defined in an annex of a government decree (AMvB) with the aim of establishing coherent regional housing markets. There will be several regional housing markets in each province.
- l) The monitoring authority (Centraal Fonds Volkshuisvesting CFV, from 2011 onwards the Nederlandse Autoriteit Toegelaten Instellingen Volkshuisvesting, the Dutch Authority for Authorised Housing Institutions) will supervise the implementation of the provisions.

ii. *Infrastructure*

- m) Aid will only be available for infrastructure that is strictly ancillary to social housing, e.g. public utilities and roads that connect the dwellings to the main network. Other, regular infrastructure projects will not benefit from the support measures and shall be subject to normal tendering procedures.

iii. *Construction and renting out of public purpose buildings (maatschappelijk vastgoed) Public purpose buildings comprise community*

centres, health centres, women shelters, care homes for the elderly, cultural centres, sport centres etc. These establishments are owned and maintained by wocos and let out to nongovernmental organisations or a public body. The following conditions will apply:

- n) Only establishments that truly serve a public purpose and contribute to the liveability of neighbourhoods, for example neighbourhood centres, community centres, youth centres etc, qualify for aid. A quasiexhaustive list establishments that qualify as public purpose buildings will be defined in an administrative act and is reproduced as an Annex to this decision.
- o) Wocos will be obliged to rent out these buildings to the tenants at a rent that is lower than the market rent, thereby passing the advantage received by the wocos to the social organisations operating in the buildings.
- p) The aid is restricted to the minimum necessary.
- q) The construction works will be tendered out by the wocos.
- r) The Dutch authorities will set up an effective monitoring mechanism. The non-compliance with these principles will result in the reimbursement of the aid.
- s) The independent audit of the wocos will include verification of compliance with the principles above.
- t) The above provisions will be transposed into a ministerial decree that will be communicated to the Commission. All activities other than those mentioned in paragraph 41 will not benefit from aid. Independent stand-alone infrastructure works not directly connected with the dwellings will be carried subject to normal procurement rules and will not benefit from aid. Construction and sale of owner-occupied dwellings, as well as construction and renting out of commercial real estate will likewise be excluded from the scope of aid. The receipts and costs between social (with state aid) activities on one hand, and commercial (without state aid) activities on the other hand will be separated in accordance with the Transparency directive. The auditor will have to give its opinion whether the separation has been properly carried out.²⁵⁵

Mot bakgrund av dessa åtaganden förklarade kommissionen stödet förenligt med EUF-fördraget med hänvisning till artikel 106.2 i EUF-fördraget.

Ur vårt perspektiv är det självklart inte nödvändigt att samtliga åtgärder som Nederländerna föreslog överförs till svenska förhållanden om stöd för motsvarande ändamål övervägs. Åtagandena är

²⁵⁵ KOM(2009) 9963 slutlig, av den 15.12.2009, om E 2/2005 och N642/2009 The Netherlands Existing and special project aid to housing corporations, punkterna 41–43.

dock en indikation på vilka krav kommissionen ställer med avseende på socialt motiverade stöd till bostäder.

Principerna skiljer sig inte heller från vad som gäller för tillämpningen av kommissionens beslut om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.²⁵⁶ Den sociala målsättningen måste tydliggöras och eventuella stöd måste kopplas till merkostnaderna för att nå målet. Det nederländska stödet fick avse sådan verksamhet som i huvudsak riktades mot målgruppen, dvs. de 43 procent av den nederländska befolkningen som har lägst inkomster. Stöd avseende infrastruktursatsningar som var nödvändiga för de subventionerade bostäderna fick också ges. I det nederländska fallet klargjordes det också att verksamhet som är riktat mot lokalbehov för offentliga och sociala institutioner också får subventioneras. I en omfattande bilaga beskrivs vilka typer av slutanvändare som fick omfattas av stöd i form av subventionerade hyror. En förutsättning för detta var dock att stödet fördes vidare till de tänkta stödmottagarna vilket ett system med reglerade hyror skulle säkerställa. En kontrollfunktion som var fristående från stödmottagarna inrättades och den skulle ges tillgång till sådan särredovisning som gör det möjligt att bedöma att stödet inte utgör överkompensation eller används till andra ändamål än de godkända stödkategorierna.

5.7.6 Särskilt om regionalstöd

Utöver möjligheterna att ge regionalstöd inom ramen för kommissionens allmänna gruppundantag²⁵⁷ så har kommissionen även antagit riktlinjer²⁵⁸ för regionalstöd som inte uppfyller kraven i gruppundantaget.

Regionalstöd består av investeringsstöd till stora företag eller, under vissa begränsade förhållanden, av driftstöd. I båda fallen får stöd bara ges i bestämda regioner för att utjämna regionala skillnader inom EU. Investeringsstöd till små och medelstora företag i mindre gynnade områden som överskrider de stödnivåer som är tillåtna i andra områden betraktas också som regionalstöd.

²⁵⁶ Se vidare om beslutet under avsnitt 5.6.1 ovan.

²⁵⁷ Se avsnitt 5.6.2.

²⁵⁸ Kommissionens riktlinjer för statligt regionalstöd för 2014–2020, EUT C 209, 23.7.2013, s. 1.

Genom att det statliga regionalstödet kompenserar för de nackdelar de mindre gynnade områdena lider av främjas den ekonomiska, sociala och territoriella sammanhållningen i medlemsstaterna och i EU i dess helhet. Denna geografiska begränsning skiljer regionalstöd från andra former av branschövergripande stöd, till exempel stöd till forskning, utveckling och innovation, sysselsättning, utbildning eller miljöskydd, som främjar andra mål av gemensamt intresse enligt artikel 107.3 i EUF-fördraget, även om man ibland kan ge mer stöd till de mindre gynnade områdena på grund av deras särskilda svårigheter.

Av artikel 107.3a i EUF-fördraget följer att stöd för att främja den ekonomiska utvecklingen i regioner där levnadsstandarden är onormalt låg eller där det råder allvarlig brist på sysselsättning kan anses vara förenligt med den gemensamma marknaden. EU-domstolen understryker att användningen av orden ”onormalt” och ”allvarlig” i undantaget i artikel 107.3a i EUF-fördraget visar att detta endast gäller de regioner där den ekonomiska situationen är ytterst ogynnsam jämfört med den inre marknaden i dess helhet.

EU-domstolen har uttalat sig om omfattningen av detta undantag och om referensramen för analysen på följande sätt:

Däremot har undantaget i artikel [107.3c] en större räckvidd eftersom det tillåter utveckling av vissa regioner utan begränsning av de ekonomiska villkor som avses i [artikel 107.3a], under förutsättning att sådant stöd ”inte påverkar handeln i negativ riktning i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset”. Denna bestämmelse ger kommissionen befogenhet att godkänna stöd för att främja den ekonomiska utvecklingen i de regioner i en medlemsstat som är mindre gynnade i förhållande till det nationella genomsnittet.²⁵⁹

Det regionalstöd som berörs av undantaget i artikel 107.3 c i EUF-fördraget måste emellertid ligga inom ramen för en väldefinierad regionalpolitik i medlemsstaten och respektera principen om geografisk koncentration. Såväl undantagets geografiska räckvidd som stödnivån måste vara strikt begränsade.

När regionalt stöd inte uppfyller kriterierna i det allmänna gruppundantaget måste det anmälas till kommissionen och godkännas innan stöd kan beslutas. När det gäller den här typen av åtgärder ställs det omfattande krav som innebär att kommissionen

²⁵⁹ Mål 248/84 Tyskland mot kommissionen, ECR 1987 p. 4013.

behöver alla fakta för att kunna göra ett fullständigt avvägningstest. Den anmälände medlemsstaten ska visa att stödet bidrar till målet med den nationellt beslutade regionalpolitiken som i sin tur måste ligga i linje med gemensamma intressen inom EU. Medlemsstaten ska även visa att verksamheten som ska få stöd inte skulle bedrivas utan stöd, att stödåtgärden är en lämplig åtgärd och att stödet har incitamentseffekt. Stödet måste även begränsas till ett minimum och fördelas genom en transparent process. I princip innebär detta att hela det ekonomiska angreppssättet ska tillämpas vilket kommer att göra det mycket svårt att få stöd som inte uppfyller kraven i den allmänna gruppundantagsförordningen godkända.

5.7.7 Förutsättningarna för att kommissionen ska godkänna stöd som inte omfattas av kommissionens riktlinjer

Som förklarats ovan begränsar inte kommissionens riktlinjer kommissionen från att godkänna även andra stöd. Riktlinjerna innebär däremot en möjlighet att tillämpa ett mer förenklat och förutsägbart förfarande i bedömningen av stödets förenlighet. Kommissionen är inte heller bunden av sina tidigare beslut i enskilda nya fall.²⁶⁰

Kommissionens bedömning av ett stöd som inte omfattas av några riktlinjer tar typiskt sett längre tid och kräver att medlemsstaten ger in mer bedömningsunderlag än vad som är fallet om det finns meddelanden och riktlinjer från kommissionen.

Kommissionen är också obenägen att godkänna stöd som inte uppfyller villkoren i riktlinjer eller tidigare beslut eftersom det kan leda till att likartade anmälningar behandlas olika. Trots detta har kommissionen vid flera tillfällen avvikit från riktlinjer och meddelanden och godkänt stöd som tangerar gränserna för kommissionens riktlinjer eller som avser områden som helt saknar riktlinjer.

Fördelen med att det inte finns några riktlinjer är dock att prövningen blir något mer förutsättningslös och att de nationella reglerna kan sättas i sin egen kontext när ändamålet, nödvändigheten och proportionaliteten av stödet ska bedömas enligt avvägningstestet.

²⁶⁰ Mål T-102 och 120/07 Freistaat Sachsen, REU 2010 II-00585, punkt 134.

5.8 Lagen om insyn i vissa finansiella förbindelser, transparenslagen

År 2005 trädde lagen (2005:590) om insyn i vissa finansiella förbindelser m.m. i kraft, den s.k. transparenslagen. Lagen ställer krav på viss redovisning i offentliga företag, genom krav på öppen och separat redovisning. Intentionen är att motverka konkurrensproblemen och otillbörlig korssubventionering.

Lagen genomför kommissionens direktiv 80/723/EEG i svensk lag, det så kallade transparensdirektivet. Reglerna avser att underlätta kommissionens insyn i finansiella förbindelser mellan det allmänna och offentliga företag samt i vissa företags ekonomiska verksamhet, för att göra det möjligt för kommissionen att kontrollera att något statligt stöd inte utbetalats.

Lagen omfattar offentliga företag där staten, kommuner eller landsting har ett direkt eller indirekt dominerande inflytande genom ägande, finansiell medverkan eller genom de regler som gäller för företaget. Även ekonomisk eller kommersiell verksamhet som kommuner och landsting bedriver i förvaltningsform kan falla in under begreppet företagsverksamhet. Däremot omfattar lagen inte myndighetsverksamhet, som myndighetsutövning och myndighetens förvaltningsuppgifter.

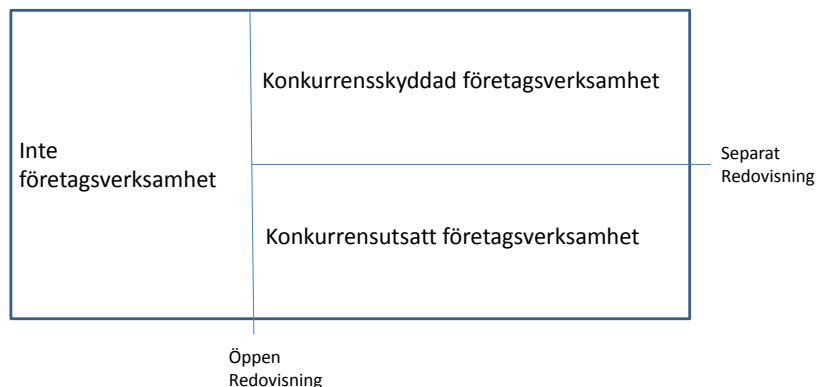
Såsom ovan angetts innebär företag även företagsverksamhet som bedrivs inom en enhet inom stat, kommun, landsting eller offentligt ägda företag till skillnad mot begreppet företag i kommunallagens mening som kan vara antingen ett bolag, en stiftelse eller en ekonomisk förening.

Lagen kan även gälla för territoriella myndigheter, t.ex. kommuner i samverkan och regioner.

En viktig begränsning är att lagen endast omfattar företag som för den ekonomiska verksamheten omsatt över 40 miljoner euro netto för vart och ett av de två senaste räkenskapsåren.

Beroende på hur företagets verksamhet och ägandeförhållanden ser ut kan det omfattas av lagens krav på öppen redovisning respektive separat redovisning. Ett och samma företag kan också omfattas av båda dessa krav.

Figur 5.3 Åskådliggörande av de delar som ska separeras i redovisningen



Kravet på öppen redovisning gäller verksamheter som kan påverka handeln mellan medlemsländerna eller har en omsättning över 40 miljoner euro. Enligt domstolen kan även obetydligt stöd påverka konkurrensen mellan medlemsstaterna.²⁶¹ Den öppna redovisningen bör göras i samband med varje bokslut men det finns inget krav på att den ska ingå i den ordinarie redovisningen.

Redovisningsskyldigheten gäller inte för:

1. Företag som tillhandahåller tjänster som inte i nämnvärd omfattning kan påverka handeln med andra EES-länder,
2. företag med en nettoomsättning som för vart och ett av de två senaste räkenskapsåren har understigit 40 miljoner euro,
3. företag som fått det offentliga stödet för en skälig tidsperiod genom ett öppet, genomblickbart och icke-diskriminerande förfarande (t.ex. upphandlad verksamhet), eller
4. företag som omfattas av särskilda bestämmelser om separat redovisning av motsvarande slag med EU-rättslig grund.

I den separata redovisningen ska:

- Organisationen för och finansieringen av de olika verksamheterna beskrivas.

²⁶¹ Se vidare avsnitt 5.4.4.

- Intäkter och kostnader i företagets verksamheter som beviljats särskilda rättigheter eller som anförtrotts att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse och som fått stöd i någon form för detta ska redovisas skilt från intäkter och kostnader i annan verksamhet, vilket ska göras på ett korrekt och konsekvent sätt enligt sakligt motiverade redovisningsprinciper.
- Principerna och metoderna för beräkningen och fördelningen av intäkter och kostnader mellan olika verksamheter anges på ett tydligt och fullständigt sätt.
- Händelser av ekonomisk art redovisas uppdelat på de olika verksamheterna.

Kravet på separat redovisning innebär att verksamheter som både har konkurrensskyddad och konkurrensutsatt verksamhet måste göra en särredovisning. För att få en rättvisande bild måste alla relevanta kostnader och intäkter redovisas på respektive verksamhet, som till exempel gemensamma lokalkostnader

Om t.ex. en kommun bedriver avfallshantering (som kan vara en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse, SGEI) inom det tekniska kontoret där även annan ekonomisk och kommersiell verksamhet bedrivs ska kostnader och intäkter för avfallshanteringens särredovisas. Dessutom ska även uppgifter om organisation, finansiering av olika verksamheter beskrivas, principer och metoder för beräkning och fördelning av intäkter och kostnader för olika verksamheter ska anges på ett tydligt och fullkomligt sätt.

Konkurrensverket utövar tillsyn över lagen och ska vid behov kunna samla in redovisningsmaterial och överlämna denna information till kommissionen. Konkurrensverket kan för detta besluta om ett åläggande.

De statsstödsrättsliga konsekvenserna av bristfällig särredovisning illustreras av en dom från EU-domstolen avseende statligt stöd. Ett företag som utförde kollektivtrafiktjänster mot ersättning i Lissabon utförde även transporttjänster på andra linjer. EU-domstolen fann att brisen på separat redovisning gjorde att stödet inte var förenligt med EUF-fördraget.²⁶²

²⁶² Mål C-504/07 Antrop m.fl., REG 2009 I-03867.

5.9 Befintligt och nytt stöd

Genomförandeförbudet gäller bara nytt stöd. Det innebär att befintligt stöd inte behöver återkrävas för det fall att kommissionen anser att det inte längre är förenligt med EUF-fördraget. Det är därför i vissa fall viktigt att förstå vad som är befintligt respektive nytt statligt stöd. I procedurförordningen²⁶³ definieras befintligt stöd.

1. Stöd som fanns när respektive medlemsstat tillträdde EU dock med vissa begränsningar när det gäller Sverige och övriga medlemsstater som tillträtt unionen 1995 eller senare.
2. Stödordningar eller enskilda stöd som godkänts av kommissionen eller rådet.
3. Stödordningar eller enskilda stöd som kommissionen godkänt genom att inte fatta något beslut inom två månader från anmälan.
4. Stöd där preskriptionstiden om 10 år löpt ut (preskriptionsavbrott regleras närmare i procedurförordningen).
5. Åtgärder som blivit stöd till följd av hur den inre marknaden har utvecklats. (Där de ekonomiska och legala förutsättningarna för sektorn ändrats inte där det bara är fråga om att kommissionen har ändrat uppfattning).²⁶⁴

Även förändringar av befintligt stöd klassificeras som nytt stöd. Så länge förändringarna kan separeras från det befintliga stödet är det bara förändringen som betraktas som ett nytt stöd.²⁶⁵ Nedan återges ett citat från kommissionens beslut om att betrakta det Nederländska stödet för sociala bostäder som befintligt stöd.²⁶⁶

Although the nature of the measures has changed over time, every successive modification was intended to reach a lower distortion of

²⁶³ Rådets förordning (EG) nr 659/1999 av den 22 mars 1999 om tillämpningsföreskrifter för artikel 93 i EG-fördraget.

²⁶⁴ Mål C-182/03 och C-217/03 Belgien mot kommissionen, REG 2006 I-5479 punkt 71; mål T-443 och 455/08 Freistaat Sachsen mot kommissionen, REU 2011 II-1311, punkt 188. KOM(2001) 2967 slutlig, av den 05.10.2001, om NN86/2001 Irland Aer Rianta, punkt 3.

²⁶⁵ Mål T-195 och 207/01 Gibraltar mot kommissionen, REG 2002 II-2309 punkt 109–111. Mål T-394, 408, 453 och 454/08 Regione autonoma della Sardegna m.fl. mot kommissionen, REU 2011 II-06255, punkt 176.

²⁶⁶ KOM(2009) 9963 slutlig, av den 15.12.2009, om E 2/2005 and N642/2009 The Netherlands Existing and special project aid to housing corporations, punkt 34–37.

competition, compared with the previous situation (the initial direct subsidies were transformed into loans and later on these loans were replaced by guarantees). Furthermore, the modifications did not amend the legislation granting the aid either as regards the aim pursued, the persons and bodies affected or, generally, the source (state resources) of its finances, or in regard to the subject matter of the activities to which the advantage was attached. Thus, even if it is not disputed that the financing of the Dutch Social Housing System has been modified, the only substantial modifications which have been introduced after the Treaty refer to the nature of the advantage, which has evolved over time towards a decreasing distortion of competition. Accordingly, it appears that the aid must be classified as existing. Indeed, the financing system was already established before the entry into force of the Treaty in The Netherlands, and subsequent changes did not substantially amend the existing aid character of the system. In summary, the Commission's view is that the Dutch financing system for social housing constitutes an existing aid measure.²⁶⁷

5.10 Otillåtet stöd

Nytt stöd som ges i strid mot genomförandeförbudet kallas otillåtet stöd. Genomförandeförbudets direkta effekt innebär att nationella domstolar och andra offentliga aktörer såsom kommuner och myndigheter är skyldiga att säkerställa förbudets effektiva genomslag. EU-rättslig praxis rörande detta beskrivs i förarbetena till en ny svensk lag om otillåtet statligt stöd.²⁶⁸ Kommissionen har också redovisat sin syn på de nationella domstolarnas skyldigheter i ett meddelande.²⁶⁹

Sedan den 1 juli 2013 reglerar lagen (2013:388) om tillämpning av Europeiska unionens statsstödsregler återkrav av olagliga statsstöd. Den tidigare regleringen i 10 kap. 15 § kommunallagen bedömdes inte tillräcklig eftersom den endast ställde krav på att rättelse skulle ske i den utsträckning som det är möjligt.²⁷⁰ Den som har lämnat olagligt stöd, dvs. stöd i strid med genomförandeförbudet i artikel 108.3 i EUF-fördraget, ska i stället återkräva stödet och den som har tagit emot olagligt stöd ska betala tillbaka stödet,

²⁶⁷ KOM(2009) 9963 slutlig, av den 15.12.2009, om E 2/2005 and N642/2009 The Netherlands Existing and special project aid to housing corporations, punkt 34–37.

²⁶⁸ Prop. 2012/13:84, Olagligt statsstöd och SOU 2011:69, Olagligt statsstöd.

²⁶⁹ Kommissionens tillkännagivande om nationella domstolars tillämpning av reglerna om statligt stöd (2009/C 85/01).

²⁷⁰ Prop. 2012/13:84, s. 27.

om inte återkrav eller återbetalning får underlåtas enligt unionsrätten (2–3 §§). Talan om återbetalning av olagligt stöd och betalning av ränta på sådant stöd enligt denna lag får väckas endast av stöd-givaren (6 §). I lagen finns även föreskrifter om stöd-givarens an-mälningsskyldighet till regeringen eller den myndighet regeringen be-stämmer av sådana stödåtgärder som kommissionen enligt artikel 108.3 i EUF-fördraget ska underrättas om (12 §). I lagen finns dessutom föreskrifter om handräckning så att kommissionen kan granska räkenskaper och andra affärshandlingar samt ta kopior av dessa handlingar, och få tillträde till samtliga lokaler och mark-områden som utnyttjas av det berörda företaget (13 §).

Den nya lagen klargör stöd-givarens och stödmottagarens skyl-digheter. Det framgår alltså av lagen att en stöd-givare är skyldig att återkräva otillåtet statligt stöd och att en stödmottagare inte kan underlåta att återbetala ett otillåtet statligt stöd med hänvisning till avtalsrättsliga förhållanden.

Eftersom den nya lagen trädde i kraft så sent som den 1 juli 2013 är det inte möjligt att uttala sig om dess konsekvenser och huruvida antalet statsstödsärenden hos myndigheter eller svenska domstolar kommer att förändras.

5.11 Handläggningen hos Europeiska kommissionen

Kommissionens roll som väktare av fördraget innebär att den både ska agera lojalt i förhållande till medlemsstaterna (lojalitetsplikten gäller åt båda hållen) och i förhållande till tredje part som skyddas av genomförandeförbudet.

Som tidigare konstaterats har kommissionen bevisbördan för att en åtgärd utgör statligt stöd. Samtidigt har kommissionen också bevisbördan för att det utifrån dess preliminära granskning inte finns anledning att vara tveksam²⁷¹, eller hysa tvivel,²⁷² om att en viss åtgärd antingen inte omfattas av begreppet statligt stöd eller är förenlig med EUF-fördraget. Kommissionen måste alltså i princip

²⁷¹ Artikel 4 i rådets förordning (EG) nr 659/1999 av den 22 mars 1999 om tillämpningsföreskrifter för artikel 93 i EG-fördraget.

²⁷² Skäl 2 i ingressen till rådets förordning (EU) nr 734/2013 av den 22 juli 2013 om ändring av förordning (EG) nr 659/1999 om tillämpningsföreskrifter för artikel 93 i EG-fördraget.

kunna styrka antingen att det i ett visst fall är fråga om statligt stöd eller att det inte är fråga om statligt stöd.²⁷³

Eftersom kommissionens utrymme för skönsmässig bedömning är väsentligt större när det gäller möjligheterna att förklara ett stöd förenligt med EUF-fördraget än när det gäller vad som utgör stöd enligt artikel 107.1 i EUF-fördraget är det svårt att få kommissionen att redan under den inledande granskningen slå fast att en investering omfattas av principen om den privata investeraren i en marknadsekonomi. Ett konstaterande att något inte är statligt stöd förutsätter alltså normalt att kommissionen inleder ett formellt granskningsförfarande.

Kommissionens procedurregler har utvecklats genom EU-domstolens praxis och delar av denna rättspraxis kodifierades 1999 i en procedurförordning som är direkt tillämplig i medlemsstaterna. Förordningen reviderades 2013. Procedurreglerna skiljer mellan stödordningar och individuella stöd (ad hoc stöd).²⁷⁴

När en stödordning anmäls behöver kommissionen inte bedöma alla de stöd som kan komma att beviljas när stödordningen tillämpas i medlemsstaten utan kan begränsa sig till dess allmänna särdrag, såsom presenteras i anmälan. Kommissionen ska dock ta ställning till om det är fråga om statligt stöd enligt artikel 107.1 i EUF-fördraget och om stödordningen är utformad så att stöd bara kan ges till sådana stödmottagare som verkligen är berättigade till sådant stöd, med beaktande av stödets syfte och huruvida stödet är nödvändigt för att nå detta syfte.²⁷⁵

Om stöd ges på ett sätt som avviker från villkoren i den godkända stödordningen är det fråga om nytt stöd som måste anmälas till och godkännas av kommissionen. Med avvikelse avses även en situation där avvikelsen enbart avser den information som medlemsstaten lämnat till kommissionen trots att detta inte kommit till uttryck som ett uttryckligt villkor i beslutet.²⁷⁶ En stödordning ger alltså bara rättslig säkerhet i den mån som villkoren för stödets godkännande följs till fullo.

²⁷³ Jfr dom *Corsica Ferries*, T-565/08, EU:T:2012:415, punkt 100 och 108.

²⁷⁴ Artikel 1 b ii i rådets förordning (EG) nr 659/1999 av den 22 mars 1999 om tillämpningsföreskrifter för artikel 93 i EG-fördraget.

²⁷⁵ Mål T-171/02, p. 101–104.

²⁷⁶ Mål T-20/03 *Kahla Thüringen Porzellan*, punkt 94. Bekräftat av EU-domstolen i mål C-537/08, punkt 44–46.

Kommissionen måste också utföra en grundlig och objektiv utredning av ett klagomål som även kan behöva omfatta omständigheter som klaganden inte uttryckligen tagit upp i sitt klagomål.²⁷⁷

Sammanfattningsvis är vår bedömning att kommissionen endast kan godkänna stöd som avser ett gemensamt intresse inom unionen (107.2 eller 107.3) eller en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse (106.2) i en medlemsstat och som är nödvändigt och proportionerligt för att nå det godtagbara ändamålet. Kommissionen har dock ett stort utrymme för skönsmässig bedömning av ekonomiska omständigheter samtidigt som medlemsstaterna har ett stort utrymme för egna bedömningar av de allmännyttiga aspekterna som stöden syftar på inom dessa ramar.

5.11.1 Proceduren hos Europeiska kommissionen

Kommissionens prövning ska följa bestämmelserna i rådets förordning (EG) nr 659/1999 om tillämpningsföreskrifter för artikel 108 i EUF-fördraget. Denna s.k. procedurförordning innehåller bl.a. bestämmelser om skriftväxling, tidsfrister m.m.

Enligt 4 § i förordningen ska kommissionen inleda ett formellt granskningsförfarande enligt artikel 108.2 i EUF-fördraget om det finns tvekan om en åtgärd är förenlig med EUF-fördraget. Detta beslut eller avsaknaden av ett sådant beslut kan överklagas av den som berörs och av den som klagat till kommissionen.

De flesta anmälda stöd godkänns av kommissionen utan att något formellt granskningsförfarande inleds.

Det finns två former av förenklade förfaranden. Ett för att anmäla eller förlängning eller mindre ändringar av redan godkända stöd. Det andra avser stöd där det finns klar beslutspraxis (minst tre kommissionsbeslut) eller tydliga riktlinjer som klart omfattar det anmälda stödet. Dessa förfaranden ska handläggas av kommissionen på kortare tid men följer i övrigt samma procedur som övriga anmälningar. Förenklade förfaranden förutsätter dock att en förenklad anmälan föregås av förhandskontakter.

²⁷⁷ Dom Ryan Air Ltd mot Europeiska kommissionen, T-512/11, EU:T:2014:989, punkt 105. mål C-367/95 P kommissionen mot Sytraval, REG 1998 I-1719, punkt 62.

Enligt fast rättspraxis är kommissionen i fråga om en stödordning i princip inte skyldig att göra en bedömning av stöd som beviljats i enskilda fall, utan kan begränsa sig till att granska den ifrågavarande stödordningens allmänna särdrag [...]. Vidare kan en bedömning av de omständigheter som är specifika för varje enskild mottagare av stöd enligt stödordningen bedömas först när stödet återkrävs av den berörda medlemsstaten [...]. Om det förhöll sig annorlunda, skulle nämligen kommissionen vara tvungen att göra en mer omfattande utredning i fall där en stödordning genomförts olagligen, i strid med artikel 88.3 EG [numera 108.3 i EUF-fördraget], än i fall där medlemsstaten i fråga har iakttagit anmälningsskyldigheten som slås fast i nämnda bestämmelse. I det senare fallet är nämligen de potentiella stödmottagarnas specifika förhållanden per definition okända för kommissionen i granskningskedet.²⁷⁸

5.11.2 Formellt granskningsförfarande

När kommissionen inte vid den inledande bedömningen kan konstatera att den anmälda åtgärden antingen inte utgör stöd i EU-rättslig mening eller är förenlig med EUF-fördragets statsstödsregler ska ett formellt granskningsförfarande inledas. Ett sådant ställningstagande är ett motiverat och överklagbart beslut som publiceras i Europeiska unionens tidskrift (EUT). Den berörda medlemsstaten och andra intresserade parter ges tillfälle att yttra sig över kommissionens preliminära bedömning. Därefter fattar kommissionen något av följande beslut;

1. att åtgärden inte utgör stöd enligt art. 87.1,
2. att åtgärden är förenlig med den gemensamma marknaden med eller utan åtaganden från medlemsstaten (positivt beslut som kan vara villkorat av åtgärdena),
3. att stödet inte får införas (negativt beslut).

²⁷⁸ Mål T-394/08, T-408/08, T-453/08 och T-454/08, Regione autonoma della Sardegna m.fl. mot Europeiska kommissionen, REU 2011 II-06255, punkt 91.

5.11.3 Procedurregler vid tillämpningen av den allmänna gruppundantagsförordningen

För stöd som uppfyller förutsättningarna i gruppundantagsförordningen räcker det att kommissionen informeras om stödet genom att en sammanfattning av stödet skickas till kommissionen 20 arbetsdagar efter att stödordningen har trätt i kraft.

Uppgifter om stödordningen måste publiceras på en hemsida hos medlemsstaten som kommissionen kan hänvisa till. Svenska stödordningar baserade på det allmänna gruppundantaget publiceras av näringsdepartementet.

Sammanfattningen av anmälan publiceras i Europeiska unionens officiella tidskrift (EUT) och på kommissionens hemsida.

Medlemsstaten måste föra detaljerade register över de stöd som undantagits för att kommissionen ska kunna kontrollera att villkoren i förordningen följts.

5.11.4 Europeiska kommissionens arbetsätt

Kommissionen har mer likheter med Sveriges regering än med en myndighet. Beslut fattas kollektivt av kommissionärskollegiet på förslag av en kommissionär. Beredningen utförs av tjänstemän. Varje generaldirektorat kan på det sättet sägas motsvara ett departement. Motsvarigheten till Regeringskansliets krav på gemensamberedning kallas inom kommissionen för ”Inter Service Consultation”, ett förfarande som sker i slutet av kommissionens interna beslutsprocess och innan ärendet dras för kommissionären. Kommissionärens roll påminner i många avseende om ministerns roll. Kommissionären har ett kabinett till sitt förfogande som fungerar ungefär som politiskt sakkunniga i Regeringskansliet. Konkurrensdirektoratet hade 2011 cirka 750 anställda varav 200 då arbetade med statsstödhandlingen. Det finns alltså både en tjänstemannaorganisation och en politisk organisation.

Ett enskilt ärende hanteras normalt av 1–3 handläggare och en mer senior ansvarig tjänsteman, ett s.k. ”case team”. Kommissionens statsstödsarbete omfattar dels anmälningar från medlemsstaterna och dels klagomål.

Kommissionen kommer enligt sina riktlinjer att göra sitt yttersta för att undersöka ett klagomål inom en vägledande tidsram på

tolv månader efter mottagandet. Denna tidsfrist är inte bindande. Beroende på omständigheterna i det enskilda fallet och på om ytterligare upplysningar måste inhämtas kan granskningen av ett klagomål ta längre tid.²⁷⁹

När det gäller prövningen av en anmälan från medlemsstaterna finns det en formell tidsfrist om två månader från att kommissionen fått en fullständig anmälan. Innan en anmälan är komplett krävs dock ofta flera omgångar med skriftväxling med kommissionen. Bland annat av denna anledning rekommenderar kommissionen att preliminära kontakter tas redan före anmälan sker. Sådana kontakter ger kommissionens avdelningar och den anmälände medlemsstaten möjlighet att i förtroende och före anmälan diskutera de rättsliga och ekonomiska aspekterna av ett planerat projekt, vilket i sin tur leder till bättre och fullständigare anmälningar. I samband med detta kan medlemsstaten och kommissionen också tillsammans utarbeta konstruktiva förslag till ändring av problematiska delar av en planerad åtgärd. Denna fas bereder vägen för en snabbare handläggning av anmälningar när de formellt har lämnats in till kommissionen. Godtagna föranmälningar bör i realiteten ge kommissionen möjlighet att anta beslut enligt artikel 4.2, 4.3 och 4.4 i förordning (EG) nr 659/1999 inom två månader från dagen för anmälan. Nackdelen med ett preliminärt granskningsförfarande är att det inte finns några formella tidsfrister vilket gör att det inte är självklart att ärendet får högsta prioritet hos kommissionen.

Eftersom kommissionens utrymme för skönsmässig bedömning är väsentligt större när det gäller möjligheterna att förklara ett stöd förenligt med EUF-fördraget än när det gäller vad som utgör stöd enligt artikel 107.1 i EUF-fördraget är det svårt att få kommissionen att redan under den inledande granskningen slå fast att en investering omfattas av principen om den privata investeraren i en marknadsekonomi. Ett konstaterande att något inte är statligt stöd förutsätter alltså normalt att kommissionen inleder ett formellt granskningsförfarande.

²⁷⁹ Regler om bästa praxis vid kontroll av statligt stöd (2009/C 136/04), punkt 47.

5.12 Att överklaga Europeiska kommissionens beslut

En medlemsstat som inte accepterar kommissionens beslut kan väcka talan om att beslutet ska ogiltigförklaras enligt artikel 263 i EUF-fördraget. Detta ska ske inom två månader från att medlemsstaten fått del av beslutet.

Det enda som är helt klart när det gäller talerätten är att den påstörde stödmottagaren och medlemsstaten kan överklaga kommissionens beslut om statligt stöd.

En kommun kan inte föra en sådan talan för det fall den inte berörs på annat sätt än i sin egenskap av stödgivare. Det är staten som är medlem i EU och det faktum att den interna maktfördelningen i medlemsstaten fördelats på ett visst sätt påverkar inte detta förhållande.

Vilka utöver medlemsstaten och stödmottagaren som direkt berörs av ett beslut och därmed har talerätt är beroende av en komplicerad prövning som följer av en serie avgöranden från EU-domstolen.

Ett kommunalt bolag kan troligen klaga på ett kommissionsbeslut om bolaget anser att en konkurrent genom beslutet erhållit ett otillåtet statligt stöd eller om bolaget i ett kommissionsbeslut anses ha mottagit otillåtet statligt stöd.

Av större intresse är dock att klargöra vad tribunalen och EU-domstolen kan pröva eftersom det de facto avgör vilket utrymme som kommissionen har för sin bedömning.

Definitionen av statligt stöd är som ovan konstaterats ett rättsligt begrepp baserat på objektiva kriterier. Tribunalen och EU-domstolen är skyldiga att göra en fullständig granskning av kommissionens bedömning om huruvida en viss åtgärd omfattas av artikel 107.1 i EUF-fördraget.

Om det är en klagande som ifrågasätter avsaknaden av en formell granskning är dock ramen för domstolens prövning mer begränsad även om förutsättningarna för en formell prövning också är ett sådant rättsligt begrepp som domstolen kan pröva utifrån dess objektiva grunder.²⁸⁰

²⁸⁰ Mål T-388/03 Deutsche Post, REG 2009 II-199, punkt 90 och dom CBI mot kommissionen, T-137/10, EU:T:2012:584, punkt 76.

Bevisvärdet av kommissionens syn på vad som är statligt stöd i samband med en domstolsprocess är därmed begränsad till styrkan i dess argumentation²⁸¹

Samtidigt som kommissionen ska göra en fullständig prövning så har domstolen också tillerkänt kommissionen ett stort utrymme för egen bedömning när det gäller komplexa ekonomiska förhållanden. Sådana komplicerade bedömningar kan exempelvis avse frågan om en åtgärd skulle ha kunnat utföras av en privat investerare i en marknadsekonomi.²⁸² I ett sådant fall får domstolen granska de fakta som ligger till grund för kommissionens bedömning men den får inte ersätta kommissionens bedömning med en egen bedömning.²⁸³

När det gäller kommissionens bedömning av ett statligt stöds förenlighet med EUF-fördraget respektive sådana komplexa ekonomiska bedömningar som nämnts ovan är domstolen begränsad till att pröva om kommissionens bedömning är uppenbart felaktig.

Denna prövning omfattar huruvida kommissionens bedömning var rimlig utifrån de fakta som kommissionen hade tillgång till. Domstolen ska emellertid inte bara pröva huruvida de bevis som åberopats är materiellt riktiga, tillförlitliga och samstämmiga, utan även huruvida dessa bevis utgör samtliga relevanta uppgifter som ska beaktas för att bedöma en komplicerad situation och huruvida de kan ligga till grund för de slutsatser som dragits.²⁸⁴

Vidare avser prövningen de faktiska omständigheter som kommissionen hade tillgång till när den fattade det överklagade beslutet. Domstolen får alltså inte ta hänsyn till nya fakta som inte framkommit förrän i samband med domstolsprocessen.²⁸⁵ Detta gör det angeläget att redan vid prövningen hos kommissionen lägga fram all dokumentation av betydelse för bevisvärderingen.

För att illustrera de tidsaspekter som kan aktualiseras vid en domstolsprocess beträffande kommissionens statsstödsbeslut ges nedan en kort beskrivning av tidsaspekterna i ett mål beträffande viss brittisk lagstiftning.

²⁸¹ Mål C-301/96 Tyskland mot kommissionen REG 2003 I-9919, punkt 80, punkt 81.

²⁸² Mål C-290/07 kommissionen mot Scott REU 2010 I-7763, punkt 68, och dom Nederländerna mot kommissionen, T-29 och 33/10, EU:T:2012:98, punkt 104.

²⁸³ Jfr exempelvis tribunalens prövning av kommissionens bedömning avseende Åre kommuns påstådda stöd till Konsum Nord.

²⁸⁴ Dom Frucona mot kommissionen, mål C-73/11P, EU:C:2013:32, punkt 76.

²⁸⁵ Mål T-291/06 Operator ARP mot kommissionen, REU 2009 II-2275 punkt 64.

En brittisk lag om miljöavgifter avseende visst konstruktionsmaterial beslutades 2001. Lagen ifrågasattes i brittisk domstol av en branschorganisation. Samtidigt prövade kommissionen om lagen innebar statligt stöd. Den nationella domstolen avslog klagomålet april 2002 och kommissionen fann några dagar senare att lagen inte utgjorde ett statligt stöd. Kommissionens beslut överklagades till tribunalen och den nationella domen överklagades också. Den brittiska domstolen vilandeförklarade sitt mål i avvaktan på tribunalens prövning. I mars 2012 upphävde tribunalen kommissionens beslut (efter att tribunalens första dom om att upprätthålla kommissionens bedömning hade ändrats av EU-domstolen). Den nationella domstolen har nu beslutat att pröva frågan nationellt samtidigt som kommissionen beslutat att förklara vissa delar av lagen förenliga med EUF-fördraget och ifrågasatt andra delar av lagen inom ramen för en formell granskning som inleddes den 31 juli 2013.²⁸⁶ Våren 2015 fattades slutligt beslut som också överklagats.

Det är få politiska beslut som tas med den typen av tidsperspektiv. Även rena bevisfrågor kan leda till mångåriga processer i såväl svenska domstolsinstanser som hos kommissionen och EU-domstolen.²⁸⁷

5.12.1 Bevisbördan inför EU-domstolen och tribunalen

När Europeiska kommissionen ifrågasätter ett stöd ska kommissionen bevisa att det är ett stöd medan medlemsstaten ska visa att det eventuella stödet borde ha förklarats förenligt med den inre marknaden. Beviskraven påverkas dock av i vilken mån medlemsstaten besvarat kommissionens frågor och det tolkningsutrymme EU-domstolen har gett kommissionen vid komplexa ekonomiska bedömningar.²⁸⁸

En annan aspekt på hur bevisbördan fördelas är att kommissionen under sin utredning, som normalt initieras av en medlems-

²⁸⁶ Mål T-210/02 *British Aggregates*, REG 2006 II-2789 och dom *British Aggregates*, T-210/02, EU:T:2012:110, punkt 1–24 och kommissionens senaste beslut om återkrav togs den 27 mars 2015 i ärendet SA.34775 [ännu inte publicerat]. Ärendet är överklagat till tribunalen T-101/14.

²⁸⁷ Mål T-244/08 *Konsum Nord*, REG 2011 II-00444.

²⁸⁸ Mål T-68/03 *Olympiaki Aeroporia Ypiresies AE mot Europeiska kommissionen*, REG 2007 II-2911, punkt 34 och 35.

stats anmälan, måste inhämta omfattande bevisning från medlemsstaten eller stödgivaren. Kommissionen har rätt att ålägga medlemsstaten, klaganden, eller andra företag att lämna in all nödvändig information, kommissionen har också en stor frihet när det gäller den ekonomiska bedömningen, i slutändan måste dock kommissionen kunna föra fram bevis till grund för ett ställningstagande att en viss åtgärd verkligen innebär ett gynnande. Bevisning som därefter kommer att avgöra om det är fråga om ett gynnande från medlemsstaten. Den bevisbörda som domstolen lägger på kommissionen får alltså betydelse för vilka krav kommissionen ställer på medlemsstaten under sin utredning.

Om kommissionen trots medlemsstatens svar inte kan leva upp till beviskraven för att det verkligen är fråga om statligt stöd kan resultatet bli en ny utredning där kommissionen med nya fakta kan komma fram till samma sak. Kommissionen är skyldig att granska de ifrågasatta åtgärderna på ett omsorgsfullt och opartiskt sätt för att, då det slutgiltiga beslutet antas där det slås fast att det föreligger statligt stöd och i förekommande fall att stödet är oförenligt eller olagligt, förfoga över de mest kompletta och tillförlitliga uppgifterna för detta ändamål.²⁸⁹

Om kommissionen under sin utredning inte får svar på sina frågor så får beslut fattas utifrån det ofullständiga underlaget.

5.13 Ett riskbaserat förhållningssätt till statsstödsreglerna

Nedan bifogas ett citat från en rapport som Näringsdepartementet & Finansdepartementet i Storbritannien publicerade 2004. Kärnan i dokumentet är att en korrekt tillämpning av statsstödsreglerna är angelägen men att tillämpningen av statsstödsreglerna ofta är komplicerad och att det därför är viktigt att fatta beslut med beaktande av hur statsstödsreglerna troligen ska tolkas snarare än att utesluta alla politiska beslut som teoretiskt kan komma i konflikt med statsstödsreglerna. De brittiska departementen betonar dock att be-

²⁸⁹ Dom Frankrike mot kommissionen, C-559/12 P, EU:C:2014:217, punkt 63. Se för ett liknande resonemang mål C-290/07 P kommissionen mot Scott, REU 2010 I-7763, punkt 90.

dömningen måste göras med beaktande av att även företag tar risker kopplade till statsstödsreglerna.

Det finns ett mervärde i att ha ett liknande angreppssätt när det gäller statsstödsbedömning i en svensk kommun även om det är angeläget att tillämpa reglerna på ett korrekt sätt. I våra överväganden återkommer vi till behovet av kompletterande stöd för kommunala beslutsfattare om hur statsstödsreglerna bör tolkas och tillämpas. En riskbedömning förutsätter god insyn i regelverket.

Making a proper assessment of the state aid issues is becoming an increasingly important and frequent aspect of policy making right across government. Failing to take proper account of the state aid rules can have major implications for the delivery of government policies, including stopping a scheme from being implemented, damage to the overall objectives of the policy or, in the worst case, requiring funds paid under a scheme to be recovered. However, an overly-cautious approach to state aid can lead to unnecessary delays in policies being implemented or can lead to sub-optimal policy-making. It is therefore important that proper consideration of state aid issues is given to policies before they are implemented. [...] It is not always clear, even with experience, whether a given measure is a state aid and, if so, how it should be treated under the rules. There may be a lack of state aid precedents in a particular policy area, or even be contradictory precedents, and consequently conflicting legal advice on whether a measure is an aid. Perhaps because of the potential severity of the implications for getting state aid decisions wrong, it is often easy to seek comfort by adopting a very cautious stance towards state aids. However, this in itself can be unnecessary, and lead to the delay, or even failure to implement policies that will contribute to public bodies achieving their objectives. Government ministers have made it clear they want a “risk-based” approach adopted to decision-making, which both respects our legal obligations and focuses on target delivery. This means state aid decisions should be based on what is ‘credible’ rather than necessarily what is ‘cast-iron’. However, decision-makers may need to consider the extent to which any risk would be borne by business instead of or in addition to government and ensure that the level of risk is one which business as well as government can live with.²⁹⁰

²⁹⁰ DTI & Treasury (BERR), Taking account of state aid issues in policy making a risk-based approach, juli 2004.

6 Statligt stöd för vissa kommunala åtaganden för boendet

6.1 Inledning

Under 1998–2012 har staten medverkat i ett 50-tal omstruktureringar av kommunala bostadsföretag, rekonstruktioner som inneburit att totalt cirka 14 000 lägenheter, vilka blivit övertaliga på grund av befolkningsutvecklingen, har avvecklats eller utvecklats till annan användning. Statens medverkan vid sådana omstruktureringar ligger sedan den 1 oktober 2012 inom Boverket. Enligt våra direktiv ska vi se över ordningen för detta stöd i syfte att skapa EU-rättsliga förutsättningar för sådana insatser på svaga bostadsmarknader. I detta kapitel beskriver vi därför bakgrunden till och utformningen av den nuvarande statliga stödordningen för vissa kommunala åtaganden för boendet.

6.2 Bostadskrisen under 1990-talet

Statens bostadsnämnd sammanfattade 1990-talets bostadskris och åtgärderna som vidtagits för att omstrukturera de allmännyttiga bostadsverksamheterna enligt följande.¹ En oproportionerlig del av det bostadsbyggande som påbörjades under åren före fastighetskrisen skedde i kommuner med svag eller ingen befolkningstillväxt. Det gällde inte minst i upplåtelseformer som tidigare hade varit mindre vanliga i nyproduktionen – privatägda hyresbostäder och bostadsrätter i småhus. Produktionskostnaderna var högt uppdrivna. Antalet lediga hyresbostäder sjönk stadigt för varje år. År 1990

¹ Statens stöd för kommunala bostadsåtaganden 1998–2005, om Bostadsdelegationen och Statens bostadsnämnd (SBN:s slutrapport).

fanns endast 3 600 lediga hyreslägenheter i hela landet, vilket motsvarade mindre än en kvarts procent av det totala beståndet av hyreslägenheter.

När den finansiella krisen slog igenom på bred front fr.o.m. år 1991 ändrades balansen mellan utbud och efterfrågan på bostadsmarknaden mycket radikalt. Antalet tomma hyreslägenheter kulminerade år 1998 och nådde då över 62 000 lägenheter, med särskild koncentration till de industriorter där strukturomvandlingen hade slagit ut delar av de tidigare basnäringarna. Processen slog hårt mot kommunerna som ägare eller ansvariga för de allmännyttiga bostadsverksamheterna. Många kommuner var också kraftigt exponerade för förluster på bostadsrättsmarknaden. Kommunernas totala borgensåtaganden för andra än egna företag uppgick till cirka 17 miljarder kronor. Drygt hälften avsåg borgensåtaganden för bostadsrättsföreningar.²

Efter mitten av 1990-talet blev det uppenbart att vissa kommuner, särskilt de med en minskande och åldrande befolkning, riskerade att inte kunna fullgöra sina ekonomiska förpliktelser. Finansinspektionen ansåg att stabiliteten i det finansiella systemet krävde att det inte fanns något som helst tvivel på att en fordran på en kommun skulle infrias. Om trovärdigheten i regelverket kring kommunkrediterna sattes ur spel skulle det försvåra kommunernas upplåning dels genom att limiter gentemot kommunerna skulle dras ned, dels genom att priset för lånen, dvs. räntan, skulle höjas. Ett misslyckande för en kommun att fullgöra sina förpliktelser riskerade att få svåra återverkningar på det finansiella förtroendet för hela den offentliga sektorn.³

Omsorgen om att bevara förtroendet för kommunernas betalningsförmåga var alltså ett grundläggande motiv för statens insatser till förmån för kommuner med övermäktiga åtaganden för boendet.⁴ 1998 inrättades en tillfällig statligt finansierad stödordning för de mest utsatta kommunerna, dock inte avgränsad till s.k. svaga bostadsmarknader. Den dåvarande myndigheten Bostadsdelegatio-

² SBN:s slutrapport, s. 5.

³ Finansinspektionens remissyttrande den 6 maj 1996 avseende betänkandet Kommuner och landsting med betalningssvårigheter, SOU 1996:12. Se även Finansinspektionens remissyttrande den 10 september 1997 avseende betänkandet Allmännyttiga bostadsföretag, SOU 1997:81.

⁴ Prop. 1997/98:119, s. 74.

nen kunde lämna stöd för att hjälpa kommunerna att klara sina åtaganden för boendet. Bostadsdelegationens uppgifter förlängdes och övertogs 2002 av Statens bostadsnämnd. I den proposition som föranledde bildandet av Statens bostadsnämnd betonades dock även verksamhetens regionalpolitiska betydelse med koppling till den fortsatta urbaniseringen och den demografiska utvecklingen.⁵ Verksamheten reglerades i det sammanhanget genom förordningen (2002:664) om statligt stöd för vissa kommunala åtaganden för boendet. 2006 tog Statens Bostadskreditnämnd (Bostadskreditnämnden) över Statens bostadsnämnds verksamhet och 2012 införlivades Bostadskreditnämnden i Boverket.

6.3 Stödordningen om statligt stöd för vissa kommunala åtaganden för boendet

Enligt förordningen (2002:664) om statligt stöd för vissa kommunala åtaganden för boendet kan statligt stöd ges för att underlätta en ekonomiskt nödvändig omstrukturering av ett kommunalt bostadsföretag eller på annat sätt minska en kommuns bördor av dess åtaganden för boendet. Stödet lämnas till ägarkommunerna och ansökan hanteras av Boverket.

Enligt förarbetena är det kommunernas förmåga att klara av bostadsföretagens svårigheter – och inte svårigheterna i sig – som ska bestämma inriktningen och omfattningen av statens insatser. Frågor om stöd ska således prövas i första hand mot kommunens egna ekonomiska förutsättningar. Endast kommuner med en särskilt svår ekonomisk situation kommer därför i fråga för stöd. En ytterligare förutsättning är naturligtvis att de förhållanden som ligger bakom kommunens svaga ekonomi inte är sådana att de på kort sikt kan påverkas av kommunen själv och att kommunen vidtagit nödvändiga åtgärder för att komma till rätta med sin ekonomiska situation.⁶

Stöd får ges endast om statens och kommunens åtaganden har reglerats i ett avtal. Boverket ingår avtalet för statens räkning men

⁵ Prop. 2001/02:58, s. 55.

⁶ Prop. 1997/98:119, s. 74.

om avtalet är av principiell betydelse eller i övrigt av större vikt ska avtalet godkännas av regeringen.

Stödet får ges i form av dels statliga kreditgarantier för lån som en kommun tar för att kunna fullgöra sina åtaganden enligt ett avtal som träffas enligt förordningen, dels bidrag till sådana ändamål som avses i förordningen.⁷ Ett bidrag får dock ges endast om kommunen inte kan bära kostnaden själv och andra åtgärder skulle vara otillräckliga. Stödet ska utformas på ett sådant sätt att statens långsiktiga kostnader hålls så låga som möjligt.

Boverket ska bevaka att de avtalade villkoren för stöd följs och ta till vara statens intressen när dessa inte följs. Boverket ska även följa den ekonomiska utvecklingen i de kommuner och bostadsföretag som berörs eller kan komma att beröras av omstrukturerings- eller rekonstruktionsåtgärder som genomförs med statlig medverkan samt utvärdera effekterna av de åtgärder som har genomförts.

Närmare reglering av vilka villkor som avtalet med kommunen ska innehålla finns inte. Bostadskreditnämnden har följt den praxis som utvecklades av Statens Bostadsnämnd och som återges i nämndens slutrapport. Även Boverket har bedrivit sin verksamhet enligt den modellen.

6.3.1 Statens Bostadsnämnds praxis

Statens bostadsnämnd har bedömt dels om en omstrukturering av det kommunala bostadsföretaget varit nödvändig och vad den i så fall skulle innebära, dels om kommunen kunnat bära kostnaden för en sådan omstrukturering.

Statens Bostadsnämnd gjorde en analys av hur bolaget förväntades utvecklas under oförändrade förhållanden. Syftet med denna analys var att klargöra var problemen fanns och att få underlag för en rekonstruktion som innebär att företaget ges förutsättningar till en långsiktigt hållbar utveckling.

Ofta har de ekonomiska problemen berott på en hög vakansgrad. En rekonstruktion av bostadsföretaget har i sådana fall utgått från åtgärder som minskar obalansen i kommunens bostadsbestånd.

⁷ Enligt Boverket har möjligheten till statliga kreditgarantier till kommunerna aldrig använts.

Detta har kunnat kräva att huvuddelen av de outhyrda lägenheterna avvecklas som bostäder och lyfts bort ur företaget för att därefter utvecklas för nya ändamål eller rivs. Målet för rekonstruktionerna har varit att vakansgraden långsiktigt inte bör överstiga vad som krävs för en normal omflyttning inom företaget med mer än någon eller några enstaka procent. I kommuner med långsiktigt negativ befolkningsutveckling har det visat sig vara ändamålsenligt att planera en avveckling över flera år för att möta de växande vakanser som annars skulle följa av en fortsatt befolkningsminskning.

Om det har varit påkallat har direkta mål ställts upp för hur företaget kan effektiviseras. Företagets kassaflöden efter rekonstruktionsåtgärderna har beräknats för att klarlägga vilken kapitalskuld som företaget har kunnat förränta med de ränteantaganden som har kunnat göras och det driftnetto som företaget enligt beräkningarna förväntats uppvisa. Överskjutande lån har lyfts av företaget och det bokförda värdet på de lägenheter som avvecklats har skrivits ned. Vilket ytterligare kapital som kommunen som ägare har beräknats behöva tillföra företaget har härutöver påverkats av i vilken omfattning aktiekapitalet har behövt återställas och av vad som har krävts för att säkra att företagets likviditet fortlöpande hållits på en rimlig nivå i förhållande till driftnettot. Beräkningen av kostnaderna för omstruktureringen av företaget har sedan tillsammans med analysen av kommunens ekonomi lagts till grund för de diskussioner som har förts med kommunledningen om hur stora åtaganden för boendet som kommunen bort klara av att finansiera med egna medel.

I de avtal som träffats med kommunerna har det funnits villkor om bl.a. hur många bostäder som ska avvecklas och bestämmelser om skuldavveckling, nedskrivning och kapitaltillskott.

När det gäller stöden som betalades ut fram till 2005 svarade den enskilda stödkommunen själv för i genomsnitt nära 50 procent av den totala insatsen. Den del av kommunens totala åtagande som inte bekostades av staten kallades för kommunens självrisk. Självriskens påverkades av stödets storlek. Höga stödbelopp föranledde hög självrisk. I vissa fall tog staten hela kostnaden medan kommunen i andra fall tog i princip hela kostnaden själv. Bedömningen gjordes dock inte utifrån kommunens egna nyckeltal som i många fall gav en felaktig bild av den finansiella styrkan. I stället bedömdes kommunens ekonomis framtida utveckling utifrån budget, års-

redovisningar, befolkningsprognoser, ägartillskott till kommunala företag, borgensåtaganden, beskrivningen av budgetprocessen och slutligen av underlag som Bostadsdelegationen och Statens bostadsnämnd tog fram själva.

Till grund för prognosen låg senast kända balansräkning, budget och plan. Därefter gjordes korrigeringar för följande faktorer:

- Befolkningsutveckling
- Skatter och bidrag
- Hur realistisk budgeten varit historiskt
- Budgetföljsamhet
- Besparingspotential
- Utdebiteringsnivå

Omfattningen av rekonstruktionen och kostnadsfördelningen berodde på förhandlingen mellan den sökande kommunen och staten. Åtaganden och skyldigheter reglerades genom ett avtal.

Enligt Boverket är det alltjämt fråga om en skälighetsbedömning av kommunens "självrisk" i varje enskilt ärende. Kostnaden för olika kommunala verksamheter jämförs med kostnaden i liknande kommuner, budgetföljsamhet, skattenivå osv. Den slutliga fördelningen har bestämts utifrån hur stor rekonstruktionskostnaden är i förhållande till kommunens samlade intäkter från skatter och bidrag. Självrisken har dock varit lägre när nya avtal ingåtts med kommuner som inte lyckats nå långsiktig lönsamhet än i de ursprungliga avtalen med dessa kommuner.

6.3.2 Stödutbetalningar

Bostadsdelegationen och Statens bostadsnämnd lämnade under perioden 1998–2005 stöd med 2,5 miljarder kronor för omstrukturering av kommunala bostadsföretag, och kommunerna bidrog med ytterligare 2,3 miljarder kronor. År 2006 ingicks dock endast ett avtal om stöd till en kommun för omstrukturering av ett kommunalt bostadsföretag, och 2007 slöts inga sådana avtal. När Bostadskreditnämnden 2012 införlivades i Boverket återstod tre löpande avtal med kommunerna Hallsberg, Ånge och Åsele. I två

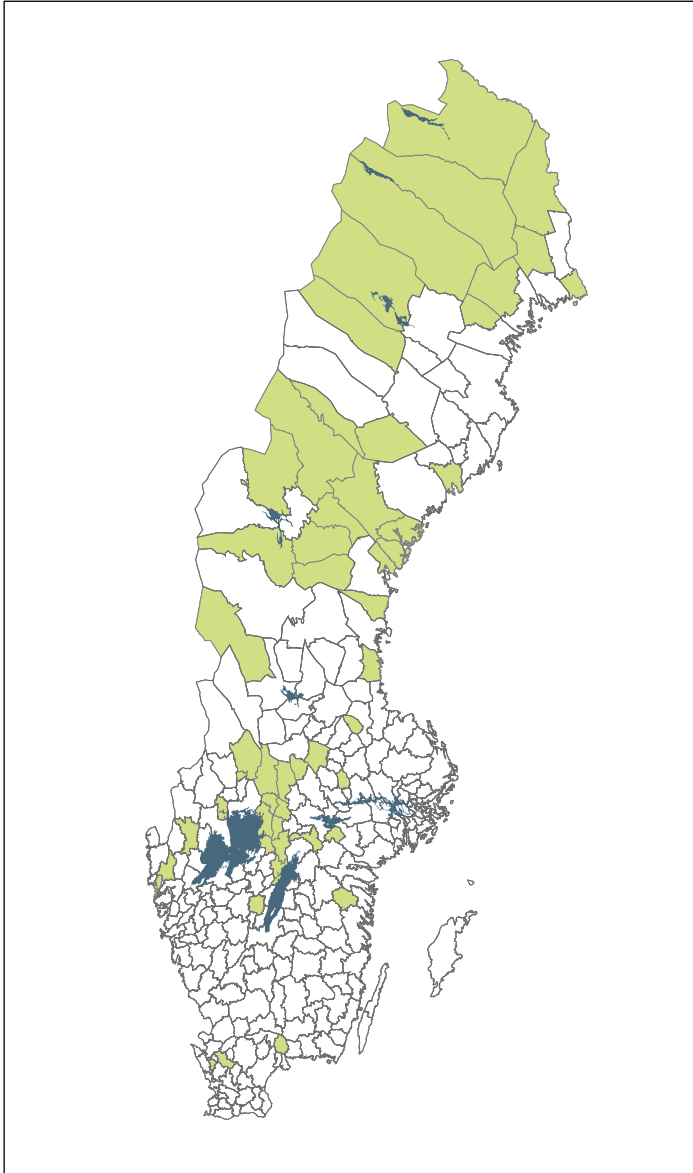
av avtalen fanns åtaganden att lämna bidrag till avvecklingskostnader i takt med att kostnaderna uppstår. Ett tilläggsavtal tecknades med Hagfors kommun om fortsatt rekonstruktion av kommunens bostadsföretag Hagforshem AB. Boverkets totala utestående åtaganden uppgick vid utgången av 2012 till 19,22 miljoner kronor. Under 2013 har en kommun (Sorsele) beviljats stöd av Boverket.

Enligt Boverket har totalt 102 kommuner sökt stöd. 65 avtal om rekonstruktion har slutits med 50 olika kommuner. 52 kommuner har fått avslag på sin ansökan eller valt att återkalla den.⁸ Av kartan nedan⁹ framgår vilka kommuner som har fått eller får stöd från Boverket eller dess föregångare.

⁸ <http://www.boverket.se/Bidrag--Stod/Stod-till-kommuner/Arendesammanstallning/>

⁹ Kartan har vi fått från Boverket den 18 mars 2015.

Figur 6.1 Karta över vilka kommuner som fått stöd från Boverket



Källa: Boverket.

6.3.3 Utvärderingen av stöden

Statens bostadsnämnd lät utvärdera stödverksamheten och utvärderingen presenterades i Statens bostadsnämnds slutrapport.¹⁰ I rapporten redogör Statens bostadsnämnd för vad som finansiellt kännetecknade de kommuner som hade fått stöd. I huvudsak rörde det sig om industri- och glesbygdkommuner där befolkningsminskningen i genomsnitt hade legat på 9 procent under perioden 1995–2004. Den genomsnittliga befolkningsstorleken bland stödkommunerna var 12 000 invånare medan endast en kommun med fler än 30 000 invånare hade fått stöd.¹¹

Tabellen nedan visar att stödkommunerna trots högre skatteuttag hade väsentligt sämre resultat och lägre soliditet jämfört med kommunerna som sökte stöd men fick avslag och övriga kommuner i riket.

Tabell 6.1 Nyckeltal för 1998

Kommuntyp	Skattesats	Resultat kr/inv	Soliditet	Teoretisk soliditet
Stödkommuner	21,92 %	-823	29 %	30 %
Avslagskommuner	20,99 %	-135	36 %	42 %
Övriga kommuner	20,54 %	51	38 %	46 %

Statens stöd för kommunala bostadsåtaganden 1998–2005, s. 8.

I en skrivelse till riksdagen redovisade regeringen 2006 sin bedömning av resultatet av det statliga stödet för omstrukturering av kommunala bostadsföretag.¹² Regeringen konstaterade mot bakgrund av Statens bostadsnämnds slutrapport att den kvarstående övertaligheten av lägenheter inte längre hotade kommunernas ekonomi. I de mycket få kommuner där övertaligheten fortfarande hade någon ekonomisk tyngd och där avtal om stöd inte redan har träffats – mindre än ett tiotal – visade Statens bostadsnämnds förlöpande bevakning av företagens och kommunernas ekonomiska rapportering att de själva nästan undantagslöst hade tillräcklig styrka för att hantera problemen. Borgensåtaganden för bostads-

¹⁰ SBN:s slutrapport.

¹¹ SBN:s slutrapport, s. 41f.

¹² Regeringens skrivelse till riksdagen, skr. 2005/06:202, Omstruktureringen av kommunala bostadsföretag – resultatredovisning.

rättsföreningar hade enligt regeringen helt upphört att vara ett hot mot kommunernas förmåga att fullgöra sina övriga åtaganden.¹³

De åtaganden som tyngde kommunerna när stödet infördes hade i stor utsträckning avvecklats. Förhållandet att nya åtaganden för bostadsrättsföreningar inte hade fått göras sedan lagändringarna 1993 och den långa tid som gått sedan dess ansågs ha medfört att risken i de kvarstående åtagandena var låg. Det hade också varit en mycket låg tillströmning av nya ansökningar om stöd. Statens bostadsnämnd bedömde dock att den relativt balanserade situation som rådde i fråga om övertaliga bostäder lätt kunde komma att rubbas, beroende bl.a. på hur den fortsatta ekonomiska utvecklingen påverkar flyttströmmarna i riket. Statens bostadsnämnds analyser av hur bostadsstätheten har förändrats visade att den hade ökat kraftigt sedan 1997 i stora delar av sydöstra Götaland och i Norrlands och Svealands inland. Detta tydde enligt Statens bostadsnämnd på att nya bostadsöverskott skulle kunna komma att byggas upp i en nära framtid, om den negativa utvecklingen av flytt- och födelsenetton i dessa delar av landet på nytt tilltar.

Kommunernas åtaganden för boendet betraktade Statens bostadsnämnd inte längre som något kommunalekonomiskt problem framför andra i kommuner med en minskande befolkning. Kommunernas problem avseende bostadsförsörjningen hade enligt Statens bostadsnämnd i stället samband med de behov som följer av en åldrande befolkning. I avfolkningskommunerna rådde brist på bostäder som var anpassade till att äldreomsorgen i tilltagande omfattning kommer att behöva ske i hemmet i stället för på resurskrävande vårdinstitutioner. Stödet för avfolkningskommunernas bostadsåtaganden skulle därför enligt Statens bostadsnämnd i stället kunna riktas till att också gälla kostnaderna för att anpassa redan befintliga bostäder till behoven inom kommunernas äldreomsorg, oavsett vem som äger dem. En sådan omfördelning skulle enligt Statens bostadsnämnd underlätta den omstrukturering av avfolkningskommunernas bostadsbestånd som fortsatt kommer att vara nödvändig.

Statskontoret bedömde i sitt yttrande över Statens bostadsnämnds rapport att det framtida behovet av, och inriktningen på, eventuella statliga insatser för att hantera en fastighetskris i en

¹³ Skr. 2005/06:202, s. 19.

kommun till följd av en finansiell kris eller andra förändrade förutsättningar var omöjligt att förutse.¹⁴

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) delade den analys som Statens bostadsnämnd gjorde av att de kommunala bostadsföretagen genom generella ägardirektiv skulle styras efter företagsekonomiska principer och att de skulle vara självständiga enheter och inte delar av de kommunala förvaltningarna. SKL instämde vidare i slutrapportens slutsats att avfolkningskommunernas problem numera handlade om en åldrande befolkning i kombination med ungdomars utflyttning. Ett alternativ skulle därför enligt SKL kunna vara att stödet också orienterades mot att anpassa befintliga bostäder till behoven inom kommunernas äldreomsorg för att möjliggöra för äldre att bo kvar i det egna hemmet.¹⁵

Regeringen fann sammanfattningsvis att stödet till kommuner med övermäktiga åtaganden för boendet hade varit viktigt för förtroendet för hela den offentliga ekonomin, stödet hade riktats till de kommuner som bäst behövt det och varit effektivt när resultaten ställs mot kostnaderna.¹⁶

6.3.4 Senare stödgivning

Bostadskreditnämnden och sedermera Boverket har även efter 2006 bedömt att det finns en fortsatt sårbarhet hos kommunernas bostadsverksamheter på svaga bostadsmarknader. I viss utsträckning har nytt stöd också betalats ut till kommuner för omstruktureringsåtgärder.

Regeringen har konstaterat att det kan finnas ett fortsatt behov av stöd och har årligen anslagit medel för verksamheten. Vi redogör för våra överväganden om den fortsatta verksamheten i kapitel 10.

¹⁴ Skr. 2005/06:202, s. 20.

¹⁵ Skr. 2005/06:202, s. 20f.

¹⁶ Skr. 2005/06:202, s. 21.

