

Kommittédirektiv



EU-rättsliga förutsättningar för kommunal bostadspolitik

**Dir.
2013:68**

Beslut vid regeringssammanträde den 13 juni 2013

Sammanfattning

En särskild utredare ska lämna de förslag som möjliggör för kommuner att omstrukturera eller under ordnade former avveckla sådana kommunala bostadsföretag på svaga bostadsmarknader som är i kris. Förslagen ska syfta till att de bostadsföretag som omstruktureras ges förutsättningar att hantera framtida utmaningar och verka på marknadsmässiga villkor.

Vidare ska utredaren lämna förslag som möjliggör för kommuner att främja bostadsförsörjningen i kommunen och få till stånd ett önskvärt bostadsbestånd i situationer då marknadsförutsättningarna inte medger ett bostadsutbud som möter efterfrågan på bostäder av god kvalitet. Utredaren ska i detta sammanhang även undersöka vilka möjligheter det finns att vidta åtgärder som riktar sig till bostadskonsumenter och som bidrar till att deras efterfrågan på bostäder av god kvalitet tillgodoses.

Utredaren ska också analysera förutsättningarna för ny- och ombyggnad för egnahemsboende på gles- och landsbygd samt föreslå åtgärder som kan underlätta sådant byggande.

För samtliga delar av uppdraget gäller att det står utredaren fritt att lämna förslag som har nära samband med uppdraget. Alla förslag ska utformas så att de är förenliga med EU-rätten och så att marknadspåverkan minimeras och att kostnaderna för såväl kommunerna som staten begränsas till det som är absolut nödvändigt.

Uppdraget ska redovisas senast den 29 maj 2015.

Bakgrund

Bostadsförsörjningen i kommunerna

I svensk bostadspolitik svarar staten för de rättsliga och finansiella förutsättningarna medan kommunerna lokalt ansvarar för planering och genomförande.

Av 1 kap. 2 § andra stycket regeringsformen följer bl.a. 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.

Kommunerna sköter lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse på den kommunala självstyrelsen grund, vilket bl.a. innebär att kommunen har ett lokalt bostadsförsörjningsansvar.

Enligt 1 § 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. Vid planeringen av bostadsförsörjningen ska kommunen, om det behövs, samråda med andra kommuner som berörs av planeringen. Riktlinjer för bostadsförsörjningen ska antas av kommunfullmäktige under varje mandatperiod. Genom Boverkets årliga bostadsmarknadsenkät har det dock visat sig att det är långt ifrån alla kommuner som utarbetar riktlinjer för bostadsförsörjningen och att de riktlinjer som tas fram är av skiftande kvalitet.

I syfte att förtydliga det kommunala ansvaret för bostadsförsörjningen och att tydliggöra det regionala perspektivet vid planering har Boverket på uppdrag av regeringen gjort en översyn av lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar. Uppdraget har redovisats¹. Regeringen har den 23 maj 2013

¹ Boverkets översyn av bostadsförsörjningslagen, rapport 2012:12 samt Tillägg till rapport 2012:12 Boverkets översyn av bostadsförsörjningslagen, båda dnr S2012/2989/PBB.

beslutat en lagrådsremiss, En tydligare lag om kommunernas bostadsförsörjningsansvar, med förslag till ändringar i bostadsförsörjningslagen.

Många gamla regelverk och verktyg har mönstrats ut och förutsättningarna för kommunerna att bedriva en lokal bostadspolitik i syfte att ta sitt bostadsförsörjningsansvar har successivt förändrats. I dag finns bestämmelser som har betydelse för en kommuns ansvar för bostadsförsörjningen även i förordningen (2011:1160) om regionala bostadsmarknadsanalyser och kommunernas bostadsförsörjningsansvar, socialtjänstlagen (2001:453), lagen (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag samt i plan- och bygglagen (2010:900, PBL). Enligt PBL har kommunen bl.a. ansvar för den planläggning och andra åtgärder som krävs för att det ska kunna byggas bostäder. Kommunerna bygger dock normalt sett inte själva några bostäder annat än genom de kommunala bostadsbolagen.

Förutsättningarna för kommuner att bedriva bostadspolitik och ta ansvar för bostadsförsörjningen skiljer sig åt över landet. I kommuner som präglas av svaga bostadsmarknader samt gles- och landsbygdskommuner som t.ex. står inför betydande företagsetableringar och expansion inom gruvnäringen ser problematiken många gånger annorlunda ut än i kommuner i storstadsregionerna. 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.

Även om bostadsförsörjningen väsentligen är ett område där medlemsstaterna har kompetensen påverkas förutsättningarna för den nationella bostadspolitikerna i allt högre grad av lagstiftning och åtgärder på EU-nivå. Det kan handla om statsstöds- och konkurrensregler, riktlinjer vid försäljning av offentligt ägd mark, direktiv om byggnaders energiprestanda, m.m.

Europeiska unionens regler om statsstöd

En väl fungerande konkurrens inom EU skapar förutsättningar för att effektiva och innovativa företag belönas på ett adekvat och riktigt sätt och att konsumenter får ökad tillgång till varor

och tjänster, bättre service och lägre priser. Om marknadskrafterna sätts ur spel kommer konkurrenskraften att minska vilket bl.a. medför risk för högre konsumentpriser, lägre kvalitet på varor och tjänster samt färre innovationer. I fördraget om den Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) finns därför bl.a. i artiklarna 107–109 bestämmelser om statligt stöd som ska säkerställa att konkurrensen inom den inre marknaden inte snedvrids (se även Statsstödsutredningens betänkande Olagligt statsstöd (SOU 2011:69) och prop. 2012/13:84 Olagligt statsstöd).

Den centrala bestämmelsen om statligt stöd finns i artikel 107.1 i EUF-fördraget. Enligt denna artikel är, om inte annat föreskrivs i fördragen, stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, oförenligt med den inre marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna. Även om det således finns ett generellt förbud mot statsstöd i artikel 107.1 i EUF-fördraget, så framgår det emellertid av artikel 107.2 och 107.3 att statligt stöd i vissa fall är eller kan vara förenligt med den inre marknaden och att stödet i sådana fall är tillåtet.

Utgångspunkten i statsstödsreglerna är att allt stöd ska anmälas i förväg till EU-kommissionen. Bestämmelser om EU-kommissionens granskning av statligt stöd finns i artikel 108. Enligt artikel 108.3 ska medlemsstaterna anmäla planer på att vidta eller ändra stödåtgärder till EU-kommissionen. De får inte genomföra åtgärderna förrän EU-kommissionen genomfört föreskrivet granskningsförfarande.

Av artikel 109 framgår att rådet får på förslag av kommissionen och efter att ha hört Europaparlamentet anta de förordningar som behövs för tillämpningen av artiklarna 107 och 108, särskilt villkoren för tillämpningen av artikel 108.3, och vilka stödåtgärder som ska vara undantagna från detta förfarande.

Tjänster av allmänt ekonomiskt intresse

Begreppet *tjänster av allmänt ekonomiskt intresse* används i artiklarna 14 och 106.2 i EUF-fördraget, samt i protokoll nr 26 som åtföljer EUF-fördraget, men det definieras varken i EUF-fördraget eller i sekundärrätten. Enligt EU:s praxis avser begreppet i allmänhet tjänster av ekonomisk natur vars resultat är till övergripande allmän nytta och som marknaden inte på ett tillfredsställande sätt skulle tillhandahålla utan offentligt ingripande. Medlemsstaterna har ett brett handlingsutrymme när det gäller att fastställa vad de anser vara tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Kommissionen och EU:s domstolar kontrollerar emellertid att medlemsstaterna inte begår några uppenbara fel i bedömningen.

Ersättning som ges till företag som utför allmännyttiga tjänster kan utgöra statligt stöd, eftersom ersättningen kan utgöra överkompensation om det överstiger de kostnader som företaget ådrar sig i utförandet av den allmännyttiga tjänsten. EU-domstolen har i målet C-280/00 (Altmark) slagit fast att ersättning för offentliga tjänster inte utgör statligt stöd under förutsättning att fyra kumulativa kriterier är uppfyllda.

Dessutom har kommissionen i en förordning² föreskrivit villkor enligt vilka försumbart stöd till företag som tillhandahåller tjänster av allmänt intresse inte ska anses uppfylla alla villkor i artikel 107.1 i EUF-fördraget och därmed inte heller utgör statligt stöd.

Om varken kriterierna i denna förordning eller kriterierna från Altmarkdomen är uppfyllda utgör ersättningen statligt stöd som i princip ska anmälas till och godkännas av kommissionen. Kommissionen har möjlighet att med stöd av artikel 106 i EUF-fördraget förklara att ett stöd är förenligt med den inre mark-

² Kommissionens förordning av den 25 april 2012 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse som beviljas företag som tillhandahåller tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, EUT L 114, 26.4.2012, s. 8.

naden. Kommissionen har publicerat ett beslut³ avseende stöd upp till 15 miljoner Euro per år och vissa utpekade sektorer oavsett stödets omfattning. Om villkoren i beslutet uppfylls anses stödet vara förenligt med den inre marknaden och någon förhandsanmälan behövs inte. Övriga stöd måste förhandsanmälas till kommissionen och kommer att bedömas enligt kommissionens rambestämmelser⁴ på området.

Andra stödmöjligheter enligt EU-rätten

Det finns i sammanhanget även andra stödmöjligheter enligt EU-rätten. Europeiska kommissionen har exempelvis antagit Gemenskapens riktlinjer för statligt stöd till undsättning och omstrukturering av företag i svårigheter⁵. Även om detta regelverk är utformat för företag inom helt andra sektorer än bostadsmarknaden kan de principer som kommer till uttryck i dessa riktlinjer ha en generell relevans.

Översynen av statsstödsreglerna

Den 8 maj 2012 antog kommissionen ett meddelande om modernisering av statsstödsreglerna i EU. Den övergripande ambitionen är att stimulera till bärkraftig tillväxt på en konkurrenskraftig inre marknad. Reformpaketet omfattar bl.a. förtydliganden och förenklingar av regelverket liksom översyn av de rådsförordningar som reglerar kommissionens arbete (se faktapromemoriorna 2011/12:FPM152 och 2012/13:FPM43). Inom ramen för moderniseringen kommer ett antal regelverk

³ Kommissionens beslut av den 20 december 2011 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, EUT, L 7, 11.1.2012, s. 3.

⁴ Meddelande från kommissionen – Europeiska unionens rambestämmelser för statligt stöd i form av ersättning för offentliga tjänster (2011) EUT C 8, 11.1.2012, s. 15.

⁵ Artikel 107.3 c i EUF-fördraget och Gemenskapens riktlinjer för statligt stöd till undsättning och omstrukturering av företag i svårigheter EUT C 244, 1.10.2004, s. 2–17.

som har betydelse för utredarens uppdrag att revideras, bland annat nämnda riktlinjer för statligt stöd till undsättning och omstrukturering av företag i svårigheter, men även definitionen av statligt stöd i sig, vilket avgörs av hur artikel 107.1 tillämpas.

Nya villkor för kommunala bostadsföretag

I propositionen 2009/10:185 Allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag och reformerade hyressättningsregler föreslogs att ett kommunalt bostadsaktiebolag ska bedrivas i allmännyttigt syfte, men verka enligt affärsmässiga principer och av sina ägare åläggas marknadsmässiga avkastningskrav. Lagändringarna trädde i kraft den 1 januari 2011.

Regeringen anförde i denna proposition bl.a. att det övergripande allmännyttiga syftet för ett kommunalt bostadsföretag 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 (prop. 2009/10:185, s. 40–43). Regeringen konstaterade vidare att de allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolagen varit viktiga instrument för kommunerna att främja en väl fungerande bostadsförsörjning, men att dessa bostadsföretag inte var det enda medel som kommunerna har till sitt förfogande. Regeringen betonade samtidigt att även om de allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolagen är viktiga instrument för kommunerna, så kan kommunerna inte delegera ansvaret för bostadsförsörjningsfrågorna till sitt bostadsbolag. Vidare uttalade regeringen att även då de kommunala bostadsföretagen uttryckligen ska bedriva sin verksamhet på affärsmässiga grunder och sträva efter att långsiktigt uppnå bästa möjliga resultat, ska kommunerna kunna använda sina företag för att fullgöra sitt bostadspolitiska ansvar.

När det gäller affärsmässigheten anförde regeringen i propositionen bl.a. att med detta avses det övergripande förhållnings sätt som ett icke subventionerat företag på en marknad intar inför investeringar, i sin dagliga drift och i relation till andra

aktörer. Vidare uttalade regeringen att affärsmässigt bedrivna allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag – inom ramen för den lagstiftning och de allmänna normer som finns för företag i allmänhet och för företag som verkar inom hyresbostadssektorn i synnerhet – ska sträva efter att långsiktigt uppnå bästa möjliga resultat och att kommunerna ska ställa motsvarande affärsmässiga avkastningskrav på sina bostadsföretag som andra likartade aktörer, dvs. sådana som har ett långsiktigt perspektiv på sitt ägande. Regeringen anförde bl.a. att bedömningen av affärsmässigt beteende och rimliga avkastningskrav bör utgå från den enskilde aktörens situation och att det är företaget i sin helhet som verkar för att nå upp till de avkastningskrav som ägaren ställt och som bedömts som rimliga mot bakgrund av företagets förutsättningar t.ex. fastighetsbeståndets sammansättning och marknadssituationen. En enskild satsning kan i sig själv vara olönsam, men bidra positivt till hur väl företaget i övrigt kan uppfylla sina mål (prop. 2009/10:185, s. 44–49).

I propositionen redovisade regeringen också sin syn på frågan om vad som är affärsmässigt och om affärsmässiga avkastningskrav i olika situationer, där man måste skilja mellan olika marknadssituationer, men också ta hänsyn till skillnaden i förutsättningar mellan företag som sedan tidigare befinner sig på en viss marknad och företag som överväger att nyetablera sig på samma marknad. För ett redan etablerat företag på en svag marknad kan det vara marknadsmässigt att nöja sig med en låg avkastning trots att en potentiell nyinvestor till följd av risken skulle ställa högre avkastningskrav för att investera i samma marknad (prop. 2009/10:185, s. 62).

Regeringen konstaterade vidare att det är kommunen, som ägare av ett bostadsföretag och med det övergripande ansvaret för bostadsförsörjningen, som i första hand bär ansvaret för att genomföra sådan omstrukturering som kan krävas för att företaget ska kunna verka på marknadsmässiga villkor (prop. 2009/10:185, s. 62).

Kommunala bostadsföretag på svaga bostadsmarknader

Fröet till de allmännyttiga bostadsföretagen finns i den bostadspolitik som började bedrivas på 1930-talet. Politiken då var dock inriktad mot mindre bemedlade hushåll med många barn, med bland annat de s.k. barnrikehusen som resultat. Efter andra världskriget lades politiken om, bl.a. som en konsekvens av den sociala stigmatisering och segregation som blev följden av fokuseringen på att enbart tillhandahålla bostäder för vissa behövande hushåll. Den nya politiken resulterade bl.a. i tillkomsten av dagens allmännyttiga och kommunala bostadsföretag.

Det statliga bostadsfinansieringssystemet gynnade från början allmännyttiga bostadsföretag, vilket bidrog till att denna sektor ökade kraftigt såväl kvantitativt som i förhållande till bostadsmarknaden i övrigt. Under lång tid behövde dessa bostadsföretag till följd av gynnsamma lånevillkor inte bygga upp något större eget kapital. I praktiken var det därför primärt staten som stod risken för de kommunala bostadsföretagen. I förhållande till såväl samtliga hyresbostäder som bostadsbeståndet i sin helhet var allmännyttan som mest dominerande kring 1990, då var fjärde bostad – ca 55 procent av alla hyreslägenheter – ägdes av ett allmännyttigt bostadsföretag.⁶

Under många år tog de kommunala bostadsföretagen ett betydande ansvar för den lokala bostadsförsörjningen. Detta bidrog samtidigt till att privat kapital endast i begränsad omfattning investerades i produktion av hyresbostäder.

Politiken förändrades under 1980-talet, då bl.a. de statliga bostadslånen avvecklades, och ett antal kommunala bostadsföretag under devisen ”affärsmässig allmännytta” påbörjade uppbyggnaden av ett eget kapital för att nå en rimlig soliditet. Först då kunde kommunen i egenskap av ägare anses ha fått det fulla ansvaret för det egna företaget och dess verksamhet.

Många kommunala bostadsföretag har i dag en stark ekonomi och en betryggande stabilitet. Det finns dock även kommunala bostadsföretag som verkar i kommuner där bostads-

⁶ Bo Bengtsson (red.): *Varför så olika? Nordisk bostadspolitik i jämförande historiskt ljus*. Reviderad upplaga 2013 (kommande). Egalité, Malmö.

marknaden är svag. Dessa företag har ofta ett i det lokala perspektivet betydande bostadsbestånd, varav en stor del ofta tillkom under rekordåren och det s.k. miljonprogrammet.

Svaga bostadsmarknader kännetecknas av en långsiktig och varaktig negativ befolkningsutveckling, vilket skapar ett bostadsöverskott som på hyresbostadssidan till största delen drabbar de kommunala bostadsföretagen med stora underskott till följd av vakanser. Hyresbortfallet och hyresförlusterna kan i princip täckas antingen genom att hyrorna för de uthyrda bostäderna pressas uppåt eller genom kapitaltillskott från kommunen. Höjda hyror innebär samtidigt att andra boendalternativ blir mer attraktiva med konsekvens att antalet vakanser riskerar att öka ytterligare. Ett bostadsföretag som inte redan tidigare har en mycket god soliditet har små möjligheter att på egen hand göra den omstrukturering som är nödvändig för att komma till rätta med underskotten. Om situationen blir långvarig anses bostadsföretaget vara i kris.

Statens Bostadskreditnämnd (BKN) har konstaterat att drygt 100 kommuner kan betraktas som svaga bostadsmarknader och bedömt att den demografiska utvecklingen med ökad koncentration av befolkningstillväxten till stora funktionella regioner och en successiv utarmning av de små kan förväntas fortsätta (Analys av svaga bostadsmarknader, dnr Fi2007/125).

Att ett företag ska agera affärsmässigt innebär bl.a. att företagen löpande ser över sin kostnadsstruktur och att olönsamma verksamheter omstruktureras eller avvecklas. Där bostadsmarknaden är svag måste dessa företag således bl.a. anpassa bostadsbeståndet till efterfrågan vilket ofta innebär att de både måste riva bostäder och effektivisera verksamheten i syfte att pressa sina kostnader. Det kan också bli aktuellt att skriva ner värdet på företagens fastigheter.

Under åren 1998–2012 har staten medverkat i ett 50-tal omstruktureringar av kommunala bostadsföretag rekonstruktioner som inneburit att totalt ca 14 000 lägenheter, vilka blivit överflödiga på grund av befolkningsutvecklingen, har avvecklats eller utvecklats till annan användning. Statens medverkan vid sådana omstruktureringar, som sedan den 1 oktober 2012 ligger inom Boverket, regleras i avtal med den aktuella kommunen. I varje

sådant avtal ingår numera regelmässigt villkor om rivning och effektiviseringsåtgärder som villkor för bidrag.

Som ett komplement till det avtalsreglerade stödet bildades år 2004 Statens Bostadsomvandling AB (Sbo). Bolagets uppdrag är att praktiskt medverka till att bostadshyresmarknaden kommer i balans på orter med minskande befolkning. I detta ingår att förvärva, äga, förvalta och utveckla bostäder som övertas från kommuner eller kommunala bostadsföretag och att avveckla sådana bostäder genom försäljning eller rivning samt att driva härmed förenlig verksamhet. Bolaget får dock inte gå in som delägare i kommunala bostadsföretag. Sbo:s verksamhet har också bidragit till positiva flyttkedjor och därmed till ett bättre utnyttjande av det befintliga beståndet i kommuner med mycket liten eller ingen nyproduktion av bostäder.

BKN bedömde i februari 2011 att ca 80 kommuner hade behov av att avveckla bostäder för att nå balans på bostadsmarknaden (BKN, Budgetunderlag 2012–2014). Totalt bedömdes drygt 3 600 lägenheter behöva rivas till en kostnad om ca 900 miljoner kronor. Med hänsyn till den bedömda befolkningsminskningen fram till och med år 2015 bedömdes ytterligare ca 4 000 lägenheter behöva avvecklas till en kostnad på drygt 1 000 miljoner kronor. Den totala kostnaden för att åstadkomma den nödvändiga anpassningen av utbudet av bostadslägenheter skulle därmed uppgå till ca 1 900 miljoner kronor till och med år 2015. Behovet av akut avveckling av vakanta lägenheter har enligt BKN därefter minskat, men den långsiktiga bedömningen är mera osäker (BKN, Budgetunderlag 2013–2015).

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

Även i kommuner med svaga bostadsmarknader kan det finnas behov av att bygga om och anpassa bostäder eller t.o.m. bygga nytt i vissa lägen eller för vissa grupper, inte minst som dessa kommuner kännetecknas av en växande andel äldre. Problemen är dock inte begränsade till kommuner som verkar på en svag bostadsmarknad, utan även andra kommuner upplever svårigheter att få till stånd behövlig ny- eller ombyggnation eftersom

lönsamheten många gånger inte bedöms vara tillräcklig.⁷ Olika aktörer har pekat på EU-rättens reglering avseende tjänster av allmänt ekonomiskt intresse som en tänkbar lösning på ovan nämnda problem. Regelverket om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse innebär inte i sig nya resurser, utan skulle endast möjliggöra för kommunerna att under vissa förutsättningar skjuta till subventioner.

I en av Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) publicerad kunskapsöversikt har det föreslagits att staten bör överväga att tillämpa reglerna för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse för att möjliggöra stöd till bostadspolitiska åtgärder som främjar integration och social sammanhållning⁸, något som skulle knyta an till lagen (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsföretag⁹. Boverket har i sin översyn av bostadsförsörjningslagen föreslagit en ny bestämmelse som ger kommunerna möjlighet att tilldela ett kommunalt eller privat bostadsföretag ett uppdrag att till exempel tillhandahålla hyresbostäder där detta inte kan erbjudas på marknadens villkor.¹⁰

Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag (SABO) har i en rapport, Tillåtet statsstöd på svaga bostadsmarknader, diskuterat hur regelverket för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse skulle kunna tillämpas på den svenska bostadsmarknaden och i likhet med Boverket föreslagit att det införs en rambestämmelse i lag med stöd av vilken enskilda kommuner i princip skulle kunna tilldela ett allmännyttigt bostadsföretag eller en privat

⁷ Ett socialt blandat boende i Göteborg, Göteborgs kommun 2012; Att främja integration och social sammanhållning, SKL 2012; Tillåtet statsstöd på svaga bostadsmarknader, SABO 2013.

⁸ Mikael Stigendal och Martin Grander: Att främja integration och social sammanhållning, SKL 2012.

⁹ Enligt 5 § punkten 1 gäller inte värdeöverföringsbegränsningen för överskott som uppkommit under föregående räkenskapsår ”om överskottet används för sådana åtgärder inom ramen för kommunen bostadsförsörjningsansvar som främjar integration och social sammanhållning eller som tillgodoser bostadsbehovet för personer för vilka kommunen har ett särskilt ansvar...”

¹⁰ Boverkets översyn av bostadsförsörjningslagen, Boverket 2012.

fastighetsägare ett konkret uppdrag.¹¹ Exempel på insatser som lyfts i rapporten är att på utpekade orter i en kommun tillhandahålla ett bestånd av hyresbostäder som kan efterfrågas även av hushåll med begränsade inkomster, att långsiktigt tillhandahålla bostäder med god tillgänglighet, lämpliga för äldre personer och personer med funktionshinder samt att tillhandahålla ett mindre antal smålägenheter med inriktning på unga personer.

Ovanstående förslag till åtgärder överensstämmer i viss mån med sådana tjänster av allmänt ekonomiskt intresse som företag som erbjuder ”socialbostäder”¹² kan ägna sig åt. SABO anser dock att förslagen innebär att de angivna åtgärderna kan definieras som tjänster av allmänt ekonomiskt intresse utan att de berörda bostäderna för den skull definieras som socialbostäder eller ”social housing”.¹³

Regeringen har tidigare ställt sig tveksam till att definiera bostadsförsörjningen eller delar av bostadsförsörjningen som tjänst av allmänt ekonomiskt intresse.¹⁴ Den svenska bostadspolitiken syftar till att skapa ett utbud som möter efterfrågan på bostäder av god kvalitet. Detta utesluter visserligen inte riktade åtgärder i syfte att säkerställa att vissa grupper verkligen kommer in på bostadsmarknaden, men det finns en bred politisk enighet om att sådana åtgärder inte får leda till en utveckling mot ”socialbostäder” där boende i vissa områden och fastigheter eller i vissa företag villkoras av att den bostadssökande tillhör en grupp som är utpekad ”svag” på bostadsmarknaden. I en situation där marknadssituationen – till följd av tidigare ingrepp eller andra skäl – inte möjliggör ett utbud av bostäder som innebär att alla kan efterfråga en bostad av god kvalitet,

¹¹ SABO 2013, s. 37.

¹² ”Social housing” är den vedertagna engelska benämningen och i officiella dokument översätts detta med ”subventionerade bostäder”, något som dock kan leda till missuppfattningar då de offentliga subventioner som lämnats till bostadsbyggande i Sverige inte sedan slutet av 1940-talet har haft sådan inskränkning med avseende på målgrupp.

¹³ Se t.ex. innebörden av beslutet i det nederländska fallet, C (2010) 26 final14.01.2010.

¹⁴ Se prop. 2009/10:185, s., 28–29.

finns det dock skäl att se över om det ändå finns åtgärder som kan vidtas för att skapa förutsättningar för en god bostadsförsörjning. Förslag till åtgärder bör då utformas så att de i görligaste mån bidrar till att förbättra förutsättningarna för integration och social sammanhållning.

Förutsättningar för boende på gles- och landsbygden

En konsekvens av den starka urbaniseringen är de förhållandevis låga priserna på permanentbostäder på landsbygden. Dessa priser ligger som regel under kostnaden för att nyuppföra en bostad av motsvarande storlek och standard.

Låga marknadsvärden i förhållande till kostnaden för att bygga nytt gör att det kan vara svårt att finansiera såväl nyproduktion som renovering och ombyggnad av befintliga bostäder. Pantsäkerheten via en marknadsvärdesbedömning av fastigheten riskerar att bli för låg för att banken ska vara intresserad, även om låntagarens återbetalningsförmåga är tillfredsställande.¹⁵ För privatpersoner kan kraven på egenfinansiering få till följd att önskade investeringar inte kommer till stånd. Detta kan i sin tur skapa ytterligare hinder för boende utanför tätorter. På sikt kan konsekvenserna av detta bli bostadsbrist även på gles- och landsbygden och därmed i förlängningen även ett tillväxt- och utvecklingsproblem.

För att underlätta ny- och ombyggnad av bostäder på gles- och landsbygden gav regeringen år 2012 dåvarande BKN i uppdrag att inrätta en finansiell rådgivningsfunktion för enskilda och företag som planerar att bygga bostäder. Regeringen beslutade också att vidga BKN:s möjligheter att ställa ut garantier, med fullgoda säkerheter, utöver marknadsvärdet så att kreditgaranti nu kan lämnas för 90 procent av kostnaden för nybyggnad av egnahem, upp till taket på 16 000 kronor per kvadratmeter uppvärmd boarea.

¹⁵ Se ”Rural Housing – Landsbygdsboende i Norge, Sverige och Finland”, Nordiska Ministerrådet och Tillväxtanalys, rapport 2012:05, s. 55–55 och s. 58–59.

Utredningsuppdrag

Kommunala bostadsföretag på svaga bostadsmarknader

Regeringen gjorde i propositionen 2009/10:185 Allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag och reformerade hyressättningsregler bedömningen att det finns anledning att se över frågan om hur omstrukturering av kommunala bostadsföretag i kris på svaga marknader kan genomföras i enlighet med EU-rätten.

Då de kommunala företag som verkar på en svag bostadsmarknad och står inför en svår omställningssituation sällan har haft möjlighet att bygga upp en stark ekonomi, kan olika åtgärder krävas från kommunen. En offentlig ägare har i princip samma möjlighet som en privat investerare i motsvarande situation att stödja sitt företag.

Det är i första hand kommunen som ägare av ett bostadsföretag och med ett övergripande ansvar för bostadsförsörjningen i kommunen, som bär ansvaret för att avveckla eller genomföra den omstrukturering som krävs för att företaget ska kunna verka på marknadsmässiga villkor. Det är också i första hand kommunen som ska lämna det stöd som det egna bostadsföretaget kan behöva. I särskilda fall kan det finnas behov av statliga insatser för att omstruktureringar av bostadsföretag ska kunna genomföras. Det måste dock bl.a. säkerställas att de åtgärder som vidtas för omstruktureringen av kommunala bostadsföretag är förenliga med EU-rätten i allmänhet och statsstödsreglerna i synnerhet.

Uppdrag

Utredaren ska lämna de författningsförslag och övriga förslag som är nödvändiga för att möjliggöra för kommuner att omstrukturera eller under ordnade former avveckla sådana kommunala bostadsföretag på svaga bostadsmarknader som är i kris. I den mån det behövs ska utredaren således bl.a. föreslå en reglering som medger att stöd kan lämnas till kommunala bostadsföretag i kris. Förslagen ska syfta till att de bostadsföretag som omstruktureras ska ha förutsättningar att kunna hantera framtida utmaningar och verka på marknadsmässiga villkor.

I utredarens uppdrag ingår särskilt att undersöka, bedöma och redovisa:

1. hur många kommuner som har bostadsföretag som kan anses verka på svaga bostadsmarknader samt hur många av dessa bostadsföretag som har ekonomiska svårigheter på grund av denna marknadssituation,
2. hur många kommuner som på 5–10 års sikt kommer att ha bostadsföretag som verkar på svaga bostadsmarknader samt vilka av dessa bostadsföretag som kan förväntas få ekonomiska svårigheter,
3. hur många av bostadsföretagen på de svaga bostadsmarknaderna som i dag och på 5–10 års sikt har så stora ekonomiska svårigheter att de bedöms komma ha behov av stöd från kommunen för att klara fortsatt verksamhet,
4. hur många kommuner som i dag klarar och på 5–10 års sikt förväntas klara av att hantera omstrukturering eller avveckling av sina bostadsföretag utan statligt stöd och hur många kommuner som kan bedömas ha behov av statligt stöd för åtgärderna samt hur stort stödbehovet bedöms vara. Om det är möjligt ska redovisningen visa vilka åtgärder stödet behövs till samt kostnaderna för varje åtgärd. Även den nytta som kan uppstå till följd av samhällets insatser och värdet av denna ska redovisas i den utsträckning som det är möjligt.

Utredaren ska redovisa resultatet av samtliga undersökningar som har gjorts enligt ovan. Av redovisningen ska framgå hur de aktuella företagen och kommunerna fördelar sig när det gäller omfattningen av åtgärds- och stödbehoven. Det ska även framgå om behoven är jämnt fördelade eller om det finns ett mindre antal kommunala bostadsföretag som har mycket stort behov av stöd för att kunna hantera den omstrukturering eller avveckling som bedöms vara nödvändig.

När utredaren undersöker om det finns förutsättningar för att under ordnade former avveckla kommunala bostadsföretag på svaga bostadsmarknader där en rekonstruktion inte bedöms vara en realistisk lösning, ska utredaren särskilt analysera och redovisa vilka konsekvenser en sådan avveckling skulle få för berörda kommuners ekonomi och långsiktiga bostadsförsörjning,

t.ex. i fråga om möjligheterna för såväl ungdomar som äldre att efterfråga lämpliga bostäder.

Om utredaren bedömer att en eller flera kommuner kommer att behöva stöd för att kunna hantera den nödvändiga omstruktureringen eller avvecklingen ska utredaren även analysera hur stora insatser som kan behöva göras samt hur dessa ska utformas för att så ändamålsenligt som möjligt bidra till de nödvändiga åtgärderna. I analysen ska även ingå olika åtgärders betydelse för rörligheten på bostadsmarknaden. Utredaren ska även föreslå hur sådana insatser ska finansieras.

Utredarens uppdrag enligt ovan omfattar endast kommunala bostadsföretag på svaga bostadsmarknader.

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

Även i kommuner med svaga bostadsmarknader kan det finnas behov av att bygga om eller t.o.m. bygga nytt i vissa lägen eller för vissa grupper, inte minst som dessa kommuner demografiskt kännetecknas av en växande andel äldre.¹⁶ Även unga människors behov i dessa kommuner bör beaktas så att befolkningsutvecklingen kan vändas i gynnsam riktning. Svårigheterna att hantera bostadsförsörjningen är dock inte begränsade till kommuner som verkar på en svag bostadsmarknad, utan även andra kommuner upplever svårigheter att få behövlig nyproduktion till stånd eftersom lönsamheten inte bedömts vara tillräcklig.

Det är oklart i vilken mån EU:s reglering avseende tjänster av allmänt ekonomiskt intresse medger lösningar på ovan nämnda problem. Det är också oklart om en sådan lösning ensamt är det bästa sättet att hantera problemen. Åtgärder som påverkar efterfrågesidan i ekonomin kan ofta påverka konkurrensen i mindre utsträckning än åtgärder på utbudssidan.

¹⁶ Denna problematik har även uppmärksammats av Riksrevisionen, som avser att genomföra en huvudstudie om äldres boende på mycket svaga bostadsmarknader, Riksrevisionen 2013-04-23, dnr 21-2012-1480.

Uppdrag

Utredaren ska lämna de författningsförslag och övriga förslag som möjliggör för kommuner att främja bostadsförsörjningen i kommunen och få till stånd ett önskvärt bostadsbestånd i situationer då marknadens lönsamhetskrav eller marknadsmisslyckanden försvårar ett bostadsutbud som innebär att alla kan efterfråga en bostad av god kvalitet.

Utredaren ska beträffande denna del av uppdraget särskilt undersöka i vilken mån EU:s reglering av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse utgör en framkomlig och lämplig väg att främja bostadsförsörjningen i kommunerna.

Utredaren ska även undersöka möjligheterna att vidta åtgärder som riktar sig till bostadskonsumenter och brukare och som innebär att de kan efterfråga en bostad av god kvalitet. Utredaren ska redovisa vilka åtgärder som undersökts, bedöma vilka åtgärder som kan vara genomförbara och lämna de finansieringsförslag, författningsförslag och övriga åtgärder som behövs.

Regeringen har i andra utredningar fått belyst vilka åtgärder som är möjliga att vidta med stöd av plan- och bygglagen (2010:900, PBL) och andra regelverk relaterade till plan- och byggprocessen i vid bemärkelse. Om det inte finns särskilda skäl ska utredaren därför avstå från att undersöka och lämna förslag när det gäller plan- och byggprocessen.

Förutsättningar för boende på gles- och landsbygden

Den som köper ett befintligt småhus på landsbygden har ofta låga boendekostnader, men det kan vara svårt att få nödvändiga lån för upprustning av hus till modern standard. Skillnaden mellan marknadspriser och produktionspriser medför att det endast i undantagsfall är möjligt att bygga nya egnahem i gles- och landsbygd. På sikt kan konsekvenserna bli bostadsbrist även där och därmed i förlängningen även bli ett tillväxt- och utvecklingsproblem. Möjligheterna att få statliga kreditgarantier för byggande i gles- och landsbygd förbättrades 2012. Det finns dock anledning att undersöka i vilken utsträckning förutsättningarna för gles- och landsbygdsboende ytterligare kan förbätt-

ras. Särskilt bör beaktas möjligheterna för unga människor, liksom för potentiella inflyttare från andra delar av landet eller från andra länder, att få en bostad i dessa kommuner.

Uppdrag

Utredaren ska analysera förutsättningarna för ny- och ombyggnad för egnahemsboende på gles- och landsbygden och föreslå åtgärder som kan underlätta sådant byggande.

Utredaren ska särskilt undersöka möjligheten att ytterligare utveckla de befintliga kreditgarantier, som administreras av Boverket, så att gles- och landsbygdsboende underlättas.

Utredaren ska också analysera hur villkor och informations-spridning bör utformas så att ett förändrat system ska kunna få genomslag.

Utredaren ska lämna de författningsförslag och övriga förslag som behövs.

Utgångspunkter som gäller alla delar av uppdraget

Det står utredaren fritt att lämna förslag som har nära samband med de uppdrag som lämnas i dessa direktiv.

Samtliga förslag ska utformas så att de är förenliga med EU-rätten och så att marknadspåverkan minimeras och att kostnaderna för såväl kommunerna som staten begränsas till vad som är absolut nödvändigt. Om något av förslagen påverkar det kommunala självstyret ska dess konsekvenser och de särskilda avvägningar som lett till förslagen särskilt redovisas. Lämnas förslag som innebär ökade kostnader för stat eller kommuner ska utredaren även lämna förslag till hållbar finansiering. Utredaren ska även för samtliga förslag redovisa sin bedömning av förslagens förenlighet med EU-rätten.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska redovisa kostnadsberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar av förslagen i enlighet med kommittéförelagordningen (1998:1474).

Arbetsformer och redovisning av uppdraget

Utredaren ska så långt möjligt genom underhandskontakter med Europeiska kommissionen säkerställa att de förslag som lämnas är genomförbara.

Utredaren ska i tillämpliga delar inhämta synpunkter från bl.a. Utredningen om en kommunallag för framtiden (dir. 2012:105), SKL, SABO, Hyresgästföreningen Riksförbundet, Fastighetsägarna Sverige, De små kommunernas samverkan (SmåKom), Svenska institutet för europapolitiska studier (Sieps), Myndigheten för tillväxtpolitiska studier (Tillväxtanalys) samt andra berörda myndigheter och organisationer. Utredaren ska beakta andra initiativ som regeringen beslutat och som kan vara relevanta för uppdragets genomförande.

Boverket och Statens bostadsomvandling AB ska på begäran bistå utredaren.

Uppdraget ska redovisas senast den 29 maj 2015.

(Socialdepartementet)