

Innehåll

1	Sammanfattning	9
2	Författningsförslag	11
2.1	Förslag till lag om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag.....	11
2.2	Förslag till lag om ändring i lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar	14
3	Inledning	19
3.1	Bakgrund	19
3.2	Varför en promemoria om nya förutsättningar för de kommunala bostadsföretagen?.....	21
4	Allmännyttan i dag	25
4.1	Allmännyttiga bostadsföretag.....	25
4.2	Allmännyttan i siffror.....	27
5	Förslag till nya villkor för kommunala bostadsföretag	29

5.1	Modeller framtagna av utredningen om allmännyttans villkor	29
5.1.1	Affärsmässiga kommunala bostadsföretag.....	29
5.1.2	Självkostnadsstyrda kommunala bostadsföretag.....	30
5.2	Andra modeller.....	31
5.2.1	Sveriges Kommuner och Landsting.....	31
5.2.2	Hyresgästföreningen	33
5.2.3	Hyresgästföreningen och Sveriges Allmännyttiga Bostadsorganisation.....	34
6	Om EG-rätten.....	37
6.1	EU:s statsstödsregler och tjänster av allmänt ekonomiskt intresse	37
6.2	Bedömning och slutsatser.....	43
7	Förslag till nya förutsättningar för den kommunala bostadsförsörjningen och för kommunala bostadsföretag	45
7.1	Utgångspunkter	45
7.2	Kommunernas bostadsförsörjningsansvar och de kommunala bostadsföretagens uppgifter.....	46
7.2.1	Gällande reglering.....	46
7.2.2	Organisationernas förslag till lagstiftning om uppdrag av allmänt ekonomiskt intresse	47
7.2.3	Utredningens överväganden.....	48
7.2.4	Skälen för promemorians förslag.....	48
7.3	Frågan om associationsform.....	50
7.3.1	Gällande reglering.....	50
7.3.2	Organisationernas förslag	51
7.3.3	Utredningens överväganden.....	51

7.3.4	Skälen för promemorians förslag.....	52
7.4	Kommunala bostadsaktiebolags syfte.....	53
7.4.1	Syften med kommunala bostadsföretag	54
7.4.2	Organisationernas förslag	55
7.4.3	Utredningens överväganden	55
7.4.4	Skälen för promemorians förslag.....	56
7.5	Avkastningskrav.....	60
7.5.1	Gällande reglering.....	60
7.5.2	Organisationernas förslag	62
7.5.3	Utredningens överväganden	63
7.5.4	Skälen för promemorians förslag.....	65
7.6	Direkt anförtroende eller upphandling?	73
7.6.1	Gällande reglering.....	73
7.6.2	Organisationernas förslag	74
7.6.3	Utredningens överväganden	74
7.6.4	Skälen för promemorians bedömning	75
7.7	Ersättningens storlek och frågan om överkompensation (statsstöd)	79
7.7.1	Gällande reglering.....	80
7.7.2	Organisationernas förslag	80
7.7.3	Utredningens överväganden	81
7.7.4	Skälen för promemorians förslag.....	81
7.8	I vilken form ska ersättning utgå?.....	83
7.8.1	Gällande reglering.....	84
7.8.2	Organisationernas förslag	84
7.8.3	Utredningens överväganden	84
7.8.4	Skälen för promemorians bedömning	85
7.9	Bostadsförsörjningen – en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse?	90
7.9.1	Gällande reglering.....	90
7.9.2	Organisationernas förslag	91
7.9.3	Utredningens överväganden	91

7.9.4	Skälen för promemorians bedömning	92
7.10	Begränsning av utdelning och värdeöverföring	96
7.10.1	Gällande reglering	97
7.10.2	Organisationernas förslag	99
7.10.3	Utredningens överväganden	99
7.10.4	Skälen för promemorians förslag	100
7.11	Behovs- och marknadsanalys	106
7.11.1	Organisationernas förslag	106
7.11.2	Utredningens överväganden	107
7.11.3	Skälen för promemorians bedömning	107
7.12	Uppföljning och utvärdering	108
7.12.1	Gällande reglering	109
7.12.2	Organisationernas förslag	109
7.12.3	Utredningens överväganden	109
7.12.4	Skälen för promemorians bedömning	109
7.13	Tillsyn m.m.	110
7.13.1	Gällande reglering	110
7.13.2	Organisationernas förslag	111
7.13.3	Utredningens överväganden	112
7.13.4	Skälen för promemorians bedömning	112
8	Ikraftträdande m.m.	115
9	Konsekvenser	117
9.1	Statsfinansiella konsekvenser	117
9.2	Kommunala och kommunalekonomiska konsekvenser	117
9.3	Konsekvenser för de kommunala bostadsaktiebolagen och för bostadsmarknaden	118
9.4	Konsekvenser för myndigheter och domstolar	119

9.5	Övriga konsekvenser	119
10	Författningskommentar	121
10.1	Förslag till lag om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag.....	121
10.2	Förslag till lag om ändring i lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar	129

1 Sammanfattning

I denna departementspromemoria redovisas och analyseras olika förslag som framförts om kommunernas bostadsförsörjningsansvar och förutsättningarna för de kommunala bostadsföretagens verksamhet i framtiden. Utifrån detta har ett förslag till nya förutsättningar för de kommunala bostadsföretagen arbetats fram.

Lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar förtydligas.

En myndighet bör få i uppdrag att utveckla lämpliga analysverktyg för att kommunerna ska kunna utveckla sin bostadsförsörjningsplanering.

En ny lag om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag föreslås och lagen (2002:102) om allmännyttiga bostadsföretag och förordningen (2003:348) om skälig utdelning från allmännyttiga bostadsföretag upphör att gälla.

Ett kommunalt bostadsaktiebolag ska i allmännyttigt syfte i sin verksamhet huvudsakligen förvalta fastigheter i vilka bostadslägenheter upplåts med hyresrätt, främja bostadsförsörjningen i den eller de kommuner som är ägare till bolaget och erbjuda hyresgästerna möjlighet till boendeinflytande och inflytande i bolaget.

De allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolagen ska bedriva verksamheten på affärsmässiga grunder och åläggas marknadsmässiga avkastningskrav. Detta innebär ett avsteg från självkostnadsprincipen och förbudet mot vinstsyfte i kommunallagen (1991:900).

I de fall en kommun väljer att inte utföra en bostadspolitisk åtgärd i egen regi, bör uppdraget att utföra åtgärden lämnas med

iakttagande av bestämmelserna i lagen (2007:1091) om offentlig upphandling. Åtgärder som kräver stöd ska hanteras i enlighet med EG-fördraget.

Ersättning bör inte lämnas genom avstående från avkastning.

Bostadsförsörjningen och kommunernas ansvar för denna bör vare sig i sin helhet eller i olika delar definieras som tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

Nuvarande utdelningsbegränsning föreslås ersättas med en begränsning av den sammanlagda värdeöverföringen i syfte att säkerställa att upparbetade medel används till bostadsförsörjningsändamål. Kommunen har dock rätt till ersättning på tillskjutet kapital motsvarande statslåneräntan plus en procentenhet. Värdeöverföringen får emellertid inte överstiga mer än hälften av vinsten för det föregående verksamhetsåret. Begränsningen av värdeöverföringar gäller inte för medel som används för att genomföra åtgärder som kommunen beslutar om enligt 2 § lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar. Begränsningen tillämpas inte heller för uppkommet överskott från fastighetsförsäljningar. Högst hälften av sådant överskott får delas ut utan andra begränsningar än att överföringen ska ha föregåtts av ett beslut av kommunfullmäktige.

Konkurrensverket utövar tillsyn över lagen om offentlig upphandling och i fall där statsstöd är aktuellt råder anmälningsskyldighet i enlighet med 6 § lagen (1994:1845) om tillämpning av Europeiska gemenskapernas statsstödsregler. Något nationellt system för tillsyn, kontroll och sanktion av åtgärder inom ramen för kommunernas bostadsförsörjningsansvar föreslås inte.

2 Författningsförslag

2.1 Förslag till lag om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag

Härigenom föreskrivs följande.

Allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag

1 § Med allmännyttigt kommunalt bostadsaktiebolag avses i denna lag ett aktiebolag som en kommun eller flera kommuner gemensamt har det bestämmande inflytandet över och som i allmännyttigt syfte ska

1. i sin verksamhet huvudsakligen förvalta fastigheter i vilka bostadslägenheter upplåts med hyresrätt,
2. främja bostadsförsörjningen i den eller de kommuner som är ägare till bolaget, och
3. erbjuda hyresgästerna möjlighet till boendeflyttande och inflyttande i bolaget.

Med bestämmande inflyttande avses att en kommun eller flera kommuner gemensamt äger aktier i ett aktiebolag med mer än hälften av samtliga röster i bolaget och också förfogar över så många röster.

Det inflyttande som utövas av ett bolag över vilket en kommun eller flera kommuner gemensamt bestämmer på detta sätt ska anses utövat av kommunen eller flera kommuner gemensamt.

2 § Ett allmännyttigt kommunalt bostadsaktiebolag ska bedriva verksamheten på affärsmässiga grunder trots bestämmelserna i 2 kap. 7 § och 8 kap. 3 c § kommunallagen (1991:900).

Första stycket hindrar inte stöd till ett allmännyttigt kommunalt bostadsaktiebolag som

1. har godkänts av de Europeiska gemenskapernas kommission, eller

2. har lämnats i enlighet med förordningar som Europeiska gemenskapernas kommission har beslutat med beaktande av rådets förordning (EG) nr 994/98 av den 7 maj 1998 om tillämpningen av artiklarna 92 och 93 i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen på vissa slag av övergripande statligt stöd, eller

3. har lämnats i enlighet med villkor för stöd som har fastställts av Europeiska gemenskapernas kommission och som anses förenligt med den gemensamma marknaden samt är undantaget från kravet på anmälan i artikel 88.3 i EG-fördraget.

Värdeöverföringar

3 § Ett allmännyttigt kommunalt bostadsaktiebolags värdeöverföringar får under ett räkenskapsår inte överstiga summan av ett belopp motsvarande räntan, beräknad på den genomsnittliga statslåneräntan under föregående räkenskapsår med tillägg av en procentenhet, på det kapital som kommunen eller kommunerna vid föregående räkenskapsårs utgång har tillskjutit till bolaget som betalning för aktier.

Värdeöverföringar under ett räkenskapsår får dock inte överstiga hälften av bolagets resultat för föregående räkenskapsår.

4 § Begränsningen av värdeöverföringar i 3 § andra stycket gäller inte för medel som används för åtgärder enligt 2 § lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar.

5 § Begränsningen av värdeöverföringar i 3 § andra stycket gäller inte för överföring av sådant nettoöverskott som uppkommit vid

avyttring av fastigheter under föregående räkenskapsår. Med överskott avses skillnaden mellan en fastighets försäljningspris och dess bokförda värde med tillägg för försäljningskostnader.

Värdeöverföringar enligt första stycket får dock inte överstiga hälften av nettoöverskottet och ska ha föregåtts av kommunfullmäktiges beslut.

6 § Ett allmännyttigt kommunalt bostadsaktiebolag ska skriftligen varje år till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer lämna uppgifter om beslutade värdeöverföringar och hur de beräknats.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2011.
 2. Genom lagen upphävs lagen (2002:102) om allmännyttiga bostadsföretag.
 3. Den upphävda lagen gäller dock vad avser bestämmelserna om begränsad vinstutdelning och rapportering av denna till länsstyrelsen enligt 1 och 4 §§ under det räkenskapsår som har inletts före den 1 januari 2011.

2.2 Förslag till lag om ändring i lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar
dels att nuvarande 2 och 3 §§ ska betecknas 3 och 5 §§ och att nuvarande 4 och 5 §§ ska betecknas 6 och 4 §§,
dels att de nya 3-6 §§ ska ha följande lydelse,
dels att 1 § ska ha följande lydelse och
dels att det i lagen ska införas en ny paragraf, 2 §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

Varje kommun *skall* 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 *skall* kommunen, om det behövs, samråda med andra kommuner som berörs av planeringen.

Riktlinjer för bostadsförsörjningen skall antas av kom-

Varje kommun *ska* 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 kom-

munfullmäktige under varje mandatperiod. munfullmäktige under varje mandatperiod.

2 §

Länsstyrelsen skall lämna kommunerna i länet råd, information och underlag för deras planering av bostadsförsörjningen.

En kommun får besluta om åtgärder inom ramen för kommunens bostadsförsörjningsansvar som främjar integration och social sammanhållning eller tillgodoser bostadsbehovet för personer för vilka kommunen har ett särskilt ansvar.

3 §

Om det behövs för att främja bostadsförsörjningen skall en kommun anordna en bostadsförmedling. Om två eller flera kommuner behöver gemensam bostadsförmedling skall dessa kommuner anordna en sådan bostadsförmedling.

Länsstyrelsen ska lämna kommunerna i länet råd, information och underlag för deras planering av bostadsförsörjningen.

Regeringen får förelägga en kommun att anordna en kommunal bostadsförmedling enligt första stycket.

4 §

En kommunal bostadsförmedling som förmedlar lägenheter i turordning efter kötid får, utöver sådan förmedlingsersättning som får tas ut vid yrkesmässig bostadsförmedling enligt 12 kap. 65 a § jordabalken, ta ut en avgift för rätten att stå i kö

En kommun ska lämna regeringen de uppgifter om kommunens bostadsförsörjningsplanering som regeringen begär.

(köavgift) av den hyressökande. Kravet på förmedling efter kötid skall inte hindra att ett begränsat antal lägenheter som är tillgängliga för kön fördelas enligt ett förturssystem.

Köavgiften får tas ut för högst ett år i taget. Kommunen får bestämma avgiften och grunderna för hur den skall tas ut.

5 §

En kommun skall lämna regeringen de uppgifter om kommunens bostadsförsörjningsplanering som regeringen begär.

Om det behövs för att främja bostadsförsörjningen ska en kommun anordna en bostadsförmedling. Om två eller flera kommuner behöver gemensam bostadsförmedling ska dessa kommuner anordna en sådan bostadsförmedling.

Regeringen får förelägga en kommun att anordna en kommunal bostadsförmedling enligt första stycket.

6 §

En kommunal bostadsförmedling som förmedlar lägenheter i turordning efter kötid får, utöver sådan förmedlingsersättning som får tas ut vid yrkesmässig bostadsförmedling enligt 12 kap. 65 a § jordabalken, ta ut en avgift för rätten att stå i kö (köavgift) av den hyressökande. Kravet på förmedling efter kötid

ska inte hindra att ett begränsat antal lägenheter som är tillgängliga för kön fördelas enligt ett förturssystem.

Köavgiften får tas ut för högst ett år i taget. Kommunen får bestämma avgiften och grunderna för hur den ska tas ut.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2011.

3 Inledning

3.1 Bakgrund

Frågan om de allmännyttiga och kommunala bostadsföretagen har varit föremål för debatt under lång tid. Regelverken för dessa företag har också förändrats över tiden. I betänkandet *EU, allmännyttan och hyrorna* (SOU 2008:38) finns en översiktlig redogörelse för sektorns bakgrund och historia.

År 2002 trädde lagen (2002:102) om allmännyttiga bostadsföretag, allbolagen, i kraft. Lagen reglerar dels vad som avses med allmännyttiga och kommunala bostadsföretag, dels skälig utdelning från allmännyttiga bostadsföretag. Ursprungligen fanns också ett kapitel som reglerade en tillståndsplikt vid avyttring av hyresbostadshus tillhöriga kommunala bostadsföretag och situationen när en kommun önskade sälja aktier eller andelar i det kommunala bostadsföretaget. Detta kapitel i allbolagen upphörde att gälla fr.o.m. 1 juli 2007. I denna del föregicks allbolagen av tidigare lagstiftning som även innefattade ekonomiska sanktioner i syfte att motverka att kommuner avyttrade aktier eller andelar i ett kommunalt bostadsföretag i sådan omfattning att kommunen förlorade det bestämmande inflytande över företaget. Dessutom fanns en sanktion mot utdelningar från bostadsföretaget över en viss angiven nivå.

I mars 2004 fick Boverket regeringens uppdrag att skyndsamt utvärdera allbolagen. Uppdraget redovisades i maj samma år till-

sammans med förslag till författningsförändringar.¹ Förslagen ledde dock inte till några åtgärder.

Redan innan allbolagen trädde i kraft inkom ett klagomål till EG-kommissionen mot den påstådda förekomsten av otillåtna statsstöd till kommunala bostadsföretag i kommuner med svaga bostadsmarknader. Klagomålet gällde ett särskilt, avgränsat stöd och motiverade i sig inte någon särskild åtgärd när det gällde de generella regelverken kring de allmännyttiga och kommunala bostadsföretagen.

Våren 2005 inkom ytterligare ett klagomål till EG-kommissionen, denna gång med hänvisning till att stora delar av de kommunala bostadsföretagen skulle erhålla ekonomiskt stöd i någon form från sina kommunala ägare. I anmälan anfördes också att genom det svenska systemets konstruktion fick de påstådda stödets konkurrenssnedvridande effekter än starkare genomslag till följd av särskilt de kommunala bostadsföretagens särställning, inte minst vid hyressättning. Båda klagomålen inlämnades av European Property Federation (EPF).²

Efter allbolagens ikraftträdande inkom Hyresgästföreningen Riksförbundet (Hyresgästföreningen) med skrivelser till regeringen, i vilka anfördes att lagstiftningen kring de allmännyttiga och kommunala bostadsföretagen var otillräcklig. Hyresgästföreningen menade bl.a. att det är avgörande för bruksvärdes- och förhandlingssystemet att den kommunala självkostnadsprincipen tillämpas på detta område och krävde lagstiftning om detta (dnr M2005/3287/Bo). Enligt Hyresgästföreningen förekom det att vinstutdelningsbegränsningen kringgicks, varigenom företagens vinster kom att finansiera andra kommunala tjänster.

Mot ovanstående bakgrund beslutade den dåvarande regeringen den 20 oktober 2005 att tillsätta en särskild utredare med uppdrag att se över de villkor och förutsättningar som gäller för allmännyttiga och kommunala bostadsföretag (dir. 2005:116).

¹ Se dnr Fi2004/2311, *Utvärdering av lagen om allmännyttiga bostadsföretag*, Boverket, 2004.

² CP 115/02, Dnr EUN2002/2216/NL.

Utredningen antog namnet Utredningen om allmännyttans villkor.

Den 8 februari 2007 beslutade regeringen att återkalla uppdraget avseende översyn av 2 kap. allbolagen (dir. 2007:18). Det fortsatta arbetet skulle ha som utgångspunkt att bestämmelserna om tillståndsplikt vid överlåtelse av fast egendom samt aktier och andelar av kommunala bostadsbolag skulle komma att upphävas under 2007.

Den 31 maj 2007 beslutade regeringen om vissa preciseringar av uppdraget (dir. 2007:73). Regeringen konstaterade att de ursprungliga direktiven innehöll delar som skulle kunna stå i motsatsställning till varandra. I tilläggsdirektiven klargjordes vad som skulle gälla för utredningen i det fortsatta arbetet.

Utredningen lämnade betänkandet *EU, allmännyttan och hyrorna* (SOU 2008:38) den 18 april 2008. Betänkandet har remitterats. Remissyttrandena finns tillgängliga i Finansdepartementet (dnr Fi2008/2861). Ärendet bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

3.2 Varför en promemoria om nya förutsättningar för de kommunala bostadsföretagen?

Redan innan utredningen om allmännyttans villkor avlämnat sitt betänkande framfördes kritik mot att endast två modeller för de allmännyttiga och kommunala bostadsföretagen tagits fram av utredningen. I en skrivelse till utredningen framförde Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) sina synpunkter och lämnade ett utkast till vad man kallade en tredje modell för de kommunala bostadsföretagen. SKL uppmanade också regeringen att utreda en modell enligt förslaget. Skrivelsen gavs in mycket sent i utredningens arbete och utredaren bedömde att det inte var möjligt att på den tid som återstod göra en sådan analys som SKL begärde. Detsamma gäller ett förslag som framfördes av Hyresgästföreningen.

I betänkandet behandlades dock kortfattat frågan om alternativa modeller, bl.a. de utkast som SKL respektive Hyresgästföreningen lagt fram (SOU 2008:38 s. 386 f). Ett utkast till lagteknisk lösning baserad på de idéer som SKL presenterade i sin skrivelse togs fram³, men utredningen bedömde det som osäkert om en sådan modell som SKL förespråkade skulle kunna godkännas av kommissionen eller vid en prövning i EG-domstolen.

Även efter att utredningen lagt fram sitt betänkande under våren 2008, har kritik riktats mot att endast två modeller framtagits av utredningen. Under hösten 2008 uppmärksammades bl.a. en tredje modell enligt SKL:s utkast. Modellen väckte intresse hos ett stort antal instanser, som under remissbehandlingen av betänkandet efterlyste ett utvecklat förslag att kunna ta ställning till. Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag (SABO) presenterade också ett förslag till lösning för allmännyttans framtid i sitt remissyttrande över betänkande *EU, allmännyttan och hyrorna*.

Våren 2009 lade Hyresgästföreningen och SABO fram ett gemensamt förslag till en bred och hållbar lösning.⁴ Hyresgästföreningens och SABO:s förslag har även mött positiva reaktioner från de privata fastighetsägarna, som dock reserverat sig för att det finns enskilda delar som behöver studeras närmare, bl. a. om de är förenliga med EG-rätten (Fastighetsägarna Sverige, 2009-04-06)⁵.

Denna promemoria är ett led i beredningen av betänkandet SOU 2008:38 och frågan om de framtida förutsättningarna och villkoren för allmännyttan och de kommunala bostadsföretagen.

³ Se SOU 2008:38 Bilagor, bilaga 13 s. 365f: Lagteknisk lösning av en tredje modell.

⁴ Skrivelse från Hyresgästföreningen och SABO, 2009-04-06, dnr Fi2009/3371.

⁵ Se http://www.svefast.se/web/Brett_stod_for_forbattringar_av_hyresmarknadens_villkor.aspx.

Förslagen har tagits fram med utgångspunkt i de av SKL respektive Hyresgästföreningen och SABO framlagda modellerna.

4 Allmännyttan i dag

4.1 Allmännyttiga bostadsföretag

Kommunen har ett särskilt åliggande att trygga rätten till bl.a. bostad (1 kap. 2 § andra stycket regeringsformen). Utöver detta ansvar 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 (1 § lagen [2000:1383] om kommunernas bostadsförsörjningsansvar). Med uttrycket goda bostäder avses bostadens kvalitet och boendemiljön i stort. Uttrycket åtgärder för bostadsförsörjningen innefattar nybyggnad av bostäder, ombyggnad och ändringar eller kompletteringar i det befintliga bostadsbeståndet samt andra åtgärder som är motiverade av bostadsförsörjningsskäl (prop. 2000/01:26 s. 50).

Allmännyttiga bostadsföretag har varit och är viktiga redskap för att klara bostadsförsörjningen i landets kommuner. Genom lagen (2002:102) om allmännyttiga bostadsföretag, allbolagen, samlades regler för allmännyttiga bostadsföretag i en särskild lag (prop. 2001/02:58 s. 16 ff och 61 ff). I 1 § allbolagen definieras vad som avses med ett allmännyttigt bostadsföretag. Det är ett företag i form av aktiebolag, ekonomisk förening eller stiftelse som huvudsakligen förvaltar fastigheter med hyreslägenheter. Detta hindrar dock inte att det ingår en mindre andel lokaler i ett allmännyttigt fastighetsbestånd, dvs. lokalbeståndet får inte bli så stort att det inkräktar på den huvudsakliga uppgiften. Ett allmännyttigt bostadsföretag ska bedriva all sin verksamhet utan

vinstsyfte. Trots att ett företag lämnar skälig utdelning på konstant tillskjutet kapital eller medlemsinsatser, ska företaget anses drivet utan vinstsyfte. Med utdelning avses utbetalning till ägaren av vinstmedel. Utdelningen får högst motsvara den genomsnittliga statslåneräntan under föregående räkenskapsår med ett tillägg av en procent (1 § förordningen [2003:348] om skälig utdelning från allmännyttiga bostadsföretag). Med en bestämmelse om begränsad utdelning för allmännyttiga bostadsföretag uppnås i princip samma effekt som en lagreglering av självkostnadsprincipen (8 kap. 3 c § kommunallagen [1991:900]). Uppgifter om beslutad utdelning och hur den beräknats ska lämnas skriftligen varje år till länsstyrelsen (4 § allbolagen). Vidare ska ett allmännyttigt bostadsföretag sträva efter att erbjuda hyresgästerna möjlighet till boendeflyttande och inflyttande i företaget (3 § allbolagen). Med boendeflyttande avses inflyttande över den egna lägenheten, t.ex. att företaget för en kontinuerlig dialog med hyresgästerna i frågor om hur tryggheten i boendet i hyresrätt kan utvecklas. På flera platser har möjligheter till kollektivt inflyttande på lokal nivå utvecklats bl.a. genom boinflyttandeavtal mellan bostadsföretag och Hyresgästföreningen. Att hyresgästerna ges möjlighet att nominera viss andel av ledamöterna i företagets styrelse är ett exempel på inflyttande i företaget.

Kommunala bostadsföretag anses vara allmännyttiga (1 § tredje stycket allbolagen). Övriga bostadsföretag, aktiebolag, ekonomiska föreningar eller stiftelser, kan efter ansökan godkännas som allmännyttiga bostadsföretag (5 § allbolagen). Om ett företag uppfyller de förutsättningar som anges i 1 § första stycket 1 och 2 får länsstyrelsen besluta om att företaget godkänns som allmännyttigt bostadsföretag (5 och 7 §§ allbolagen). Länsstyrelsen ska återkalla ett godkännande om företaget ansöker om detta eller om företaget inte längre uppfyller förutsättningarna för godkännande (6 § allbolagen). Länsstyrelsens beslut får överklagas till Boverket (7 § allbolagen).

Med kommunalt bostadsföretag avses ett allmännyttigt bostadsföretag som kommunen har det bestämmande inflyttandet över (2 § allbolagen). Med bestämmande inflyttande avses att

kommunen äger aktier i ett aktiebolag eller andelar i en ekonomisk förening med mer än hälften av samtliga röster i bolaget eller föreningen (2 § andra stycket 1 allbolagen). För att kommunen ska anses ha det bestämmande inflytandet måste den ha rätt att utse eller avsätta mer än hälften av ledamöterna i styrelsen för en stiftelse med egen förvaltning, (2 § andra stycket 2 allbolagen).

4.2 Allmännyttan i siffror

År 2004 bedömde Boverket att det fanns uppskattningsvis 320 kommunala bostadsföretag, varav ca 290 var medlemmar i Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag (SABO).⁶ I en senare studie fann dock Boverket 291 kommunala bostadsföretag med ca 821 000 bostadslägenheter.⁷ Statistiska Centralbyrån (SCB) gör årligen beräkningar av bostadsbeståndet, som bygger på framskrivningar med utgångspunkt i 1990 års folk- och bostadsräkning. Vid årsskiftet 2008/2009 ägdes enligt SCB ca 889 700 bostadslägenheter av allmännyttiga, företrädesvis kommunala, bostadsföretag.⁸ Enligt SCB:s undersökning över outhyrda bostadslägenheter 1 september 2008⁹ ägdes dock bara 771 955 lägenheter av kommunala bostadsföretag detta datum.

Ett tjugotal av SABO:s medlemsföretag är stiftelser, ett är en kooperativ hyresrättsförening,¹⁰ medan övriga är aktiebolag.¹¹ Med ett känt undantag ägs varje kommunalt bostadsaktiebolag

⁶ Boverket 2004: *Utvärdering av lagen om allmännyttiga bostadsföretag*, 2004.

⁷ Boverket 2008: *Nyttan med allmännyttan. Utvecklingen av de allmännyttiga bostadsföretagens roll och ansvar* s.10.

⁸ Uppgift från SCB 2009-05-28.

⁹ Statistiska Meddelanden BO 35 SM 0801 s. 35 och s. 4. Olika metoder ger olika resultat, i detta fall en differens på närmare 118 000 lägenheter. En del av skillnaden kan möjligen förklaras av hur specialbostäder av olika slag (t.ex. studentbostäder, äldreboenden) redovisas.

¹⁰ Stockholms Kooperativa Bostadsförening, SKB.

¹¹ Se SOU 2008:38 s. 79.

av en enda kommun, direkt eller indirekt inom ramen för en koncernbildning.¹²

Såvitt är känt har dock inget kommunalt bostadsföretag organiserats som en ekonomisk förening. Att allbolagen lämnar möjlighet även för ekonomiska föreningar att vara allmännyttiga bostadsföretag hänger främst samman med möjligheten för befintliga privata företag att ansöka om godkännande som allmännyttigt bostadsföretag.

¹² Undantaget utgörs av Förbo AB som bildades 1966 och som ägs gemensamt av Härryda, Kungälv, Lerum och Mölndals kommuner. Bolaget äger och hyr ut drygt 5 300 bostäder, fördelat på 58 områden på 18 orter, i de fyra kommunerna.

5 Förslag till nya villkor för kommunala bostadsföretag

5.1 Modeller framtagna av utredningen om allmännyttans villkor

Utredningen om allmännyttans villkor lade fram två olika modeller för de kommunala bostadsföretagen, en modell med affärsmässiga bolag och en modell med bolag baserad på självkostnad.

Den förstnämnda modellen bedömdes med säkerhet vara förenlig med EG-rätten medan bedömningen om den sistnämndas förenlighet med EG-rätten ansågs var mer osäker.

5.1.1 Affärsmässiga kommunala bostadsföretag

En tillämpning av artikel 87.1 i EG-fördraget skulle enligt utredningen innebära att de kommunala bostadsaktiebolagen drivs på samma villkor som jämförbara privata bostadsföretag, dvs. att de skulle sträva efter så hög vinst som möjligt med hänsyn till de risker som kommunerna väljer att ta i verksamheten. I betänkandet uttrycks detta som att bolagen ska driva sin verksamhet på affärsmässig grund, vilket är en sedan tidigare etablerad term i svensk lagstiftning när kommunal verksamhet inte ska bedrivas enligt en självkostnadsprincip.

Utredningen menar dock att det i en modell med affärsmässiga kommunala bostadsaktiebolag inte är nödvändigt för bolag-

en att sträva efter maximal vinst på kort sikt. I EG-rätten avses ett mer långsiktigt perspektiv när man talar om vinstmaximering. Bolagen kan därmed arbeta med ett långsiktigt perspektiv, som ger ett utrymme för att vidta bl.a. sociala åtgärder, så länge det på lång sikt kan bedömas som minst lika lönsamt för bolaget att vidta åtgärderna som att avstå från dem. Det avgörande är bolagets perspektiv, inte kommunens.

Lånar en kommun ut pengar till sitt bostadsaktiebolag eller går i borgen för bolagets skulder, måste kommunen ta ut marknadsmässig ränta respektive marknadsmässig avgift för detta.

Den begränsning som hittills gällt för hur mycket pengar ett kommunalt bostadsaktiebolag får dela ut till kommunen varje år bör, menar utredningen, avskaffas i en affärsmässig modell.

5.1.2 Självkostnadsstyrda kommunala bostadsföretag

Denna modell grundar sig på undantaget för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse enligt artikel 86.2 i EG-fördraget. I en sådan modell måste det uttryckligen definieras vilket uppdrag de kommunala bostadsaktiebolagen ska utföra. Utredningen föreslår att detta uttrycks i lagstiftningen som att dessa företag ska hyra ut bostäder på lika villkor till alla människor, arbeta för integration och erbjuda hyresgästerna möjlighet till boendeinflytande och inflytande i företaget. När det gäller ekonomin föreslås att de kommunala bostadsaktiebolagen ska bedriva bostadsuthyrningen enligt en långsiktig självkostnadsprincip. I självkostnaderna ingår bl.a. en kostnad för allt eget kapital enligt balansräkningen. Ett självkostnadsstyrt kommunalt bostadsaktiebolag får dessutom avsätta medel till en fond för framtida nyinvesteringar.

Utredningen menar att den begränsning som hittills gällt för hur mycket pengar ett kommunalt bostadsaktiebolag får dela ut till kommunen varje år bör avskaffas även i en självkostnadsmodell, eftersom det räcker med den begränsning som självkostnadsprincipen innebär (SOU 2008:38 s. 372 f).

5.2 Andra modeller

5.2.1 Sveriges Kommuner och Landsting

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) presenterade en mer utvecklad modell i en bilaga till sitt remissyttrande över betänkandet *EU, allmännyttan och hyrorna*, SOU 2008:38 (Fi2008/2861, 2008-09-01). De kommunala bostadsföretagen ska drivas affärsmässigt, dvs. att allmännyttan som helhet bedrivs affärsmässigt. Huvudsyftet för kommunala bostadsföretag ska vara bostadsförsörjning – inte att vara vinstsyftande. SKL ser dock inte något hinder mot företagen att generera vinst eller för att kommunen tar ut vinst. De villkor som gäller för de privata näringslivets affärsdrivande verksamhet ska vara vägledande för de kommunala företagen.

SKL har som utgångspunkt att i de fall marknaden inte lyckas tillhandahålla bostäder för alla människor ska staten och kommunen utifrån sitt rättsliga och politiska ansvar få möjlighet att vidta åtgärder. Kommunerna ska enligt modellen kunna göra avsteg från affärsmässigheten genom att anförtro uppdrag av allmänt ekonomiskt intresse till sina kommunala bostadsföretag. Avstegen görs med stöd av artikel 86.2 i EG-fördraget. Uppdrag kan inte ges till andra företag än det kommunala bostadsföretaget.

Detta särskilda ansvar och de tjänster som tillhandahålls för att leva upp till ansvaret är, enligt SKL, att definiera som tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Ytterligare en förutsättning – utöver att den negativa inverkan på marknaden minimeras – är att åtgärderna och kostnaderna för dessa bedöms som nödvändiga och proportionerliga i förhållande till en analys av samhällets behov och marknadens förmåga att tillgodose dessa. Kontroll av eventuell överkompensation till företagen för uppdraget ska kunna säkerställas i enlighet med kravet om transparens.

SKL har föreslagit att följande bostadspolitiska mål skrivs in i allbolagen:

- främja integration och social sammanhållning,
- främja ett varierat utbud av bostäder,
- tillgodose bostadsbehovet för personer för vilka kommunen har ett särskilt ansvar och
- främja trygga och hållbara boendemiljöer.

Enligt SKL räcker det inte med att ett kommunalt bostadsföretag ges ett generellt uppdrag med hänvisning till ovan nämnda mål utan uppdragen ska vara specifika och preciserade. För varje enskilt uppdrag som ges från kommunen till bolaget ska det finnas en tydlig koppling till något av de bostadspolitiska målen ovan.

Kommunen ska anta riktlinjer för bostadsförsörjningen som innehåller behovs- och marknadsanalyser. Åtgärder beslutas av kommunen och uppdras åt bostadsbolaget. Genom beslut på bolagsstämman tas varje uppdrag som anförtros bolaget in i bolagsordningen. Åtgärdens förväntade ekonomiska resultat och finansiering ska noggrant redovisas i kommunens beslut. Ersättning ska enligt SKL bara lämnas för de merkostnader som företagen har för att utföra de av kommunen beställda tjänsterna. Detta gäller för varje enskild åtgärd. Kommunens beslutsunderlag för en åtgärd ska delges till en av regeringen utsedd myndighet. Kommunen har även skyldighet att följa upp och utvärdera vidtagna åtgärder. Lika som beslutsunderlaget ska kommunens sammanställning av uppföljningen och utvärderingen delges den utsedda myndigheten.

SKL föreslår avstående från avkastning i kommunala bostadsbolaget som enda finansieringsmöjlighet för uppdragen. De kommunala bostadsbolagen ska tydligt redovisa sina finansiella förbindelser med kommunen så att det klart framgår i vilka offentliga medel som bostadsföretag fått i form av avstående från avkastning.

SKL anser att utdelningsbegränsningens ska tas bort då den är ett betydande ingrepp i den kommunala självstyrelsen samt låser in vinstmedel som i förlängningen medför att kommunala bo-

stadsföretag kommer att få en helt avvikande kapitalstruktur jämfört med privata bostadsföretag.

De kommunala bostadsföretagen ska följa lagen (2005:590) om insyn i finansiella förbindelser m.m.

5.2.2 Hyresgästföreningen

Hyresgästföreningen Riksförbundet (Hyresgästföreningen) utvecklade sitt förslag i remissyttrandet över betänkandet SOU 2008:38 (Fi2008/2861, 2008-09-08). Hyresgästföreningen anser att de allmännyttiga bostadsföretagen ska bedrivas enligt en självkostnadsprincip. Företagen har ett samhällsuppdrag, att tillgodose människors behov av bostäder till rimliga kostnader. Att dessa företag skiljer sig från andra aktörer motiverar enligt Hyresgästföreningen att de ska omgärdas av särskilda regler. Hur bostadsföretagens samhällsuppdrag mer i detalj ska utformas är dock en kommunal angelägenhet och kan ske på kommunal nivå i bolagsordningen eller i ägardirektiv. Föreningen menar dock att följande ska ingå i uppdraget för de allmännyttiga företagen:

- tillhandahålla goda bostäder till rimliga kostnader med brukarmedverkan,
- medverka till integration och social sammanhållning,
- erbjuda hyresbostäder i olika delar av kommunen till alla kommunmedborgare oberoende av inkomst,
- tillgodose särskilda behov för utsatta grupper och
- bidra till rörlighet på bostadsmarknaden.

Vidare menar föreningen att verksamheten ska drivas utan vinstsyfte. Detta anses dock inte innebära vare sig ett förbud mot eller begränsning av vinsternas storlek. Vinsterna i företagen ska vara anpassade till verksamhetens behov, t.ex. av upprustning, ombyggnation och nyproduktion samt till skälig hyresnivå. Hyresgästföreningen vill att det även fortsättningsvis ska vara

möjligt för privata företag att bli allmännyttiga bostadsföretag. Föreningen förordar en ökad transparens som säkerställer att insynen i företagets räkenskaper förbättras. I de fall kommunen går i borgen ska företaget betala ersättning och kommunen ska på motsvarande sätt utge ersättning till företaget för de tjänster företaget utför för kommunens räkning. Hyresgästföreningen menar att ett nationellt system bör tillskapas för att kontrollera statsstöd i Sverige. Ett sådant kontrollsystem bör utredas vidare i särskild ordning.

Hyresgästföreningen anser att det är nödvändigt att det precis som i dag finns en begränsningsregel för de kommunala bostadsföretagens vinstutdelning. Motivet till detta är att utdelningsbegränsningen ska säkerställa att verksamheten bedrivs enligt en långsiktig självkostnadsprincip. Dessutom menar föreningen att skäliga hyresnivåer och därmed ett reellt besittningsskydd för hyresgästerna säkerställs genom utdelningsbegränsningen. För Hyresgästföreningen är det centralt att vinster som byggs upp i företagen huvudsakligen stannar i och återinvesteras i företaget.

5.2.3 Hyresgästföreningen och Sveriges Allmännyttiga Bostadsorganisation

Hyresgästföreningen och Sveriges Allmännyttiga Bostadsorganisation (SABO) presenterade sin gemensamma modell i en skrivelse våren 2009 (dnr Fi2009/3371, 2009-04-06). Organisationerna föreslår att lagen (2002:102) om allmännyttiga bostadsföretag, allbolagen, ändras så att det tydliggörs att kommunala bostadsaktiebolag ska främja bostadsförsörjningen i kommunen, tillhandahålla hyreslägenheter till alla typer av hushåll, driva verksamheten enligt affärsmässiga principer och utan vinstsyfte. Som tänkbara åtgärder nämns nybyggnation av bostäder, utveckling av nya bostadsområden eller insatser i befintliga bostadsområden.

Lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar föreslås kompletteras med bestämmelser som tydligt reglerar möjligheten för en kommun att utan notifiering hos kommissionen anförtro ett uppdrag av allmänt ekonomiskt intresse till ett kommunalt bostadsaktiebolag eller annat företag.

Kommunala uppdrag av allmänt ekonomiskt intresse kan syfta till att främja integration och social sammanhållning, ett varierat utbud av bostäder, trygga och hållbara boendemiljöer eller till att tillgodose bostadsbehovet för personer vilka kommunen har ett särskilt ansvar för. Åtgärderna ska vara nödvändiga och proportionerliga och baseras på en behovs- och marknadsanalys.

Kommunala bostadsaktiebolag ska inte kunna få ekonomiska fördelar av sina ägare som de inte skulle ha erhållit under normala marknadsmässiga villkor. Kommunen ska ställa ett avkastningskrav på det kommunala bostadsaktiebolaget som tar hänsyn till den aktuella marknadssituationen, beståndets belägenhet, ålder och underhållsstatus liksom den risk man är beredd att ta.

Värdeöverföringar från ett kommunalt bostadsaktiebolag får inte överstiga skälig utdelning på tillskjutet aktiekapital och begränsas alltid till hälften av företagets resultat för det senaste räkenskapsåret. Därutöver får, inom ramen för aktiebolagslagens regler, utdelning ske motsvarande sådant nettoöverskott som uppkommit vid avyttring av fastigheter. Organisationerna lägger även fram förslag när det gäller hyressättningssystemet. Frågor om hyressättning omfattas inte av vad som behandlas i denna promemoria.

6 Om EG-rätten

6.1 EU:s statsstödsregler och tjänster av allmänt ekonomiskt intresse

Regler om statligt stöd är en del av EG-rättens konkurrensregler. Den grundläggande statsstödsbestämmelsen finns i artikel 87.1 i EG-fördraget som, med förbehåll för särskilda undantagsregler i fördraget, stadgar att statligt stöd som snedvrider konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, är oförenlig med den gemensamma marknaden om det påverkar handeln mellan medlemsstaterna.

Stöd som kommer från offentliga medel, bl.a. stat, kommuner, landsting, offentligt ägda bolag eller stiftelser, eller privata bolag som hanterar offentliga medel, omfattas av begreppet. Med offentligt stöd räknas alla insatser av ekonomisk art som på något sätt gynnar eller ger en ekonomisk fördel för ett eller flera företag. Med begreppet företag avses ekonomisk aktivitet oavsett form och som består i köp och försäljning av varor eller tjänster på en marknad. Detta innebär att även icke-vinstdrivande företag eller ideella föreningar omfattas av statsstödsreglerna om de bedriver någon form av ekonomisk aktivitet där det finns kommersiella konkurrenter. Både offentlig och privat sektor är att anse som företag när de utövar ekonomisk aktivitet.

Kravet på att stödet ska snedvrida eller hota att snedvrida konkurrensen innebär att det potentiellt eller faktiskt ska stärka stödmottagaren i förhållande till konkurrenterna. Enligt rätts-

praxis är nästan allt selektivt stöd konkurrenssnedvridande, oavsett omfattning eller stödmottagarens marknadsandelar.¹³

Stödet ska vidare påverka handeln mellan medlemsstaterna. Enligt rättspraxis kan mycket små stödbelopp påverka handeln.¹⁴

Många tjänster som stat, kommuner och landsting tillhandahåller sina medborgare är s.k. allmännyttiga tjänster. I EG-rätten används begreppet ”tjänster av allmänt ekonomiskt intresse” (artikel 16 och 86.2). Artikel 16 i EG-fördraget hänvisar till den plats som tjänster av allmänt ekonomiskt intresse har i unionens gemensamma värderingar och för att främja social och territoriell sammanhållning. I artikel 86.2 i EG-fördraget anges att:

Företag som anförtrots att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse eller som har karaktären av fiskala monopol skall vara underkastade reglerna i detta fördrag, särskilt konkurrensreglerna [inklusive statsstödsreglerna], 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 gemenskapens intresse.

När ersättning från staten utgör nödvändig ersättning för en allmännyttig tjänst omfattas ersättningen inte av statsstödsreglerna. EG-domstolen har i förhandsavgörandet i mål C-280/00 (*Altmark*) slagit fast kriterier för att bedöma om ersättning för en offentlig, icke-upphandlad, tjänst överhuvudtaget är att anse som statsstöd. Så anses inte vara fallet om följande kriterier är uppfyllda.¹⁵

1. Det mottagande företaget ska faktiskt ha ålagts skyldigheten att tillhandahålla allmännyttiga tjänster vilka ska vara klart definierade.

¹³ Se t.ex. domen av den 19 september 2000 i mål C-156/98, Förbundsrepubliken Tyskland mot Europeiska kommissionen, punkt 30.

¹⁴ Se t.ex. domen i mål C-156/98, Förbundsrepubliken Tyskland mot Europeiska kommissionen, punkt 32.

¹⁵ Se domen av den 24 juli 2003 i mål C-280/00 *Altmark Trans GmbH och Regierungspräsidium Magdeburg mot Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH* (*Altmark*), REG 2003 s. I- 7747.

2. De kriterier på grundval av vilka ersättningen beräknas ska vara fastställda i förväg på ett objektivt och öppet sätt.

3. Ersättningen får inte överstiga vad som krävs för att täcka hela eller delar av de kostnader som har uppkommit i samband med skyldigheterna, med hänsyn tagen till de intäkter som därvid har erhållits och till en rimlig vinst på grundval av fullgörandet av dessa skyldigheter.

4. När det företag som ges ansvaret för att tillhandahålla de allmännyttiga tjänsterna inte har valts ut efter ett offentligt upphandlingsförfarande ska ersättningen fastställas på grundval av en undersökning av de kostnader som ett genomsnittligt och välskött företag som är lämpligt att fullgöra tjänsten i fråga skulle ha åsamkats vid fullgörandet av tjänsten. Hänsyn ska tas till de intäkter som därvid skulle ha erhållits och till en rimlig vinst på grund av utövandet av tjänsten.

Utöver refererade villkor konstaterade domstolen vad avser påverkan på samhandeln att det inte finns någon gräns eller procentsats under vilken man kan anse att handeln mellan medlemsstaterna inte påverkas. Enbart det faktum att ett stöd är relativt litet, eller att det stödmottagande företaget är relativt litet sett till storleken innebär inte att det omedelbart kan uteslutas att handeln mellan medlemsstaterna påverkas.¹⁶ Om kriterierna i Altmark-domen är uppfyllda utgör således stödet överhuvudtaget inte något statligt stöd i fördragets mening.

Vid sidan av frågeställningarna som gäller tillämpningen av statsstödsreglerna kring artikel 86.2 och tjänster av allmänt ekonomiskt intresse kan nämnas att kommissionen har antagit beslut om vissa särskilda undantagsbestämmelser, s.k. gruppundantag.¹⁷ Kommissionen har även antagit en förordning som

¹⁶ Se domen i mål C-280/00, *Altmark*, punkt 81.

¹⁷ Kommissionens förordning (EG) nr 800/2008 av den 6 augusti 2008 genom vilken vissa kategorier av stöd förklaras förenliga med den gemensamma marknaden enligt artiklarna 87 och 88 i fördraget (allmän gruppundantagsförordning) EUT L 241, 9.8.2008 s. 3.

innebär att stöd till företag som sammantaget inte uppgår till mer än 200 000 euro under en treårsperiod inte behöver notifieras till kommissionen (de minimis-reglerna).¹⁸

Kommissionens beslut och anvisningar efter Altmark-domen

Begreppet tjänster av allmänt ekonomiskt intresse nämns i artikel 16 respektive 86.2 i EG-fördraget, men utan att definieras vare sig där eller i övrig gemenskapslagstiftning. Kommissionen har emellertid definierat detta och andra begrepp i sitt meddelande Tjänster i allmänhetens intresse i Europa.¹⁹ I meddelandet definieras dessa tjänster som tjänster som utförs på affärsmässiga grunder men som bedöms ligga i allmänhetens intresse enligt särskilda kriterier, och som därmed omfattas av särskilda förpliktelser från medlemsstaternas sida. Detta omfattar i synnerhet en rad tjänster som rör transporter, energi och kommunikation.

I meddelandet förde kommissionen följande resonemang kring dessa tjänster. EG-domstolen har i flera domar tagit ställning till vad för slags verksamhet som kan utgöra tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Förutom sådana tjänster som direkt nämns i kommissionsmeddelandena ovan, exempelvis postverksamhet, flygtrafik på olönsamma linjer och drift av telenät, har domstolen ansett att ambulansverksamhet, förvaltning av tilläggspensionssystem och avfallshantering, utgör tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

Kommissionen har efter EG-domstolens avgörande i Altmark-målet antagit regler och riktlinjer för hur medlemsländerna får finansiera tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Genom beslut 2005/842/EG²⁰ – om tillämpningen av artikel 86.2 i EG-

¹⁸ Kommissionens förordning (EG) nr 1998/2006 av den 15 december 2006 om tillämpning av artiklarna 87 och 88 i fördraget på stöd av mindre betydelse.

¹⁹ Kommissionens meddelande 2001/C 17/04 av den 19 januari 2001 om Tjänster i allmänhetens intresse i Europa EUT C 17, 19.1.2001 s. 4-23.

²⁰ Kommissionens beslut 2005/842/EG av den 28 november 2005 om tillämpningen av artikel 86.2 i EG-fördraget på statligt stöd i form av ersättning för offentliga tjänster som beviljas vissa företag som fått i uppdrag att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (2005/842/EG). Det s.k. Monti-paketet består av tre regelverk: 1) kommission-

fördraget på statligt stöd i form av ersättning för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse – har kommissionen fastställt närmare villkor för sådan ersättning som inte fullt ut tillgodoser villkoren i Altmark och därför utgör statsstöd, men som kan anses förenligt med EG-fördraget och som inte behöver förhandsanmälas (notifieras) till kommissionen. Kommissionens beslut kompletterar således de kriterier som EG-domstolen slagit fast i förhandsavgörandet i mål C-2008/00 (*Altmark*).

Enligt artikel 2.1 b i beslutet är detta tillämpligt på ersättning för offentliga tjänster till företag som tillhandahåller offentligt subventionerade bostäder vars verksamhet den berörda medlemsstaten har klassificerat som tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. När det gäller medlemsstatens möjligheter att själv klassificera vad som ska anses som tjänster av allmänt ekonomiskt intresse i detta sammanhang uttalas att det följer av rättspraxis att medlemsstaterna har stort utrymme för egna bedömningar när det gäller vilken typ av tjänster som ska klassificeras som tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, dock med undantag för de sektorer där detta regleras särskilt av gemenskapsregler. Det är kommissionens uppgift att se till att det inte begås några uppenbara fel vid klassificeringen av tjänster som tjänster av allmänt ekonomiskt intresse där detta inte regleras av gemenskapsregler (punkt 7). Vidare anges att företag som tillhandahåller offentligt subventionerade bostäder åt missgynnade medborgare eller socialt utsatta grupper som på grund av bristande betalningsförmåga inte kan skaffa sig en bostad på marknadsvillkor bör undantas från krav på förhandsanmälan, om medlemsstaterna klassificerar de tillhandahållna tjänsterna som tjänster av

ens beslut 2005/842/EG om tillämpningen av artikel 86.2 i EG-fördraget på statligt stöd i form av ersättning för offentliga tjänster som beviljas vissa företag som fått i uppdrag att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse 2) Gemenskapens rambestämmelser 2005/C 297/04 av den 29 november 2005 för statligt stöd i form av ersättning för offentliga tjänster samt 3) kommissionens direktiv 2005/81/EG av den 28 november 2005 om ändring av direktiv 80/723/EEG om insyn i de finansiella förbindelserna mellan medlemsstater och offentliga företag samt i vissa företags ekonomiska verksamhet (transparensdirektivet). Se också 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.

allmänt ekonomiskt intresse (punkt 16). Ett undantag från förhandsanmälan innebär dock inte i sig ett undantag från statsstödsreglerna.

BUPA-domen

I ett avgörande från Europeiska gemenskapernas förstainstansrätt (förstainstansrätten), *BUPA*, konstaterade domstolen att en av Irland införd riskutjämningsanordning inte utgjorde ett statligt stöd enligt 87.1 i EG-fördraget.²¹ Riskutjämningsystemet byggde på att försäkringsgivarna betalade avgifter till en fond, som i sin tur betalade ut ersättning till försäkringsgivare vars försäkringstagare av någon anledning hade en riskprofil som översteg medelriskprofilen. I domen ansåg förstainstansrätten att den riskutjämningsordning som Irland tillämpade borde ges företräde framför behovet av att underlätta tillträdet till marknaden. Hänsyn togs dock till det tillfälliga undantag från tillämpningen av riskutjämningsordningen under de tre första åren som en privat sjukförsäkringsgivare bedriver verksamhet på den irländska marknaden för privata sjukförsäkringar, vilken hade införts just för att motverka en eventuell utestängningseffekt.²²

Förstainstansrätten påpekade att även om medlemsstaten har en omfattande befogenhet att företa skönsmässig bedömning när det gäller att fastställa vad den anser utgöra en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse, är medlemsstaten skyldig att se till att detta uppdrag uppfyller vissa minimikriterier som är gemensamma för samtliga uppdrag av allmänt ekonomiskt intresse i den mening som avses i EG-fördraget och visa att dessa kriterier verkligen är uppfyllda i det enskilda fallet. Förstainstansrätten framhöll att tillhandahållande av en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse per definition förutsätter ett allmänt eller offentligt intresse. Sådana

²¹ Se domen i mål T-289/03 av den 12 februari 2008, British United Provident Association Ltd, *BUPA*, mot Europeiska gemenskapernas kommission, punkterna 301 och 302.

²² Se domen i mål T-289/03, *BUPA*, punkterna 172 och 178.

tjänster särskiljs därmed från tjänster av privat intresse, även om dessa kan vara mer eller mindre kollektiva eller erkännas av staten som legitima eller vällovliga.²³ Det allmänna eller offentliga intresset får inte reduceras till behovet att underkasta marknaden vissa regler eller marknadsaktörerna statlig auktorisation. Enbart det faktum att den nationella lagstiftande församlingen mot bakgrund av det allmänna intresset i vid mening ålägger marknaden eller aktörerna inom en viss sektor vissa regler eller viss kontroll bevisar inte att det finns ett uppdrag som inbegriper tillhandahållandet av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.²⁴

Även vid bedömningar av komplexa ekonomiska omständigheter har dock medlemsstaterna, enligt förstainstansrätten, ett visst utrymme för skönsmässig bedömning.²⁵

6.2 Bedömning och slutsatser

Som framgått ovan har medlemsstaterna ett stort skönsmässigt utrymme att definiera vad som är tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, varvid gemenskapsinstitutionernas kontroll är begränsad till uppenbara fel. Skönsmässig i detta sammanhang innebär inte att denna rätt är vare sig ”obegränsad” eller kan användas ”godtyckligt” för att t.ex. undandra en särskild sektor från konkurrensreglerna.²⁶ Det måste verkligen föreligga ett allmänintresse, vilket måste skiljas från privata tjänster, som visserligen kan vara mer eller mindre kollektiva och även erkännas som sådana av staten.

Det faktum att staten ålagt marknaden eller aktörerna inom en viss sektor vissa regler eller viss kontroll är i sig inte något bevis för att det finns ett uppdrag som inbegriper tillhandahållandet av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Medlemsstaten måste således kunna motivera varför en viss tjänst bör karaktäri-

²³ Se domen i mål T-289/03, *BUPA*, punkt 301, jfr även punkt 178.

²⁴ Se domen i mål T-289/03, *BUPA*, punkterna 314, 217-222 och 237.

²⁵ Se domen i mål T-289/03, *BUPA*, punkt 168 och jfr 178.

²⁶ Se domen i mål T-289/03, *BUPA*, punkt 168 och där refererade mål, jfr punkt 178.

seras som en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse och på vilket sätt den kan särskiljas från andra ekonomiska aktiviteter. Utan sådana skäl omöjliggörs ens en marginell kontroll från gemenskapsinstitutionernas sida av huruvida det föreligger ett uppenbart fel eller inte.²⁷

När det gäller effekterna för konkurrens respektive samhandel är detta inte bara en enkel konsekvens av hur stor del av en bransch eller sektor som påverkas, eller enkelt reducerbart till kronor eller procentandelar, utan detta måste bedömas särskilt från fall till fall.²⁸ Som nämnts ovan ansåg förstainstansrätten i *BUPA*-målet att den riskutjämningsordning som Irland tillämpade borde ges företräde framför behovet av att underlätta tillträdet till marknaden. Hänsyn togs dock till det tillfälliga undantag som hade införts just för att motverka en eventuell utestängningseffekt. Det är således en avvägning som måste göras i varje enskilt fall, där det först måste klargöras att det är fråga om en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse, sedan måste en åtgärds ändamålsenlighet bedömas och slutligen också om ersättningen för åtgärden är proportionell.

Vidare ansåg förstainstansrätten att medlemsstaterna även vid bedömningar av komplexa ekonomiska omständigheter har ett visst utrymme för skönsmässig bedömning.²⁹

Som nämnts ovan måste även bedömningen göras huruvida ersättningen är proportionell. Exakt var gränsen går när det gäller hur strikt proportionalitetskriteriet ska tolkas i fråga om ersättningens storlek och relationen mellan ersättning och stöd går således inte att säga med bestämdhet, även om förstainstansrätten antyder att ett visst utrymme för bedömning föreligger. Det är dock av stor vikt att alla ekonomiska beräkningar är för-
troendeingivande samt att beräkningsmetoden är så tydlig som möjligt och känd på förhand.

²⁷ Se domen i mål T-289/03, *BUPA*, punkt 172.

²⁸ Se domen i mål C-280/00, *Altmark*, punkt 81.

²⁹ Se domen i mål T-289/03, *BUPA*, punkterna 314, 217-222 och 237.

7 Förslag till nya förutsättningar för den kommunala bostadsförsörjningen och för kommunala bostadsföretag

7.1 Utgångspunkter

Utgångspunkterna i denna promemoria är särskilt de förslag och synpunkter som framförts av Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), samt Hyresgästföreningen Riksförbundet (Hyresgästföreningen) och Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag (SABO) gemensamt. Som framgår av redogörelsen i avsnitt 5 är dessa organisationer nu till stor del överens om utgångspunkterna för en framtida modell för de kommunala bostadsföretagen. Ett par skillnader finns dock, vilka behandlas nedan. Det framgår att organisationernas modeller har stora likheter med den i betänkandet redovisade affärsmässiga modellen. En stor skillnad är att organisationerna inte delar utredningens slutsats vad gäller att de kommunala bostadsföretagen ska vara vinstsyftande, om än på lång sikt, även om man är överens om att företagen ska agera affärsmässigt. En annan skillnad är att utredningen i sitt betänkande konstaterar att kommuner kan uppdra åt sina bostadsföretag att genomföra särskilda åtgärder som kommunen anser är angelägna, men att dessa – om de kräver ekonomiskt stöd från kommunen – i normalfallet ska anmälas till EG-kommissionen för godkännande innan åtgärderna får vidtas. SKL anser att det

bör skapas en inhemsk ordning som gör att kommunen direkt kan anförtro ett kommunalt bostadsföretag uppdrag utan att dessa ska behöva notifieras, med den tidsutdräkt som detta normalt för med sig. Hyresgästföreningens och SABO:s gemensamma uppfattning är dock att en sådan ordning bör tas fram generellt och inte särskilt för bostadshyresmarknaden.

7.2 Kommunernas bostadsförsörjningsansvar och de kommunala bostadsföretagens uppgifter

Promemorians förslag: Lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar förtydligas så att det av lagen uttryckligen framgår att kommunen har ett ansvar för att främja integration och social sammanhållning samt för att tillgodose bostadsbehovet för personer för vilka kommunen har ett särskilt ansvar.

7.2.1 Gällande reglering

Enligt 1 kap. 2 § andra stycket regeringsformen har kommunerna ett särskilt åliggande att trygga rätten till bl.a. bostad. Därutöver regleras kommunernas ansvar för bostadsförsörjning dels i plan- och bygglagen (1987:10), dels i lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar, bostadsförsörjningslagen. Av 1 § bostadsförsörjningslagen framgår att varje kommun ska 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.

7.2.2 Organisationernas förslag till lagstiftning om uppdrag av allmänt ekonomiskt intresse

Hyresgästföreningen och SABO har föreslagit att bostadsförsörjningslagen ska kompletteras med bestämmelser om vad som ska gälla när en kommun vill anförtro en aktör ett uppdrag:

- 6 § En kommun får anförtro ett kommunalt bostadsbolag eller annat företag uppdrag av allmänt intresse i syfte att
1. främja integration och social sammanhållning,
 2. främja ett varierat utbud av bostäder,
 3. tillgodose bostadsbehovet för personer för vilka kommunen har ett särskilt ansvar, eller
 4. främja trygga och hållbara boendemiljöer.

- 7 § Uppdrag enligt 6 § kan innefatta vidtagandet av åtgärder såsom nybyggnation av bostäder, utveckling av nya bostadsområden eller insatser i befintliga bostadsområden.³⁰

SKL har i sin tur föreslagit motsvarande åtgärder i en lag om kommunala bostadsaktiebolag inom ramen för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Bestämmelsen är enligt SKL avsedd att innehålla en uttömmande uppräkningslista av de uppdrag av allmänt ekonomiskt intresse som en kommun kan besluta att anförtro åt det bostadsaktiebolag som kommunen äger.

- 3 § Ett kommunalt bostadsbolag får ges ett eller flera av följande uppdrag av allmänt intresse:
1. främja integration och social sammanhållning
 2. främja ett varierat utbud av bostäder
 3. tillgodose bostadsbehovet för personer för vilka kommunen har ett särskilt ansvar
 4. främja trygga och hållbara boendemiljöer.³¹

³⁰ Hyresgästföreningens och SABO:s skrivelse s. 26.

³¹ SKL:s remissyttrande, bilaga 1 s. 6-7.

7.2.3 Utredningens överväganden

Utredningen har i sitt betänkande (SOU 2008:38) behandlat frågan om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse³² och gör den allmänna bedömningen att en modell med allmännyttiga bostadsföretag som tillhandahåller bostäder till alla typer av hushåll, utan någon övre inkomstgräns, möjligen skulle kunna godkännas av EU-institutionerna enligt reglerna om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

Utredningens tveksamhet gäller om de kommunala bostadsföretagens verksamhet kan betecknas som tjänster av allmänt ekonomiskt intresse så länge som man inte begränsar lägenhetsuthyrningen till särskilda grupper, som kan anses behöva stöd på bostadsmarknaden. Utredningen var även tveksam när det gäller möjligheten att utforma ersättningen så att proportionalitetskriteriet uppfylls.

7.2.4 Skälen för promemorians förslag

De uppdrag till de kommunala bostadsföretagen som organisationerna med hänvisning till reglerna om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse föreslår ska anges i en lag om kommunala bostadsföretag (SKL) eller i bostadsförsörjningslagen (Hyresgästföreningen och SABO) är åtgärder som faller inom ramen för vad som normalt menas med bostadsförsörjning (se avsnitt 4.1).

Bostaden är en social rättighet (1 kap. 2 § regeringsformen). Förverkligandet av denna målsättning förutsätter aktiva insatser av kommunerna. Avgörande för en framgångsrik bostadspolitik är att den är förankrad där den ska förverkligas, dvs. i kommunen. En väl fungerande bostadsförsörjningsplanering är viktig i kommunernas arbete. Det är en fördel om det i lagen framgår tydligare vad det kommunala bostadsförsörjningsansvaret skulle

³² Dels i avsnitt 6.4.4 om undantag enligt artikel 86.2 i EG-fördraget, dels i kapitel 11 där en modell med självkostnadsstyrda kommunala bostadsaktiebolag enligt artikel 86.2 utvecklas, dels också i kapitel 12 där SKL:s respektive Hyresgästföreningens dåvarande förslag kortfattat behandlas.

kunna innefatta för åtgärder. Samtidigt är det viktigt att bostadsförsörjningslagen inte tyngs av uppräkningsområden som uppenbart hör till bostadsförsörjningsområdet. Att främja såväl ett varierat utbud av bostäder som trygga och hållbara boendemiljöer inryms uppenbart i det kommunala bostadsförsörjningsansvaret. I dessa frågor är kommunens bostadsförsörjningsprogram och planmonopol viktiga instrument. Något förtydligande av det slag som organisationerna föreslagit behövs således inte på dessa punkter.

Däremot bör det uttryckligen framgå i bostadsförsörjningslagen att kommunen har ett ansvar att främja integration och social sammanhållning och tillgodose bostadsbehovet för personer som kommunen har ett särskilt ansvar för. Vilka personer som kommunen har ett särskilt ansvar för, framgår av bl.a. socialtjänstlagen (2001:453) och lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade. Med särskilt ansvar bör därutöver även förstås personer som på grund av olika omständigheter behöver det allmännas hjälp att komma in på, stanna kvar på, eller komma tillbaka till den ordinarie bostadsmarknaden.

Insatser för personer som har en svag ställning på bostadsmarknaden behöver lyftas fram. Det är inte lika uppenbart att dessa åtgärder omfattas av 1 § bostadsförsörjningslagen.

Kommunen beslutar vilka åtgärder och på vilket sätt som den ska uppfylla sitt bostadsförsörjningsansvar. Ett kommunalt bostadsaktiebolag, är ett av flera tänkbara instrument som en kommun kan använda sig av för att genomföra olika åtgärder. Främja integration och social sammanhållning omfattar åtgärder i befintliga områden för att stärka sammanhållningen bland de boende, öka hyresgästernas ansvar, delaktighet och inflytande. Den tidigare så omtalade självförvaltningen i Holma i Malmö, liksom skapandet av lokala bostadsföretag med hyresgästrepresentation i Hjällbo i Göteborg (HjällboBostaden) respektive i Hovsjö i Södertälje (Telge Hovsjö), är exempel på sådan verksamhet.

Beroende på vilken typ av åtgärd det är fråga om kan kommunen vidta dessa åtgärder i egen regi eller genom att anlita sitt eget eller ett privat bostadsföretag eller någon annan lämplig aktör. Frågan om hur kommunen ska agera för att konkurrenspåverkan ska minimeras i varje enskilt fall behandlas i avsnitt 7.6. Frågan om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse behandlas i avsnitt 7.9.

Om frågor som i grunden handlar om det kommunala bostadsförsörjningsansvaret skulle regleras i en lag som avser kommunala bostadsföretag skulle detta ge intrycket av att kommuner som inte äger ett kommunalt bostadsföretag inte omfattas av regelverket. Dessa kommuner skulle därmed kunna uppfatta att de har ett svagare lagstöd för att samverka med privata aktörer, vilket inte är avsikten. Att ha en ordning som reglerar relationen mellan kommunen och privata företag och organisationer i en lag om kommunala bostadsföretag är således mindre lämpligt. Som Hyresgästföreningen och SABO föreslår bör ett sådant regelverk placeras i bostadsförsörjningslagen, eftersom utgångspunkten är vad kommunerna kan göra som ett led i sitt bostadsförsörjningsansvar.

7.3 Frågan om associationsform

Promemorians förslag: En ny lag om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag ska införas och lagen (2002:102) om allmännyttiga bostadsföretag ska upphöra att gälla.

7.3.1 Gällande reglering

Enligt 1 kap. 1 § lagen (2002:102) om allmännyttiga bostadsföretag (allbolagen) avses med ett allmännyttigt bostadsföretag ett aktiebolag, en ekonomisk förening eller en stiftelse som drivs utan vinstsyfte, i sin verksamhet huvudsakligen förvaltar fastigheter i vilka bostadslägenheter

upplåts med hyresrätt och är godkänt som allmännyttigt bostadsföretag. Vidare avses enligt 1 kap. 2 § allbolagen med kommunalt bostadsföretag ett allmännyttigt bostadsföretag som en kommun har det bestämmande inflytandet över.

7.3.2 Organisationernas förslag

SKL har i sitt remissyttrande föreslagit att allbolagen ersätts av en lag om kommunala bostadsföretag, som dock endast föreslås gälla företag organiserade som aktiebolag (SKL:s remissyttrande, bilaga 1 s. 6).

Hyresgästföreningen och SABO har lämnat förslag till en lag om kommunala bostadsaktiebolag (Hyresgästföreningens och SABO:s skrivelse s. 8 f).

7.3.3 Utredningens överväganden

Utredningen om allmännyttans villkor konstaterade i betänkandet 2008:38 att kommunala bostadsföretag är organiserade som antingen aktiebolag eller stiftelser. Inget kommunalt bostadsföretag är organiserat som en ekonomisk förening.

Utredningen fann samtidigt att för redan etablerade bostadsstiftelser gäller stiftelselagen. Om en kommun skulle vilja bilda en helt ny bostadsstiftelse ställer dock EG:s statsstödsregler sådana krav att något stöd inte är möjligt.³³ Även i sina relationer till befintliga bostadsstiftelser måste kommunen iaktta neutralitet.

Vad beträffar privata bostadsföretag konstaterade utredningen att det endast finns en handfull privata allmännyttiga bo-

³³ Detta gäller om bostadsstiftelsen skulle ha en verksamhet riktad mot alla typer av hushåll. Skulle däremot verksamheten vara inriktad på att förmedla bostäder med låga hyror till olika kategorier av utsatta hushåll är det inte osannolikt att kommissionen skulle godkänna en sådan åtgärd. Att starta ett sådant "social housing"-företag skulle dock vara oförenligt med den allmänna uppfattningen att kommunala bostadsföretag ska erbjuda bostäder till alla inkomstgrupper.

stadsföretag, varav två kooperativa hyresrättsföreningar. Utredningen ansåg dock att om ett privat bostadsföretag önskar bedriva sin verksamhet utan vinstsyfte finns det redan i dag sådana möjligheter i lagstiftningen genom reglerna om aktiebolag med särskild vinstutdelningsbegränsning i 32 kap. aktiebolagslagen (2005:551), förkortad ABL, stiftelselagen (1994:1220) och lagen (2002:93) om kooperativ hyresrätt.³⁴

Utredningen om allmännyttans villkor föreslog i båda de modeller som lades fram att allbolagen skulle göras om till en lag enbart för kommunala bostadsaktiebolag.

7.3.4 Skälen för promemorians förslag

Som framgått ovan (avsnitt 4) har kommunala bostadsföretag endast bildats i form av stiftelser eller aktiebolag. Att allbolagen även omfattar ekonomiska föreningar är närmast en följd av möjligheten för privata företag – aktiebolag såväl som ekonomiska föreningar, och då särskilt kooperativa hyresrättsföreningar – att ansöka om att bli godkända som allmännyttigt bostadsföretag.³⁵

Den nuvarande allbolagen omfattar visserligen inte enbart kommunala bostadsföretag, utan även privata aktörer kan – om de bedriver sin verksamhet i aktiebolags- eller stiftelseform, eller som ekonomisk förening – ansöka om att godkännas som allmännyttigt bostadsföretag. Av de privata aktörer som godkänts som allmännyttiga i enlighet med allbolagens bestämmelser är två kooperativa hyresrättsföreningar och övriga aktiebolag. Beteckningen ”allmännyttig” knyter endast an till historiska bestämmelser och kan visserligen ge en ”goodwill”, men utan att någon särskild ekonomisk fördel eller gynnande följer av detta. Ett borttagande av möjligheten att godkännas som allmännyttigt

³⁴ Se SOU 2008:38 s. 80 och 399.

³⁵ Se prop. 20001/02:58 s.18 och SOU 2001:27 Allmännyttiga bostadsföretag och kommunernas boendepianering s. 70 och 85 ff.

bostadsföretag innebär således heller inte något missgynnande av de privata företag som i dag godkänts som allmännyttiga.

Med de förslag som lämnas i denna promemoria ska allbolagen upphöra att gälla. Begreppet allmännyttigt bostadsföretag kommer därmed inte att kunna avse privata aktörer. Ingen ekonomisk förening utöver de ovannämnda kooperativa hyresgästföreningarna påverkas av detta. Kommunala bostadsföretag i form av ekonomiska föreningar finns inte och har såvitt känt aldrig funnits. Det finns inget skäl att tro att kommunerna i framtiden skulle anse ekonomiska föreningar som en mer ändamålsenlig associationsform för att bedriva bostadsförvaltning än i aktiebolagsform. Det saknas därför anledning att särskilt lagstifta om kommunala ekonomiska bostadsföreningar.

Som framgår av betänkandet från utredningen om allmännyttans villkor regleras bostadsstiftelser, oavsett stiftare, av stiftelseurkunden och stiftelselagen. Det saknas skäl att därutöver särskilt reglera just bostadsstiftelsers verksamhet. För den kommun som i framtiden skulle vilja bilda en ny bostadsstiftelse för att främja bostadsförsörjningen i kommunen gäller – utöver regleringen i kommunallagen (1991:900) – EU:s statsstödsregler. Detta innebär att kommunal egendom endast kan överlåtas till marknadsvärde, vilket säkerställer att konkurrensen på bostadsmarknaden inte snedvrids.

Mot denna bakgrund görs i promemorian bedömningen att allbolagen, i likhet med vad utredningen om allmännyttans villkor har föreslagit, ska ersättas av en lag som bara omfattar kommunala bostadsaktiebolag.

7.4 Kommunala bostadsaktiebolags syfte

Promemorians förslag: Ett kommunalt bostadsaktiebolag ska i allmännyttigt syfte i sin verksamhet huvudsakligen förvalta fastigheter i vilka bostadslägenheter upplåts med hyresrätt, främja bostadsförsörjningen i den eller de kommuner som är

ägare till bolaget och erbjuda hyresgästerna möjlighet till boendeflyttande och inflyttande i bolaget.

7.4.1 Syften med kommunala bostadsföretag

Det grundläggande syftet med ett kommunalt bostadsföretag – dvs. orsaken till att det en gång bildades – är att det ska vara ett instrument för kommunen i dess strävan att ta sitt ansvar för bostadsförsörjningen i kommunen.

Historiskt har kommunala bostadsföretag varit ett viktigt verktyg för kommunerna att främja en väl fungerande bostadsförsörjning och är så än i dag. Det är dock inte det enda medel som kommunerna har till sitt förfogande och det har heller aldrig varit obligatoriskt för kommunerna att bilda ett kommunalt bostadsföretag. Som SKL skriver i sitt remissyttrande så behövs många aktörer, såväl offentliga som privata för en väl fungerande bostadsmarknad (SKL:s remissyttrande s. 1). Det finns också kommuner som inte har något eget bostadsföretag. Det har anförts att kommunerna, även då de kommunala bostadsföretagen uttryckligen ska bedriva sin verksamhet på affärsmässiga grunder och sträva efter att långsiktigt uppnå bästa möjliga resultat, aktivt ska kunna utnyttja sina företag för att fullgöra sitt bostadspolitiska ansvar.³⁶

En grundläggande tanke är att boendet i kommunala bostadsföretag ska vara tillgängligt för alla, oavsett social, ekonomisk, etnisk eller annan bakgrund. Vidare ska inte ett hyreskontrakt villkoras av en inkomstgräns, dvs. att såväl människor med låga inkomster som invånare med genomsnittliga eller höga inkomster ska kunna vara hyresgäster hos det kommunala bostadsföretaget. De kommunala bostadsföretagen har således varit tänkta att ha en integrerande funktion.

³⁶ För en djupare bakgrund se bl.a. SOU 2008:38 bilaga 11, Eva Hedman: *Den kommunala allmännyttans historia*, även utgiven som särtryck av Boverket, 2008. *Nyttan med Allmännyttan*. Se även *Utvecklingen av de allmännyttiga bostadsföretagens roll och ansvar*, Boverket 2008. Se även Klas Ramberg: *Allmännyttan: Vålfärdsbygge 1850-2000*. Stockholm, 2000, Byggeförlaget och SABO.

Samtidigt agerar dessa företag på en hyresmarknad, där kommunala och privata bostadsföretag vänder sig till samma kategorier av hushåll och tillhandahåller bostäder på i stort sett samma villkor. Detta har dock inte kommit till uttryck i allbolagen. Av denna framgår endast att ett allmännyttigt bostadsföretag – vilket ett kommunalt bostadsföretag definitionsmässigt anses vara – drivs utan vinstsyfte och ska sträva efter att erbjuda hyresgästerna möjlighet till boendeinflytande och inflytande i företaget.

7.4.2 Organisationernas förslag

Hyresgästföreningen och SABO har föreslagit att syftet med ett kommunalt bostadsaktiebolag är att främja bostadsförsörjningen i den eller de kommuner som är ägare till företaget, tillhandahålla hyreslägenheter till alla typer av hushåll, samt erbjuda hyresgästerna möjlighet till boendeinflytande och inflytande i bolaget.

I sin skrivelse anför organisationerna att det bör tydliggöras att kommunala bostadsaktiebolag ska främja bostadsförsörjningen i kommunen, tillhandahålla hyreslägenheter till alla typer av hushåll samt erbjuda hyresgästerna möjlighet till boendeinflytande och inflytande i bolaget (Hyresgästföreningens och SABO:s skrivelse s. 4).

SKL uttrycker det kortare att ett kommunalt bostadsbolag skall syfta till att främja bostadsförsörjningen (SKL:s remissyttrande, bilaga 1 s. 2).

7.4.3 Utredningens överväganden

Utredningen fokuserar främst på hur de kommunala bostadsföretagen ska agera medan frågan om syftet med de kommunala bostadsföretagen behandlas förhållandevis knapphändigt. Av författningsförslagen framgår dock att ett affärsmässigt kommunalt bostadsaktiebolag bör erbjuda hyresgästerna möjlighet till boendeinflytande och inflytande i bolaget (SOU 2008:38 s.

52). Ett kommunalt bostadsaktiebolag som agerar enligt en långsiktig självkostnadsprincip har mer omfattande syften och ska hyra ut bostäder på lika villkor till alla människor, arbeta för integration samt erbjuda hyresgästerna möjlighet till boendeinflytande och inflytande i bolaget (a. bet. s. 59).

När det gällde möjligheterna för ett affärsmässigt kommunalt bostadsaktiebolag att vidta åtgärder av social karaktär gjorde utredningen bedömningen att ett affärsmässigt kommunalt bostadsaktiebolag får vidta åtgärder av social karaktär endast om det på viss sikt kan förväntas bli minst lika lönsamt för bolaget att vidta åtgärden som att avstå från den (a. bet. s. 276).

7.4.4 Skälen för promemorians förslag

Bestämmande inflytande

För att ett kommunalt bostadsaktiebolag ska kunna ha ett allmännyttigt syfte är det en rimlig förutsättning att en kommun eller flera kommuner tillsammans har det bestämmande inflytandet över företaget. Aktiebolag där andra ägare har det bestämmande inflytandet kan inte förutsättas ha allmännyttiga ändamål. Om så är fallet kan företaget registreras som ett aktiebolag med särskild vinstutdelningsbegränsning enligt 32 kap. ABL.

Med bestämmande inflytande menas att den kommun eller de kommuner som tillsammans äger aktier i ett bostadsaktiebolag med mer än hälften av samtliga röster i bolaget samt förfogar över så många röster. Även inflytande som utövas indirekt, dvs. som utövas av ett företag över vilket en kommun eller fler kommuner gemensamt bestämmer, anses utövat av kommunen.

Detta är med en viktig skillnad samma krav som gäller enligt 2 § allbolagen (prop. 2001/02:58 s. 16 ff). Skillnaden består i att formuleringen i allbolagen kan ge intrycket av att ett kommunalt bostadsföretag endast kan ägas av en kommun. Även bostadsföretag med flera kommuner som delägare och där dessa tillsammans har det bestämmande inflytande är att anse som

kommunala bostadsaktiebolag. Detta bör uttryckligen framgå av lagstiftningen.

Det allmännyttiga syftet med kommunala bostadsaktiebolag

Det bakomliggande motivet till att ett kommunalt företag bildas är att tillgodose ett allmännyttigt syfte. Utan ett sådant motiv kan det kommunala bostadsaktiebolaget komma att reduceras till att enbart ha vinstmaximering som mål, dvs. något sakligt motiv för en kommun att äga ett sådant företag finns inte.³⁷ 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.

Ett kommunalt bostadsaktiebolag ska även i fortsättningen i sin verksamhet huvudsakligen förvalta fastigheter i vilka bostadslägenheter upplåts med hyresrätt. Detta hindrar dock inte att det i ett fastighetsbestånd ingår en mindre andel lokaler. Med mindre andel avses att lokalbeståndet inte får bli så stort att det inkräktar på den primära uppgiften, dvs. att förvalta hyresfastigheter i vilka bostadslägenheter upplåts med hyresrätt (prop. 2001/02:58 s. 61). Denna verksamhet har samma innebörd som i 1 § första stycket 2 allbolagen.

Bostadsförsörjning med samhällsansvar

I det allmännyttiga syftet som ett kommunalt bostadsföretag har ingår även ett samhällsansvar. Hyresgästföreningen och SABO anser att även om verksamheten bedrivs enligt affärsmässiga

³⁷ Frånvaron av aktörer eller bristfällig konkurrens är dock även de bakomliggande omständigheter som kan motivera förekomsten av affärsmässiga offentliga företag.

principer så hindrar inte det att bolaget tar samhällsansvar (Hyresgästföreningens och SABO:s skrivelse s. 4). Vad som avses med samhällsansvar har organisationerna utvecklat i ett särskilt avsnitt:

I ägardirektiv brukar kommunerna klargöra sitt syfte med ägandet och vilken nytta företaget förväntas tillföra kommunen och dess invånare samt de grundläggande ekonomiska, sociala och ekologiska utgångspunkterna för verksamheten. De kommunala bostadsaktiebolagens verksamhet blir därmed ett företagande med samhällsansvar. Det handlar vanligtvis om ett etiskt, miljömässigt och socialt ansvarstagande, ofta som ett bidrag till hållbar utveckling eller för att möta klimatutmaningen. Resultatet brukar presenteras i en hållbarhetsredovisning som beskriver ekologiska och sociala åtgärder och resultat. Den gemensamma nämnaren för sådana åtgärder är att de på goda grunder förväntas stärka företagets varumärke och öka lönsamheten på lång sikt. Att i siffror belägga att så sker är i praktiken en omöjlighet men aktuell forskning visar att företag som tar samhällsansvar därigenom kan uppnå konkurrensfördelar, öka fastighetsvärdena och ge ägaren ett ekonomiskt mervärde. Förutsatt att sådana åtgärder vidtas ur ett långsiktigt lönsamhetsperspektiv är agerandet fullt förenligt med att driva verksamheten enligt affärsmässiga principer. (Hyresgästföreningens och SABO:s skrivelse s. 16.)

Samtidigt har Hyresgästföreningen och SABO också uttryckligen framhållit att en kommun inte kan kräva av sitt företag att det vidtar åtgärder som inte är lönsamma för företaget (Hyresgästföreningens och SABO:s skrivelse s. 14).

Detta överensstämmer med den uppfattning som utredningen uttrycker, att de kommunala bostadsföretagen ska vara affärsmässiga på samma sätt som motsvarande privata bostadsföretag. Som framgått ovan menar utredningen att ett affärsmässigt kommunalt bostadsaktiebolag får vidta åtgärder av social karaktär endast om det på viss sikt kan förväntas bli minst lika lönsamt för bolaget att vidta åtgärden som att avstå från den (SOU 2008:38 s. 276). Att ett företag tar ett aktivt samhällsansvar kan

förenas med både god företagssed och ett affärsmässigt perspektiv.

I en studie av de kommunala bostadsföretagen i 25 olika kommuner konstaterade Boverket att många kommuner använder sina bostadsbolag som bostadspolitiska instrument. Det varierar dock mycket vilka krav och förväntningar ägarna har på sina bolag samt hur bolagen upplever sina uppdrag – inte minst när det gäller det bostadssociala ansvarstagandet.³⁸

Det väsentliga är att samhällsansvaret är ett uttryck för just bolagets långsiktiga affärsmässiga engagemang och inte betingas av att man har just en kommun som ägare. Det är därför viktigt att företaget har ett ordentligt underlag för beslut om åtgärder som också är ett uttryck för samhällsansvar så att det inte uppkommer frågor om statstöd eller kringgående av upphandlingsreglerna. Kommunala bostadsaktiebolag kan givetvis även utföra åtgärder som inte naturligt faller inom ramen för verksamheten därför att kommunen anser dem angelägna, men det ankommer då på kommunen att såväl lägga ut sådana uppdrag i särskild ordning som att finansiera dem.³⁹ Frågor om såväl statsstöd, offentlig upphandling och värdeöverföring⁴⁰ från bolaget kan annars komma att aktualiseras.

Boendeinflytande och inflytande i företaget

Enligt allbolagen ska kommunala bostadsföretag sträva efter att erbjuda hyresgästerna möjlighet till boendeinflytande och inflytande i företaget. Således är det ett önskemål, men ingen skyldighet. Med inflytande menas såväl inflytande över den egna lägenheten som gemensamt inflytande i frågor som berör flera hyresgäster tillsammans.

³⁸ Boverket 2006: *En studie av allmännyttiga bostadsföretag som kommunala instrument*, del 1 s. 7.

³⁹ Se avsnitt 7.6, 7.7 och 7.10.

⁴⁰ Se avsnitt 7.10 angående värdeöverföringar.

Hyresgästernas inflytande i boendet och i företaget är del av det allmännyttiga syftet och bör komma till uttryck i lagstiftningen. Mot denna bakgrund föreslås att kommunala bostadsaktiebolag ska ha en skyldighet att tillgodose hyresgästernas möjlighet till inflytande i boendet och i bostadsaktiebolaget.

Det allmännyttiga syftet kommer också till uttryck i hur överskott från de kommunala bostadsföretagens verksamhet ska användas, en fråga som behandlas särskilt i avsnitt 7.10.

7.5 Avkastningskrav

Promemorians förslag: Kommunala bostadsaktiebolag som bedriver sin verksamhet enligt affärsmässiga grunder ska åläggas marknadsmässiga avkastningskrav. Detta betyder att bolagen ska undantas från självkostnadsprincipen och förbudet mot vinstsyfte i kommunallagen (1991:900).

7.5.1 Gällande reglering

Enligt 1 kap. 1 § allbolagen får ett allmännyttigt bostadsföretag som är ett aktiebolag eller en ekonomisk förening, trots att det ska bedrivas utan vinstsyfte, lämna skälig utdelning på den del av aktiekapitalet eller inbetalda medlemsinsatser som ägaren skjutit till kontant. Högsta tillåtna utdelning anges i förordning (2003:348) om skälig utdelning från allmännyttiga bostadsföretag. Sedan 1 juli 2003 gäller att utdelningen från allmännyttiga bostadsföretag får motsvara högst den genomsnittliga statslåneräntan under det föregående räkenskapsåret med ett tillägg av en procentenhet. Syftet med utdelningsbegränsningen är att indirekt reglera företagen så att de ska agera utifrån en självkostnadsprincip och inte åläggas marknadsmässiga avkastningskrav.

I flera lagar som reglerar kommunal företagsverksamhet finns bestämmelser om att kommunala företag ska bedrivas på affärs-

mässig grund eller affärsmässiga grunder.⁴¹ Inom dessa områden finns konkurrerande privata aktörer på samma marknad. Av förarbetena till dessa bestämmelser⁴² framgår att verksamheterna ska bedrivas på sådant sätt att undantag görs från likställighets- och självkostnadsprincipen i kommunallagen (1 kap. 2 § och 8 kap. 3 c § kommunallagen [1991:900], KL). Av förarbetena till ellagen (1997:857)⁴³ framgår att verksamheten ska drivas på affärsmässig grund i stället för med iakttagande av självkostnadsprincipen och likställighetsprincipen. Att verksamheten ska bedrivas på affärsmässig grund innebär främst att företaget ska tillämpa affärsmässigt beteende och en korrekt prissättning. En viss vinstmarginal ska inräknas i priset, om inte annat undantagsvis är särskilt motiverat. De villkor som gäller för det privata näringslivets affärsdrivande verksamhet ska alltså vara vägledande. Vidare anges i förarbetena⁴⁴ till den numera upphävda lagen (2001:151) om kommunal tjänsteexport och kommunalt internationellt bistånd att det kommunala engagemanget ska vara affärsmässigt motiverat och att även prissättningen bör ske på affärsmässiga grunder. En kommunal exportmedverkan får inte verka konkurrenshämmande eller konkurrenssnedvridande, vilket endast kan undvikas om kommunerna ska beräkna sina kostnader och därmed prissätta sina tjänster enligt samma normer som privata företag, dvs. enligt affärsmässiga principer. Även av förarbetena⁴⁵ till den numera upphävda lagen (2005:952) om vissa kommunala befogenheter i fråga om kollektivtrafik, framgår att verksamheten ska vara affärsmässigt motiverad, dvs. i priset inräknas en viss vinstmarginal om inte annat undantagsvis är särskilt motiverat.

⁴¹ Se t.ex. 7 kap. 2 § ellagen (1997:857) och 5 kap. 2 § naturgaslagen (2005:403). Se även de upphävda lagarna 4 § lagen (2001:151) om kommunal tjänsteexport och kommunalt internationellt bistånd, 3 § lagen (2004:1225) om vissa kommunala befogenheter i fråga om sjuktransporter och 3 § lagen (2005:952) om vissa kommunala befogenheter i fråga om kollektivtrafik. Lagarna har upphävts genom SFS 2009:47.

⁴² Se bl.a. prop. 1996/97:136 s. 167 f och prop. 1999/2000:72 s. 107.

⁴³ Se prop. 1996/97:136 s. 71 och 167 f.

⁴⁴ Se prop. 2000/01:42 s. 24-26

⁴⁵ Se prop. 2004/2005:159 s. 19 och 21.

Frågan är om det av förarbetsuttalandena går att utläsa om undantag även görs från förbudet mot vinstsyfte i 2 kap. 7 § KL? Av 1 kap. 3 § lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter framgår att trots bestämmelserna i 2 kap. 7 § och 8 kap. 3 c § KL ska verksamheten bedrivas på affärsmässiga grunder vid tillämpning av bestämmelser om sjuktransporter, kollektivtrafik, lokaler, och tjänsteexport. Genom denna bestämmelse undantas uttryckligen nämnda kommunala verksamheter från principen om förbudet mot vinstsyfte och självkostnadsprincipen i KL för att uppfylla kravet på affärsmässighet. I förarbetena till lagen uttalas att det är ett förtydligande att kravet på affärsmässighet utgör ett undantag från bestämmelserna 2 kap. 7 § och 8 kap. 3 c § KL. Någon förändring i sak jämfört med tidigare bestämmelser är dock inte avsedd. Vidare anges i förarbetena vad gäller paragrafen om tillhandahållande av lokaler till företag (3 kap. 6 § lagen om vissa kommunala befogenheter) att affärsmässighet behöver i detta fall inte innebära en strävan efter kortsiktig vinstmaximering, men utgångspunkten bör likväl vara en strävan efter i vart fall långsiktig vinst.⁴⁶

7.5.2 Organisationernas förslag

Hyresgästföreningen och SABO argumenterar för att de kommunala bostadsaktiebolagen inte ska kunna få ekonomiska fördelar av sina ägare som de inte skulle ha erhållit under normala marknadsmässiga villkor. Enligt organisationerna ska kommunen ställa ett avkastningskrav på det kommunala bostadsaktiebolaget som tar hänsyn till den aktuella marknadssituationen, beståndets belägenhet, ålder och underhållsstatus liksom den risk man är beredd att ta (Hyresgästföreningens och SABO:s skrivelse s. 4). Vidare menar organisationerna att en lägre avkastning på kort sikt är självklart rimlig om den beror på åtgärder som på längre sikt förväntas leda till en högre avkastning, varför företagets av-

⁴⁶ Se prop. 2008/09:21 s. 93.

kastning bör bedömas över en längre tidsperiod än ett år (Hyresgästföreningens och SABO:s skrivelse s. 14).

Organisationerna övergår därefter till att diskutera vilket avkastningsmått som bör användas och föreslår totaltavkastning. Det skäl som anförs är att detta är det mått som används av professionella investerare eftersom det ger möjlighet att på ett opartiskt sätt jämföra avkastningen från fastighetsinvesteringar med avkastningen från andra placeringsslag och med fastighetsmarknaden utomlands.

Kommunens avkastningskrav hänger samman med att de kommunala bostadsföretagen ska bedrivas enligt affärsmässiga principer. Med detta menar Hyresgästföreningen och SABO att företaget ska anlägga ett lönsamhetsperspektiv på verksamheten och att såväl villkoren för verksamheten som företagets beteende ska överensstämma med de villkor och den standard som är det normala på marknaden. Detta innebär att självkostnadsprincipen inte ska tillämpas då den inte är förenlig med affärsmässiga principer (Hyresgästföreningens och SABO:s skrivelse s. 4).

SKL anför i sitt förslag till hur de kommunala bostadsföretagen ska agera att innebörden av att en kommunal verksamhet ska bedrivas på affärsmässig grund är att företagen ska tillämpa ett affärsmässigt beteende och en korrekt prissättning där normalt en viss vinstmarginal inräknas i priset. I detta ligger, enligt SKL, att företagen ska sträva efter att minimera sin negativa påverkan på marknaden, t.ex. genom att ha likartade kapitalstrukturer och samma kapitalkostnader (SKL:s remissyttrande s. 2 f).

7.5.3 Utredningens överväganden

Utredningen beskriver en affärsmässig modell enligt följande.

Affärsmässigheten innebär att de kommunala bostadsaktiebolagen ska agera på motsvarande sätt som jämförbara privata aktörer på hyresbostadsmarknaden och att borgensförbindelser och lån till de kommunala bostadsaktiebolagen från kommunerna ska lämnas på affärsmässiga villkor. Villkoret att de kommunala bostadsaktiebo-

lagen ska agera som jämförbara privata aktörer på hyresbostadsmarknaden innebär att de ska sträva efter vinst. Det ställs dock inte något krav på en kortsiktig tidshorisont i det hänseendet, utan de kommunala bostadsaktiebolagen har möjlighet att ha ett lågt risktagande och ett långsiktigt perspektiv i sin strävan efter vinst (SOU 2008:38 s. 418).

Utredningens analys av hur kommunerna ska driva sina bostadsaktiebolag för att inte bryta mot artikel 87.1 i EG-fördraget behandlade frågor som verksamheten i det befintliga beståndet, investeringar, åtgärder av social karaktär, hur man ska veta att vinsten är på en rimlig nivå, m.m. Slutsatserna i denna del sammanfattade utredningen på följande vis.

För att inte bryta mot artikel 87.1 måste kommunerna agera på samma sätt som en jämförbar privat ägare av ett jämförbart privat bostadsföretag. Vid jämförelsen måste sådana skillnader i förutsättningar som finns i form av bl.a. företagets storlek och fastighetsbeståndets sammansättning beaktas.

Kommunerna måste beakta följande vid driften av sina bostadsaktiebolag.

De kommunala bostadsaktiebolagen kan agera långsiktigt och är fria att välja hur stora risker som ska tas. Kommunerna behöver alltså inte eftersträva lika hög omedelbar avkastning som en kortsiktig investerare skulle ha krävt. Avkastningen måste dock vara marknadsmässig utifrån den valda risknivån, i vart fall på lång sikt. De kommunala bostadsaktiebolagen måste sträva efter att i vart fall på lång sikt – med utgångspunkt i de risker som man väljer att ta – maximera sina vinster.

Investeringar måste grundas på företagsekonomiskt korrekta investeringskalkyler. De får göras endast om de kan förväntas ge en marknadsmässig avkastning på det kapital som satsas. Denna avkastning utgörs som utgångspunkt av driftnetto och ska täcka en riskfri real ränta och en riskpremie. Förväntade långsiktiga värdeförändringar ska beaktas, liksom om en investering leder till positiva företagsekonomiska effekter för företaget som helhet.

När det gäller verksamheten med det befintliga beståndet ska vinstmaximering eftersträvas, i vart fall på lång sikt, med hänsyn till de risker som tas. De kommunala bostadsaktiebolagen måste som ett led i detta sträva efter kostnadseffektivitet och får inte ta på sig kostnader som inte på sikt kan förväntas bidra till en minst lika bra

lönsamhet. En kommun får således inte i högre utsträckning än vad som är affärsmässigt motiverat ur det kommunala bostadsaktiebolagets perspektiv använda bolaget som instrument för olika åtgärder som är till nytta för samhället eller kommunen som helhet (SOU 2008:38 s. 270 f).

Utredningen om allmännyttans villkor har vidare anförts att avkastningskrav som är lägre än vad motsvarande privata investerare kräver utgör statsstöd enligt EG-rätten (SOU 2008:38 s. 251 ff).

7.5.4 Skälen för promemorians förslag

Frågan är vad som bör gälla för kommunala bostadsföretag med ett allmännyttigt syfte som agerar på en konkurrensutsatt marknad. Nuvarande regler syftar indirekt till att begränsa avkastningskraven genom att vinsterna endast i begränsad utsträckning kan delas ut till ägaren. Avstående från marknadsmässiga avkastningskrav är dock, som också framhålls i betänkandet av utredningen, ett stöd och snedvrider därmed konkurrensen inom bostadssektorn.

Utdelningsbegränsningen i allbolagen har indirekt också en koppling till de kommunala bostadsföretagens hyresnormerande roll – en roll som blir både omotiverad och konkurrensrättsligt problematisk om de kommunala bostadsföretagen förväntas att i praktiken agera på samma sätt som privata företag.⁴⁷ Utredningen om allmännyttans villkor bedömer att den hyresnormerande rollen redan i dag är problematisk och konkurrensrättsligt tveksam samt dragit slutsatsen att den bryter mot EG-rättens konkurrensregler (SOU 2008:38 s. 447 ff).

Hur kommunala bostadsaktiebolag ska agera på marknaden och vilka principer som ska vara vägledande för verksamheten

⁴⁷ Den konkurrensrättsliga problematiken uppstår genom att företag som ska agera affärsmässigt samtidigt har att fungera hyresnormerande, dvs. vara den måttstock mot vilken bruksvärde och skälig hyra sätts. I princip ges företaget därmed möjligheter att i konkurrensbegränsande syfte bedriva aggressiv hyressättning, s.k. "predatory pricing".

när de väl etablerats är avgörande för hur företagen kan regleras kommunalrättsligt.

Affärsmässighet

Med uttrycket affärsmässiga grunder menas att en kommun eller ett kommunalt företag måste göra en grundlig ekonomisk analys och kalkyl innan en åtgärd vidtas. Av den ekonomiska analysen ska framgå att det är möjligt att täcka de faktiska kostnaderna, dvs. samtliga kostnader för drift, inklusive underhåll, medel för konsolidering och utdelning på insatt kapital. Verksamheten får inte bli beroende av stöd eller korssubventioner (prop. 2008/09:21 s. 58). Affärsmässighet innebär bl.a. att prissättningen måste sättas till en nivå som motsvarar den en privat aktör skulle ha tillämpat. Detta är i linje med såväl Hyresgästföreningens och SABO:s som SKL:s uppfattning. Samtidigt måste beaktas att bostadshyresmarknaden kännetecknas av många särdrag som gör att företagen har större möjligheter att vara prisstättare snarare än att vara pristagare.⁴⁸ Det är därför viktigt att de kommunala bostadsföretagen aktivt också medverkar till sunda konkurrensförhållanden på bostadsmarknaden.

De kommunala bostadsföretagen har under lång tid – inom de ramar som ges av särskilt allbolagen och hyreslagstiftningen – varit tvungna att i huvudsak verka affärsmässigt, eftersom dessa företag inte längre får några särskilda statliga subventioner eller fördelaktiga villkor. Inte heller förväntas kommunen skjuta till medel för att täcka underskott i verksamheten; snarare förväntas företagen lämna ett överskott som i vart fall säkerställer deras långsiktiga överlevnadsförmåga. I en studie av ett urval av kommunala bostadsföretag fann Boverket att de flesta kommuner

⁴⁸ Beroende på ägarkoncentrationen på den lokala marknaden kan bostadshyresmarknaden betecknas som någonstans mellan monopolistisk och oligopolistisk konkurrens. Bostädernas egenskaper avviker också starkt från vad som gäller för varor i allmänhet, bl.a. genom att vara lokalt bundna och varaktiga, liksom att det är förenat med betydande transaktionskostnader för hushållen att flytta (Ds 2005:39, *Bostadsfinansiering* s. 56 f).

anger ekonomiska utgångspunkter eller mål i ägardirektiven, t.ex. krav på viss avkastning, utdelning eller soliditet, men att det oftast inte anges mer än att företaget ska drivas utifrån affärsmässiga principer eller liknande.⁴⁹

Det finns olika sätt att bestämma vilken kapitalbasen ska vara i olika situationer. Ett sätt är att ange att det är det totala aktiekapitalet, ett annat att det är företagets samlade värde, minus skulder, dvs. det justerade egna kapitalet. Avkastning beräknas normalt på företagets marknadsvärde eller summan av lånat och av ägaren insatt (eget) kapital, medan utdelning brukar relateras till aktiekapitalet.

Affärsmässighet och självkostnadsprincipen

Kommuner ska inte bilda företag i vinstsyfte, utan tillgodose ett behov av allmännyttiga anläggningar, tjänster eller intressen vilket framgår av behörighetsreglerna (2 kap. 1 och 7 §§ KL). I samband med att självkostnadsprincipen skrevs in i KL uttalades i förarbetena att principen som huvudregel också omfattar konkurrensutsatt verksamhet, om inte annat är särskilt föreskrivet eller accepterat enligt rättspraxis.⁵⁰ Samtidigt hänger frågan om kommunal näringsverksamhet får drivas enligt självkostnadsprincipen nära samman med företagets roll och agerande på marknaden.

Den övergripande – allmännyttiga – uppgiften för ett kommunalt bostadsaktiebolag är att främja bostadsförsörjningen i kommunen, inte att bedriva verksamhet i vinstsyfte. I och med att det kommunala bostadsföretaget verkar på en konkurrensutsatt marknad måste dock ett sådant företag verka på affärsmässiga grunder. Självkostnadsprincipen kan då inte, som organisationerna också påpekar, tillämpas.

⁴⁹ Boverket 2006: *En studie av allmännyttiga bostadsföretag som kommunala instrument*, del 1 s. 18.

⁵⁰ Se prop. 1993/94:188 s. 84.

Den kommunala självkostnadsprincipen syftar bl.a. till att hindra kommunen från att utnyttja den monopolsituation som ofta finns vid avgiftsfinansierad kommunal verksamhet. I fråga om bostadsförvaltning finns inget kommunalt monopol utan de kommunala bostadsföretagen verkar på en marknad som kännetecknas av konkurrens såväl mellan olika ägare av hyresfastigheter som mellan olika boende- och upplåtelseformer. Högsta domstolen har också slagit fast att 8 kap. 3 c § KL (självkostnadsprincipen) inte gäller för kommunala aktiebolag (NJA 2008 s. 120). Det är i stället kommunens sak att genom avtal, bolagsordningar och andra liknande styrmedel införliva självkostnadsprincipens tillämpning i ett kommunägt företags verksamhet.

Mot denna bakgrund görs bedömningen att det bör införas en bestämmelse i lagstiftningen som klargör att kommunala bostadsföretag uttryckligen undantas från självkostnadsprincipen (8 kap. 3 c § KL).

Affärsmässighet och vinstsyfte

När det ställts krav på att viss kommunal verksamhet ska bedrivas på affärsmässiga grunder har det ansetts att verksamheter måste undantas från förbudet mot vinstsyfte i 2 kap. 7 § KL. Att bedriva verksamhet på affärsmässiga grunder har därvid ansetts liktydigt med att verksamheten bedrivits med det uttalade syftet att gå med vinst då krav på normal avkastning innebär att företaget förväntas att normalt, dvs. återkommande, gå med vinst. Detta innebär att företag agerar på sådant sätt att det bryter mot kommunallagens förbud mot vinstsyftande verksamhet. Begreppet "vinstsyfte" i KL tar således sikte på om företaget agerar så att överskott, eller vinst, regelmässigt uppkommer och har inget med motivet bakom företagets bildande att göra. Ett företag som agerar affärsmässigt på en marknad och har ålagts normala avkastningskrav är således i kommunallagens mening alltid vinstsyftande.

Att företag bedriver sin verksamhet på affärsmässiga grunder innebär samtidigt att förbudet mot vinstsyftande verksamhet i kommunalrättslig mening bryts, oavsett det ursprungliga motivet bakom företagets bildande.

Mot denna bakgrund görs bedömningen att det bör införas en bestämmelse i lagstiftningen som klargör att kommunala bostadsföretag uttryckligen undantas från förbudet mot vinstsyfte (2 kap. 7 § KL).

Affärsmässighet på egna meriter och marknadens villkor

Även marknadssituationen är en faktor av betydelse för hur affärsmässiga kommunala företag ska agera. Kommunala bostadsföretag ska verka på en etablerad marknad där en mängd andra aktörer också verkar, aktörer som inte har det offentliga att stödja sig på utan helt måste verka på marknadens villkor. Ett kommunalt företag kan genom sin blotta existens påverka marknadssituationen i riktning mot en mer aktiv konkurrens. En väl fungerande konkurrens är till fördel för konsumenterna och bidrar till att hålla ner priser och till att utveckla nya produkter och tjänster. Även av detta skäl bör de kommunala bostadsföretagen – som på olika sätt anförs av SKL och Hyresgästföreningen och SABO – agera som en långsiktig aktör och på ett sätt som gör att konkurrensen på marknaden inte snedvrids, utan snarare förstärks. Detta ligger i linje med utredningens uppfattning om hur affärsmässiga kommunala bostadsaktiebolag ska bedriva sin verksamhet.

Således är det också angeläget att de kommunala bostadsföretagen dels inte har några särskilda, gynnande villkor som kan snedvrider konkurrensen på bostads- och hyresmarknaderna, dels att de verkar som normala och långsiktiga aktörer på denna marknad. Sådana fördelar kan t.ex. bestå i kommunala garantier utan att marknadsmässig avgift tas ut eller avstående från marknadsmässig avkastningskrav. Såväl SKL som Hyresgästfören-

ingen och SABO har samma uppfattning. De senare anför i sin gemensamma skrivelse att

De kommunala bostadsaktiebolagen ska inte av sina ägare kunna få ekonomiska fördelar som de inte skulle ha erhållit under normala marknadsmässiga villkor. Kommunen ska ställa ett avkastningskrav på det kommunala bostadsaktiebolaget som tar hänsyn till den aktuella marknadssituationen, beståndets belägenhet, ålder och underhållsstatus liksom den risk man är beredd att ta (Hyresgästföreningens och SABO:s skrivelse s. 4).

Detta innebär att kommunala bostadsföretag i grunden ska bedrivas affärsmässigt och att normala, marknadsmässiga, avkastningskrav ska ställas på sådana företag. Av genomgången ovan dras i promemorian slutsatsen att organisationernas beskrivning av affärsmässiga principer avser detsamma som affärsmässiga grunder i KL.

Ett kommunalt bostadsföretag ska utgå från vad som är långsiktigt bäst för företaget som sådant, givet de begränsningar och förutsättningar som ligger i att de ska vara långsiktiga, seriösa fastighetsägare på hyresmarknaden inom ramen för de regler som gäller för denna sektor. En åtgärd som innebär låg vinst är alltid bättre än ingen åtgärd om det senare innebär sämre vinst för företaget. I det långsiktiga perspektivet ligger även hänsynen till företagets befintliga hyresgäster, liksom till presumtiva hyresgäster och till hur hyresmarknaden kan utvecklas.

Lånevillkor och finansförvaltning

Även om kommunala bostadsaktiebolag har ett allmännyttigt syfte måste relationerna mellan kommunen och bolaget vara konsekvent affärsmässiga och deras respektive ekonomi hållas åtskilda så att någon dold, om än kanske oavsiktlig, subventionering eller värdeöverföring i endera riktningen inte sker.

Detta innebär att lånevillkoren för ett kommunalt bostadsaktiebolag inte får påverkas av att det är en kommun som äger bo-

laget utan fördelarna måste återföras till kommunen. Om kommunen ingår ett borgensåtagande för sitt bostadsaktiebolag ska en marknadsmässig avgift tas ut av företaget. Detsamma gäller för sådana bostadsstiftelser som kommunen bildat eller har det bestämmande inflytandet över.⁵¹

Hyresgästföreningen och SABO menar dock att undantag bör göras för det fall

en kommun genom sin storlek eller skicklig finansförvaltning kan få lägre kapitalkostnader ska dessa naturligtvis kunna komma bostadsföretaget tillgodo. Den yttersta gränsen för vad som bör tillåtas är att de kommunala bostadsaktiebolagen inte ska kunna dra nytta av de förmånligare villkor som kommunerna har på grund av att utlåning till en kommun innebär lägre kapitaltäckningskrav och lägre kreditrisker för långivaren (Hyresgästföreningens och SABO:s skrivelse s. 15).

Det torde dock vara svårt att urskilja vilken del av en kommuns lägre kapitalkostnader som beror av att det är just en kommun och vilken del som beror av skicklig finansförvaltning. Därtill finns den storleksfaktor som organisationerna pekar på som gör att, allt annat lika, en stor kommun sannolikt får bättre lånevillkor än en liten kommun. Även en liten kommun är dock betydligt större än många företag. Inom bostadshyresmarknaden är det stora flertalet privata fastighetsägare förhållandevis små. Inte minst av konkurrensneutralitetsskäl saknas därför anledning att göra någon särbehandling för en så svårbedömbart faktor som skicklig finansförvaltning.

Detsamma gäller lån som direkt eller indirekt lämnas av sådana kapitalmarknadsföretag som ett kommunalt bostadsföretags ägare är delägare av eller medlem i, t.ex. Kommuninvest.

Om ett kommunalt bostadsföretag – jämfört med att låna på marknaden i övrigt – får ekonomiska fördelar i form av lägre

⁵¹ Det har ibland ifrågasatts om en kommun med hänvisning till självkostnadsprincipen får ta ut en borgensavgift. I rättspraxis har dock ansetts att det ingår i den kommunala kompetensen att kräva en sådan avgift (Kammarrättens i Stockholm dom den 20 oktober 2004, mål nr 4919-03). Regeringsrätten lämnade inte prövningstillstånd då ärendet överklagades (Regeringsrättens beslut den 7 mars 2007, mål nr 6663-04).

räntor eller i övrigt bättre lånevillkor genom att direkt eller med kommunen som mellanhand låna av Kommuninvest måste dessa fördelar i stället på ett eller annat sätt komma kommunen tillhanda. Detta kan ske genom ett marknadsmässigt påslag på räntan eller uttag av en "förmånskompenserande" avgift som tillfaller kommunen.

Sammanfattningsvis görs i promemorian bedömningen att krav på affärsmässigt agerande också innebär att normala avkastningskrav måste ställas. Detta innebär att vinst kommer att uppkomma regelmässigt och planmässigt. Enligt KL innebär detta ett vinstsyfte, även om motivet för verksamhetens bedrivande är ett annat. I KL:s mening är ett företag som bedriver sin verksamhet på affärsmässiga grunder alltid vinstsyftande, oavsett skälen för företagets existens och verksamhetens bedrivande.

Affärsmässiga kommunala bostadsföretag med allmännyttigt syfte

Viktiga begränsningar för kommunala bostadsföretags agerande är dels hyreslagstiftningen, dels att ett kommunalt företag som har en betydande, kanske t.o.m. dominerande roll på sin lokala marknad inte ska utnyttja denna marknadsmakt till egen fördel. Även om ett sådant beteende vore företagsekonomiskt rationellt så strider det mot dessa företags övergripande samhälleliga uppdrag att verka för en väl fungerande bostadsmarknad. Det skulle även strida mot konkurrensrätten.

Det ovan nämnda synsättet är väl förenligt med hur samtliga tre organisationer beskriver hur kommunala bostadsföretag ska verka på marknaden, liksom att kommunen som ägare har att ställa marknadsmässiga avkastningskrav på sina bostadsföretag.

Affärsmässigt bedrivna företag ska sträva efter att långsiktigt uppnå bästa möjliga resultat – inom ramen för den lagstiftning och de allmänna normer som finns för företag i allmänhet och för företag som verkar inom hyresbostadssektorn i synnerhet. Det är därför rimligt att kommunerna ställer motsvarande

affärsmässiga avkastningskrav på sina bostadsföretag som andra likartade aktörer, dvs. som har ett långsiktigt perspektiv på sitt ägande.

En jämförelse med vad Hyresgästföreningen, SABO och SKL anfört i frågan visar att det föreligger en bred enighet om att affärsmässigt bedrivna företag måste åläggas marknadsmässiga avkastningskrav.

Även om det kommunala bostadsföretaget åläggs normala avkastningskrav så är inte detta detsamma som att det bakomliggande motivet till att företaget bildades varit eller är att maximera vinsten. I stället handlar det om att säkerställa resurser för bostadsföretaget och kommunen att kunna ta det bostadsförsörjningsansvar som åvilar kommunen.

Däremot finns det ingen anledning att reglera vilket eller vilka mått som ska användas för att bedöma avkastningskrav och avkastningsnivå. Ett antal olika mått, med delvis olika syften, finns framtagna och används vid jämförelser mellan och ranking av olika företag. Dessa mått är tillämpliga även på kommunalt ägda affärsmässiga företag.

7.6 Direkt anförtroende eller upphandling?

Promemorians bedömning: I de fall en kommun väljer att inte utföra en bostadspolitisk åtgärd i egen regi, bör uppdraget att utföra åtgärden lämnas med iakttagande av bestämmelserna i lagen (2007:1091) om offentlig upphandling.

7.6.1 Gällande reglering

Åtgärder inom ramen för kommunens bostadsförsörjningsansvar kan – förutsatt att de definieras som tjänster av allmänt ekonomiskt intresse – anförtros en enskild aktör, antingen direkt eller efter upphandling enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, LOU. Möjligheten att anskaffa en sådan tjänst utan

föregående upphandling, förutsätter emellertid att ersättningen inte inbegriper några subventioner. I enlighet med vad EG-domstolen anförde i Altmark- domen får ersättningen motsvara nettokostnaden för ett genomsnittligt företag för att genomföra åtgärden, inklusive viss vinst (se avsnitt 6.1). Det är visserligen också möjligt att lämna statsstöd, förutsatt att åtgärden är en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse, men då finns i vissa fall krav på förhandsanmälan beroende på ändamål och utformning.⁵² Bostadsförsörjningsåtgärder är vare sig generell eller i enskilda delar definierade som tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Sådana åtgärder bör upphandlas i enlighet med vad som föreskrivs i LOU.

7.6.2 Organisationernas förslag

Enligt Hyresgästföreningens och SABO:s gemensamma förslag ska en kommun kunna anförtro ett kommunalt bostadsföretag eller en annan aktör att utföra ett uppdrag utan att detta behöver anmälas till kommissionen i förväg.

SKL anser i sitt remissyttrande att anförtroendet ska ske direkt, utan föregående upphandling, och enbart till ett kommunalt bostadsföretag. De fyra bostadspolitiska mål som SKL föreslagit ska anförtros kommunala bostadsföretag genom att de skrivs in i bolagsordningen. Därutöver ska kommunen besluta om särskilda åtgärder som ska utföras inom ramen för något av dessa mål.

7.6.3 Utredningens överväganden

Utredningen redovisade EG-rättens regler vad gäller offentlig upphandling och tjänstekoncession (SOU 2008:38 s. 218 ff)

⁵² Se kommissionens beslut 2005/842/EG om tillämpningen av artikel 86.2 i EG-fördraget på statligt stöd i form av ersättning för offentliga tjänster som beviljas vissa företag som fått i uppdrag att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

samt betydelsen av dessa för en modell med självkostnadsstyrda kommunala bostadsaktiebolag enligt artikel 86.2 i EG-fördraget, dvs. med uppdrag av allmänt ekonomiskt intresse (a. bet. s. 342 ff). Utredningens bedömning var att

Inga särskilda upphandlingsregler skulle behöva iakttas vid anförtronde åt de kommunala bostadsaktiebolagen att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Inte heller skulle de principer som EG-domstolen slagit fast för tilldelning av tjänstekoncessioner behöva iakttas (SOU 2008:38 s. 342).

Det bör dock påpekas att utredningens bedömning avsåg en modell där alla kommunala bostadsföretag i sin helhet utför tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Slutsatsen kan därför inte utan vidare överföras till en modell där kommunala bostadsaktiebolag bedrivs affärsmässigt med marknadsmässiga avkastningskrav, men av kommunen ges vissa avgränsade uppdrag som skulle vara att betrakta som tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

7.6.4 Skälen för promemorians bedömning

Begränsningar med direkt anförtronde till kommunala bostadsföretag

Den avgränsning som organisationerna föreslår har flera begränsningar.

För det första skulle ett regelverk enligt den föreslagna lösningen endast kunna tillämpas av och på kommuner som äger bostadsföretag. Kommuner som saknar ett eget bostadsföretag kan, med SKL:s förslag, inte låta utföra bostadspolitiskt motiverade åtgärder inom ramen för den föreslagna lagen. Även om kommunen skulle finna ett privat företag som skulle vara lämpligt för just den eller de åtgärder som kommunen bedömer angeläget att genomföra och också anförtror företaget att utföra åtgärderna så skulle det falla utanför det föreslagna regelverket. Detsamma gäller den kommun som vill genomföra sådana åtgär-

der, dock först efter genomförd upphandling. Följden skulle därmed bli att ett särskilt regelverk och särskilda institutionella förutsättningar skapas för kommuner med egna bostadsföretag som vill anförtro dessa att genomföra bostadspolitiskt motiverade åtgärder inom ramen för vad som betecknas som tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Däremot skulle kommuner som inte har ett eget bostadsföretag eller som vill låta sådana åtgärder utföras av någon annan aktör ha att följa ett annat regelverk, i första hand upphandlingsreglerna och i vissa fall anmäla den tänkta åtgärden till kommissionen för godkännande.

Att ha olika modeller för hur kommuner ska kunna få angelägna bostadsförsörjningsåtgärder utförda, med delvis olika institutionella förutsättningar, är ägnat att skapa missförstånd i enskilda fall och är en mindre lämplig lösning.

För det andra innebär det att upphandling inte blir aktuellt, då endast kommunalt ägda bostadsaktiebolag ska kunna utföra åtgärderna i fråga.

För det tredje försvåras frågan om ersättningens storlek och risken för överkompensation, dvs. att det kan uppkomma dolda statsstöd, vare sig dessa är oavsiktliga eller inte.

En mer generell lösning

Hyresgästföreningen och SABO föreslår att en kommun ska kunna anförtro sitt bostadsföretag eller annan aktör att utföra åtgärder inom ramen för kommunens bostadsförsörjningsansvar utan att detta behöver förhandsanmälas till kommissionen, dvs. att möjligheten att anförtro uppdrag inte ska vara begränsad till bostadsföretag som kommunen äger.

Frågan om bostadsförsörjningsåtgärder som tjänster av allmänt ekonomiskt intresse behandlas i avsnitt 7.9. Ett offentligt organ – i detta fall en kommun – kan, som tidigare berörts, utan att iaktta upphandlingsbestämmelserna direkt anförtro ett särskilt företag, t.ex. det kommunala bostadsföretaget, att utföra åtgärder som definierats som tjänster av allmänt ekonomiskt in-

trasse. Det ställs dock krav på hur ersättningen beräknas (se avsnitt 6.1). EG-rätten uppställer emellertid inga hinder mot att en medlemsstat tillämpar mer strikta regler, dvs. föreskriver att kommunerna alltid ska följa upphandlingslagstiftningen även då tjänster av allmänt ekonomiskt intresse ska utföras. En viktig skillnad mellan dessa två tillvägagångssätt är att frågan om eventuellt statsstöd i princip inte blir något problem i de fall upphandling sker, medan större svårigheter kan uppkomma om uppdrag anförtros direkt när det gäller att avgöra vad som är skälig ersättning för åtgärdens genomförande och därmed om något statsstöd förekommit eller inte. Oavsett om upphandling görs eller inte kan dock frågan om det offentligägda företaget har konkurrerat på lika villkor alltid komma upp, dvs. om företaget haft några fördelar eller kan tänkas lägga ett lågt, vinnande bud med hjälp av korssubventionering. Det senare problemet hantearas främst genom att de kommunala bostadsföretagen enligt lagen (2005:590) om insyn i vissa finansiella förbindelser m.m., insynslagen, tillämpar en strikt särredovisning när det gäller ekonomin för olika verksamhetsgrenar.⁵³ Detta gäller inte minst för det särskilda projekt som den aktuella åtgärden blir i företags verksamhet.

En upphandling syftar bl.a. till att säkerställa att tjänsterna erhålls till ett konkurrenskraftigt pris. Något stöd ska således inte förekomma, vare sig direkt eller indirekt. Uppdrag som inte inbegriper något stöd – vilken är en hörnsten i såväl Hyresgästföreningens och SABO:s som SKL:s förslag – behöver aldrig anmälas till kommissionen i enlighet med statsstödsreglerna, eftersom något stödmoment inte ingår.

Det kan således konstateras att det finns nackdelar med att inte göra en upphandling av en tjänst som enligt EG-rätten skulle kunna anses vara en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse. Det finns inte heller skäl att upprätthålla denna skiljelinje endast för att i vissa fall inte behöva iaktta bestämmelserna om upp-

⁵³ EG-kommissionens direktiv 2006/111/EG om insyn i de finansiella förbindelserna mellan medlemsstater och offentliga företag samt i vissa företags ekonomiska verk, det s.k. transparensdirektivet, har implementerats i svensk lagstiftning genom insynslagen.

handling. Tvärtom kan det antas att fördelarna överväger om uppdrag till annan att utföra åtgärder inom ramen för kommunernas bostadsförsörjningsansvar, lämnas i enlighet med vad som föreskrivs i LOU. I juni 2009 lämnades rapporten *Regelverk och praxis i offentlig upphandling* (2009:2) till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO). Huvudslutsatsen av studien är att den potentiella vinsten med formellt genomförda upphandlingar är stor. Vinsten varierar från upphandling till upphandling, men genomsnittsvärdet ligger så högt som mellan 20 och 25 procent av värdet när priset i den formella upphandlingen jämförs med priset hos en slumpmässigt vald leverantör (rapporten s. 14 och 92 f).

I detta sammanhang bör vidare nämnas att det i en promemoria från Finansdepartementet, *Upphandling från statliga och kommunala företag* (Ds 2009:36), föreslås att en ny bestämmelse införs i LOU som innebär att en upphandlande myndighet inte behöver tillämpa LOU när den anskaffar varor eller tjänster från en juridisk person (exempelvis ett aktiebolag, ett kommunalförbund eller en gemensam nämnd) som myndigheten helt eller delvis innehar eller är medlem i. Detta gäller dock endast under förutsättning att två villkor är uppfyllda. Dessa villkor motsvarar de s.k. kontroll- och verksamhetskriterierna som utvecklats i EG-domstolens rättspraxis. Det första villkoret innebär att den upphandlande myndigheten måste utöva en kontroll över den juridiska personen som motsvarar den som den utövar över sin egen förvaltning (kontrollkriteriet). Det andra villkoret innebär att den juridiska personen måste utföra huvuddelen av sin verksamhet tillsammans med den eller de upphandlande myndigheter som innehar eller är medlem i den juridiska personen (verksamhetskriteriet). EG-domstolens praxis i fråga om verksamhetskriteriet är sparsam. Exakt hur det ska tolkas är inte helt klart. I många fall kan den verksamhet som t.ex. ett bolag utövar åt den upphandlande myndigheten vara så pass liten i förhållande till den verksamhet som bolaget utövar i övrigt att verksamhetskriteriet inte kan uppfyllas. Detta kan vara fallet även i fråga om kommunala bostadsföretag. Om inte båda villkoren är uppfyllda

finns inte förutsättningar för undantag från upphandlingsskyldigheten enligt den föreslagna bestämmelsen. I nämnda promemoria betonas att prövningen av om villkoren i den föreslagna bestämmelsen är uppfyllda måste ske i varje enskilt fall.

Den däri föreslagna bestämmelsen utgör en temporär lösning i avvaktan på en mer omfattande utredning. Lagändringen föreslås därför gälla under tiden 1 juni 2010 till och med den 31 december 2012. Promemorian har remitterats och bereds för närvarande i Regeringskansliet.

I detta sammanhang bör också nämnas att det i en promemoria från Finansdepartementet, *Nya rättsmedel m.m. på upphandlingsområdet* (Ds 2009:30) föreslås att en särskild avgift (marknadsskadeavgift) ska kunna påföras upphandlande myndigheter och enheter. Det föreslås att tillsynsmyndigheten, dvs. Konkurrensverket, ska ansöka om påförande av marknadsskadeavgift hos allmän förvaltningsdomstol. Marknadsskadeavgiften föreslås uppgå till lägst 10 000 kronor och högst 5 000 000 kr. Avgiften får dock inte överstiga tio procent av kontraktsvärdet. Promemorian har remitterats och bereds för närvarande i Regeringskansliet.

Sammanfattningsvis görs således i denna promemoria bedömningen att det inte finns någon anledning att inom ramen för kommunernas bostadsförsörjningsansvar skilja mellan tjänster av allmänt ekonomiskt intresse och andra tjänster. När en kommun väljer att inte utföra en bostadspolitisk åtgärd i egen regi utan lämnar uppdraget åt annan, bör därför bestämmelserna om offentlig upphandling iakttas.

7.7 Ersättnings storlek och frågan om överkompensation (statsstöd)

Promemorians förslag: Ersättningen för att utföra kommunalt angelägna bostadspolitiska åtgärder ska normalt ske utan inslag
--

av stöd. Åtgärder som kräver stöd ska hanteras i enlighet med EG-fördraget.

7.7.1 Gällande reglering

En central fråga när det gäller hanteringen av bostadsförsörjningsåtgärder är hur ersättningen ska beräknas och om det i det enskilda fallet förekommer något inslag av stöd. Om stöd skulle förekomma ska detta hanteras enligt reglerna om statligt stöd, som är en del av EG-rättens konkurrensregler (se avsnitt 6.1).

7.7.2 Organisationernas förslag

Hyresgästföreningen och SABO anser att de kommunala bostadsföretagen ska bedrivas enligt affärsmässiga principer och heller inte av sina ägare kunna få ekonomiska fördelar som de inte skulle ha erhållit under normala marknadsmässiga villkor. Av detta följer att sådana åtgärder som kommunen – enligt organisationernas förslag – särskilt skulle vilja uppdra åt sitt bostadsföretag varken får utföras till underpris av företaget (korssubventioneras) eller utföras till priset av överkompensation, dvs. att företaget skulle få en ersättning utöver vad åtgärder kostar att genomföra. Av organisationernas skrivelse framgår att det är självklart att kommunala bostadsaktiebolag inte ska erhålla otillåtet statsstöd, dvs. ett selektivt stöd som ger företaget ekonomiska fördelar och snedvrider eller riskerar att snedvrider konkurrensen (Hyresgästföreningens och SABO:s skrivelse s. 7). I förslaget ligger också att de ekonomiska relationerna mellan ett företag och dess ägare kommunen ska präglas av neutralitet och transparens. Med detta menar organisationerna att det kommunala företaget på inget sätt kan ges stöd som innebär att det får ekonomiska fördelar som det inte skulle ha erhållit enligt normala marknadsmässiga villkor. Företaget måste driva

verksamheten på egna meriter (Hyresgästföreningens och SABO:s skrivelse s. 13 f).

SKL anför i sitt remissyttrande att stödets negativa påverkan på marknaden för hyresbostäder ska minimeras (SKL:s remissyttrande s. 1). I enlighet med principen om transparens ska dessutom säkerställas att det inte utgår någon överkompensation för uppdraget. I och med att SKL ställer sig bakom att det är principerna bakom de s.k. Altmark-kriterierna som ska tillämpas vid beräkning av ersättning (SKL:s remissyttrande, bilaga 1 s. 5 f, se även avsnitt 5.2) handlar det inte om att subventionera åtgärderna i fråga. I de fall det krävs subventioner av något slag för att en angelägen åtgärd ska kunna komma till stånd är såväl SKL som Hyresgästföreningen och SABO ense om att detta ska ske antingen enligt någon av de undantagsregler som finns eller efter anmälan till och godkännande av kommissionen. Det råder således enighet om att bostadsförsörjningsåtgärder som en kommun anser det angeläget att få till stånd ska finansieras av kommunen på ett sätt som innebär att det företag som utför åtgärden agerar affärsmässigt utan otillbörliga subventioner.

7.7.3 Utredningens överväganden

Utredningens modell med kommunala bostadsföretag som bedrivs affärsmässigt förutsätter att eventuella uppdrag som lämnas till företaget också görs på affärsmässiga villkor. Utredningen menar också att uppdrag som kräver subventioner bör anmälas till kommissionen för godkännande, såvida det inte sker inom reglerna för gruppundantag (SOU 2008:38 s. 306 f).

7.7.4 Skälen för promemorians förslag

I den mån organisationernas uppfattningar skiljer sig åt kan de ändå anses vara förenliga med varandra eftersom ersättningen enligt Altmark-domen även får inbegripa en viss vinst för

företaget. Frågan är hur det ska säkerställas att något stödmoment inte förekommer? SABO har pekat på att åtgärder som kommunen önskar få genomförda, men som i sig är företagsekonomiskt olönsamma, ska kunna läggas ut efter upphandling eller på annat sätt.

Tillämpningen av Altmark-kriterierna innebär att den ersättning som lämnas till företag för utförda tjänster som företaget utfört utan föregående konkurrensupphandling inte ska överstiga nettomerkostnaden – inklusive viss vinst – för åtgärdens vidtagande. Har däremot uppgiften eller åtgärderna anförtratts företag efter en korrekt genomförd offentlig upphandling förutsätts priset normalt vara marknadsmässigt.

Om ersättningen för en viss åtgärd som kommunen vill få genomförd ifrågasätts kan kommunen, som har bevisbördan för att ersättningen inte inbegriper inslag av statsstöd, få det svårare att visa att så inte är fallet om åtgärden har uppdragits åt ett företag direkt än om så skett efter en offentlig upphandling. Det saknas jämförelsematerial och utgångspunkten är då kostnadskalkyler, kanske framtagna av eller med hjälp av det kommunala bostadsföretaget. Även om ersättningen skulle återspegla kostnaderna för det kommunala bostadsföretaget så är det inte givet att dessa ligger på samma nivå som kostnaderna för ett genomsnittligt företag. Även om det kan vara resurskrävande att genomföra en offentlig upphandling bör kommunalt angelägna bostadsförsörjningsåtgärder i normalfallet hanteras enligt LOU. Ett eventuellt ifrågasättande av ersättningen har betydligt mindre sannolikhet att vinna framgång om det skett en offentlig upphandling. Den analys och det underlag som en kommun, i linje med SKL:s förslag, ska ta fram innan en åtgärd uppdras åt någon aktör måste göras oavsett om detta sker direkt eller efter upphandling med anbudsförfarande.

Oavsett tillvägagångssättet bakom anförtroendet ska dock ersättningen för uppdrag som anses falla inom ramen för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse vara antingen kompensatorisk (men inklusive normal vinst) eller marknadsmässig (efter offentlig upphandling). Det kan noteras att förstainstansrätten i

det s.k. BUPA-målet (se avsnitt 6.1) visserligen konstaterade att det finns ett visst utrymme även när det gäller proportionaliteten i den ersättning som lämnas, så till vida att denna inte måste vara helt exakt. Däremot är det viktigt att sättet att beräkna ersättningen är fastställd på förhand med tydliga och transparenta kriterier. Domstolen konstaterade samtidigt att kommissionen faktiskt har att säkerställa att den kompensation som erläggs inte inbegriper möjligheten att kompensera för kostnader som kan uppstå till följd av företagens ineffektivitet. Ersättning till ett företag som av en kommun direkt, utan föregående konkurrensupphandling, fått i uppdrag att utföra en viss åtgärd och som baseras på företagets faktiska kostnader för att utföra åtgärden kan i ett enskilt fall inbegripa även ersättning för kostnader som beror på ineffektivitet. Ett uppdrag som varit föremål för en offentlig upphandling reducerar risken för sådan ineffektivitetskompensation. I det fall en angelägen åtgärd inte går att genomföra utan subventioner ska den alltid förhandsanmälas till kommissionen. Därmed undanröjs alla oklarheter om huruvida stödet är att betrakta som otillåtet statsstöd och därmed skulle kunna återkrävas.

Mot denna bakgrund görs i promemorian följande sammanfattande bedömning. Ersättning för att utföra kommunalt angelägna bostadspolitiska åtgärder ska normalt ske utan inslag av stöd. Genom att kommunerna först upphandlar kommunalt angelägna bostadspolitiska åtgärder enligt LOU är säkerheten störst för att ersättningen inte innehåller inslag av stöd. Åtgärder som kräver stöd ska hanteras i enlighet med EG-fördraget.

7.8 I vilken form ska ersättning utgå?

Promemorians bedömning: Ersättning för angelägna bostadsförsörjningsåtgärder som vidtas efter beslut av kommunen bör inte göras genom att kommunen avstår från eller begränsar avkastningskrav på det kommunala bostadsföretaget.

7.8.1 Gällande reglering

Den ersättning som en kommun ska lämna för sådana åtgärder inom bostadsförsörjningsområdet som ett företag eller en organisation utfört på uppdrag av kommunen är inte särskilt reglerat. Statsstödsreglerna kräver dock att ersättning lämnas på ett sätt som är transparent och med minsta möjliga konkurrenspåverkan (se avsnitt 6.1).

7.8.2 Organisationernas förslag

Frågan om ersättningsform har aktualiserats genom att SKL i den modell som utvecklas i organisationens yttrande över betänkandet föreslår att ersättning för utförandet av åtgärder inom ramen för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse endast ska kunna utgå i form av avstående från avkastning. Hyresgästföreningen och SABO menar i sitt gemensamma förslag att sådana uppdrag från en kommun kan finansieras antingen genom konstant ersättning eller – om det avser ett kommunalt bostadsaktiebolag – en sänkning av avkastningskravet.

För att säkerställa ett transparent system och i enlighet med insynslagen och EU:s transparensdirektiv, föreslår SKL att de kommunala bostadsföretagen ska redovisa sina finansiella förbindelser med kommunen så att det tydligt framgår vilka offentliga medel som företaget fått i form av avstående från normal avkastning på offentliga medel.

7.8.3 Utredningens överväganden

Utredningen behandlar frågan om ersättningsens form främst i samband med den självkostnadsmodell som utvecklas i betänkandet. Detta alternativ innebär att samtliga kommunala bostadsföretag i sin helhet ges ett uppdrag i enlighet med artikel 86.2 i EG-fördraget, dvs. som ett undantag enligt reglerna om

tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Utredningen framhåller att modellen bör anmälas till kommissionen för godkännande.

Utredningen ansluter till gällande reglering enligt allbolagen, enligt vilken utdelningsbegränsningen syftar till att begränsa avkastningskraven och främja att företagen agerar enligt en långsiktig självkostnadsprincip. Utredningen föreslår därför att företagets ersättning kan lämnas genom avstående från marknadsmässig avkastning. Stödet skulle därmed lämnas som mellanskillnaden mellan marknadsmässig avkastning och den avkastning som krävs för att kommunerna ska kunna erhålla skälig utdelning på insatt kapital (SOU 2008:38 s. 325 ff).

7.8.4 Skälen för promemorians bedömning

Avstående från avkastning som ersättningsmodell

Den finansieringsmodell som föreslagits av såväl Hyresgästföreningen och SABO som SKL torde innebära att en åtgärd kostnadsberäknas och att avkastningskravet reduceras med motsvarande det belopp (nettomerkostnaden) som åtgärden kostar att få genomförd.

Denna ersättningsform föreslogs först av Utredningen om allmännyttans villkor för den modell med självkostnadsföretag som utvecklades i betänkandet. Utredningen utgick från gällande reglering av allmännyttiga bostadsföretag i allbolagen, men gjorde ingen särskild analys av eventuella problem med att göra om ett system där bostadsföretag i princip ska agera enligt en självkostnadsprincip till en ersättningsmodell. Det är heller inte oproblematisk att överföra det som i utredningens förslag är en generell stödform till en modell för ersättning för vissa tilläggs-tjänster som utförs på särskilt uppdrag av kommunen.

Hur bedöms om någon ersättning har lämnats?

En första svårighet uppstår redan när det gäller att kunna bedöma om någon form av "ersättning" alls har lämnats och hur stor den i så fall är. Med marknadsmässiga avkastningskrav menas vad som är normalt för den aktuella typen av företag på den relevanta marknaden, varvid det måste uteslutas företag som avviker alltför mycket i storlek eller inriktning, t.ex. vad gäller produktmix. Skälen till detta är att avkastningen kan variera mellan olika typer av fastigheter och anläggningar. På många orter kan det vara svårt att finna bostadsföretag av motsvarande storlek. "Normal" avkastning torde snarast vara liktydigt med genomsnittligt eller vanligt förekommande. Även om jämförelsen endast görs med förvaltning av hyresbostadshus beror variationen på olika faktorer såsom fastigheternas ålder, lägen, kvalitet och standard samt hur effektivt företagen bedrivs med. Detta innebär att ett exakt "rätt" procentuellt avkastningskrav inte finns. Det är snarare fråga om ett spann inom vilken avkastningen för ett specifikt kommunalt bostadsföretag borde ligga. Denna bristande exakthet gör det omöjligt att veta om ett något sänkt avkastningskrav faktiskt inneburit att företaget är förhållandevis mindre lönsamt eller inte. Således är det mycket svårt att bedöma om ersättning från kommunen har lämnats till bostadsaktiebolaget för utförd åtgärd.

Avkastningskrav eller faktisk avkastning?

Ett avkastningskrav är preliminärt och ett uttryck för vilken avkastning ägaren anser det rimligt att få givet bedömningen av företagets situation och marknadsläget. Den faktiska avkastningen för ett enskilt år beror dels på företagets förmåga att hantera marknadssituationen på ett optimalt sätt, givet företagets förutsättningar, dels på hur marknadssituationen utvecklas under året, sett såväl till företagets kostnadssida som dess intäktssida. Under gynnsamma förhållanden kan ett företag

komma att överträffa de ursprungliga avkastningskraven samtidigt som de anförtrödda åtgärderna har utförts. Även det omvända kan inträffa – att ett företag inte ens når upp till de nedsjusterade avkastningskraven, något som dock inte innebär att företaget haft någon ekonomisk fördel, vilket ju är innebörden av statsstöd. Detta innebär inte att – i jämförelse med vad som är normalt inom branschen – lågt ställda avkastningskrav i sig är acceptabla. När det är fråga om offentligt ägda företag är lågt ställda avkastningskrav en allvarlig indikator på förekomsten av medvetet statsstöd. Det är företagets ägare som har bevisbördan för att något stöd inte förekommer. I ett sådant fall är det sannolikt otillräckligt att peka på att den faktiska avkastningen ändå hamnade inom det spann som är normalt för branschen eftersom avkastningen förmodligen skulle varit ännu bättre om avkastningskraven varit marknadsmässiga redan från början.

En ersättningsform med begränsningar

En klar begränsning med reducerade avkastningskrav som ersättningsform är – utöver vad som framförts ovan – att den bara är användbar för kommuner som har ett eget kommunalt bostadsföretag. Egentligen är begränsningen större än så eftersom tekniken förutsätter lönsamma bostadsföretag där det finns avkastning att få och där kommunen kan sänka sina avkastningskrav. Kommuner på orter där företagen av olika skäl inte går med överskott, oavsett vilka avkastningskrav som ställs, kan således inte uppdra åt sitt bostadsföretag att utföra angelägna bostadsförsörjningsåtgärder – inte ens om kommunen har möjlighet att betala företaget för dessa tjänster.

Likaså innebär ersättning i form av reducerade avkastningskrav att kommuner som måste eller vill uppdra åt privata företag att genomföra sådana åtgärder faller utanför. En konsekvens av detta är att sådana uppdrag inte heller skulle kunna anförtras ett företag efter en offentlig upphandling. Åtgärderna kan bara anförtras kommunala företag direkt. Argumenten mot de förslag

till modeller för kommunala bostadsföretag som redovisats i betänkandet (SOU 2008:38) är bl.a. att kommunerna på ett någorlunda enkelt sätt måste kunna använda sina bostadsföretag som verktyg för att ta sitt bostadsförsörjningsansvar. Ett sådant ansvar har alla kommuner. Det är då tveksamt med en teknik för ersättning som endast är användbar för kommuner med bostadsföretag som är tillräckligt lönsamma.

Är ersättningsformen transparent?

Ytterligare en fråga är om ersättning genom avstående från avkastning är en transparent ersättningsform, dvs. hur lätt det är att bedöma om någon ersättning verkligen har lämnats och i så fall hur stor denna är. All ersättning innebär någon form av resursöverföring, i detta fall från kommunen som beställare till företaget som utförare. Enligt SKL ska ett bostadsföretag som på kommunens uppdrag genomför angelägna åtgärder inom bostadsförsörjningen och fått ersättning i form av avstående från normal avkastning redovisa detta som en del i sina finansiella förbindelser med kommunen. Frågan är dock, som nämnts ovan, om ett företag kan redovisa något som det faktiskt inte har fått?

Avkastning, i den mening att det är vad företaget tjänat in med avdrag för företagets kostnader, tillhör företaget. Om företaget verkligen skulle redovisa en lägre vinst till följd av de uppdrag som kommunen ålagt företaget så innebär detta inte någon resursöverföring från kommunen till företaget. Ingen ersättning har lämnats och någon finansiell transaktion som kan bokföras eller redovisas har således inte skett, trots att företagen kan ha haft en ekonomisk fördel av att inte ha haft lika marknadsmässiga avkastningskrav som sina konkurrenter. Tekniken är med andra ord inte transparent när det gäller att lämna ersättning för enstaka utförda tjänster.

Denna bristande transparens får komplikationer för det fall fråga uppkommer om överkompensation sker och olagligt statsstöd lämnas. EG-rättsligt sett åvilar det givaren av ett uppdrag

för vilken ersättning lämnas att säkerställa att en sådan grad av transparens uppnås så att överkompensation undviks. Överkompensation som utgör otillåtet statsstöd ska enligt EU:s statsstödsregler återkrävas. Metoden för att fastställa storleken av det belopp som ska återkrävas kan variera från fall till fall och kan, om omständigheterna så kräver det, behöva utgå från ett i efterhand beräknat stödbelopp. I en situation där ersättningen för ett uppdrag har utgått i form av sänkta avkastningskrav har det emellertid inte, som nämnts ovan, skett någon resursöverföring från kommunen som företaget kan återbetala. Tvärtom så har företaget gått miste om intäkter för att utföra det uppdrag som kommunen ålagt företaget. Om företaget skulle åläggas att återbetala det beräknade statsstödet till kommunen får företaget svara för dels merkostnaden som var förenad med uppdragets utförande, dels av sin kvarstående vinst betala in det beräknade stödet till kommunen. Resultatet kan i princip bli att kommunen både får tjänster utförda utan att kostnaden belastar kommunen och betalt av bolaget för detta.

Samtidigt sägs att kompensationen ska vara neutral, dvs. endast kompensera för den faktiska nettomerkostnaden, varför i praktiken företagets resultat ska vara detsamma med eller utan uppdrag. Men bara kostnaden torde kunna redovisas i traditionell mening. Ett system med liten eller ingen transparens är i sig en allvarlig brist.

Ersättning i form av reducerad utdelning?

En ersättning till företaget i form av reducerad utdelning innebär att företaget får behålla befintliga medel i stället för att dessa lämnar företaget i form av utdelning, samtidigt som det blir en verklig kostnad för kommunen som i princip är likvärdig med en kontant betalning till företaget för utförda tjänster.⁵⁴ Detta

⁵⁴ Samtidigt kan samma bokföringsmässiga invändning riktas mot en sådan variant. Hur bokför bostadsföretaget en utbetalning som inte görs och hur bokför kommunen eller moderbolaget en inbetalning som inte görs? En poäng i sammanhanget är att det formellt

innebär dock att det är möjligheterna till utdelning som bestämmer gränsen för omfattningen på de uppdrag som kan lämnas. Särskilt på bostadsmarknader som inte ger utrymme för stor avkastning eller utdelning omöjliggörs i praktiken att kommunen använder sitt bostadsföretag på det sätt som SKL menar.

Sammanfattande bedömning

Sammanfattningsvis är ersättning genom sänkta avkastningskrav en olämplig teknik. Den är inte transparent och användbar endast för kommuner med lönsamma bostadsföretag som då endast kan överlåta genomförandet av aktiviteter inom ramen för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse direkt till sina egna företag. Mot denna bakgrund bör inte kommuner betala sina företag för utförda tjänster genom sänkta avkastningskrav.

7.9 Bostadsförsörjningen – en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse?

Promemorians bedömning: Bostadsförsörjningen och kommunernas ansvar för denna bör vare sig i sin helhet eller i olika delar definieras som tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

7.9.1 Gällande reglering

Tjänster av allmänt ekonomiskt intresse finns omnämnda i EG-fördraget, men utan att där närmare avgränsas eller definieras. Medlemsstaterna har stort utrymme att definiera tjänster av allmänt ekonomiskt intresse och stöd för utförandet av sådana tjänster kan lämnas i enlighet med statsstödsreglerna. Det

är den ena parten – bostadsföretaget – som på bolagsstämman fattar beslut om eventuell utdelning och dess storlek.

skönsmässiga utrymmet att definiera sådana tjänster är dock inte obegränsat och EG-institutionerna har möjlighet att pröva om något uppenbart fel begåtts (se avsnitt 6.1). Bostadsföretag som vänder sig till hushåll som behöver stöd på bostadsmarknaden har uttryckligen undantagits från kravet på förhandsanmälan. De är dock inte därmed undantagna från statsstödsreglerna som sådana. Bostadsförsörjningsfrågor definieras i Sverige inte i någon del som tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

7.9.2 Organisationernas förslag

Såväl Hyresgästföreningen och SABO som SKL har lyft fram följande fyra bostadspolitiska mål vilka man anser ska definieras som tjänster av allmänt ekonomiskt intresse:

- främja integration och social sammanhållning,
- främja ett varierat utbud av bostäder,
- tillgodose bostadsbehovet för personer för vilka kommunen har ett särskilt ansvar och
- främja trygga och hållbara boendemiljöer.

7.9.3 Utredningens överväganden

Utredningen bedömer att bostadsförsörjningsfrågor i dag inte uppfyller kraven för att kunna betraktas som tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Det är dock möjligt att utforma bostadspolitiken på ett sätt som gör att bostadsförsörjningsfrågor skulle kunna uppfylla EG-rättens krav på att definieras som tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Enligt utredningen sker detta lättast med en modell med bostadsföretag vars uppgift är att tillhandahålla bostäder för individer och grupper som har svårt att själva klara sig på bostadsmarknaden. Utredningen var dock enligt sina direktiv förhindrad att föreslå en sådan modell, s.k. social housing. Utredningens modell med kommunala

självkostnadsföretag som har ett integrationsuppdrag och tillhandahåller bostäder till alla individer och samhällsgrupper – utan övre inkomstbegränsningar – skulle möjligen kunna godkännas av EU-institutionerna. Utredningens bedömning är dock att det sannolikt skulle behöva prövas av EG-domstolen.

Utredningen har inte analyserat en modell där affärsmässigt bedrivna kommunala bostadsföretag av kommunen skulle kunna direkt anförtros att utföra vissa uppdrag, vilka skulle definieras som tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

7.9.4 Skälen för promemorians bedömning

En vid definition

Såväl SKL som Hyresgästföreningen och SABO har föreslagit att åtgärder inom ramen för fyra olika områden i bostadspolitiken ska anses vara tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Inget av de fyra föreslagna målen är tydligt definierat utan så gott som vilken bostadsförsörjningsåtgärd som helst kan falla in under ett eller flera av målen. SKL exemplifierar med nybyggnation av bostäder, utveckling av nya bostadsområden eller insatser i befintliga bostadsområden. Hyresgästföreningen och SABO föreslår också att detta ska skrivas in i en kompletterande paragraf i bostadsförsörjningslagen.

Med organisationernas förslag skulle i praktiken en hel politiksektor och marknad – bostadshyresmarknaden – efter ett kommunalt beslut kunna undantas från normala bedömningar och marknadsvillkor.

Det är knappast möjligt att ens på kommunal nivå i förväg generellt beräkna storleken på den samlade ersättningen för de åtgärder som ska utföras eftersom det inte handlar om hela det kommunala bostadsföretagets verksamhet, eller kommunens samlade verksamhet inom ramen för kommunens bostadsförsörjningsansvar, utan om ett antal specifika åtgärder inom en del av kommunens bostadsförsörjningsansvar. I avsnitt 7.1 har förts

fram argument som talar mot att allmännyttiga bostadsföretag i dag skulle kunna anses omfattas av reglerna om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. De mål inom bostadsförsörjningsområdet som föreslagits är vare sig tillräckligt precisa eller väl avgränsade. Att EU-institutionerna skulle acceptera en så vid definition av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, med stort utrymme för godtycke, bedöms inte som sannolikt, inte minst som det rör sig om en konkurrensutsatt marknad med en mängd privata aktörer. Som nämnts ovan krävs starka argument för bedömningen att området som sådant i sin helhet skulle vara av så allmänt intresse att alla åtgärder inom detta område skulle vara att anse som tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Det krävs också att åtgärderna är i vart fall rimligt proportionella i förhållande till syftet samt att grunderna för den ersättning som lämnas är fastställda på förhand och transparenta så att rimligheten när det gäller ersättningens storlek kan kontrolleras.

I sammanhanget bör framhållas att förstainstansrätten i BUPA-målet konstaterade att medlemsstatens makt att definiera tjänster av allmänt ekonomiskt intresse vare sig är obegränsad eller kan utövas på ett godtyckligt sätt för att undandra en särskild sektor från tillämpningen av konkurrensreglerna (se avsnitt 6).

Behovsanalyser av enskilda åtgärder

SKL har dragit slutsatsen att även inom ramen för att det handlar om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse måste fokus ligga på de enskilda åtgärderna. Detta är dock ett argument mot att definiera bostadsförsörjning i allmänhet som tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

I Hyresgästföreningens och SABO:s modell innebär den föreslagna bestämmelsen att kommuner som anförtrot uppdrag av allmänt intresse ska ha inkluderat en behovs- och marknadsanalys i sina riktlinjer för bostadsförsörjningen. Däremot anser organisationerna inte att det är möjligt att genomföra en sådan

analys inför varje åtgärd som kommunen allmänt kan se ett behov av. I stället ska kommunen åläggas att under varje mandatperiod göra en ingående analys av behoven på både kort och lång sikt samt bedöma hur marknaden kan förväntas tillgodose dessa behov.

SKL har till skillnad från Hyresgästföreningen och SABO föreslagit att varje enskild åtgärd måste föregås av en analys av vilket behov som föreligger, varför behovet inte kan tillgodoses på annat sätt och vilka kostnaderna är för åtgärdens genomförande. Därutöver skulle även krävas en bedömning av åtgärdens effekter på marknaden i övrigt så att eventuella negativa bieffekter inte uppväger nyttan av åtgärden.

SKL räknar även med att åtgärderna ska utvärderas och att särredovisning av de särskilda uppdrag som ges inom ramen för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse ska ske i syfte att tillfredsställa principerna bakom transparensdirektivet⁵⁵ och insynslagen och därmed också förhindra korssubventionering.

Enligt SKL ska det således ställas stora krav på kommunerna när det gäller beslutsunderlaget när åtgärder av allmänt ekonomiskt intresse ska genomföras:

För det första ska kommunens resonemang och slutsatser redovisas i transparens för att möjliggöra en extern nödvändighets- och proportionalitetskontroll. Enligt första stycket andra meningen i förevarande bestämmelse åläggs således kommunen att i beslutet ange syftet med åtgärden och närmare motivera dess vidtagande med utgångspunkt i behovs- och marknadsanalysen.

För det andra ska en åtgärd, enligt andra stycket i bestämmelsen, vara både nödvändig för att uppnå det konkreta målet med åtgärden och proportionerlig till detta mål. Kravet på nödvändighet i andra stycket innebär i detta sammanhang att ingen annan åtgärd objektivt sett anses lika effektivt och inom rimlig tid kunna främja kommunens syfte med åtgärden i det enskilda fallet. Att åtgärden ska vara proportionerlig till syftet med åtgärden innebär här att risken för en snedvridning av marknaden ska stå i rimlig proportion till

⁵⁵ EG-kommissionens direktiv 2006/111/EG om insyn i de finansiella förbindelserna mellan medlemsstater och offentliga företag samt i vissa företags ekonomiska verk.

behovet av åtgärden, mot bakgrund av det uppdrag som ligger till grund för åtgärden.

Att proportionalitetsprincipen iakttas till nytta för marknaden kräver att transparens och förutsebarhet säkerställs i fråga om åtgärdens ekonomiska och praktiska resultat. De kostnader och intäkter som förväntas resultera av åtgärden måste således ha räknats fram i förväg, rimligen med bistånd av det kommunala bostadsbolaget, och anges i beslutet. Hur och enligt vilken metod beräkningen har skett ska också framgå av beslutet. Finansieringsbehovet ska också framgå av beslutsunderlaget (SKL:s remissyttrande, bilaga 1 s. 10).

En sådan ansats skulle ligga mer i linje med de bärande principerna bakom att medlemsstaterna kan definiera tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

Behöver bostadsförsörjningsåtgärder definieras som tjänster av allmänt ekonomiskt intresse?

I avsnitt 7.2 och 7.5–7.8 har redovisats överväganden som innebär:

- att de aktuella åtgärderna faller inom ramen för kommunernas kompetens och befogenheter inom bostadsförsörjningsområdet,
- att kommunala bostadsföretag ska agera helt affärsmässigt, agera så att konkurrensen främjas snarare än hämmas, samt åläggas normala lönsamhets- och avkastningskrav av kommunen,
- att något stöd i egentlig mening inte är aktuellt, vare sig till det kommunala bostadsföretaget eller till andra hyresvärdar, företag eller organisationer som på en kommuns uppdrag och på kommersiella villkor vidtar åtgärder inom bostadsförsörjningsområdet,
- att när åtgärder blir aktuella bör lagen om offentlig upphandling tillämpas,

- att kommunen ska agera på ett sätt som innebär minsta möjliga inverkan på konkurrensen.

Mot bakgrund av ovanstående är det svårt att se några fördelar med att definiera bostadsförsörjningen generellt som en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse. Däremot kan EU-institutionerna komma att – t.ex. till följd av ett klagomål – tvingas pröva om den definition av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse som föreslagits av organisationerna är i enlighet med gemenskapsrätten. Sannolikheten för att så inte skulle vara fallet får bedömas som mycket stor. Det tillvägagångssätt som föreslagits i denna departementspromemoria överensstämmer i hög grad med såväl Hyresgästföreningens och SABO:s förslag som SKL:s modell, men med skillnaden att bostadsförsörjningen och kommunernas ansvar för denna inte bör, vare sig i sin helhet eller i olika delar, definieras som tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

7.10 Begränsning av utdelning och värdeöverföring

Promemorians förslag: En begränsning av värdeöverföringar från kommunala bostadsaktiebolag införs.

Ett kommunalt bostadsaktiebolags värdeöverföringar får under ett räkenskapsår inte överstiga summan av ett belopp motsvarande räntan, beräknad på den genomsnittliga statslåneräntan under föregående räkenskapsår med tillägg av en procentenhet, på det kapital som kommunen eller kommunerna vid föregående räkenskapsårs utgång har tillskjutit till bolaget som betalning för aktier.

Värdeöverföringar under ett räkenskapsår får dock inte överstiga hälften av bolagets resultat för föregående räkenskapsår.

Begränsningen av värdeöverföringar gäller inte för medel som används för åtgärder enligt 2 § lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar.

Inte heller gäller begränsningen av värdeöverföringar för hälften av nettoöverskottet som uppkommit vid avyttring av fastigheter under föregående räkenskapsår förutsatt att frågan beslutats av kommunfullmäktige.

Ett kommunalt bostadsaktiebolag ska skriftligen varje år till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer lämna uppgifter om beslutade värdeöverföringar och hur de beräknats.

Promemorians bedömning: En begränsning av värdeöverföringar från kommunala bostadsaktiebolag bör följas och utvärderas.

7.10.1 Gällande reglering

Enligt 1 kap. 1 § allbolagen får ett allmännyttigt bostadsföretag som är ett aktiebolag eller en ekonomisk förening trots att de anses drivet utan vinstsyfte lämna skälig utdelning på den del av aktiekapitalet eller inbetalda medlemsinsatser som ägaren skjutit till kontant. Regeringen lämnar närmare föreskrifter om högsta tillåtna utdelning. Avsikten med en begränsad utdelning är att uppnå i princip samma effekt som en lagreglerad självkostnadsprincip (prop. 2001/02:58 s. 20).

Sedan den 1 juli 2003 gäller att utdelningen från allmännyttiga bostadsföretag får motsvara högst den genomsnittliga statslåneräntan under det föregående räkenskapsåret med ett tillägg av en procentenhet (1 § förordningen [2003:348] om skälig utdelning från allmännyttiga bostadsföretag). I allbolagen behandlas begränsning av den nominella utdelningen till aktieägaren i allmännyttiga bostadsaktiebolag. I aktiebolagslagen (2005:551), förkortad ABL, behandlas begränsning av värdeöverföringar från aktiebolag med särskild vinstutdelningsbegränsning.

Med värdeöverföring avses enligt ABL vinstutdelning, förvärv av egna aktier,⁵⁶ minskning av aktiekapitalet eller reservfonden

⁵⁶ Dock inte förvärv enligt 19 kap. 5 § ABL.

för återbetalning till aktieägarna, och annan affärshändelse som medför att bolagets förmögenhet minskar och inte har rent affärsmässig karaktär för bolaget. Tillåtna former av värdeöverföringar för aktiebolag är vinstutdelning, förvärv av egna aktier, minskning av aktiekapitalet eller reservfonden för återbetalning till aktieägarna, och gåva till allmännyttigt ändamål (17 kap. 2 och 5 §§ ABL). För bolag med särskild vinstutdelningsbegränsning gäller dessutom att bolagets värdeöverföringar, under den tid som avses i 17 kap. 4 §, inte får överstiga summan av

1. ett belopp motsvarande räntan - beräknad som den statslåneränta som gällde vid föregående räkenskapsårs utgång med ett tillägg om en procentenhet - på det kapital som aktieägare vid föregående räkenskapsårs utgång har tillskjutit till bolaget som betalning för aktier, och
2. ett belopp, motsvarande vad som enligt 1 har varit tillgängligt för värdeöverföring vid årsstämma under vart och ett av de föregående fem räkenskapsåren med avdrag för den värdeöverföring som har skett (32 kap. 5 § ABL).

För aktiebolag med särskild vinstutdelningsbegränsning som ingår i en koncern får inte heller i annat fall än som anges i 5 § föras över medel till ett annat företag i koncernen med belopp som - tillsammans med bolagets värdeöverföringar under den tid som avses i 17 kap. 4 § - överstiger högsta belopp för värdeöverföring enligt 5 §. Överföring får dock ske om den har rent affärsmässig karaktär för bolaget (32 kap. 8 § ABL). Om en överföring till ett annat företag i koncernen har skett i strid med bestämmelserna i 8 § ska mottagaren återbära vad som uppburits, om bolaget visar att mottagaren insåg eller bort inse att överföringen stod i strid med bestämmelserna i sist nämnda paragraf. På värdet av den egendom som ska återbäras ska mottagaren också betala ränta (32 kap. 9 § ABL).

Den kapitalbas på vilken värdeöverföringar beräknas utgörs av det kapital som aktieägare vid föregående räkenskapsårs ut-

gång har tillskjutit till bolaget som betalning för aktier (32 kap. 5 § ABL).

7.10.2 Organisationernas förslag

När det gäller utdelningsbegränsningen vill Hyresgästföreningen och SABO i sitt gemensamma förslag bibehålla en sådan, men föreslår vissa förändringar. SKL anser att utdelningsbegränsningen bör tas bort då den innebär ett ingrepp i den kommunala självstyrelsen som också kan medföra att kommunala bostadsföretag kan få en annan kapitalstruktur än privata fastighetsföretag.

Hyresgästföreningens och SABO:s gemensamma förslag till en förändrad utdelningsbegränsning har likheter med vad som gäller för aktiebolag med särskild vinstutdelningsbegränsning genom att fokusera just på värdeöverföringen i stället för på utdelningsbegreppet. Enligt organisationernas uppfattning bör de sammanlagda värdeöverföringarna från ett kommunalt bostadsaktiebolag inte överstiga skälig utdelning på tillskjutet aktiekapital och alltid begränsas till högst hälften av företagets resultat för det senaste räkenskapsåret. I syfte att säkerställa att kommunala bostadsföretag bygger upp en önskvärd soliditet under år med goda resultat föreslås att möjligheterna till värdeöverföringar begränsas till högst hälften av resultatet för föregående räkenskapsår.

Ytterligare en skillnad jämfört med reglerna i 32 kap. ABL är förslaget att sådant nettoöverskott som uppkommit vid avyttring av fastigheter alltid ska kunna delas ut, förutsatt att frågan beslutats av kommunfullmäktige.

7.10.3 Utredningens överväganden

Utredningen om allmännyttans villkor har i betänkandet SOU 2008:38 anfört att det i fördragets statsstödsregler inte uppställs

några krav på viss utdelning från kommunala bostadsföretag, endast på viss avkastning. Utdelningsbegränsningen i sig – som infördes i syfte att begränsa avkastningskraven på de kommunala bostadsföretagen – skulle således inte strida mot EG-rätten (prop. 2001/02:58 s. 20). Utredningen menar också att utdelningsbegränsningen förlorar sitt syfte om företagen ska drivas på affärsmässiga grunder och ska företagen i stället, enligt utredningens alternativa modell, bedrivas på självkostnadsbasis är regeln onödig. Utredningen föreslår således att utdelningsbegränsningen avskaffas oavsett vilken av de två framtagna modellerna som väljs.

7.10.4 Skälen för promemorians förslag

Skäl för att behålla någon form av utdelningsbegränsning

De kommunala bostadsföretagen har inte tillkommit för att vara vinstmaximerande utan i syfte att fungera som kommunala instrument inom ramen för kommunernas bostadsförsörjningsansvar. Av den anledningen finns skäl att företagen även i fortsättningen ska iaktta begränsningsregler i hanteringen av vinstmedel/överskott. Ett syfte med en sådan reglering är att resurser som upparbetats i bolagen ska användas av bolagen för att fullgöra sina uppgifter även i sämre tider, när nödvändiga omställningar krävs till följd av förändrade förutsättningar, såsom minskad efterfrågan av hyresbostäder till följd av minskat befolkningsunderlag. Ett annat syfte är att kommunen ska ha möjlighet att använda upparbetade resurser för att fullfölja sitt bostadsförsörjningsansvar. I en modell med affärsmässigt bedrivna bostadsföretag med normala avkastningskrav är en effekt av en utdelningsbegränsning – allt annat lika – att mer kapital kan stanna kvar i de enskilda företagen som långsiktigt kan bygga upp en stabil ekonomi. Restriktionerna får inte vara så snäva eller konstruerade så att konkurrensen på bostadsmarknaden riskerar att påverkas allvarligt utan hänsyn måste också tas till att de kommunala bostadsföretagen ska bedrivas på affärsmässiga grunder. Något

stödinslag uppkommer inte eftersom företaget åläggs normala avkastningskrav. Med hänsyn till det anförda finns således skäl att behålla en begränsningsregel för kommunala bostadsaktiebolag.

Kommunala bostadsföretags möjligheter till vinstutdelning begränsas på så sätt att den inte får överstiga bostadsföretagets resultat för föregående räkenskapsår (1 § förordning om skälig utdelning från allmännyttiga bostadsföretag). Denna begränsning kan innebära att företag trots överskott under goda tider inte bygger upp en sådan soliditet som är nödvändig för att klara bostadsförsörjningsuppgifter i framtiden och att bufferten för sämre tider kan befinnas vara otillräcklig. Eftersom syftet med en begränsningsregel är att bolagets upparbetade resurser ska användas för bostadsförsörjningsändamål är det mer ändamålsenligt att begränsa möjligheterna för värdeöverföringar från bolaget, än att enbart begränsa utdelningen från bolaget. Mot denna bakgrund föreslås att en begränsning av värdeöverföringar från kommunala bostadsaktiebolag införs.

Val av kapitalbas

Som nämnts ovan finns det olika sätt att bestämma vilken kapitalbasen ska vara i olika situationer (se avsnitt 7.5.4). Ett sätt är att ange att det är det totala aktiekapitalet, ett annat att det är företagets samlade värde minus skulder, dvs. det justerade egna kapitalet. Avkastning beräknas normalt på företagets eget kapital, medan utdelning brukar relateras till aktiekapitalet.

Den utdelning som ett allmännyttigt bostadsföretag i form av ett aktiebolag får lämna till ägaren baseras på den del av aktiekapitalet som ägaren tillskjutit kontant, det vill säga med undantag för apportegendom och kapital som tillkommit genom fondemission. Emellertid ifrågasatte Lagrådet om begränsningen till kontant tillskjutet kapital var välgrundad. Lagrådet ansåg att i den utsträckning det är möjligt att tillskjuta apportegendom är det svårt att finna några godtagbara skäl för att behandla denna egendom på annat sätt än kontanta tillskott när det gäller investerarnas möjligheter att få

skälig avkastning på sitt kapital. Regeringen vidhöll dock sitt förslag med kopplingen till kontanta tillskott, eftersom den anknöt till tidigare regler och väl inarbetad praxis (prop. 2001/02:58 s. 21 f).

Frågan om vad som bör räknas till det tillskjutna kapitalet diskuterades vid införandet av aktiebolag med särskild vinstutdelningsbegränsning (32 kap. ABL). Regeringen ansåg att övervägande skäl talade mot att göra en motsvarande begränsning i detta sammanhang. Till tillskjutet kapital bör således räknas aktiekapital som har tillskjutits både genom kontanta medel och genom apportegendom, såväl vid bolagets bildande som därefter (prop. 2004/05:178 s. 29 ff). Även kapital som har tillskjutits genom kvittning av en skuld på grund av aktieteckning mot en fordran hos bolaget bör ingå i underlaget, om förutsättningar för kvittning föreligger enligt lagens övriga bestämmelser. Medel som har tillskjutits genom aktieteckning bör också ingå i beräkningsunderlaget för vad som kan tas i anspråk för värdeöverföring. Däremot ingår inte medel som tillskjutits genom fondemission i beräkningsunderlaget för tillåtna värdeöverföringar, eftersom aktieägarna inte tillskjuter något nytt kapital. Inte heller ingår kapital som tillskjutits i form av s.k. ovillkorade aktieägartillskott i underlaget, eftersom regler saknas för vad som utgör aktieägartillskott och hur de ska redovisas. Avsikten med att begränsa möjligheterna till värdeöverföringar är att förbättra företagens långsiktiga ekonomiska förutsättningar genom att en större andel av rörelseresultatet kan stanna kvar i företaget och användas i verksamheten. Det är rimligt att kommunens rätt till ersättning baserar sig på det kapital som kommunen direkt har satt in i företaget som ersättning för aktier i företaget. Det finns därvidlag ingen anledning att göra åtskillnad beroende på i vilken form ägaren har betalat in kapitalet. Mot bakgrund av vad som ovan anförts görs bedömningen att i beräkningsgrunden för tillåtna värdeöverföringar ska ingå allt det kapital som har tillskjutits som betalning för aktier. Således föreslås att beräkningsunderlaget för tillåtna värdeöverföringar ska vara densamma för kommunala bostadsaktiebolag som för aktiebolag med särskild vinstutdelningsbegränsning.

Tillåten värdeöverföring – beräkning och tak

Den samlade värdeöverföringen bör vara vad som bedöms som normal utdelning i privata företag som är långsiktiga fastighetsägare. Det finns dock inget underlag för att bestämma en sådan mer marknadsrelaterad procentsats. Avkastningskraven, som relateras till hela det i företaget arbetande kapitalet, ska vara marknadsmässiga. Detta gäller även sådant överskott som stannar kvar i företaget.

Utdelningsbegränsningen i allbolagen tar sin utgångspunkt i statslåneräntan för det gångna verksamhetsåret. En fördel med detta är att förändringar i inflationen automatiskt beaktas. Statslåneräntan bör därför, i likhet med vad som gäller för aktiebolag med särskild utdelningsbegränsning, utgöra basen även för en framtida reglering av värdeöverföringar från kommunala bostadsföretag. Det högsta tillåtna påslag som får göras på statslåneräntan bör tills vidare även fortsättningsvis vara en procentenhet. Statslåneräntan fastställs av Riksgäldskontoret.

Således föreslås en beräkningsregel och ett tak för värdeöverföringar enligt följande. Ett kommunalt bostadsaktiebolags värdeöverföringar får under ett räkenskapsår inte överstiga summan av ett belopp motsvarande räntan, beräknad på den genomsnittliga statslåneräntan under föregående räkenskapsår med tillägg av en procentenhet, på det kapital som kommunen eller kommunerna vid föregående räkenskapsårs utgång har tillskjutit till bolaget som betalning för aktier. Värdeöverföringar under ett räkenskapsår får dock inte överstiga hälften av bolagets resultat för föregående räkenskapsår.

Undantag

I avsnitt 6.2.4 har föreslagits att bostadsförsörjningslagen förtydligas så att det framgår att kommunens ansvar för att främja integration och social sammanhållning och för att tillgodose bostadsbehovet för personer för vilka kommunen har ett särskilt ansvar omfattas av lagen. Det kan i vissa fall finnas skäl för kommunen att

genomföra sådana åtgärder i annan form än genom ett kommunalt bostadsaktiebolag, t.ex. i egen regi eller genom ett annat kommunalt företag eller ett privat företag. En begränsning av möjligheterna till värdeöverföring från ett kommunalt bostadsaktiebolag bör inte lägga hinder i vägen för en kommun att vid genomförandet av sådana åtgärder välja den mest ändamålsenliga lösningen. Ett särskilt undantag föreslås därför för värdeöverföringar där medlen används för att fullgöra kommunens bostadsförsörjningsansvar enligt 2 § bostadsförsörjningslagen.

I allbolagens regler om utdelningsbegränsning och i aktiebolagslagens regler om värdeöverföringar från aktiebolag med särskild vinstutdelningsbegränsning görs ingen åtskillnad beroende på vilket sätt vinsten i företaget uppkommit. Hyresgästföreningen och SABO har föreslagit att vinster som uppkommit genom hyresgästernas medverkan (som en del av hyran) skulle vara föremål för utdelningsbegränsning, medan däremot kapitalvinster till följd av försäljning skulle vara undantagna denna begränsning och således vara fria att dela ut förutsatt att kommunfullmäktige beslutat om sådan utdelning (Hyresgästföreningens och SABO:s förslag till författningstext). Ett argument för att medge en sådan ordning är att det ansluter till upphävandet av tillståndsplikten i allbolagen, varvid konstaterades att kommunerna är bäst skickade att bedöma hur stort det egna bostadsföretaget ska vara och vilken sammansättning dess fastighetsbestånd bör ha (prop. 2006/07:61 s. 14). I linje med detta vore det logiskt att även låta kommunerna avgöra hur den eventuella vinsten från bostadsföretagets fastighetsförsäljningar bör användas. Samtidigt bör dock beaktas att en sådan ordning kan skapa incitament för kommunerna att låta bostadsföretaget sälja fastigheter av strikt kommunalekonomiska skäl snarare än av hänsyn till vad som är bäst för bostadsförsörjningen i kommunen.

Mot bakgrund av det anförda föreslås att nettoöverskott från fastighetsförsäljning bör kunna delas ut även om värdeöverföringar i övrigt uppgår till högsta tillåtna belopp enligt begränsningsregeln ovan. Med överskott avses skillnaden mellan en fastighets försäljningspris och dess bokförda värde med tillägg för försäljningskostnader. Däremot finns det inget skäl att i övrigt behandla dessa

vinster annorlunda än vinster från den ordinarie verksamheten, dvs. att högst hälften av överskottet från fastighetsförsäljning får delas ut. Detta under förutsättning att frågan beslutats av kommunfullmäktige. Ett beslut av kommunfullmäktige motiveras av att ett beslut om värdeöverföring från det kommunala bostadsaktiebolaget på grund av fastighetsavyttring är ett sådant ärende av större vikt (3 kap. 9 § KL).

Bolagsstämmans beslut om vinstutdelning fattas genom enkel majoritet (7 kap. 40 § ABL). Högre eller lägre majoritetskrav kan dock skrivas in i bolagsordningen. Om flera kommuner gemensamt äger ett bostadsaktiebolag kan således fullmäktigebeslut i de kommuner som utgör majoriteten i bostadsaktiebolaget fatta beslut om värdeöverföringar av nettoöverskott som uppkommit vid fastighetsförsäljning oavsett hur kommunfullmäktige i de kommuner som utgör minoriteten beslutar i frågan. Om bolagets ägare vill att beslut av kommunfullmäktige i samtliga ägarkommuner ska krävas, behöver villkoret skrivas in i bolagsordningen.

Uppföljning och utvärdering

Det är viktigt att en reglering av värdeöverföringar, under de nya förutsättningar som kommer att gälla för de kommunala bostadsföretagen, följs. Även om det inte finns några statsstödsinslag i den föreslagna regleringen så finns det anledning att även följa upp eventuella konkurrenseffekter. Det kan också finnas skäl att utvärdera i vilken mån en sådan reglering även fortsättningsvis är till fördel för hyresgästerna. Som underlag för en sådan uppföljning och utvärdering bör kommunala bostadsföretag årligen lämna uppgifter om beslutade värdeöverföringar och hur de beräknats till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

7.11 Behovs- och marknadsanalys

Promemorians bedömning: Kommunala beslut att genomföra angelägna bostadspolitiska åtgärder bör föregås av behovs-, marknads- och ekonomiska analyser.

Den myndighet som regeringen bestämmer bör få i uppdrag att utveckla lämpliga analysverktyg för att kommunerna ska kunna utveckla sin bostadsförsörjningsplanering.

7.11.1 Organisationernas förslag

Hyresgästföreningen och SABO har föreslagit att kommuner som anförtror uppdrag av allmänt ekonomiskt intresse åt ett kommunalt bostadsaktiebolag eller annat företag ska ha inkluderat en behovs- och marknadsanalys i sina riktlinjer för bostadsförsörjningen. Enligt organisationerna är det dock inte möjligt att genomföra en sådan analys inför varje åtgärd som kommunen allmänt kan se ett behov av. Analysen ska i stället göras en gång under varje mandatperiod och avse behoven på både kort och lång sikt samt bedöma hur marknaden kan förväntas tillgodose dessa behov (Hyresgästföreningens och SABO:s skrivelse s. 29).

Även SKL har i sitt remissyttrande föreslagit att kommunens beslut om sådana bostadspolitiska åtgärder som organisationen vill karaktärisera som tjänster av allmänt ekonomiskt intresse ska föregås av en grundläggande behovs- och marknadsanalys, varvid även de tänkta åtgärdernas effekter på marknaden ska beaktas (se avsnitt 3.2.1). I en bilaga till sitt yttrande anför SKL att:

Innan en kommun kommer fram till att en åtgärd enligt förevarande bestämmelse bör vidtas, måste den förfoga över en analys av de samhälleliga behoven i kommunen som kan föranleda åtgärder på bostadsmarknaden och huruvida dessa behov inom rimlig tid skulle kunna bemötas av marknaden. Analysen behövs för att säkerställa en ändamålsenlig koppling mellan konkreta åtgärder och de bostadspolitiska mål som ligger till grund för uppdragen ... (SKL:s remissyttrande, bilaga 1 s. 8).

7.11.2 Utredningens överväganden

Den av utredningen i betänkandet SOU 2008:38 utvecklade självkostnadsmodellen bygger till skillnad från organisationernas förslag på att de kommunala bostadsföretagen i sin helhet skulle verka för integration och därmed skulle ingen behovs- eller marknadsanalys behövas för enskilda åtgärder.

7.11.3 Skälen för promemorians bedömning

Det är frivilligt för kommunerna att avgöra vilket underlag som behövs för att bedöma vilka bostadsförsörjningsåtgärder som behöver vidtas.

Oavsett hur man definierar de uppdrag och åtgärder inom ramen för kommunens bostadsförsörjningsansvar som såväl Hyresgästföreningen och SABO som SKL föreslår ska lagregleras torde en grundläggande behovs- och marknadsanalys, liksom hållbara ekonomiska beräkningar, vara ett viktigt hjälpmedel och underlag för kommunerna för att fatta välavvägda beslut. Detta gäller dock all verksamhet som en kommun bedriver, utan att det regleras i lag. Det har i stället lämnats åt kommunerna att själva bedöma omfattningen av det underlag som behövs i varje fall.

Organisationernas förslag att detta ska lagregleras särskilt för bostadsförsörjningsåtgärder är en naturlig del av en modell där sådana åtgärder definieras som tjänster av allmänt ekonomiskt intresse och ett sätt att säkerställa att konkurrens- och marknadspåverkan minimeras. Med den modell som föreslås i denna promemoria föreligger inget sådant behov. Det finns därför ingen anledning att lagreglera detta särskilt för bostadsförsörjningsåtgärder.

I den utsträckning som kommunerna bedömer att sådana analyser behöver göras bör de vara långsiktiga och uppdateras regelbundet för att ha något verkligt värde. Det är rimligt att dessa analyser sker i samband med framtagandet av den bostadsförsörjningsplan som enligt bostadsförsörjningslagen ska

antas av kommunfullmäktige under varje mandatperiod. En sådan bostadsförsörjningsplan ska tas fram av varje kommun. Det kan därför finnas skäl att ställa frågan om det ska vara tvingande för kommunerna att göra behovs- och marknadsanalyser. För detta talar att kvaliteten på bostadsförsörjningsplanerna skulle förbättras, liksom att tröskeln till att låta genomföra bostadspolitiska åtgärder av allmänt ekonomiskt intresse inte skulle bli lika hög som om en särskild analys ska göras enbart inför varje enskilt beslut.

Mot en tvingande reglering talar att staten hittills avstått från att detaljreglera innehållet i de kommunala bostadsförsörjningsplanerna då detta dels skulle innebära ett intrång i den kommunala självstyrelsen, dels att bostadsförsörjningsplaner måste utgå från den verklighet som den enskilda kommunen har att möta. Samtidigt kan man fråga sig vilken behovs- och marknadsanalys och vilka ekonomiska beräkningar som en kommun ska åläggas göra om man inte ser något behov att ta fram särskilda uppdrag inom bostadsförsörjningsområdet? Det är i stället rimligt att det är frivilligt för en kommun att i den utsträckning som behövs komplettera sin bostadsförsörjningsplan med sådana analyser.

Sannolikt blir behovet av olika specifika åtgärder tydligare om sådana analyser görs, vilket talar för att de regelmässigt bör ingå som ett inslag i framttagandet av kommunernas bostadsförsörjningsplaner. Detta kan uppmuntras om kommunerna får hjälp med att ta fram nödvändiga analysverktyg. Den myndighet som regeringen bestämmer bör därför få i uppdrag att utveckla sådana verktyg.

7.12 Uppföljning och utvärdering

Promemorians bedömning: Kommunerna bör löpande följa upp och utvärdera sådana angelägna åtgärder som upphandlats inom ramen för kommunens bostadsförsörjningsansvar.

7.12.1 Gällande reglering

Det är en fråga för varje enskild kommun att avgöra vilka beslut av ekonomisk eller i övrigt lokal betydelse som ska följas upp och utvärderas.

7.12.2 Organisationernas förslag

SKL föreslår i sitt remissyttrande att varje åtgärd ska följas upp och utvärderas som underlag för eventuella framtida beslut om åtgärder inom ramen för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Detta underlättas genom de noggranna analyser som ska föregå varje beslut. Även Hyresgästföreningen och SABO anser att sådana åtgärder bör följas upp och utvärderas. Däremot föreslår organisationerna att när en kommun beslutat att genomföra en angelägen åtgärd inom ramen för sitt bostadsförsörjningsansvar så ska kommunen till den myndighet som regeringen bestämt inlämna en kopia av detta beslut tillsammans med de framtagna riktlinjerna för bostadsförsörjningen, inklusive analyser av de samhälleliga behov som ligger bakom åtgärden samt marknadens förmåga att tillgodose dessa behov. En sammanställning av genomförd utvärdering och uppföljning ska därefter inom skälig tid tillsändas samma myndighet.

7.12.3 Utredningens överväganden

Utredningen behandlade inte särskilt frågan om uppföljning och utvärdering av olika åtgärder.

7.12.4 Skälen för promemorians bedömning

Som framgått ovan bör sådana åtgärder som det här är fråga om normalt hanteras enligt reglerna för offentlig upphandling. Det ligger primärt i kommunens intresse att genom uppföljning och

utvärdering kontinuerligt förbättra sitt eget beslutsunderlag inför framtida åtgärder och är inget som bör regleras i lag.

7.13 Tillsyn m.m.

Promemorians bedömning: Ett nationellt system för tillsyn, kontroll och sanktion av åtgärder inom ramen för kommunernas bostadsförsörjningsansvar bör inte införas. Tillsynen enligt lagen om offentlig upphandling utövas av Konkurrensverket och några särskilda regler för upphandling av bostadsförsörjningsåtgärder krävs inte. I fall där statsstöd är aktuellt råder anmälningsskyldighet.

7.13.1 Gällande reglering

Medlemsstaterna är skyldiga att anmäla nya stödordningar till kommissionen, vilket förutsätter att medlemsstaterna skaffar sig kännedom om sådant stöd som planeras av olika nationella offentliga organ (t.ex. kommuner). Att offentliga organ ska fullgöra en sådan uppgiftsskyldighet följer av lagen (1994:1845) om tillämpningen av Europeiska gemenskapens konkurrens- och statsstödsregler, tillämpningslagen. Däremot finns det i nationell rätt inte några kontroll- eller sanktionsmekanismer som säkerställer att tillämpningslagen följs av kommunerna.

Enligt 7 § insynslagen åläggs revisorn i ett sådant företag som omfattas av lagen att granska att redovisningen är upprättad i enlighet med lagens krav och utfärda ett intyg över sin granskning. Konkurrensverket är den myndighet som utövar tillsyn över insynslagens efterlevnad och har möjlighet att vid vite förelägga ett företag eller någon annan att tillhandahålla uppgifter, handlingar eller annat samt att upprätta en sådan redovisning som lagen kräver (10 och 11 §§ insynslagen). Konkurrensverket har däremot inte någon skyldighet att bedriva någon löpande, aktiv tillsyn utan bör enligt förarbetena koncentrera sig på ingripanden mot

påtalade missförhållanden (prop. 2004/05:140). Konkurrensverkets beslut får överklagas till Marknadsdomstolen (16 § insynslagen).

Uppdagat det i efterhand att stöd felaktigt utgått, ska stödet betalas tillbaka.⁵⁷ I ett tillkännagivande om effektivare verkställighet av kommissionsbeslut som ålägger medlemsstater att återkräva olagligt och oförenligt statligt stöd har kommissionen närmare redovisat hur den ser på frågan om återkrav.⁵⁸

7.13.2 Organisationernas förslag

SKL föreslår i sitt remissyttrande en nationell ordning som innebär att varje beslut om anförtröende av uppdrag och beslut om åtgärder inom ramen för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse ska lämnas in till den myndighet som regeringen pekar ut. Det samma gäller beslutsunderlag och de utvärderingar som görs. Denna myndighet ska ha ansvar för tillsyn och kontroll samt kunna döma ut böter.

Hyresgästföreningen och SABO gör samma bedömning som Utredningen om allmännyttans villkor. Däremot föreslår organisationerna, som framgått ovan, att när en kommun beslutat att genomföra en angelägen åtgärd inom ramen för sitt bostadsförsörjningsansvar så ska kommunen till den myndighet som regeringen bestämt inlämna en kopia av detta beslut tillsammans med de framtagna riktlinjerna för bostadsförsörjningen, inklusive analyser av de samhälleliga behov som ligger bakom åtgärden samt marknadens förmåga att tillgodose dessa behov. En sammanställning av gjord utvärdering och uppföljning ska därefter inom skälig tid tillsändas samma myndighet.

⁵⁷ Artikel 14 i rådets förordning (EG) nr 659/1999 av den 22 mars 1999 om tillämpningsföreskrifter för artikel [88] i EG-fördraget (EGT L 83, 27.03.1999, s. 16), procedurförordningen.

⁵⁸ Kommissionens tillkännagivande om Effektivare verkställande av kommissionsbeslut som ålägger medlemsstater att återkräva olagligt och oförenligt statligt stöd, EUT C 272, 15.11.2007 s. 4.

7.13.3 Utredningens överväganden

Utredningen ansåg i betänkandet SOU 2008:38 att det behöver göras en översyn av de svenska reglerna om kontroll av att kommunerna följer statsstödsreglerna i relationerna till sina bostadsaktiebolag och om återkrav av olagligt statsstöd. Utredningen bedömde att det sannolikt behövs ett inhemskt system för kontroll av statsstödsreglernas efterföljd och sanktioner vid bristande efterföljd. Några andra sanktioner än återkrav behövs inte, men utredningen menade att återkravsmöjligheterna är alltför kringskurna i den svenska lagstiftningen för att EG-rättens krav ska anses uppfylla. Vidare ansåg utredningen att det bör övervägas att låta återkrävt olagligt statsstöd tillfalla staten och inte kommunen, om kommunen lämnat statsstödet uppsåtligt eller av grov oaktsamhet. Konkurrensverket bör hantera frågor om kontroll och sanktioner.

Frågan om kontroll och sanktioner av statsstödsreglerna bör enligt utredningen inte regleras isolerat för de kommunala bostadsaktiebolagen. Frågan om ett nytt regelverk om kontroll och sanktioner med generell giltighet för alla politikområden bör i stället ses över i särskild ordning.

7.13.4 Skälen för promemorians bedömning

Åtgärder som kräver någon form av stöd ska anmälas till kommissionen för godkännande om de inte faller inom ramen för de generella reglerna för gruppundantag. Vid genomförandet av bostadsförsörjningsåtgärder ska normalt regelverket kring offentlig upphandling tillämpas. Om allt har hanterats korrekt uppstår således inget statsstöd. Åtgärden är då heller inte notifieringspliktig.

Konkurrensverket utövar tillsyn enligt LOU. Det bedöms inte finnas skäl för att bygga upp ett särskilt system för tillsyn, övervakning och kontroll av åtgärder inom bostadsförsörjningsområdet som hanteras enligt LOU och som i sig inte

innebär statsstöd och därmed inte heller kräver kommissionens godkännande.

Det kan i och för sig tänkas att en kommun kan vilja genomföra en åtgärd eller ett paket av åtgärder och där statsstöd av särskilda skäl är nödvändiga. Uppgifter om alla former av stöd som planeras och som kan bli föremål för prövning av EG-kommissionen ska lämnas till regeringen eller till den myndighet som regeringen bestämmer (6 § tillämpningslagen). Mot denna bakgrund görs i promemorian bedömningen att ett särskilt system för tillsyn, kontroll och sanktioner beträffande åtgärder inom ramen för kommunernas bostadsförsörjningsansvar inte bör införas.

8 Ikraftträdande m.m.

Promemorians förslag: Lagen om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag och lagen om ändring i lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar ska träda i kraft den 1 januari 2011. Vid samma tidpunkt ska lagen (2002:102) om allmännyttiga bostadsföretag och förordningen (2003:348) om skälig utdelning från allmännyttiga bostadsföretag upphöra att gälla.

Bestämmelsen om begränsad vinstutdelning och rapportering av denna till länsstyrelsen enligt 1 och 4 §§ lagen om allmännyttiga bostadsföretag samt förordningen om skälig utdelning från allmännyttiga bostadsföretag bör dock gälla under det räkenskapsår som har inletts före den 1 januari 2011.

Skälen för promemorians förslag: Den föreslagna nya lagen bör träda i kraft så snart det är möjligt, vilket bedöms vara den 1 januari 2011. Vid samma tidpunkt bör lagen om allmännyttiga bostadsföretag och förordningen om skälig utdelning från allmännyttiga bostadsföretag upphöra att gälla. Bestämmelsen om begränsad vinstutdelning och rapportering av denna till länsstyrelsen enligt 1 och 4 §§ lagen om allmännyttiga bostadsföretag samt förordningen om skälig utdelning från allmännyttiga bostadsföretag bör dock gälla under det räkenskapsår som har inletts före den 1 januari 2011. Även privata allmännyttiga bostadsföretag blir därmed skyldiga att tillämpa regler om begränsad vinstutdelning och rapportering under det räkenskapsår som har inletts före den 1 januari 2011.

Lagen om ändring i lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar föreslås också träda i kraft den 1 januari 2011. Inga övergångsbestämmelser behövs med anledning av ändringen i lagen.

9 Konsekvenser

Promemorians bedömning: Förutsättningarna för privata respektive kommunalt ägda bostadsföretag blir helt likvärdiga, vilket främjar en sund konkurrens på bostadshyresmarknaden. Därmed förbättras även förutsättningarna för hyresrätten i sin helhet, till nytta för bostadskonsumenter.

9.1 Statsfinansiella konsekvenser

Förslagen i promemorian har inga statsfinansiella konsekvenser. Samhällsekonomiskt är det på sikt positivt om bostadshyresmarknaden fungerar effektivare.

9.2 Kommunala och kommunalekonomiska konsekvenser

Förslagen medför inga åligganden för kommunerna som innebär nya kostnader. I den mån som bostadsförsörjningsåtgärder mer konsekvent hanteras enligt lagen (2005:1091) om offentlig upphandling kan vissa administrativa merkostnader uppstå. Detta ska dock ställas mot vinsterna som upphandlingsförfarandet medför.

Den föreslagna värdeöverföringsbegränsningen är formellt en skärpning jämfört med reglerna om utdelningsbegränsning enligt lagen (2002:102) om allmännyttiga bostadsföretag, men lämnar samtidigt undantag för medel som används för bostadsförsörj-

ningsändamål samt för nettoöverskott som uppkommit vid avyttring av fastigheter under föregående räkenskapsår. Därmed underlättas för kommunen att genomföra bostadsförsörjningsåtgärder på ett konkurrensneutralt sätt.

I förhållande till den kommunala självstyrelsen är förslagen i princip neutrala.

9.3 Konsekvenser för de kommunala bostadsaktiebolagen och för bostadsmarknaden

Förslagen om marknadsmässiga avkastningskrav innebär att såväl kommunerna som de kommunala bostadsaktiebolagen konsekvent måste beakta hur verksamheten bedrivs. Samtidigt innebär uppnådda avkastningskrav att bolagen kan få en mer solid ekonomisk bas. Värdeöverföringsbegränsningen innebär att alla relationer mellan kommunerna och deras bostadsaktiebolag ska ske öppet och affärsmässigt. Därmed blir förutsättningarna mer lika i förhållande till de privata bolagen. Det viktigaste skyddet för hyresgästerna är i stället ett väl utformat och fungerande bruksvärdessystem för hyresättningen. Kommunerna och bostadsaktiebolagen bör se över vilka ekonomiska relationer som finns mellan dem och säkerställa att de är i enlighet med gällande regler. Bostadsaktiebolagen bör säkerställa att det i redovisningen tillämpas en strikt särredovisning när det gäller ekonomin för olika verksamhetsgrenar i enlighet med lagen (2005:590) om insyn i vissa finansiella förbindelser m.m.

Värdeöverföringsbegränsningen och dess utformning har i sig begränsad betydelse för hyresgästerna i form av påverkan på hyresutvecklingen.

Kommunala bostadsföretag måste konkurrera med andra aktörer om att utföra bostadsförsörjningsåtgärder som kommunen handlar upp, vilket ökar kraven på effektivitet.

För de privata bostadsföretagen innebär förslagen att eventuella otillbörliga fördelar för de kommunala bostadsföretagen undanröjs och att konkurrensen sker på jämlika villkor. Antalet upphandlingar som konkurrensutsätts kan komma att öka. Marknaden kommer därmed att bli mer tillgänglig för privata företag. Detta ger företagen ökade möjligheter att få avsättning för tjänster inom bostadsförsörjningsområdet. Genom ökad konkurrens på upphandlingsmarknaden får företag förbättrade möjligheter att öka sin produktivitetstillväxt. Ökad konkurrens från privata aktörer innebär en press på kommunala bostadsföretag att effektivisera sin verksamhet. Samtidigt innebär tydligare krav på de kommunala bostadsföretagen att konkurrensen intensifieras även för privata aktörer, vilket gagnar även hyresgästerna och bostadssökande. Konsekvenserna bedöms bli desamma för små och stora privata bostadsföretag.

9.4 Konsekvenser för myndigheter och domstolar

Förslagen bedöms ha små konsekvenser för myndigheter och domstolar. Eftersom antalet upphandlingar sannolikt kommer att öka, är det följdriktigt att anta att antalet mål om överprövningar enligt lagen om offentlig upphandling kan komma att öka i allmän förvaltningsdomstol. Ökningen bedöms dock vara marginell.

9.5 Övriga konsekvenser

Förslagen bedöms ha små konsekvenser för befintliga hyresgäster. Redan i dag ställer flertalet kommuner avkastningskrav på sina bostadsföretag. Skillnaden blir att det med promemorians förslag blir tydligt att marknadsmässiga avkastningskrav ska ställas. Företagens verksamhet bedrivs dock med hänsyn till hyressättningssystemet, vilket således sätter ramarna för vilka hyror som kan tas ut. Konkurrensen med andra aktörer på bo-

stadsmarknaden innebär en press även på kommunala bostadsföretag att kontinuerligt effektivisera sin verksamhet.

Förslagen bedöms ha små konsekvenser för integrationspolitiken. De kommunala bostadsföretagen ska, som hittills, sträva efter att hyra ut bostäder till alla som efterfrågar bostäder, oavsett bakgrund. En bättre fungerande hyresbostadsmarknad motverkar dock intresset för ombildning av hyresrätter till bostadsrätter och förbättrar därför på sikt utbudet av hyresbostäder.

Förslagen i denna proposition bedöms inte få några konsekvenser av betydelse för jämställdheten mellan kvinnor och män. Inte heller när det gäller miljön bedöms förslagen få några konsekvenser.

10 Författningskommentar

10.1 Förslag till lag om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag

1 §

Förslaget har behandlats i avsnitt 7.2-7.4.

Lagen är ny. Emellertid motsvarar lagen i stora delar innehållet i bestämmelserna 1–4 §§ lagen (2002:102) om allmännyttiga bostadsföretag, allbolagen. Den nya lagen innehåller dock endast regler för allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag. Tillämpningsområdet medför att det inte finns några regler om privata allmännyttiga bostadsföretag eller regel om godkännande av ett sådant företag i den nya lagen. Dessa företag kan genom befintlig lagstiftning, aktiebolagslagen (2005:551), stiftelselagen (1994:1220) och lagen (2002:93) om kooperativ hyresrätt, fortsätta att bedriva sin verksamhet. Den nya lagen omfattar inte ekonomiska föreningar, eftersom sådana kommunala bostadsföretag inte finns eller har funnits. Inte heller omfattas stiftelser av den nya lagen, eftersom det saknas skäl för bostadsstiftelser som redan bildats av en kommun att tillämpa andra regler än stiftelselagen.

Allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag ska i allmännyttigt syfte utföra uppgifterna i 1 §. Bakgrund och skälen för begreppet har behandlats i 7.4.4. Villkoret i allbolagen att företag ska drivas utan vinstsyfte har tagits bort. Vidare framgår av 2 § att verksamheten ska bedrivas på affärsmässiga grunder.

Utdelningsbegränsningen i allbolagen har tagits bort. I stället införs en begränsning av värdeöverföringar från bolagen, se 3 §.

Ett allmännyttigt kommunalt bostadsaktiebolag ska enligt *första stycket* i sin verksamhet huvudsakligen förvalta fastigheter i vilka bostadslägenheter upplåts med hyresrätt. Detta hindrar dock inte att det i ett allmännyttigt fastighetsbestånd ingår en mindre andel lokaler. Med mindre andel avses att lokalbeståndet inte får bli så stort att det inkräktar på den primära uppgiften, dvs. att förvalta hyresfastigheter i vilka bostadslägenheter upplåts (prop. 2001/02:58 s. 61). Denna verksamhet har samma innebörd som i 1 § första stycket 2 allbolagen.

Vidare ska i allmännyttigt syfte bostadsförsörjningen främjas. Med detta avses att erbjuda bostäder till alla kommuninvånare och tillgodose olika bostadsbehov som invånarna i kommunen har. I uppgiften ingår bl.a. att bygga hyresbostäder. Bakgrunden och skälen för bestämmelsen har behandlats i avsnitt 7.4.4. och 7.10.4.

Bolaget ska även i allmännyttigt syfte erbjuda hyresgästerna möjlighet till boendeinflytande och inflytande i bolaget. Bakgrunden och skälen till bestämmelsen har behandlats i avsnitt 7.4.4. Med boendeinflytande avses inflytande över den egna lägenheten, t.ex. att bolaget för en kontinuerlig dialog med hyresgästerna i frågor om hur tryggheten i boendet i hyresrätt kan utvecklas. Ett exempel på inflytande över bostadsaktiebolaget kan vara att hyresgästerna ges möjlighet att nominera viss andel av ledamöterna i bolagets styrelse (prop. 2001/02:58 s. 62). Bestämmelsen har ändrats jämfört med tidigare bestämmelse, 3 § allbolagen på så sätt att paragrafen omfattar endast kommunala bostadsaktiebolag och att bolagen har en skyldighet att erbjuda hyresgästerna möjlighet till boendeinflytande och inflytande i bolaget.

I *andra stycket* anges vad som avses med bestämmande inflytande. Begreppet har samma innebörd som i 2 § allbolagen vad avser aktiebolag (prop. 2001/02:58 s. 62). Bakgrunden och skälen till bestämmelsen har behandlats i avsnitt 7.4.4. Eftersom tillämpningsområdet är endast kommunala bostadsaktiebolag har

av den anledningen ändringar gjorts. Med bestämmande inflytande avses att kommunen eller flera kommuner gemensamt, även om ingen enskild kommun är dominerande ägare, äger aktier i ett aktiebolag med mer än hälften av samtliga röster i bolaget. Kommunen eller kommunerna måste med äganderätt inneha aktier och dessa måste vara förenad med mer än hälften av rösterna. Att kommunen eller kommunerna innehar aktiemajoritet med panträtt eller genom t.ex. ett konsortialavtal försäkrat sig om rätten att få förfoga över mer än hälften av samtliga röster, grundar inte ett sådant inflytande som avses i bestämmelsen. Vidare får kommunen eller kommunerna inte ha avtalat bort rätten att förfoga över hälften eller mer än hälften av samtliga röster.

I *tredje stycket* anges att även det bestämmande inflytande som utövas indirekt vid koncernförhållande omfattas. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 7.4.4.

2 §

Bakgrunden och skälen för paragrafen har behandlats i avsnitt 7.5.

När det allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolaget verkar på en marknad med andra aktörer, ska bolaget i sin verksamhet, enligt *första stycket*, agera på affärsmässiga grunder. Detta innebär att verksamheten ska bedrivas på sådant sätt att marknadsmässiga avkastningskrav ställs på bolaget. Bestämmelsen utgör således ett undantag från självkostnadsprincipen och förbudet mot vinstsyfte i kommunallagen (8 kap. 3 c § och 2 kap. 7 § kommunallagen [1991:900], KL). Kommunala bostadsaktiebolag ska verkar som normala, långsiktiga aktörer på bostads- och hyresmarknaderna. De kommunala bostadsaktiebolagen ska inte er hålla villkor som gynnar dem ekonomiskt i förhållande till privata konkurrenter, t.ex. kommunala garantier utan att marknadsmässig avgift tas ut eller avstående från marknadsmässiga avkastningskrav. Om ett kommunalt bostadsaktiebolag tar emot stöd från det allmänna i den mening som avses i artikel 87.1. i EG-fördraget, ska detta hanteras i enlighet med reglerna i för-

draget. Med statligt stöd avses stöd som kommer från offentliga medel bl.a. stat, kommuner, landsting, offentligt ägda bolag eller stiftelser, eller privata bolag som hanterar offentliga medel. Med offentligt stöd räknas alla insatser av ekonomisk art som innebär fördelar för enskilda företag eller branscher. Stödet ska på något sätt gynna eller ge en ekonomisk fördel för ett företag, dvs. ett organ som bedriver någon form av ekonomisk aktivitet. Med begreppet ekonomisk aktivitet avses köp och försäljning av varor eller tjänster på en marknad. Detta innebär att även icke-vinstdrivande företag eller ideella föreningar omfattas av statsstödsreglerna om de bedriver någon form av ekonomisk aktivitet, där det finns kommersiella konkurrenter. Både offentlig och privat sektor är att anses som företag när de utövar ekonomisk aktivitet. Begreppet affärsmässighet avser det övergripande förhållningssätt som ett icke subventionerat företag på en marknad in- tar för investeringar i sin dagliga drift och i relationen till andra aktörer. Det centrala perspektivet för ett affärsmässigt företag är företagets bästa. Det är viktigt att företaget har ett ordentligt underlag och dokumentation inför varje beslut för att visa att det i sammanhanget inte förekommer någon form av otillåtet stats- stöd och även visa varför en viss åtgärd anses affärsmässig. Det gäller både för investeringar och åtgärder i den löpande driften. Relationerna mellan kommunen och dess bostadsföretag måste vara affärsmässiga och deras respektive ekonomi hållas åtskilda (se avsnitt 7.5, 7.6 och 7.9).

Under vissa förhållanden, vilka anges i *andra stycket*, hindrar inte kravet på affärsmässiga grunder att stöd lämnas i enlighet med EG:s statsstödsregler. Bakgrunden och skälen för bestämmelsen har behandlats i avsnitt 6.1 och 7.7. En kommun får ge stöd till sitt aktiebolag om stödet godkänts av kommissionen i det enskilda fallet, om stödet uppfyller de s.k. de minimis-krite- rierna eller förutsättningarna enligt ett s.k. gruppundantag före- ligger. Undantag enligt de minimis-reglerna innebär att stöd av mindre betydelse som inte överstiger 200 000 euro per stöd- mottagare under en treårsperiod under vissa förutsättningar kan godtas utan att anmälas till kommissionen. Enligt gruppundan-

tagen är stöd under vissa förhållanden undantagna från anmälningsskyldigheten. Vidare får "nödvändig" ersättning lämnas för en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse och omfattas då inte av statsstödsreglerna och behöver inte förhandsanmälans till kommissionen under förutsättning att vissa villkor är uppfyllda.

3 §

Paragrafen reglerar kommunala bostadsaktiebolags värdeöverföringar på tillskjutet kapital. Bakgrunden och skälen för paragrafen har behandlats i avsnitt 7.10. Begreppet värdeöverföring definieras i 17 kap. 1 § aktiebolagslagen (2005:551), ABL (prop. 2004/05:85 s. 747 ff). En regel om begränsad utdelning finns i allbolagen. Med utdelning avses utbetalning till ägaren av vinstmedel. Normal årsränta på av ägaren direkt tillskjutet kapital är tillåten. En avkastning överstigande denna nivå anses inte förenligt med kravet att företaget arbetar utan vinstsyfte. Den högst tillåtna utdelningen baseras på den del av aktiekapitalet som ägaren tillskjutit kontant, dvs. med undantag för apportegendom och kapital som tillkommit genom fondemission (prop. 2001/02:58 s. 21 f).

Första stycket är en beräkningsregel för hur högsta beloppet för värdeöverföringar i ett kommunalt bostadsaktiebolag ska räknas ut. Utgångspunkten är det belopp som aktieägaren sammanlagt har tillskjutit till bolaget som betalning för aktier. I detta belopp ingår aktiekapitalet, till den del det består av tillskott från aktieägarna. Medel som har tillförts genom betalning av aktier till överkurs ska också räknas med. Med tillskjutet kapital avses såväl kontanta medel som apportegendom. Kapitalet kan ha tillskjutits både vid bolagets bildande och under dess bestånd, t.ex. vid en nyemission. Även tillskott genom kvittning ska räknas med i underlaget, om förutsättningarna för kvittning har förelegat enligt lagens övriga bestämmelser. Underlaget påverkas också av konvertering av konvertibler och av aktieteckning med stöd av teckningsoptioner. Ökning av aktiekapitalet som har skett genom fondemission ska däremot inte beaktas. Detta beror på att en fondemission sker utan tillskott från aktie-

ägarna. Inte heller en ökning av aktiekapitalet som har skett genom att uppskrivningsfonden har tagits i anspråk får räknas med, eftersom något tillskott inte har skett (jfr 4 kap. 7 § första stycket årsredovisningslagen [1995:1554]) och prop. 2004/05:178 s. 63).

Summan av tillskjutet kapital ska multipliceras med den genomsnittliga statslåneräntan plus en procentenhet. Statslåneräntan fastställs av Riksgäldskontoret. Utrymmet för värdeöverföringar ska prövas med utgångspunkt i det belopp som var tillgängligt för värdeöverföring enligt den balansräkning som fastställdes vid årsstämman. Det är inte tillåtet att ta i anspråk överskott i bolagets verksamhet som har upparbetats under löpande verksamhetsår. Det är inte heller tillåtet att ta i anspråk överskott från ett avslutat räkenskapsår innan det föreligger en fastställd balansräkning (jfr 17 kap. 4 § ABL och prop. 2004/05:85 s. 753). Genom beräkningsregeln får bolaget fram det belopp som är disponibelt för värdeöverföringar från bolaget.

I *andra stycket* anges ett tak för värdeöverföringar, en takregel. Bakgrunden och skälen för denna regel har behandlats i avsnitt 7.10. Under ett räkenskapsår får värdeöverföringarna inte överstiga hälften av bolagets resultat för föregående räkenskapsår. Syftet med paragrafen är att förbättra de kommunala bostadsaktiebolagens ekonomiska förutsättningar genom att en större andel av rörelseresultatet kan stanna kvar i företaget. En regel om begränsad värdeöverföring innebär inte att något inslag av stöd uppkommer, eftersom bolagen åläggs normala avkastningskrav. Från regeln om begränsad värdeöverföring finns flera undantag, se 4 och 5 §§.

4 §

Paragrafen är ett undantag från regeln om begränsad värdeöverföring, 3 § *andra stycket*. Bakgrunden och skälen för paragrafen har behandlats i avsnitt 7.10. Värdeöverföringar får ske, oberoende av takregeln, från det allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolaget till kommunen eller till annat bolag i koncernen under förutsättning att de ska användas för åtgärder en-

ligt 2 § lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar, bostadsförsörjningslagen. Syftet med bestämmelsen är att kommunen inte ska hindras att använda medel från bostadsaktiebolaget för åtgärder för att främja integration och social sammanhållning eller åtgärder för att tillgodose bostadsbehovet för personer som kommunen har ett särskilt ansvar för. Kommunen kan på så sätt finansiera uppräknade åtgärder som den vill genomföra i egen regi eller få genomförd, efter upphandling. Genom att kommunen kan föra över medel från bostadsaktiebolaget för endast sådana åtgärder enligt 2 § bostadsförsörjningslagen, används medel från bostadsaktiebolaget i allmännyttigt syfte.

5 §

Bakgrunden och skälen för paragrafen har behandlats i avsnitt 7.10.

Paragrafen är ett undantag från regeln om begränsad värdeöverföring, 3 § andra stycket. Värdeöverföring i form av utdelning av nettoöverskott som uppkommit vid avyttring av fastigheter under föregående räkenskapsår, får delas ut oberoende av begränsningsregeln. Med överskott avses skillnaden mellan en fastighets försäljningspris och dess bokförda värde med tillägg för försäljningskostnader. Anledningen till undantag vid avyttring är att bostadsaktiebolagen ska ha möjlighet att anpassa sitt bestånd dels efter hur efterfrågan på hyreslägenhet förändras, t.ex. på grund av minskat befolkningsunderlag, dels efter kommunens bedömning av bostadsaktiebolagens roll på den lokala bostadsmarknaden. En värdeöverföring på grund av avyttring av fastighetsbeståndet ska inte inräknas i den sammanlagda värdeöverföringen enligt takregeln, utan får ske oberoende av de begränsningar som anges i 3 § andra stycket.

Emellertid finns i *andra stycket* ett tak för hur mycket som får föras över från bolaget på grund av avyttring av fastighetsbeståndet. Endast 50 procent av nettoöverskottet som uppkommit vid avyttring av fastigheter under föregående räkenskapsår får föras över från bolaget. Syftet är att inte behandla överskott från av-

yttringar av fastigheter mer gynnsamt än övriga värdeöverföringar.

Värdeöverföring av nettoöverskott på grund av avyttring av fastighet i det kommunala bostadsaktiebolaget är ett ärende av större vikt enligt 3 kap. 9 § KL och ska beslutas av kommunfullmäktige innan bolaget kan besluta om sådan värdeöverföring.

Bolagsstämmans beslut om vinstutdelning fattas genom enkel majoritet (7 kap. 40 § ABL). Högre eller lägre majoritetskrav kan dock skrivas in i bolagsordningen. Om flera kommuner gemensamt äger ett bostadsaktiebolag kan således fullmäktigebeslut i de kommuner som utgör majoriteten i bostadsaktiebolaget fatta beslut om värdeöverföringar av nettoöverskott som uppkommit vid fastighetsförsäljning oavsett hur kommunfullmäktige i de kommuner som utgör minoriteten beslutar i frågan. Vill bolagets ägare att beslut av kommunfullmäktige i samtliga ägarkommuner fordras, behöver villkoret skrivas in i bolagsordningen.

6 §

Paragrafen innebär att allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag skriftligen varje år ska lämna uppgift om gjorda värdeöverföringar och hur de beräknats till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Skälen för paragrafen har behandlats i avsnitt 7.10. Syftet med rapporteringen är att följa hur bestämmelserna efterlevs. Paragrafen motsvarar i stora delar innehållet i 4 § allbolagen, men är tillämplig endast såvitt gäller allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag.

10.2 Förslag till lag om ändring i lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar

1 §

Bakgrunden och skälen till paragrafen har behandlats i avsnitt 4. Paragrafen har bearbetats redaktionellt, men är inte avsedd att innebära någon förändring i sak jämfört med tidigare bestämmelse (prop. 2000/01:26 s. 50 och prop. 2001/02:58 s. 67).

2 §

Paragrafen är ny. Bakgrunden och skälen för paragrafen har behandlats i avsnitt 7.2.

Åtgärder som främjar integration och social sammanhållning eller tillgodoser bostadsbehovet för personer som kommuner har ett särskilt ansvar för, dvs. åtgärder för personer som har en svag ställning på bostadsmarknaden, har lyfts fram genom denna bestämmelse, eftersom det inte är uppenbart att åtgärderna omfattas av 1 § bostadsförsörjningslagen. Dessa åtgärder som kommunen har ett övergripande ansvar för kan kommunen, i egen regi eller genom att uppdra åt sitt eget bostadsaktiebolag eller uppdra åt andra aktörer, genomföra. Om en åtgärd inte sker i egen regi bör kommunen upphandla enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling för att därefter besluta om vem som får i uppdrag att genomföra åtgärden.

Främja integration och social sammanhållning omfattar åtgärder i befintliga områden för att stärka sammanhållningen bland de boende, öka hyresgästernas ansvar, delaktighet och inflytande. Exempel på sådan verksamhet är självförvaltning i Holma i Malmö, skapandet av lokala bostadsföretag med hyresgästrepresentation i Göteborg (Gårdstensbostäder och Hjällbo-Bostaden) respektive i Hovsjö i Södertälje (Telge Hovsjö).

Tillgodose bostadsbehovet för personer som kommunen har ett särskilt ansvar för omfattar åtgärder såsom uppförande av äldreboenden och gruppboheter, men även studentbostäder. Personer som kommunen har ett särskilt ansvar för, framgår bl.a. socialtjänstlagen (2001:453) och lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade. Med särskilt ansvar bör därutöver även förstås personer som på grund av olika omständigheter behöver det allmänna hjälp att komma in på, stanna kvar på, eller komma tillbaka till den ordinarie bostadsmarknaden.

3 §

Paragrafen motsvarar 2 § lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar. Bestämmelsen har bearbetats redaktionellt, men är inte avsedd att innebära någon förändring i sak jämfört med tidigare bestämmelse.

4 §

Paragrafen motsvarar 5 § lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar. Bestämmelsen har bearbetats redaktionellt, men är inte avsedd att innebära någon förändring i sak jämfört med tidigare bestämmelse.

5 §

Paragrafen motsvarar 3 § lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar. Bestämmelsen har bearbetats redaktionellt, men är inte avsedd att innebära någon förändring i sak jämfört med tidigare bestämmelse.

6 §

Paragrafen motsvarar 4 § lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar. Bestämmelsen har bearbetats redaktionellt, men är inte avsedd att innebära någon förändring i sak jämfört med tidigare bestämmelse.