

Regeringens proposition

2009/10:185



Allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag och
reformerade hyressättningsregler

Prop.
2009/10:185

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 25 mars 2010

Maud Olofsson

Mats Odell
(Finansdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås en ny lag om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag. Ett kommunalt bostadsaktiebolag ska i allmännyttigt syfte 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 enligt affärsmässiga principer och åläggas marknadsmässiga avkastningskrav, vilket innebär ett avsteg från självkostnadsprincipen och förbudet mot att driva företag i vinstsyfte i kommunallagen (1991:900). I de fall en kommun väljer att inte utföra en bostadsförsörjningsåtgärd i egen regi ska uppdraget att utföra åtgärden lämnas med iakttagande av bestämmelserna i lagen (2007:1091) om offentlig upphandling.

En begränsning av värdeöverföringar från allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag föreslås. Kommunen ska ha rätt till viss ersättning på tillskjutet kapital. Värdeöverföringar får emellertid inte överstiga hälften av det föregående verksamhetsårets vinst. Begränsningen av värdeöverföringar gäller inte för åtgärder inom ramen för kommunens bostadsförsörjningsansvar som främjar integration och social sammanhållning eller tillgodoser bostadsbehovet för personer för vilka kommunen har ett särskilt ansvar. Begränsningen gäller inte heller för överskott från fastighetsförsäljningar som uppkommit under föregående räkenskapsår. Högst hälften av sådant överskott får delas ut utan andra begränsningar än att överföringen ska ha föregåtts av ett beslut av kommunfullmäktige. Begränsningen gäller inte heller för värdeöverföringar mellan allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag inom samma koncern.

De allmännyttiga kommunala bostadsföretagens hyresnormerande roll föreslås ersättas med en normerande roll för kollektivt förhandlade hyror. Det införs en skyddsregel mot att kraftiga hyreshöjningar får ett för snabbt genomslag. Skyddsregeln innebär att om den hyra som är att anse som skälig vid en hyresprövning är väsentligt högre än den tidigare hyran i hyresförhållandet, ska hyresnämnden, om inte särskilda skäl talar emot det, bestämma att hyra ska betalas med lägre belopp under en skälig tid.

I hyresförhandlingslagen (1978:304) klargörs att den s.k. likhetsprincipen inte hindrar att skyddsregeln tillämpas när hyran bestäms i en förhandlingsöverenskommelse.

Den nya lagen och lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2011.

1	Förslag till riksdagsbeslut	5
2	Lagtext	6
2.1	Förslag till lag om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag	6
2.2	Förslag till lag om ändring i jordabalken	8
2.3	Förslag till lag om ändring i hyresförhandlingslagen (1978:304)	11
3	Ärendet och dess beredning	12
4	Nuvarande reglering	12
4.1	Kommunernas bostadsförsörjningsansvar	12
4.2	EU-rätten	14
4.2.1	Konkurrensrätten och statsstödsfrågor	14
4.2.2	Kommissionens beslut och anvisningar	16
4.2.3	Avgörande av EU:s tribunal	17
4.3	Specialreglerad kommunal näringsverksamhet	18
4.4	Regleringen om allmännyttiga och kommunala bostadsföretag	19
4.5	Värdeöverföring och särskild vinstutdelningsbegränsning i aktiebolagslagen	20
4.6	Hyressättningsregler	22
5	Behovet av en reform	24
6	Kommunernas bostadsförsörjningsansvar	26
6.1	Bostadsförsörjningen och tjänster av allmänt ekonomiskt intresse	26
6.2	Offentlig upphandling och ersättning för bostadsförsörjningsåtgärder	29
6.3	Behovsanalyser	32
7	Allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag	34
7.1	Bakgrund	34
7.2	En ny lag om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag	35
7.3	Kommunala bostadsaktiebolag med ett allmännyttigt syfte	39
7.4	Affärsmässiga villkor	43
7.5	Begränsad värdeöverföring	51
7.5.1	Tillåten värdeöverföring – beräkning och tak	54
7.5.2	Undantag	56
7.6	Bostadsföretag i kris på svaga bostadsmarknader	61
8	Nya hyressättningsregler	63
8.1	Kollektivt förhandlade hyror ska vara normerande	63
8.2	Faktorerna för bruksvärdesprövningen	66
8.3	Ett skydd mot kraftiga och snabba hyreshöjningar	68
9	Uppföljning, utvärdering och tillsyn	75

9.1	Uppföljning av förslagets effekter på bostadsmarknaden.....	75
9.2	Uppföljning och tillsyn av kommunernas bostadsförsörjningsansvar och statsstödsreglerna	76
9.3	Uppföljning och utvärdering av värdeöverföringar.....	78
10	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	79
11	Konsekvenser.....	80
12	Författningskommentar.....	83
12.1	Förslaget till lag om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag	83
12.2	Förslaget till lag om ändring i jordabalken	90
12.3	Förslaget till lag om ändring i hyresförhandlingslagen (1978:304).....	94
Bilaga 1	Sammanfattning av betänkandet EU, allmännyttan och hyrorna (SOU 2008:38)	96
Bilaga 2	Lagförslagen i betänkandet EU, allmännyttan och hyrorna (SOU 2008:38).....	104
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna avseende betänkandet EU, allmännyttan och hyrorna (SOU 2008:38).....	117
Bilaga 4	Sammanfattning av departementspromemorian Allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag – överväganden och förslag (Ds 2009:60).....	119
Bilaga 5	Författningsförslag i departementspromemorian Allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag – överväganden och förslag (Ds 2009:60).....	121
Bilaga 6	Förteckning över remissinstanserna avseende departementspromemorian Allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag – överväganden och förslag (Ds 2009:60).....	126
Bilaga 7	Lagförslaget i Justitiedepartementets promemoria Förslag till ny skyddsregel i hyreslagen	127
Bilaga 8	Förteckning över deltagarna vid Justitiedepartementets möte den 14 januari 2010 om promemorian Förslag till en ny skyddsregel i hyreslagen.....	128
Bilaga 9	Lagrådsremissens lagförslag.....	129
Bilaga 10	Lagrådets yttrande	135
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 25 mars 2010.....	138

1 Förlag till riksdagsbeſlut

Prop. 2009/10:185

Regeringen förelår att riksdagen antar regeringens förlag till

1. lag om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag,
2. lag om ändring i jordabalken, och
3. lag om ändring i hyresförhandlingslagen (1978:304).

Regeringen har följande förslag till lagtext.

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

1. i sin verksamhet huvudsakligen förvaltar fastigheter i vilka bostadslägenheter upplåts med hyresrätt,

2. främjar bostadsförsörjningen i den eller de kommuner som är ägare till bolaget, och

3. erbjuder hyresgästerna möjlighet till boendeinflytande och inflytande i bolaget.

Med bestämmande inflytande 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 inflytande som utövas av ett bolag över vilket en kommun eller flera kommuner har ett bestämmande inflytande ska anses utövat av kommunen eller flera kommuner gemensamt.

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

Första stycket hindrar inte att det lämnas sådant stöd till ett allmännyttigt kommunalt bostadsaktiebolag som

1. har godkänts av Europeiska kommissionen, eller

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

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

Värdeöverföringar

3 § Ett allmännyttigt kommunalt bostadsaktiebolags värdeöverföringar får under ett räkenskapsår inte överstiga ett belopp som motsvarar räntan på det kapital som kommunen eller kommunerna vid föregående räkenskapsårs utgång har skjutit till i bolaget som betalning för aktier.

Räntesatsen ska därvid utgöras av den genomsnittliga statslåneräntan under föregående räkenskapsår med tillägg av en procentenhet. Prop. 2009/10:185

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

4 § Begränsningen av värdeöverföringar i 3 § gäller inte för överföring av sådant nettoöverskott som uppkommit vid avyttring av fastigheter under föregående räkenskapsår. Med nettoöverskott 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.

5 § Begränsningen av värdeöverföringar i 3 § gäller inte för överföring av överskott som uppkommit under föregående räkenskapsår

1. om överskottet används för sådana åtgärder inom ramen för kommunens bostadsförsörjningsansvar som främjar integration och social sammanhållning eller som tillgodoser bostadsbehovet för personer för vilka kommunen har ett särskilt ansvar, eller

2. om värdeöverföringen görs mellan allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag inom samma koncern.

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 har 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 fortfarande för begränsad vinstutdelning och rapportering av sådan utdelning som avses i 1 kap. 1 och 4 §§ den lagen under det räkenskapsår som har inletts före ikraftträdandet.

Härigenom föreskrivs att 12 kap. 55 och 55 e §§ jordabalken¹ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

12 kap.

55 §²

Om hyresvärden och hyresgästen tvistar om hyrans storlek, *skall* hyran fastställas till skäligt belopp. Hyran är härvid inte att anse som skälig, om den är påtagligt högre än hyran för lägenheter som med hänsyn till bruksvärdet är likvärdiga.

Vid prövning enligt första stycket *skall* främst beaktas hyran för lägenheter i hus som ägs och förvaltas av sådana kommunala bostadsföretag som avses i 1 kap. 2 § lagen (2002:102) om allmännyttiga bostadsföretag. Om en jämförelse inte kan ske med lägenheter på orten, får i stället beaktas hyran för lägenheter på en annan ort med jämförbart hyresläge och i övrigt likartade förhållanden på hyresmarknaden.

Vid en prövning enligt första stycket får den hyra för en lägenhet som *skall* anses som skälig enligt 55 c § inte beaktas.

Vid en prövning enligt första stycket *skall* även *bestämmelserna* i 55 a–55 c §§ iakttas.

Om hyresvärden och hyresgästen tvistar om hyrans storlek, *ska* hyran fastställas till skäligt belopp. Hyran är härvid inte att anse som skälig, om den är påtagligt högre än hyran för lägenheter som med hänsyn till bruksvärdet är likvärdiga.

Vid prövning enligt första stycket *ska* främst beaktas *sådan* hyra för lägenheter som *har bestämts i förhandlingsöverenskommelser enligt hyresförhandlingslagen (1978:304)*. Om en jämförelse inte kan ske med lägenheter på orten, får i stället beaktas hyran för lägenheter på en annan ort med jämförbart hyresläge och i övrigt likartade förhållanden på hyresmarknaden.

Vid en prövning enligt första stycket får den hyra för en lägenhet som *ska* anses som skälig enligt 55 c § inte beaktas.

Vid en prövning enligt första stycket *ska* även 55 a–55 c §§ iakttas.

Om den hyra som är att anse som skälig vid en prövning enligt första stycket är väsentligt högre än den tidigare hyran i hyresförhållandet, ska hyresnämnden, om hyresgästen begär det och inte särskilda skäl talar emot det, bestämma att hyra ska betalas med lägre belopp under en skälig tid. Detta gäller inte om hyran

¹ Balken omtryckt 1971:1209, 12 kap. omtryckt 1984:694.

² Senaste lydelse 2006:408.

Om en förhandlingsklausul i ett hyresavtal har slopats och det ingår förhandlingersättning i hyran enligt 20 § hyresförhandlingslagen (1978:304), har hyresgästen trots *bestämmelserna* i första, andra och fjärde styckena rätt att få hyran sänkt med ett belopp som motsvarar ersättningen.

Om tvisten gäller något annat villkor än hyran, *skall* villkor som hyresvärden eller hyresgästen har ställt upp gälla i den mån det är skäligt med hänsyn till hyresavtalets innehåll, omständigheterna vid avtalets tillkomst, senare inträffade förhållanden och omständigheterna i övrigt. Hyrestiden *skall* vara obestämd, om inte bestämd hyrestid av särskild anledning är lämpligare.

Om hyresvärden och hyresgästen kommer överens om villkoren för fortsatt uthyrning i en tvist enligt första eller *sjätte* stycket, gäller de överenskomna villkoren, oavsett vad som föreskrivs i nämnda stycken, i den mån inte annat följer av bestämmelserna i övrigt i denna balk.

bestäms enligt 55 c §.

Om en förhandlingsklausul i ett hyresavtal har slopats och det ingår förhandlingersättning i hyran enligt 20 § hyresförhandlingslagen, har hyresgästen trots första, andra och fjärde styckena rätt att få hyran sänkt med ett belopp som motsvarar ersättningen.

Om tvisten gäller något annat villkor än hyran, *ska* villkor som hyresvärden eller hyresgästen har ställt upp gälla i den mån det är skäligt med hänsyn till hyresavtalets innehåll, omständigheterna vid avtalets tillkomst, senare inträffade förhållanden och omständigheterna i övrigt. Hyrestiden *ska* vara obestämd, om inte bestämd hyrestid av särskild anledning är lämpligare.

Om hyresvärden och hyresgästen kommer överens om villkoren för fortsatt uthyrning i en tvist enligt första eller *sjunde* stycket, gäller de överenskomna villkoren, oavsett vad som föreskrivs i nämnda stycken, i den mån inte annat följer av bestämmelserna i övrigt i denna balk.

55 e §³

Denna paragraf gäller vid upplåtelse av möblerat eller omöblerat rum och vid upplåtelse i andra hand av annan bostadslägenhet. Paragrafen gäller dock inte upplåtelser för fritidsändamål.

Om hyresvärden har tagit emot en hyra som inte är skälig enligt 55 § första–tredje styckena och 55 c §, ska hyresnämnden på ansökan av hyresgästen besluta att hyresvärden ska betala tillbaka vad han eller hon har tagit emot utöver skäligt belopp tillsammans med ränta. Räntan beräknas enligt 5 § räntelagen (1975:635) från dagen då hyresvärden tog emot beloppet till dess att återbetalningsskyldig-

Om hyresvärden har tagit emot en hyra som inte är skälig enligt 55 § första–tredje styckena och 55 c §, ska hyresnämnden på ansökan av hyresgästen besluta att hyresvärden ska betala tillbaka vad han eller hon har tagit emot utöver skäligt belopp tillsammans med ränta. *Vid bedömningen av om den mottagna hyran är skälig ska hyresnämnden även beakta sådan nedsättning av hyresvärdens egen*

³ Senaste lydelse 2008:1074.

heten blivit slutligt bestämd genom beslut som vunnit laga kraft och enligt 6 § räntelagen för tiden därefter. Ett beslut om återbetalning av hyra får inte avse längre tid tillbaka än ett år före dagen för ansökan.

I ett ärende om återbetalning enligt andra stycket ska hyresnämnden, om hyresgästen begär det, också fastställa hyran för den fortsatta uthyrningen från och med dagen för ansökan. Vid denna prövning tillämpas 55 § första–tredje styckena och 55 c §. Beslut om ändring av hyresvillkoren anses som avtal om villkor för fortsatt uthyrning. När det finns skäl till det, får hyresnämnden bestämma att beslutet ska gälla omedelbart. Om hyran höjs eller sänks retroaktivt tillämpas 55 d § femte–åttonde styckena.

För att hyresnämnden ska kunna pröva en ansökan enligt andra stycket ska ansökan ha kommit in till hyresnämnden inom tre månader från det att hyresgästen lämnade lägenheten.

hyra som har skett med tillämpning av 55 § femte stycket. Räntan beräknas enligt 5 § räntelagen (1975:635) från dagen då hyresvärden tog emot beloppet till dess att återbetalningsskyldigheten blivit slutligt bestämd genom beslut som vunnit laga kraft och enligt 6 § räntelagen för tiden därefter. Ett beslut om återbetalning av hyra får inte avse längre tid tillbaka än ett år före dagen för ansökan.

I ett ärende om återbetalning enligt andra stycket ska hyresnämnden, om hyresgästen begär det, också fastställa hyran för den fortsatta uthyrningen från och med dagen för ansökan. Vid denna prövning tillämpas 55 § första–tredje styckena och 55 c §. *Vid prövningen ska hyresnämnden även beakta sådan nedsättning av hyresvärdens egen hyra som har skett med tillämpning av 55 § femte stycket.* Beslut om ändring av hyresvillkoren anses som avtal om villkor för fortsatt uthyrning. När det finns skäl till det, får hyresnämnden bestämma att beslutet ska gälla omedelbart. Om hyran höjs eller sänks retroaktivt, tillämpas 55 d § femte–åttonde styckena.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2011.
 2. Hyrestsvister enligt 12 kap. 55 § som har inletts hos hyresnämnden före ikraftträdandet prövas enligt äldre bestämmelser.

Härigenom föreskrivs att 21 § hyresförhandlingslagen (1978:304) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

21 §¹

I en förhandlingsöverenskommelse om hyra *skall* samma hyra bestämmas för sådana lägenheter som är lika stora och som omfattas av samma förhandlingsordning, om det inte med hänsyn till vad som är känt om lägenheternas beskaffenhet och övriga omständigheter kan anses vara skillnad mellan dem i fråga om bruksvärdet. Detta gäller dock inte om hyran bestäms enligt 12 kap. 55 c § jordabalken.

Bestämmelsen i första stycket hindrar inte att det i en förhandlingsöverenskommelse *bestäms* att hyresgäster som deltar i ett för samtliga berörda hyresgäster öppet system för självförvaltning *skall* ha rätt till avdrag på den ordinarie hyran. Avdraget får dock inte vara större än vad som föranleds av självförvaltningens omfattning.

I en förhandlingsöverenskommelse om hyra *ska* samma hyra bestämmas för sådana lägenheter som är lika stora och som omfattas av samma förhandlingsordning, om det inte med hänsyn till vad som är känt om lägenheternas beskaffenhet och övriga omständigheter kan anses vara skillnad mellan dem i fråga om bruksvärdet. Detta gäller dock inte om hyran bestäms enligt 12 kap. 55 c § jordabalken.

Första stycket hindrar inte att det i en förhandlingsöverenskommelse, *på de grunder som anges i 12 kap. 55 § femte stycket jordabalken, bestäms att hyra ska betalas med lägre belopp under skälig tid eller* att hyresgäster som deltar i ett för samtliga berörda hyresgäster öppet system för självförvaltning *ska* ha rätt till avdrag på den ordinarie hyran. *Detta avdrag* får dock inte vara större än vad som föranleds av självförvaltningens omfattning.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2011.

¹ Senaste lydelse 2006:409.

Hösten 2005 fick en särskild utredare i uppdrag att se över allmännyttans villkor och förutsättningar (dir. 2005:116). Utredningen antog namnet Utredningen om allmännyttans villkor (M 2005:04). I februari 2007 återkallades en mindre del av uppdraget (dir. 2007:18) och i maj samma år beslutades vissa preciseringar av uppdraget (dir. 2007:73).

Utredningen har redovisat sitt uppdrag i betänkandet EU, allmännyttan och hyrorna (SOU 2008:38). En sammanfattning av utredningens förslag finns i *bilaga 1*. Betänkandets lagförslag finns i *bilaga 2*. Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissyttrandena och en sammanställning finns tillgängliga i ärendet (dnr Fi2008/2861).

För att komplettera beredningsunderlaget har inom Regeringskansliet (Finansdepartementet respektive Justitiedepartementet) en departementspromemoria och en promemoria utarbetats.

Finansdepartementets departementspromemoria Allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag – översväganden och förslag (Ds 2009:60) har remissbehandlats. En sammanfattning av departementspromemorian finns i *bilaga 4* och dess lagförslag i *bilaga 5*. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 6*. Remissyttrandena och en sammanställning finns tillgängliga i ärendet (dnr Fi2009/7196).

När det gäller de hyresrättsliga delarna har i december 2009 inom Justitiedepartementet utarbetats en promemoria med förslag till en ny skyddsregel i hyreslagen (dnr Ju2009/10489/L1). Promemorian har diskuterats vid ett remissmöte den 14 januari 2010. Promemorians lagförslag finns i *bilaga 7*. En förteckning över deltagarna vid mötet finns i *bilaga 8*. Promemorian, minnesanteckningar från mötet och de skriftliga synpunkter som inkommit efter mötet finns tillgängliga i ärendet.

Lagrådet

Regeringen beslutade den 18 februari 2010 att inhämta Lagrådets yttrande över de lagförslag som finns i *bilaga 9*.

Lagrådets yttrande finns i *bilaga 10*. Regeringen har i allt väsentligt följt Lagrådets förslag. Lagrådets synpunkter behandlas i författningskommentaren. I förhållande till lagrådsremissen har vissa språkliga och redaktionella ändringar gjorts.

4 Nuvarande reglering

4.1 Kommunernas bostadsförsörjningsansvar

Kommunernas ansvar för bostadsförsörjningen har vuxit fram under efterkrigstiden i ett samspel med staten. Enligt 1 kap. 2 § andra stycket regeringsformen åligger det det allmänna att särskilt trygga rätten till bl.a. bostad. Fram till 1993 fanns i dåvarande lagen (1947:523) om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande m.m. bestämmelser

om bostadsförsörjningsplanering och anordnade av bostadsförmedling, men också om kommunernas möjlighet att lämna ekonomiskt stöd till bostadsbyggande och till allmännyttiga bostadsföretag för att täcka hyresförluster.

I samband med att lagen upphävdes anförde dåvarande statsrådet att utgångspunkten borde vara att kommunen självant vidtar de åtgärder som behövs för att kommuninnevånarna ska kunna få godtagbara bostäder och att statliga regler för en verksamhet bara bör utfärdas om staten har krav på att kommunen vidtar åtgärder som inte skulle komma till stånd annars. Vidare anfördes att kommunerna redan genom sin skyldighet att upprätta översikts- och detaljplaner som möjliggör bostadsbyggande har ett statligt reglerat ansvar för bostadsförsörjningen i kommunen. Borttagandet av kravet på särskilda kommunala bostadsförsörjningsprogram m.m. syftade enligt statsrådet inte till att ändra den hävdvunna principen om kommunernas grundläggande ansvar för boende frågor (prop. 1992/93:242 s. 20).

När den nu gällande lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar (bostadsförsörjningslagen) infördes motiverades det inte med någon förändrad syn på kommunernas ansvar. Tvärtom underströk regeringen att det kommunala ansvaret låg fast och att de ändringar av reglerna för den kommunala verksamheten inom bostadssektorn som genomfördes i början av 1990-talet inte förändrade kommunernas grundläggande ansvar för bostadsförsörjningen på lokal nivå. Regeringen konstaterade att det kommunala åtagandet i allt väsentligt baseras på kommunallagen (1991:900) och socialtjänstlagen (2001:453).

Kommunallagen ger kommunerna rätt att engagera sig i verksamheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens område eller medlemmar. Enligt socialtjänstlagen har kommunen det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver. Den som inte själv kan tillgodose sina behov, eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt, har rätt till bistånd för sin försörjning och för sin livsföring i övrigt. Biståndet ska tillförsäkra den enskilde en skälig levnadsnivå. Plan- och bygglagen (1987:10), förkortad PBL, ger kommunen ett grundläggande ansvar för planeringen av markanvändningen som också är av betydelse i sammanhanget samt ett allmänt ansvar för användningen av mark och vatten samt för bebyggelseutvecklingen inom kommunens område. I detta ligger också ett ansvar för att goda boendemiljöer skapas och vidmakthålls. Den ovan nämnda bestämmelsen i regeringsformen och övrig lagstiftning kan sägas vara ett uttryck för den betydelse som bostaden har och att det allmänna bör främja tillgången till en egen bostad.

Regeringen bedömde dock att situationen på bostadsmarknaden visade att det tycktes finnas en osäkerhet i många kommuner om vilket ansvar kommunerna har för bostadsförsörjningen. I vissa kommuner byggdes det ingenting alls även om det fanns ett stort behov, samtidigt som missuppfattningen att bostadsförsörjningen inte är ett kommunalt ansvar ansågs förekomma (prop. 2000/01:26 s. 14). Enligt 1 § bostadsförsörjningslagen ska varje kommun planera bostadsförsörjningen i syfte att skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder och för att främja att ändamålsenliga åtgärder för bostadsförsörjningen förbereds och genomförs. 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).

Ansvar för bostadsförsörjningen delas av staten och kommunerna. Utöver den rättsliga regleringen ansvarar staten för en fungerande infrastruktur för bostadsfinansiering. Ett exempel är möjligheten, som infördes 2007 för kommuner att ställa ut s.k. hyresgarantier, tillsammans med ett statligt bidrag till kommuner som utfärdar sådana garantier (lagen [2009:47] om vissa kommunala befogenheter och förordningen [2007:623] om statligt bidrag för kommunala hyresgarantier).

Bostadsförsörjning och bostadspolitik är ett område där kompetensen i princip ligger på den nationella nivån inom Europeiska unionen. Där emot har många områden där unionen har exklusiv eller delad kompetens betydelse för förutsättningarna för den nationella politiken. I Sverige har under senare år inte minst konkurrensreglernas betydelse för bostadspolitik – och då inte minst statsstödsreglerna – uppmärksammats. Samtidigt medger EU-rätten vissa möjligheter till undantag, varvid särskilt vad som kallas tjänster av allmänt ekonomiskt intresse lyfts fram när det gäller hur bostadspolitik kan utformas.

4.2 EU-rätten

4.2.1 Konkurrensrätten och statsstödsfrågor

Regler om statligt stöd är en del av EU-rättens konkurrensregler. Den grundläggande statsstödsbestämmelsen finns i artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) som, med förbehåll för särskilda undantagsregler i fördraget, föreskriver 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, lands- ting, 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 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. Företagsbegreppet används även för offentliga myndigheter när de utövar ekonomisk aktivitet.

Kriteriet att stödet ska snedvrida eller hota att snedvrida konkurrensen innebär att det potentiellt eller faktiskt ska stärka stödmottagaren i förhållande till konkurrenterna. Enligt rättspraxis är nästan allt selektivt stöd

Stödet ska vidare påverka handeln mellan medlemsstaterna. Enligt rättspraxis kan mycket små stödbelopp anses påverka handeln⁶.

Många tjänster som stat, kommuner och landsting tillhandahåller sina medborgare är s.k. allmännyttiga tjänster. I EU-rätten används begreppet ”tjänster av allmänt ekonomiskt intresse” (artiklarna 14 och 106.2 EUF-fördraget). I artikel 106.2 i EUF-fördraget anges att:

”Företag som anförtrots att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse eller som har karaktären av fiskala monopol ska vara underkastade reglerna i fördragen, 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 unionens intresse.”

När ersättning från staten utgör nödvändig ersättning för en allmännyttig tjänst omfattas ersättningen inte av statsstödsreglerna. EU-domstolen har i förhandsavgörandet i mål C-280/00 (Altmark) slagit fast kriterier för att bedöma om ersättning för en offentlig, icke-upphandlad, tjänst över huvud taget är att anse som statsstöd. Så anses inte vara fallet om följande kriterier är uppfyllda⁷.

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

⁵ Se t.ex. dom av den 19 september 2000 i mål C-156/98, Förbundsrepubliken Tyskland mot Europeiska kommissionen, punkt 30, REG 2000 s. I-6857.

⁶ Se t.ex. dom i mål C-156/98, punkt 32.

⁷ Se dom 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.

Utöver refererade villkor konstaterade domstolen vad avser påverkan på samhandeln att det inte finns någon gräns eller procentsats under vilken det kan anses 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 påverkas⁸.

Vidare har Europeiska kommissionen antagit beslut om vissa särskilda undantagsbestämmelser, s.k. gruppundantag⁹. Kommissionen har även antagit en förordning som innebär att stöd till företag som sammantaget inte uppgår till mer än 200 000 euro under en treårsperiod inte bedöms uppfylla samtliga kriterier för statsstöd enligt artikel 107.1 i EUF-fördraget och därför inte behöver anmälas till kommissionen enligt artikel 108.3 (de minimis-kriterierna)¹⁰.

4.2.2 Kommissionens beslut och anvisningar

Begreppet tjänster av allmänt ekonomiskt intresse nämns i artikel 14 respektive 106.2 i EUF-fördraget, men utan att definieras vare sig där eller i övrig unionslagstiftning. Kommissionen har emellertid definierat detta och andra begrepp i sitt meddelande Tjänster i allmänhetens intresse i Europa¹¹. 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. EU-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 EU-domstolens avgörande i Altmarkmålet antagit regler och riktlinjer för hur medlemsländerna får finansiera tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Genom beslut 2005/842/EG – om tillämpningen av artikel 86.2 i EG-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

⁸ Se dom i mål C-280/00, *Altmark*, punkt 81.

⁹ 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, Celex 32008R0800.

¹⁰ Kommissionens förordning (EG) nr 1998/2006 av den 15 december 2006 om tillämpningen av artiklarna 87 och 88 i fördraget på stöd av mindre betydelse. (EUT L 379, 28.12.2006, s. 5, Celex 32006R1998).

¹¹ Kommissionens meddelande om tjänster i allmänhetens intresse i Europa, KOM(2000) 580 slutlig (EUT C 17, 19.1.2001, s. 4, Celex 52000DC0580).

förenligt med fördraget och som inte behöver förhandsanmälas (notifieras) till kommissionen. Kommissionens beslut kompletterar således de kriterier som EU-domstolen slagit fast i förhandsavgörandet i mål C-280/00 (Altmark).

Enligt artikel 2.1 b i beslutet är det 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 unionsregler. 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 unionsregler (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 allmänt ekonomiskt intresse (punkt 16). Ett undantag från förhandsanmälan innebär dock inte i sig ett undantag från statsstödsreglerna.

4.2.3 Avgörande av EU:s tribunal

I ett avgörande från Europeiska unionens tribunal (tidigare förstainstansrätten), BUPA¹² konstaterade tribunalen att en av Irland införd riskutjämningsanordning inte utgjorde ett statligt stöd enligt 87.1 i dåvarande EG-fördraget (artikel 107.1 i EUF-fördraget). 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 tribunalen 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 gäller när en privat sjukförsäkringsgivare bedriver verksamhet på den irländska marknaden för privata sjukförsäkringar, vilken hade införts just för att motverka en eventuell utestängningseffekt.

Tribunalen 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

¹² Mål T-289/03 av den 12 februari 2008, British United Provident Association Ltd, BUPA, mot Europeiska gemenskapernas kommission.

intresse i den mening som avses i EUF-fördraget och visa att dessa kriterier verkligen är uppfyllda i det enskilda fallet. Tribunalen framhöll att tillhandahållande av en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse per definition förutsätter ett allmänt eller offentligt intresse. Sådana 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. 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.

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

4.3 Specialreglerad kommunal näringsverksamhet

I flera lagar som reglerar kommunal näringsverksamhet finns bestämmelser om att kommunala företag ska bedrivas på affärsmässig grund eller affärsmässiga grunder¹³. Inom dessa områden finns konkurrerande privata aktörer på samma marknad. Av förarbetena till dessa bestämmelser (se bl.a. prop. 1996/97:136 s. 167 f. och prop. 1999/2000:72 s. 107) framgår att verksamheterna ska bedrivas på sådant sätt att undantag ska göras från likställighets- och självkostnadsprinciperna i kommunallagen (2 kap. 1 § och 8 kap. 3 c § kommunallagen [1991:900], förkortad KL). Likställighetsprincipen innebär att det inte är tillåtet för en kommun att särbehandla vissa kommunmedlemmar eller vissa grupper av kommunmedlemmar på annat än objektiv grund. Självkostnadsprincipen innebär att kommunen inte får ta ut högre avgifter än vad som motsvarar kostnaderna för den tillhandahållna tjänsten eller nyttigheten. Av förarbetena till ellagen (1997:857) framgår bl.a. att verksamheten ska drivas på affärsmässig grund i stället för med iakttagande av självkostnadsprincipen och likställighetsprincipen i KL (prop. 1996/97:136 s. 71 och 167 f.). 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. Verksamheten får inte bli beroende av stöd eller korssubventioner (prop. 2008/09:21 s. 58). De villkor som gäller för det privata näringslivets affärsdrivande verksamhet ska alltså vara vägledande. Vidare anges i förarbetena till den numera upphävda lagen (2001:151) om kommunal tjänsteexport och kommunalt internation-

¹³ Se t.ex. 7 kap. 2 § ellagen (1997:857) och 5 kap. 2 § naturgaslagen (2005:403). Se även när det gäller 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 2 § lagen (2005:952) om vissa kommunala befogenheter i fråga om kollektivtrafik. Bestämmelserna är införda i lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter.

nellit bistånd att det kommunala engagemanget ska vara affärsmässigt motiverat och att även prissättningen bör ske på affärsmässiga grunder (prop. 2000/01:42 s. 24–26). 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 förarbetena 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 (prop. 2004/05:159 s. 19 och 21).

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 att driva företag i vinstsyfte och självkostnadsprincipen i KL för att uppfylla kravet på affärsmässighet. Undantag från självkostnadsprincipen görs i syfte att skapa konkurrensneutralitet. I förarbetena till lagen uttalas att det är ett förtydligande att kravet på affärsmässighet utgör ett undantag från bestämmelserna i 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 i detta fall inte behöver innebära en strävan efter kortsiktig vinstmaximering, men utgångspunkten bör likväl vara en strävan efter i vart fall långsiktig vinst (prop. 2008/09:21 s. 93).

4.4 Regleringen om allmännyttiga och kommunala bostadsföretag

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 kap. 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 (prop. 2001/02:58 s. 61).

Ett allmännyttigt bostadsföretag ska bedriva all sin verksamhet utan vinstsyfte. Trots att ett företag lämnar skäligen utdelning på kontant 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 räknat på den del av aktiekapitalet eller inbetalda medlemsinsatser som ägaren skjutit till

kontant (1 kap. 1 § allbolagen och 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 § KL). Uppgifter om beslutad utdelning och hur den beräknats ska lämnas skriftligen varje år till länsstyrelsen (1 kap. 4 § allbolagen).

Vidare ska ett allmännyttigt bostadsföretag sträva efter att erbjuda hyresgästerna möjlighet till boendeinflytande och inflytande i företaget (1 kap. 3 § allbolagen). Med boendeinflytande avses inflytande 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 inflytande på lokal nivå utvecklats bl.a. genom s.k. boinflytandeavtal mellan bostadsföretag och Hyresgästföreningen. Att hyresgästerna ges möjlighet att nominera viss andel av ledamöterna i företagets styrelse är ett exempel på inflytande i företaget (prop. 2001/02:58 s. 62).

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

Med kommunalt bostadsföretag avses ett allmännyttigt bostadsföretag som kommunen har det bestämmande inflytandet över (1 kap. 2 § allbolagen). Med bestämmande inflytande 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, och också förfogar över så många röster, eller har rätt att utse eller avsätta mer än hälften av ledamöterna i styrelsen för en stiftelse med egen förvaltning (1 kap. 2 § andra stycket 1 och 2 allbolagen).

4.5 Värdeöverföring och särskild vinstutdelningsbegränsning i aktiebolagslagen

Värdeöverföring

Med värdeöverföring avses enligt 17 kap. 1 § aktiebolagslagen (2005:551), förkortad ABL, vinstutdelning, förvärv av egna aktier, minskning av aktiekapitalet eller reservfonden 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 från 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).

En värdeöverföring får inte äga rum om det inte efter överföringen finns full täckning för bolagets bundna egna kapital. Beräkningen ska grunda sig på den senast fastställda balansräkningen med beaktande av ändringar i det bundna egna kapitalet som har skett efter balansdagen (17 kap. 3 § första stycket ABL). Även om dessa förutsättningar är uppfyllda får värdeöverföringar genomföras endast om det framstår som försvärligt med hänsyn till

1. de krav som verksamhetens art, omfattning och risker ställer på storleken av det egna kapitalet, och
2. bolagets konsolideringsbehov, likviditet och ställning i övrigt.

Om bolaget är ett moderbolag, ska hänsyn tas även till de krav som koncernverksamhetens art, omfattning och risker ställer på koncernens egna kapital samt till koncernens konsolideringsbehov, likviditet och ställning i övrigt (17 kap. 3 § andra och tredje stycket ABL).

Värdeöverföringar i strid med bestämmelserna medför återbetalningskyldighet för mottagaren, om denne insåg, eller bort inse att värdeöverföringen stod i strid med detta kapitel (17 kap. 6 § ABL).

Aktiebolag med särskild vinstutdelningsbegränsning

Ett aktiebolag med särskild vinstutdelningsbegränsning är en speciell form av privat aktiebolag som bedrivs i ett annat syfte än att bereda ägarna vinst. I bolagsordningen ska anges att bolaget ska vara ett aktiebolag med särskild vinstutdelningsbegränsning. För bolag med särskild vinstutdelningsbegränsning gäller, utöver vad som sägs i 17 kap. 3 och 4 §§, att bolagets värdeöverföringar under perioden från en årsstämma till nästa årsstämma 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 en tid som anges 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 utgång har skjutit till bolaget som betalning för aktier (32 kap. 5 § ABL).

Allmänt

Hyressättningen för bostadslägenheter styrs av flera regelsystem. I 12 kap. jordabalken (hyreslagen) finns bestämmelser om hur hyran för en lägenhet ska bestämmas om det uppstår tvist om den (det s.k. bruksvärdessystemet). Hyresförhandlingslagen (1978:304) innehåller bestämmelser om kollektiva hyresförhandlingar. Sådana förhandlingar förs i allmänhet mellan en hyresvärd och en hyresgästorganisation. Eftersom hyrorna för de lägenheter som ägs och förvaltas av kommunala bostadsföretag är normerande för det övriga lägenhetsbeståndet, har de regler som gäller för de kommunala bostadsföretagen också betydelse för hyressättningen. Sådana regler finns bl.a. i allbolagen.

Utgångspunkten är att hyrans storlek ska vara bestämd i hyresavtalet. Om hyran är bestämd i hyresavtalet, kan den ändras genom en överenskommelse mellan hyresvärden och hyresgästen eller, om de inte kan enas, genom beslut av hyresnämnden. Det är även möjligt att reglera hyrans storlek kollektivt genom en överenskommelse mellan hyresvärden och en hyresgästorganisation.

Hyrorna för de flesta lägenheter fastställs vid kollektiva hyresförhandlingar.

Bruksvärdessystemet

Om hyresvärden eller hyresgästen vill att hyresvillkoren ska ändras, ska han eller hon meddela motparten detta. Om överenskommelse inte kan träffas, kan den som har begärt ändring ansöka om ändring av hyresvillkoren hos hyresnämnden. En sådan ansökan får göras tidigast en månad efter det att meddelandet har lämnats till motparten (54 § hyreslagen).

Om hyresvärden och hyresgästen tvistar om hyrans storlek, ska hyresnämnden fastställa hyran till skäligt belopp (55 § hyreslagen). Hyran är inte att anse som skälig, om den är påtagligt högre än hyran för lägenheter som med hänsyn till bruksvärdet är likvärdiga (bruksvärdesprincipen). Vid prövningen ska främst beaktas hyran för lägenheter i hus som ägs och förvaltas av kommunala bostadsföretag (allmännyttans hyresnormerande roll).

En lägenhets bruksvärde bestäms av bl.a. dess storlek, modernitetsgrad, planlösning, läge inom huset, reparationsstandard och ljudisolering. Förmåner som påverkar bruksvärdet kan vara tillgång till hiss, sopnedkast, tvättstuga, särskilda förvaringsutrymmen, god fastighetsservice, garage och biluppställningsplats. Även faktorer som husets allmänna läge, boendemiljön i stort och närhet till kommunikationer påverkar bruksvärdet (se prop. 1983/84:137 s. 72). Däremot ska inte byggnadsår eller produktions-, drifts- eller förvaltningskostnader påverka hyran. Inte heller ska hyresgästens individuella värderingar och behov beaktas.

Om ett hyresavtal gäller för obestämd tid och frågan om villkorsändring hänskjuts till hyresnämndens prövning, är utgångspunkten att ett beslut om ändring av hyresvillkoren inte får avse tiden före det månads-skifte som inträffar närmast efter tre månader från dagen för ansökan.

Beslut om ändring av hyresvillkoren får i detta fall normalt inte heller avse tiden innan sex månader har förflutit efter det att de förut gällande villkoren började tillämpas (55 d § hyreslagen).

För nybyggda lägenheter gäller särskilda regler sedan den 1 juli 2006. Om hyran för en planerad eller nybyggd lägenhet har bestämts i en förhandlingsöverenskommelse, ska hyran presumeras vara skälig. En förutsättning för att hyran ska presumeras vara skälig är att den hyresgästorganisation som är part i överenskommelsen är etablerad på orten. En annan förutsättning är att förhandlingsöverenskommelsen omfattar samtliga bostadslägenheter i huset och har ingåtts innan det har ingåtts hyresavtal för någon av lägenheterna. Presumtionen gäller under tio år. Därefter ska hyran bestämmas enligt de vanliga bruksvärdereglerna (55 c § hyreslagen).

Allmännyttans hyresnormerande roll

Vid prövning av hyrans skälighet ska, som nämnts, främst beaktas hyran för lägenheter som ägs och förvaltas av kommunala bostadsföretag (55 § hyreslagen). De kommunala bostadsföretagen är alltså i praktiken hyresnormerande.

Ett kommunalt bostadsföretag definieras i allbolagen som ett aktiebolag, en ekonomisk förening eller en stiftelse som en kommun har det bestämmande inflytandet över och som drivs utan vinstsyfte och huvudsakligen förvaltar fastigheter i vilka bostadslägenheter upplåts med hyresrätt (se 1 kap. 1 och 2 §§).

De kommunala bostadsföretagens hyror bestäms utifrån en självkostnadsprincip som innebär att hyrorna ska täcka kostnader och inbegripa en skälig förräntning på insatt kapital (se avsnitt 4.4).

I hyressättningstvister åberopas i regel jämförelser med lägenheter som ägs och förvaltas av kommunala bostadsföretag. I förarbetena till hyreslagen har uttalats att det självfallet måste krävas att hyressättningen i de allmännyttiga jämförelselägenheterna är korrekt och representativ för det allmännyttiga lägenhetsbeståndet (prop. 1974:150 s. 471). I vissa hyressättningstvister har det gjorts gällande att de kommunala bostadsföretagens hyressättning inte varit korrekt, bl.a. gjordes det gällande i det s.k. S:t Eriksmålet (RH 1999:90). I det målet beaktade Svea hovrätt vid sin jämförelseprövning inte hyror för lägenheter i nyproducerade hus på en viss fastighet som ett kommunalt bostadsföretag ägde, eftersom hyrorna väsentligt avvek från rimliga självkostnader för fastigheten.

Det kollektiva förhandlingssystemet

Enligt hyresförhandlingslagen förs förhandlingar om hyresförhållanden i fråga om bostadslägenheter på grundval av en förhandlingsordning. En förhandlingsordning ingås av en hyresvärd, ensam eller tillsammans med en organisation av fastighetsägare i vilken hyresvärden är medlem, och en organisation av hyresgäster. En förhandlingsordning kan också beslutas av hyresnämnden. Om ett hyresavtal innehåller en förhandlingsklausul som hänvisar till en förhandlingsordning blir de förhandlingsöver-

enskommelser som träffas på grundval av förhandlingsordningen bindande för hyresgästen (se 1 och 2 §§ hyresförhandlingslagen).

En förhandlingsordning omfattar samtliga bostadslägenheter i ett eller flera hus. Om hyresvärden och hyresgästen har träffat en skriftlig överenskommelse om att hyresavtalet för en viss lägenhet inte ska innehålla någon förhandlingsklausul eller om hyresnämnden har fattat ett beslut om detta, omfattar förhandlingsordningen dock inte den lägenheten. En överenskommelse om att hyresavtalet inte ska innehålla någon förhandlingsklausul kan träffas tidigast sedan hyresförhållandet har varat tre månader i följd. En motsvarande tidsgräns gäller för hyresnämndens beslut (se 3 § hyresförhandlingslagen).

I en förhandlingsöverenskommelse kan hyran bestämmas. Därvid ska samma hyra bestämmas för sådana lägenheter som är lika stora och som omfattas av samma förhandlingsordning, om det inte med hänsyn till vad som är känt om lägenheternas beskaffenhet och övriga omständigheter kan anses finnas skillnader mellan dem i fråga om bruksvärdet, den s.k. likhetsprincipen (21 § hyresförhandlingslagen). Det sagda gäller inte för lägenheter vars hyra bestäms i en förhandlingsöverenskommelse som har presumtionsverkan (55 c § hyreslagen).

Har en förhandlingsöverenskommelse träffats om hyran eller något annat hyresvillkor för en hyresgäst, har hyresgästen rätt att hos hyresnämnden ansöka om ändring av överenskommelsen i den del den avser honom eller henne. En sådan ansökan ska ha kommit in till hyresnämnden inom viss angiven tid. Ett beslut om ändring träder i stället för förhandlingsöverenskommelsen i den delen och gäller alltså från samma tidpunkt som förhandlingsöverenskommelsen skulle ha börjat gälla (22 § hyresförhandlingslagen). En förhandlingsordning inskränker inte en hyresgästs rätt att begära prövning av hyran enligt bestämmelserna i hyreslagen.

Har en förhandling enligt förhandlingsordning avslutats utan att någon överenskommelse har träffats, har såväl hyresvärden som en hyresgäst rätt att hos hyresnämnden ansöka om ändring av hyresvillkoren i den del som förhandlingen har avsett. Någon motsvarande rätt har inte hyresgästorganisation (se 24 § hyresförhandlingslagen).

En förhandlingsöverenskommelse gäller så länge parterna kommit överens om det eller tills vidare.

5 Behovet av en reform

Regeringens bedömning: Det bör skapas en ny reglering för de allmännyttiga kommunala bostadsföretagen och hyressättningen på bostadshyresmarknaden.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringens övergripande mål är långsiktigt väl fungerande bostadsmarknader där konsumenternas efterfrågan möter ett utbud av bostäder som svarar mot behoven. Det finns tydliga tecken på att dagens bostadshyresmarknad inte motsvarar den målsättningen. Den växande bostadsbristen i särskilt storstadsregionerna har inneburit ökade spänningar på hyresmarknaden, bl.a. i form av s.k.

svarthandel med hyreskontrakt och en växande sektor med olagliga andra- och tredjehandsboenden. Samtidigt har bostäder i andra delar av landet där befolkningen minskar stått tomma.

De allmännyttiga bostadsföretagen står för närmare hälften av utbudet av hyreslägenheter i Sverige. De villkor som styr dessa företags agerande på marknaden får därför ett mycket stort genomslag på hela marknadens funktionssätt. Regelverket kring de allmännyttiga och kommunala bostadsföretagen har ändrats över åren. Uppbyggnaden av företagen skedde med särskilt förmånliga finansieringsvillkor. Sedan lång tid är dock alla sådana villkor desamma för alla bostadsföretag, liksom skattereglerna. Det som i dag återstår av särskilda regler är förbudet mot att driva företag i vinstsyfte och begränsningen av utdelningar till ägarna och rollen som normgivare för hela hyresmarknaden.

De allmännyttiga och kommunala bostadsföretagens verksamhet har kommit att ifrågasättas från olika håll, om än på olika grunder. Företrädare för hyresgästerna har fört fram kritik mot att kommuner som ägare av allmännyttiga bostadsföretag bryter mot syftet med förbudet mot att driva företag i vinstsyfte, och därigenom låter hyresgästerna svara för kostnader som det finns ett vidare kollektivt ansvar för. Kritik från de privata fastighetsägarna har utgått från EU-rättsliga regler om statsstöd och konkurrensbegränsning och frågan om hur dessa ska tillämpas på bostadssektorn.

Frågan är om det över huvud taget behövs någon särskild reglering av de allmännyttiga och kommunala bostadsföretagen. De kommunala bostadsföretagen ägs av kommuner och för att deras agerande säkert ska vara förenligt med såväl kommunallagen (1991:900) som EU:s konkurrensregler behövs en särskild reglering, oavsett om företagen ska agera affärsmässigt eller i enlighet med självkostnadsprincipen. Därutöver talar enligt regeringens mening två skäl särskilt för behovet av en fortsatt reglering. För det första behövs det lagstöd för att skydda hyresgästerna som den svagare parten på hyresmarknaden. För det andra har kommunerna som ägare av bostadsbolagen även fortsättningsvis ett intresse av att använda dessa som verktyg för att fullgöra det kommunala bostadsförsörjningsansvaret.

Vid sidan av dessa motiv för fortsatt reglering har regeringens strävan varit att skapa så stort utrymme som möjligt för befintliga och tillkommande företag på bostadsmarknaden att agera, för att därigenom öka utbudet av hyreslägenheter i de delar av landet där det i dag finns en stark efterfrågan.

Det har gjorts gällande att dagens regelverk för de allmännyttiga och kommunala bostadsföretagen är oförenligt med unionsrättens regler om statsstöd i de fall företag har kommuner som ägare. Regeln om utdelningsbegränsning i allbolagen fungerar som en indirekt självkostnadsprincip (prop. 2001/02:58 s. 20). Regeln medför att lägre avkastningskrav kan ställas på allmännyttiga bostadsföretag än bostadsföretag som inte är allmännyttiga. Sådant avstående från marknadsmässig avkastning skulle kunna innebära att de aktuella företagen får en ekonomisk fördel i förhållande till andra bostadsföretag. Eftersom det stora flertalet allmännyttiga bostadsföretag ägs av kommuner skulle det kunna innebära en form av statsstöd.

De hyror som de kommunala bostadsföretagen förhandlar fram blir enligt dagens system normerande för hela hyresmarknaden. Alldeles oavsett i vilken utsträckning det sker någon överföring av offentliga medel till kommunala bostadsbolag och detta i sin tur påverkar hyressättningen på marknaden, bör de nuvarande reglerna ersättas med en ny reglering.

Det är enligt regeringens mening av särskild vikt att värna den svenska modellen med allmännyttiga bostadsföretag som vänder sig till alla hushåll på bostadsmarknaden, inte endast till personer med låga inkomster eller som av andra skäl behöver hjälp att få en bostad. Mot denna bakgrund anser regeringen att det bör skapas en ny reglering för de allmännyttiga kommunala bostadsföretagen som är klart förenlig med EU-rätten och som samtidigt ger kommunerna möjlighet att använda sina bostadsbolag som verktyg för bostadsförsörjningen. Som en konsekvens av detta bör även reglerna för hyressättningen reformeras.

6 Kommunernas bostadsförsörjningsansvar

6.1 Bostadsförsörjningen och tjänster av allmänt ekonomiskt intresse

Regeringens bedömning: Bostadsförsörjningen bör inte i lag definieras som en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse.

Utredningens förslag: I utredningens modell med självkostnadsstyrda kommunala bostadsaktiebolag föreslås att dessa anförtrons uppdraget att tillhandahålla hyresbostadstjänster i syfte att motverka segregation och gynna integration som en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse enligt artikel 106.2 i EUF-fördraget. Utredningen har inte analyserat en modell där affärsmässigt bedrivna kommunala bostadsföretag av kommunen direkt skulle kunna anförtrons att utföra vissa uppdrag, vilka skulle definieras som tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

Remissinstanserna: *Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)* förordar en alternativ modell där kommunala bostadsbolag av sina ägare kan ges uppdragen att främja integration och social sammanhållning, främja ett varierat utbud av bostäder, tillgodose bostadsbehovet för personer för vilka kommunen har ett särskilt ansvar, samt främja trygga och hållbara boendemiljöer. Denna uppräkningslista är enligt SKL avsedd att vara en uttömmande beskrivning av kommunernas bostadsförsörjningsansvar, eller möjligen de delar av ansvaret som kan anförtrons en annan part. Bolagen förutsätts få ersättning i form av minskade avkastningskrav och SKL anser att uppdragen ska anses utgöra tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Ett stort antal kommuner, bl.a. *Malmö kommun*, stödjer SKL:s modell och menar att en svensk generell modell som syftar till att möjliggöra synergier mellan bostadspolitiken och målen i EU:s Lissabonstrategi, såväl som konkurrenskraft som social sammanhållning med framgång kan definieras som en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse. *Boverket* delar utredningens bedömning att de allmännyttiga företagens verksamhet till del skulle kunna definieras som tjänster av allmänt eko-

nomisk intresse, men att utredningens förslag till uppdragsformulering är alltför snäv. *Fastighetsägarna Sverige (Fastighetsägarna)* anser med hänvisning till SKL:s modell att genom att ge ett sådant tydligt uppdrag till kommunala bostadsföretag anger man samtidigt att andra fastighetsföretag inte har något sådant uppdrag. Det är enligt *Fastighetsägarna* knappast en önskvärd ordning om man har en politisk ambition att både kommunala och privata fastighetsägare ska ha en roll i arbetet med att minska segregationen och öka integrationen. *Sveriges advokatsamfund (Advokatsamfundet)* kommenterar att utredningens slutsatser om hur preciserat ett uppdrag till ett allmännyttigt företag behöver vara för att kunna godkännas som en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse bygger på kontakter med tjänstemän i kommissionen, vilket inte behöver avspegla hur den samlade kommissionen skulle bedöma en framställan.

Departementspromemorians bedömning överensstämmer huvudsakligen med regeringens.

Remissinstanserna: Remissutfallet är blandat. Några remissinstanser, bl.a. *Länsstyrelsen i Stockholms län*, *Konkurrensverket*, *Konsumentverket* och *Fastighetsägarna*, delar departementspromemorians bedömning.

Svenska institutet för europapolitiska studier (Sieps) framhåller att rättsläget när det gäller nationell bostadspolitik och inre marknadsreglerverket är långt ifrån fixerat. *Uppsala universitet* menar att departementspromemorians tolkning av möjligheterna att definiera den svenska bostadspolitikens som en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse kan ifrågasättas eller åtminstone utmanas. *SKL* med stöd av många kommuner, bl.a. *Linköping*, *Norrköping* och *Gävle*, samt *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* anser att möjligheterna att definiera vissa uppdrag som tjänster av allmänt ekonomiskt intresse bör utredas vidare. *SKL*, *Hyresgästföreningen Riksförbundet (Hyresgästföreningen)*, *Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag (SABO)*, *Boverket*, *Malmö kommun* och *Kommuninvest* argumenterar för att det bör införas en bestämmelse i bostadsförsörjningslagen som ger utrymme för enskilda kommuner att definiera avgränsade uppdrag som tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. *SABO* anser att även om det inte införs någon reglering med möjlighet för kommuner att definiera en eller flera delar av bostadsförsörjningsansvaret som tjänster av allmänt ekonomiskt intresse så bör varje kommun ha möjlighet att fullt ut utnyttja de möjligheter som EU-fördraget ger.

Skälen för regeringens bedömning: Som framgått ovan (avsnitt 4.2) finns begreppet tjänster av allmänt ekonomiskt intresse omnämnda i EUF-fördraget, men utan att där närmare avgränsas eller definieras. Medlemsstaterna har stort utrymme att definiera tjänster av allmänt ekonomiskt intresse och stöd för att utförandet av sådana tjänster kan lämnas i enlighet med statsstödsreglerna. Det skönmässiga utrymmet att definiera sådana tjänster är dock inte obegränsat och det får inte utövas på ett godtyckligt sätt för att undandra en särskild sektor från tillämpningen av konkurrensreglerna. Bostadsföretag som vänder sig till hushåll som behöver stöd på bostadsmarknaden har uttryckligen undantagits från kravet på förhandsanmälan till Europeiska kommissionen. De är dock inte därmed undantagna från statsstödsreglerna som sådana. Bostadsförsörjningsfrågor definieras inte i svensk rätt i någon del som tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

Utredningen har gjort bedömningen att bostadsförsörjningsfrågor i dag inte uppfyller kraven för att kunna betraktas som tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Utredningen anser dock att det kan vara möjligt att utforma bostadspolitiken på ett sätt som gör att bostadsförsörjningsfrågor skulle kunna uppfylla EU-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 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.

I departementspromemorian har gjorts bedömningen att bostadsförsörjningen och kommunernas ansvar för denna vare sig i sin helhet eller i olika delar bör definieras som tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Om hela eller delar av bostadsförsörjningstjänsten ändå anses utgöra en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse ska EUF-fördragets bestämmelser, inklusive upphandlingslagstiftningen (som har sin rättsliga grund i fördraget) tillämpas såvida dessa bestämmelser inte hindrar att tjänsten utförs. Det innebär att allmänintresset kan rättfärdiga nödvändiga begränsningar av bestämmelserna om exempelvis offentlig upphandling och statligt stöd. Vidare gäller att under förutsättning att kriterierna i Altmarkdomen (se avsnitt 4.2.1) är uppfyllda blir EU:s statsstödsregler över huvud taget inte tillämpliga. Utgångspunkten bör vara att de allmännyttiga kommunala bostadsföretagen, tillsammans med ett stort antal privata aktörer, ska vända sig till alla på boendemarknaden. Alternativet att reducera de kommunala bostadsföretagen till s.k. social housing-företag, dvs. företag vars uppgift är att tillhandahålla bostäder för individer och grupper som har svårt att själva klara sig på bostadsmarknaden, är inte en önskvärd utveckling.

Regeringen ser i grunden nackdelar med en ordning där offentlig åtaganden utförs exklusivt av en aktör på marknaden som givits vissa fördelar. Tvärtom är regeringens uppfattning att det bör finnas konkurrens mellan olika aktörer på marknaden. Regeringen är mot den bakgrunden tveksam till en ordning där det skulle vara upp till respektive kommun att på grundval av i lagstiftningen inskrivna övergripande mål överlåta exklusiva fördelar till sina egna företag. Därmed skulle inte heller den av regeringen eftersträfvade stabiliteten i regelverket uppnås.

Flera instanser – bl.a. *Sieps*, *Boverket* och *Uppsala universitet* – anser att departementspromemorian kan tolkas som att unionsrätten endast ger utrymme att tillämpa tjänster av allmänt ekonomiskt intresse på någon form av social housing, och ifrågasätter detta. Bostadsföretag med ett brett definierat uppdrag, innebärande fokus på olika former av integration och social sammanhållning skulle, menar nämnda remissinstanser, också kunna falla inom ramen för vad som kan utgöra tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Likartade resonemang förs av *SKL*, *Hyresgästföreningen* och *SABO* som argumenterar för att brett definierade uppgifter kan betraktas som tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Som remissinstanserna är inne på anser regeringen att det inte går att utesluta möjligheterna att använda reglerna om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse på bostadsförsörjningsområdet. Utrymmet är emellertid

begränsat. I ett nyligen avgjort ärende har kommissionen i överenskom- melse med Nederländerna fattat ett beslut om den nederländska modellen för social housing¹⁴. Beslutet innebär att – för att främja social integration och social sammanhållning – 90 procent av bostäderna i varje sådant företag måste hyras ut till en fördefinierad grupp av personer med behov av särskilt stöd. Regeringen delar departementspromemorians bedömning att en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse i vart fall inte kan definieras på det vida sätt som föreslagits av olika organisationer.

Sammanfattningsvis gör regeringen mot denna bakgrund bedömningen att bostadsförsörjningen varken generellt eller i delar bör definieras i lag som en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse.

6.2 Offentlig upphandling och ersättning för bostadsför- sörjningsåtgärder

Regeringens bedömning: I de fall en kommun väljer att inte utföra en bostadsförsörjningsåtgärd i egen regi ska uppdraget att utföra åtgärden lämnas med iakttagande av bestämmelserna i lagen (2007:1091) om offentlig upphandling. Någon reglering om detta behövs inte.

Ersättning för bostadsförsörjningsåtgärder som har uppdragits åt ett kommunalt bostadsaktiebolag bör inte lämnas genom att kommunen avstår från eller begränsar sitt avkastningskrav på det kommunala bostadsföretaget.

Utredningens förslag: Det förhållningssätt som redovisas i utredning- ens modell med affärsmässiga kommunala bostadsföretag överensstäm- mer i princip med regeringens bedömning. Utredningen föreslår i sitt alternativ med självkostnadsstyrda kommunala bostadsaktiebolag att samtliga företag i sin helhet ges ett uppdrag i enlighet med artikel 86.2 i dåvarande EG-fördraget, dvs. som ett undantag enligt reglerna om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse och att företagen ersätts genom att kommunerna avstår från marknadsmässig avkastning.

Remissinstanserna: *Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)* med stöd av en stor mängd kommuner liksom *Boverket* m.fl., anför att de allmännyttiga företagens verksamhet helt eller delvis ska definieras som tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Därmed kan, anser SKL, anför- troendet ske direkt, utan föregående upphandling, och enbart till ett kommunalt bostadsföretag genom att det skrivs in i bolagsordningen. Därutöver ska kommunen besluta om särskilda åtgärder som ska utföras inom ramen för något av dessa mål. SKL argumenterar också för att ersättningen till bolagen ska ges i form av minskade avkastningskrav. Samtidigt framhålls att en ersättning ska beräknas som täcker företagets kostnad med en viss vinst.

Departementspromemorians bedömning överensstämmer i sak med regeringens.

¹⁴ Kommissionens beslut C (2010) 26 final den 14 januari 2010: State aid No E 2/2005 and N 642/2009 – The Netherlands Existing and special project aid to housing corporations.

Remissinstanserna: Remissutfallet är splittrat. *Svenska institutet för europapolitiska studier (Sieps)*, *Kammarkollegiet*, *Konkurrensverket*, *Statens bostadskreditnämnd (BKN)*, *Fastighetsägarna Sverige (Fastighetsägarna)* och *Sveriges BostadsrättsCentrum (SBC)* delar departementspromemorians bedömningar att bostadsförsörjningsåtgärder bör upphandlas och ersättning bör utgå i annan form än genom avstående från avkastning. Ett par av dessa remissinstanser vill se bedömningarna uttryckta som författningskrav. *Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag (SABO)* instämmer i att ett system där ersättning lämnas genom avstående från avkastningskrav riskerar att inte bli helt transparent. *Kammarrätten i Sundsvall* anser att de närmare förutsättningarna för att anförtro ett kommunalt bolag angelägna bostadspolitiska åtgärder mot ersättning inte klargörs i departementspromemorian. *Boverket* anser att det även fortsättningsvis bör vara möjligt att anförtro ett företag direkt att utföra sådana uppdrag som enligt EU-rätten kan betraktas som tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Boverket håller med om att en kommun ska kunna vända sig till såväl privata aktörer som till det allmännyttiga bostadsbolaget när det gäller bostadspolitiska åtgärder, men bedömer det somorealistiskt att alla sådana insatser ska upphandlas i konkurrens, i synnerhet i de fall det inte finns någon annan tänkbar aktör än just det kommunala bostadsbolaget. *Göteborgs kommun*, liksom *Åre kommun*, anser att det är rimligt att åtgärder till bostadsförsörjningsändamål som är involverade i det kommunala bostadsföretagets dagliga verksamhet ska ingå det allmännyttiga bolagets ansvar och inte handlas upp i konkurrens. Åtgärder inom det kommunala bolaget som syftar till att skapa samhörighet, delaktighet och ansvar bland hyresgästerna bör enligt Göteborgs kommun planeras och organiseras av det allmännyttiga bolaget självt inom ramen för ägardirektivet. *Malmö kommun* och *SKL* anser att modellen där kommunerna direkt kan anförtro vissa uppdrag till sina egna bostadsföretag är att föredra framför upphandling.

Skälen för regeringens bedömning

Som framgår nedan (avsnitt 7) föreslår regeringen att de kommunala bostadsaktiebolagen ska bedrivas affärsmässigt. Detta förutsätter att alla typer av ekonomiska relationer mellan bolagen och deras ägare redovisas öppet, och att bostadsförsörjningsåtgärder som kommunen vill ha utförda ska ersättas på samma sätt som när något annat företag utför samma åtgärder.

Om en kommun väljer att inte utföra en bostadsförsörjningsåtgärd i egen regi, utan vill lämna uppgiften till någon annan, ska detta normalt ske genom en offentlig upphandling enligt bestämmelserna i lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU). Den lagen gäller generellt och dess reglering ska iakttas när lagen är tillämplig. En upphandling syftar bl.a. till att säkerställa att tjänsterna erhålls till ett konkurrenskraftigt pris. 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. 72 ff.).

Genom att upphandla i konkurrens möjliggör kommunen också för att andra lösningar på de uppgifter som upphandlingen omfattar ges utrymme. Därigenom ökar utrymmet för företag i tjänstesektorn att utvecklas.

I detta sammanhang bör vidare nämnas att regeringen i propositionen Upphandling från statliga och kommunala företag (prop. 2009/10:134) föreslår att nya bestämmelser införs i LOU som innebär att statliga och kommunala myndigheter inte behöver tillämpa LOU när de anskaffar varor eller tjänster från bl.a. en juridisk person (exempelvis ett aktiebolag) som de helt eller delvis äger eller är medlemmar i. Detta gäller dock endast under förutsättning att två villkor är uppfyllda. Dessa villkor motsvarar de s.k. kontroll- och verksamhetskriterierna som utvecklats i EU-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, i fall då den juridiska personen även utför verksamhet tillsammans med någon annan än den upphandlande myndigheten, denna verksamhet endast får vara av marginell karaktär (verksamhetskriteriet). EU-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 saknas förutsättningar för undantag från upphandlingsskyldigheten enligt de föreslagna bestämmelserna. I nämnda proposition betonas att prövningen av om villkoren i de föreslagna bestämmelserna är uppfyllda måste ske i varje enskilt fall. De föreslagna bestämmelserna utgör en temporär lösning i avvaktan på en mer omfattande utredning. De föreslagna bestämmelserna föreslås därför gälla under tiden den 1 juli 2010 till och med den 31 december 2012.

Flera remissinstanser anser att tillämpningen av LOU ska anges som ett krav i lagstiftningen. Som framgått ovan finns eventuellt möjlighet att i vissa fall inte vara skyldig att tillämpa LOU. Det är den upphandlande myndigheten som ansvarar för att rätt bedömning görs i det enskilda fallet. Att LOU normalt är tillämplig behöver inte regleras särskilt. Mot den angivna bakgrunden bör ett sådant krav som remissinstanserna önskar inte införas.

I detta sammanhang bör också nämnas att regeringen i lagrådsremissen Nya rättsmedel m.m. på upphandlingsområdet, föreslår att en särskild avgift ska kunna påföras upphandlande myndigheter och enheter vid bl.a. otillåten direkttilldelning. Det föreslås att tillsynsmyndigheten, dvs. Konkurrensverket, ska ansöka om påförande av avgiften hos allmän förvaltningsdomstol. Avgiften föreslås uppgå till lägst 10 000 kronor och högst 10 000 000 kronor. Avgiften får dock inte överstiga tio procent av kontraktsvärdet.

Avstående från avkastning som ersättningsmodell föreslogs först av Utredningen om allmännyttans villkor för den modell med självkostnadsföretag som utvecklades i betänkandet (SOU 2008:38). Utredningen utgick från gällande reglering av allmännyttiga bostadsföretag i allbodelagen, och gjorde ingen särskild analys av eventuella problem med att göra ett system där bostadsföretag i princip ska agera enligt en självkostnadsprincip till en ersättningsmodell.

Departementspromemorian har pekat på ett antal problem med avstående från avkastning som ersättningsform. Det handlar i hög grad om möjligheterna att bedöma huruvida någon ersättning lämnats och hur stor den i så fall är (Ds 2009:60 s. 85 ff.). Avkastning, i den mening att det är vad företaget tjänat in med avdrag för företagets kostnader, tillhör företaget. En lägre vinst till följd av uppdrag som företaget ålagts av kommunen innebär 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. En ersättning som endast kompenserar för den faktiska nettomerkostnaden innebär att företagets resultat ska vara detsamma med eller utan uppdrag. Men bara kostnaden kan med denna ersättningsform redovisas i traditionell mening. Ett system med liten eller ingen transparens är enligt regeringens mening i sig en allvarlig brist.

En annan invändning är att det är en ersättningsform som bara är användbar för kommuner som har ett eget, lönsamt, bostadsföretag. Även om det skulle kunna upplevas som ett praktiskt sätt för sådana kommuner att hantera ersättningsfrågan så är det inte användbart gentemot privata företag.

Flera remissinstanser förordar att ett förbud införs mot att använda avstående av avkastning som ersättningsmodell. Frågan har emellertid inte enbart betydelse för relationen mellan kommunerna och deras bostadsbolag och bör därför behandlas i ett större och mer samlat sammanhang.

6.3 Behovsanalyser

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

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

Utredningen lämnade inga förslag eller bedömningar rörande behovsanalyser av enskilda åtgärder.

Remissinstanserna: *Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)* föreslår som en del av en modell där de kommunala bostadsbolagen anförtros bostadsförsörjningsuppgifter som tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, att ett krav på en skriftlig analys av behovet av åtgärder, och

marknadens förmåga att tillgodose behoven, förs in i bostadsförsörjningslagen. Prop. 2009/10:185

Departementspromemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: I frågan om behovsanalyser delar de remissinstanser som berört frågan departementspromemorians bedömning. *Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag (SABO)* anser dock att varje kommun själv kan bedöma behovet av analyser inför beslut om olika bostadspolitiska åtgärder, varför någon särskild bedömning av detta inte behöver göras av regeringen. Vad gäller bedömningen att ge en myndighet uppdraget att utveckla analysverktyg tillstyrker *Länsstyrelserna i Stockholms och Västra Götalands län*, liksom *Boverket*, *Ungdomsstyrelsen*, *Konsumentverket* och *Jönköpings kommun* förslaget. Länsstyrelsen i Stockholms län anser även att det i uppdraget ska ingå att beskriva nyttan med riktlinjer. Boverket delar den uppfattningen och vill också att det tydliggörs vad riktlinjer för bostadsförsörjningen bör innefatta. Verket är berett att ta huvudansvaret för ett eventuellt uppdrag. SABO har inget att invända mot att en myndighet får i uppdrag att utveckla lämpliga analysverktyg för att kommunerna ska kunna utveckla sin bostadsförsörjningsplanering, men framhåller att en förutsättning för att ett sådant utvecklingsarbete ska bli framgångsrikt är att det genomförs i samverkan med främst SKL men också med företrädare för bostadsmarknadens aktörer. *Konkurrensverket* förordar att kommunerna själva – via samverkan med varandra eller i samråd med andra aktörer – får ansvara för att ta fram lämpliga verktyg.

Skälen för regeringens bedömning: En grundläggande behovs- och marknadsanalys, liksom hållbara ekonomiska beräkningar, torde 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.

Sveriges Kommuner och Landstings 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 regeringen föreslår föreligger inget sådant motsvarande behov.

Regeringen bedömer emellertid att det är av stort värde att behovs- och marknadsanalyser kommer till stånd och att de bör vara långsiktiga och uppdateras regelbundet för att ha något verkligt värde. Det är rimligt att sådana analyser sker i samband med framtagandet av de riktlinjer för bostadsförsörjningen som enligt lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar, ska antas av kommunfullmäktige under varje mandatperiod. Eftersom riktlinjerna i sig är obligatoriska kan det finnas skäl att överväga om det ska vara tvingande för kommunerna att göra behovs- och marknadsanalyser. För detta talar att kvaliteten på riktlinjerna eventuellt skulle förbättras. Mot en tvingande reglering talar att staten hittills avstått från att detaljreglera innehållet i de kommunala riktlinjerna då dessa måste utgå från den enskilda kommunens situation. *Boverket* och *Länsstyrelsen i Stockholms län* anser att riktlinjernas syfte och innehåll bör preciseras. Det är svårt att ange generellt vilken behovs-

och marknadsanalys och vilka ekonomiska beräkningar som den kommun ska åläggas göra som inte avser att lämna några särskilda uppdrag inom bostadsförsörjningsområdet. Det är i stället enligt regeringens mening rimligt att det är frivilligt för en kommun att i den utsträckning som behövs komplettera sina riktlinjer med sådana analyser. Mot denna bakgrund gör regeringen bedömningen att riktlinjernas syfte och innehåll inte bör preciseras i lag.

Länsstyrelsen i Stockholms län påpekar vidare att en stor andel av Sveriges kommuner saknar aktuella riktlinjer för bostadsförsörjningen. Med de nya villkor som kommer att gälla för de kommunala bostadsaktiebolagen kommer kraven på kommunerna att tydliggöra i vilken omfattning de lämnar bostadsförsörjningsuppdrag till de egna bolagen att skärpas. Det är naturligtvis viktigt att kommunerna uppfyller det krav som i dag finns i lagstiftningen. Detta kan underlättas om kommunerna får hjälp med att ta fram exempel på riktlinjer och nödvändiga analysverktyg för att bedöma behovet av olika bostadsförsörjningsåtgärder. Att som *Konkurrensverket* förordar lämna uppgiften att utveckla verktyg till kommunerna själva riskerar att nuvarande situation med många kommuner som saknar riktlinjer för bostadsförsörjningen blir bestående. Mot denna bakgrund gör regeringen bedömningen att en myndighet bör få i uppdrag att ta fram sådana exempel och utveckla sådana verktyg. Som *SABO* anför bör ett sådant uppdrag genomföras i nära samverkan med parterna på bostadsmarknaden.

Såväl Boverket som länsstyrelserna har i dag flera olika uppdrag med inriktning på t.ex. förbättrade bostadsmarknadsanalyser. Länsstyrelserna ska bl.a. göra en regional analys av situationen på bostadsmarknaden i länet, redovisa hur kommunerna lever upp till kraven enligt bostadsförsörjningslagen, samt analysera och redovisa hur planeringen av bostadsförsörjningen samordnas med övrig kommunal, mellankommunal och regional planering. Boverket ska i sin tur stödja länsstyrelserna i deras uppdrag att ta fram regionala analyser av bostadsmarknaderna samt stödja länsstyrelserna i deras arbete med att lämna råd, information och underlag till kommunerna för deras planering av bostadsförsörjningen.

7 Allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag

7.1 Bakgrund

Företag som omfattas av allbolagen

Ett allmännyttigt bostadsföretag är ett aktiebolag, en ekonomisk förening eller en stiftelse som drivs utan vinstsyfte och som i sin verksamhet huvudsakligen förvaltar fastigheter i vilka bostadslägenheter upplåts med hyresrätt samt är godkänt som allmännyttigt bostadsföretag (1 kap. 1 § lagen [2002:102] om allmännyttiga bostadsföretag [allbolagen]). Med kommunalt bostadsföretag avses ett allmännyttigt bostadsföretag som en kommun har det bestämmande inflytandet över (1 kap. 2 § allbolagen). Således kan både privata bostadsföretag, efter ansökan och godkännande

De allmännyttiga och kommunala bostadsföretagen i siffror

Enligt Statistiska Centralbyrån (SCB) ägde de allmännyttiga och kommunala bostadsföretagen ca 889 700 bostadslägenheter vid årsskiftet 2008/2009. Det finns ca 300 kommunala bostadsföretag, varav flertalet är medlemmar i Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag (SABO). Tillsammans äger och förvaltar SABO:s medlemsföretag ca 726 000 bostäder. De kommunala bostadsföretagen i Stockholms kommun, som inte är medlemsföretag i SABO, förvaltar tillsammans ca 80 000 lägenheter. Ett tjugotal av SABO:s medlemsföretag är stiftelser, ett är en kooperativ hyresrättsförening, medan övriga är aktiebolag. Med ett känt undantag är varje kommunalt bostadsaktiebolag helägt av en enda kommun, direkt eller indirekt inom ramen för en koncernbildning. Av statistiken framgår att de privata allmännyttiga bostadsföretagen är få och att andelen lägenheter är mycket liten i förhållande till andelen lägenheter som ägs av de kommunala bostadsföretagen. Således spelar de privata allmännyttiga företagen en mycket liten roll på den svenska bostadsmarknaden (SOU 2008:38 s. 78–80).

7.2 En ny lag om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag

Regeringens förslag: En ny lag om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag ska införas och lagen (2002:102) om allmännyttiga bostadsföretag ska upphöra att gälla. Lagen ska endast omfatta bostadsföretag som bedrivs i form av aktiebolag och som en kommun eller flera kommuner tillsammans har det bestämmande inflytandet över.

Utredningens förslag: Överensstämmer delvis med regeringens förslag. Utredningen föreslog att lagen (2002:102) om allmännyttiga bostadsföretag (allbolagen) skulle ändras och avgränsas till att endast omfatta kommunala bostadsaktiebolag.

Remissinstanserna: Det stora flertalet remissinstanser har inga invändningar mot förslaget. *Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)* lämnar ett eget förslag till lagstiftning som enbart omfattar kommunala bostadsaktiebolag. *Fastighetsägarna Sverige (Fastighetsägarna)* tillstyrker att privata allmännyttiga bostadsföretag utelämnas, men anser att stiftelser över vilka en kommun har inflytande även fortsättningsvis ska omfattas av särskild lagstiftning. *Hyresgästföreningen Riksförbundet (Hyresgästföreningen)* anser att möjligheten för privata företag att bli allmännyttiga ska bibehållas. *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* anser att det kan finnas anledning att överväga en prövning om ett bolag är ett kommunalt bostadsaktiebolag som avses med lagförslaget.

Departementspromemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Flertalet instanser kommenterar inte departementspromemorians förslag. Övervägande del av de instanser som yttrar sig tillstyrker eller har inget att erinra mot förslaget. *Kammarkollegiet* delar bedömningen att det i en ny lag inte bör införas särskilda regler med avseende på bostadsstiftelser, eftersom stiftelseformen av erfarenhet är mindre lämpad för näringsdrivande verksamhet. *Fastighetsägarna* anser att den nya lagen bör omfatta alla kommunala bostadsföretag, oavsett företagsform, eftersom det finns en risk för att konkurrenssnedvridning kommer att uppstå på bostadshyresmarknaden. Enligt såväl *Fastighetsägarna* som *Sveriges BostadsrättsCentrum (SBC)* bör kommunala stiftelser inordnas i en lag om allmännyttiga kommunala bostadsföretag. Om det inte sker anser *Fastighetsägarna* att de kommunala stiftelserna ska upphöra med sin verksamhet och ersättas med allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag. *Kammarrätten i Sundsvall* anför att om ett kommunalt bolag inte uppfyller samtliga krav på hur verksamheten ska bedrivas i 1 § faller bolaget utanför regleringen och de däri angivna kraven på affärsmässighet m.m. Eftersom syftet med lagen är att se till att kommunala bostadsbolag drivs under sådana former att de inte strider mot EU-rätten är det enligt kammarrätten mer ändamålsenligt med en bred definition av de bolag som avses.

Skälen för regeringens förslag

En ny lag om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag

Allbolagen reglerar allmännyttiga bostadsföretag som i sin verksamhet huvudsakligen förvaltar fastigheter i vilka bostadslägenheter upplåts med hyresrätt. Bostadsföretagen ska drivas utan vinstsyfte och regeln om utdelningsbegränsning har en effekt motsvarande självkostnadsprincipen i kommunallagen, att inte ta ut högre avgifter än vad som svarar mot kostnaderna för de tjänster som tillhandahålls. Företagen har därför begränsade krav på avkastning. Kommunala bostadsföretag omfattas av allbolagen. Avstående av normal avkastning innebär att sådana företag får en ekonomisk fördel i förhållande till andra bostadsföretag. Denna fördel är selektiv, dvs. berör endast vissa bostadsföretag, och påverkar därmed konkurrensen på marknaden.

Vidare ger allbolagen företag i form av aktiebolag, ekonomisk förening och stiftelse möjlighet att ansöka om att vara allmännyttiga bostadsföretag. Utredningen föreslog att allbolagen skulle ändras och endast omfatta kommunala bostadsaktiebolag. I departementspromemorian föreslås att allbolagen i stället skulle ersättas med en ny lag om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag. I den mån remissinstanserna har tagit upp frågan om att den föreslagna lagen endast ska omfatta kommunala bostadsaktiebolag har synpunkterna i huvudsak varit positiva. Några invändningar har framförts om den associationsrättsliga avgränsningen, vilka behandlas nedan. Inga erinringar har dock framförts mot förslaget att ersätta allbolagen med en ny lag. Sammanfattningsvis anser regeringen att en ny lag om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag ska införas och att allbolagen ska upphävas.

Av de privata företag som godkänts som allmännyttiga bostadsföretag är två kooperativa hyresrättsföreningar och övriga aktiebolag (SOU 2008:38 s. 80). Det finns inga privata bostadsstiftelser som har godkänts som allmännyttiga bostadsföretag. Det knyts inte några särskilda rättsverkningar till godkännandet av ett företag som allmännyttigt bostadsföretag enligt allbolagen, utöver den begränsade uppgiftsskyldigheten (1 kap. 4 § allbolagen). Om avsikten är att ett bolag ska bedriva verksamhet i ett annat syfte än att bereda ägarna vinst kan det registreras som aktiebolag med särskild vinstutdelningsbegränsning (32 kap. ABL). Det föreligger heller inga hinder för en privat aktör som önskar bedriva bostadsförvaltning utan vinstsyfte att bilda en bostadsstiftelse. Enligt lagen (2002:93) om kooperativ hyresrätt gäller vidare att en ekonomisk förening kan bedriva verksamhet utan vinstsyfte. Mot denna bakgrund gör regeringen i likhet med promemorian och flertalet remissinstanser som yttrat sig i frågan, bedömningen att det saknas skäl att fortsättningsvis behålla ett regelverk för att kunna godkänna privata bostadsföretag i någon form som allmännyttiga. Den nya lagen föreslås därför inte omfatta privata bostadsföretag.

Kommunala bostadsföretag

Av 1 kap. 1 § tredje stycket och 7 § i allbolagen framgår att kommunala bostadsföretag är allmännyttiga bostadsföretag utan godkännande som sådant av länsstyrelsen. Regeringens förslag att en lag om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag ska införas och att allbolagen ska upphävas innebär att kommunala bostadsaktiebolag, som uppfyller kraven i lagen, ska tillämpa den nya lagen och att kommunala bostadsstiftelser upphör att vara allmännyttiga bostadsföretag. Det finns i dag inga kommunala bostadsföretag i form av ekonomiska föreningar och har såvitt är känt heller aldrig funnits (SOU 2008:38 s. 259). Regeringen anser därför att det saknas skäl att lagstifta om kommunala ekonomiska bostadsföreningar.

En stiftelse bildas genom att egendom enligt förordnande av en eller flera stiftare avskiljs för att varaktigt förvaltas som en självständig förmögenhet för ett bestämt ändamål enligt 1 kap. 2 § stiftelselagen (1994:1220). En stiftelse erhåller rättskapacitet efter att den bildats utan krav på registrering. Stiftelsen förvaltas enligt stiftelseförordnandet (2 kap. 1 § stiftelselagen). Stiftelser ska vara registrerade i stiftelseregister som förs av länsstyrelserna (10 kap. 1 §) som också utövar tillsyn av stiftelser.

Utredningen ansåg att redan bildade bostadsstiftelser som bedriver verksamhet utan att vara underkastade affärsmässiga avkastningskrav inte stred mot EU-rätten. Anledningen till detta är att kommunerna redan vid bildandet av stiftelsen avhändertagit sitt kapital utan anspråk på avkastning eller utdelning (SOU 2008:38 s. 259). Däremot gäller statsstödsreglerna för kommunernas relationer med befintliga bostadsstiftelser, oavsett om dessa bildats av kommunen eller av någon annan. Ett möjligt undantag från anmälningsskyldigheten kan vara om stiftelsens verksamhet är inriktad på en eller flera målgrupper som av olika skäl inte klarar

sig själva på bostadsmarknaden. Under förutsättning att verksamhet klassificerats som tjänster av allmänt ekonomiskt intresse skulle stiftelsen kunna tillämpa de undantag som gäller enligt unionsrätten (se avsnitt 4.2). Även i sådana fall måste kraven på proportionalitet och risken för snedvridning av konkurrensen beaktas. För den kommun som skulle vilja bilda en ny bostadsstiftelse för att främja bostadsförsörjningen i kommunen gäller utöver regleringen i KL även EU:s statsstödsregler. Detta innebär bl.a. att en sådan stiftelse endast kan tillföras kommunal egendom till marknadsvärde, vilket säkerställer att konkurrensen på bostadsmarknaden inte snedvrids. Mot bakgrund av det anförda och med beaktande av att det är en stiftelses förordnande och stiftelselagen som styr verksamheten gör regeringen bedömningen att det inte behövs någon särskild reglering för kommunala bostadsstiftelser.

Fastighetsägarna har anfört att kommunen, genom att registrera ett bolag som ett aktiebolag med särskild vinstutdelningsbegränsning, kan bedriva bostadsförvaltning utan krav på affärsmässighet och normala avkastningskrav. Det finns i dag inga kommuner som äger bostadsföretag med privata investerare. Även om en kommun ensam eller tillsammans med andra aktörer bildar ett sådant bolag, finns inget i aktiebolagslagstiftningen som anger att bolagen automatiskt ska åläggas lägre avkastningskrav än andra därför att de omfattas av en särskild vinstutdelningsbegränsning. Om ägarna, inklusive kommunen, skulle ställa lägre avkastningskrav än normalt för den aktuella marknaden kan frågan om otillåtet statsstöd aktualiseras. Om kommunen har det bestämmande inflytandet i ett sådant bostadsbolag som bedriver verksamhet enligt den föreslagna lagen om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag ska bolaget omfattas av den lagen.

Bestämmande inflytande i aktiebolag

Med kommunalt bostadsföretag avses i allbolagen ett allmännyttigt bostadsföretag som kommunen har det bestämmande inflytandet över. Med bestämmande inflytande avses bl.a. att kommunen äger aktier i ett aktiebolag med mer än hälften av samtliga röster i bolaget. Även det bestämmande inflytande som utövas indirekt vid koncernförhållanden omfattas (1 kap. 2 § allbolagen). Regeringen anser att en motsvarande definition bör finnas även i den föreslagna lagen. Det finns i dag ett bostadsaktiebolag som ägs av flera kommuner gemensamt. Det kan inte uteslutas att fler sådana kan komma att bildas för att effektivisera verksamheten. Mot denna bakgrund bör det i den nya lagen framgå att även bostadsaktiebolag som i sin helhet ägs av två eller flera kommuner gemensamt och där dessa tillsammans har ett bestämmande inflytande bör omfattas av lagstiftningen. Sammanfattningsvis anser regeringen att med bestämmande inflytande ska avses att en kommun eller flera kommuner gemensamt äger aktier i ett bostadsaktiebolag med mer än hälften av samtliga röster i bolaget. Även inflytande som utövas indirekt, dvs. som utövas av ett bolag över vilket en kommun eller fler kommuner gemensamt bestämmer, ska anses utövat av kommunen eller kommunerna.

Regeringens 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 boendeflytande och inflytande i bolaget.

Utredningens förslag: Överensstämmer inte med regeringens förslag. Utredningen behandlar inte syftet med de kommunala bostadsaktiebolagen, men redogör för vilka typer av tjänster som skulle kunna ingå i ett allmännyttigt uppdrag till ett självkostnadsstyrt kommunalt bostadsaktiebolag.

Remissinstanserna: *Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), Hyresgästföreningen Riksförbundet (Hyresgästföreningen), Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag (SABO), Länsstyrelserna i Stockholms och Västernorrlands län*, anser att frågan om villkoren för de kommunala bostadsaktiebolagen måste kopplas samman med bolagens roll som ett instrument för kommunerna att ta sitt bostadsförsörjningsansvar. Även många kommuner, bl.a. *Botkyrka, Uppsala, Eskilstuna, Flen, Kristianstad, Ystad, Varberg, Ale, Göteborg, Partille, Arvika, Karlskoga, Örebro, Umeå och Vilhelmina*, har samma uppfattning. Några remissinstanser, däribland SKL, *Statens bostadskreditnämnd (BKN)* samt *Ystads och Ale kommuner*, ifrågasätter varför kommunerna ska äga bostadsföretag om kopplingen till bostadsförsörjningen saknas. Få remissinstanser tar ställning till vilket begrepp som ska användas för att beskriva syftet med de kommunala bostadsaktiebolagen. Hyresgästföreningen anser att begreppet "allmännyttiga bostadsföretag" bör behållas. SABO förordar "bostadsföretag med samhällsansvar". Begreppet "allmännyttan" används av många remissinstanser, däribland kommunerna *Botkyrka, Linköping, Norrköping och Kungälv*, för att beskriva bostadsföretag som har ett annat syfte än vinstmaximering, oavsett om företagen drivs med eller utan vinstsyfte. *Socialstyrelsen* saknar en analys av hur kravet på affärsmässighet och vinst och det allmännyttiga syftet förhåller sig till varandra. *Kungl. Tekniska Högskolan (KTH)* lyfter fram att det inom den privata sektorn diskuteras om s.k. Corporate Social Responsibility och vikten för företagets rykte och varumärke att ett bredare ansvar tas för aktiviteter och engagemang i samhällsfrågor. Vad som utöver att bidra till bostadsförsörjningen bör definiera syftet med de kommunala bostadsaktiebolagen utvecklas av ett fåtal remissinstanser. Hyresgästföreningen anser att avgränsningen till uthyrning av hyresrätter bör behållas i lagstiftningen, men att övrig styrning är en fråga mellan kommunen och bolaget. SKL lämnar förslag till lagstiftning där det framgår att verksamheten huvudsakligen ska avse förvaltning av hyresbostadsfastigheter och att hyresgästerna ska ha möjlighet till boendeflytande och inflytande i företaget.

Departementspromemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Flertalet av de instanser som yttrar sig i frågan är positiva till förslaget. *Länsstyrelsen i Stockholms län*, *Konsumentverket* och *Konkurrensverket* tillstyrker förslaget. *SABO* tillstyrker förslaget att ett kommunalt bostadsaktiebolag ska driva verksamheten i allmännyttigt syfte, men anser att det i en kommande proposition behöver tydligare formuleras vad som menas med ett allmännyttigt syfte. *Hyresgästföreningen* tillstyrker förslaget, men anser att vad som avses med ”huvudsakligen” bör utvecklas närmare. Konsumentverket ser positivt på att hyresgästernas boendeinflytande och inflytande i bolaget förtydligas i lagstiftningen. *SKL* anser inte att det av departementspromemorian framgår vilket syfte, vinstsyfte eller allmännyttigt syfte, som har prioritet om de inte går att förena och hur de i övrigt förhåller sig till varandra.

Skälen för regeringens förslag

I allbolagen finns inget egentligt syfte formulerat för de allmännyttiga och kommunala bostadsföretagens verksamhet. Inte heller utredningen om allmännyttans villkor redovisade några närmare överväganden i den frågan utan fokuserade främst på hur de kommunala bostadsföretagen ska agera. 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 enligt utredningens förslag 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. betänkande 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. betänkande s. 276). Enligt regeringens mening är det nödvändigt att tydliggöra syftet med att kommuner driver bostadsaktiebolag. Begreppet ”allmännytta” bör således komma till uttryck i lagstiftningen. Utan ett allmännyttigt syfte kan det kommunala bostadsaktiebolaget komma att reduceras till att enbart ha vinstmaximering som mål. Något motiv för en kommun att vare sig bilda eller äga ett sådant företag finns inte, vilket också flera remissinstanser har påpekat.

Det allmännyttiga syftet med kommunala bostadsaktiebolag

Det bakomliggande motivet till att ett kommunalt företag bildas är att tillgodose ett allmännyttigt syfte. 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. Detta är också orsaken till att företagen en gång bildades.

Sedan länge har kommunala bostadsföretag varit ett viktigt verktyg för kommunerna att främja en väl fungerande bostadsförsörjning. 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* påpekar så behövs många aktörer, såväl offentliga som privata, för en väl fungerande bostadsmarknad. Det finns också kommuner som inte har något eget bostadsföretag. Även då de kommunala bostadsföretagen uttryckligen ska bedriva sin verksamhet på affärsmässiga grunder och sträva efter att långsiktigt uppnå bästa möjliga resultat, ska kommunerna kunna använda sina företag för att fullgöra sitt bostadspolitiska ansvar.

En grundläggande tanke är att boendet som tillhandahålls av kommunala bostadsföretag ska vara tillgängligt för alla, oavsett social, ekonomisk, etnisk eller annan bakgrund. Vidare ska såväl invånare med låga inkomster som med genomsnittliga eller höga inkomster kunna vara hyresgäster hos det kommunala bostadsföretaget. De kommunala bostadsföretagen har således varit tänkta att ha en integrerande funktion. Detta hindrar inte att kommunala bostadsföretag som specialiserat sig på att tillhandahålla bostäder till en eller flera särskilda grupper för att bättre kunna tillvarata deras behov, t.ex. studenter eller äldre, kan vara allmännyttiga. Ett kommunalt bostadsaktiebolag kan även engagera sig i att utveckla andra boende- och upplåtelseformer, både genom nyproduktion och genom ombildning. Detta kan inte minst vara en effektiv strategi när det gäller att skapa mångfald och valfrihet lokalt inom ett bostadsområde eller en kommunedel.

Ett kommunalt bostadsaktiebolag ska även i fortsättningen i sin verksamhet huvudsakligen förvalta fastigheter i vilka bostadslägenheter upplåts med hyresrätt. Detta hindrar dock inte att bolag i enstaka fall upplåter bostäder till en kooperativ hyresrättsförening, som i sin tur upplåter dessa till sina medlemmar. Vid sådana arrangemang får de boende ett mycket stort inflytande, vilket är i linje med vad som föreslås gälla i fråga om de boendes inflytande enligt den nya lagen. Vidare hindrar inte heller kravet på huvudsaklig verksamhet att det i ett fastighetsbestånd ingår en mindre andel lokaler. Med mindre andel avses att lokalbeståndet inte får bli så stort att den inkräktar på den primära uppgiften, dvs. att förvalta hyresfastigheter i vilka bostadslägenheter upplåts med hyresrätt (prop. 2001/02:58 s. 61). Enligt regeringens mening bör alltså innebörden vara densamma som gäller i dag enligt 1 kap. 1 § första stycket 2 allbolagen. Några remissinstanser, bl.a. *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* anser att det ska förtydligas var gränsen går för att ett bostadsaktiebolag ska betraktas som allmännyttigt. Även om det av olika skäl skulle vara önskvärt så finns det skäl som talar emot att strikt definiera en sådan gräns, inte minst eftersom det skulle kunna verka hämmande på kommunernas möjligheter att organisera sin verksamhet i enlighet med vad som lokalt bedöms vara mest lämpligt. Det väsentliga är att bolaget i sin verksamhet huvudsakligen förvaltar fastigheter i vilka bostadslägenheter upplåts med hyresrätt och att detta framgår av bolagsordning och ägardirektiv. Ett kommunalt aktiebolag som bedriver bostadsförvaltning och inte omfattas av föreslagen lag ska följa kommunallagens reglering, bl.a. förbudet mot att driva företag i

Bostadsförsörjning med samhällsansvar

I det allmännyttiga syfte som ett kommunalt bostadsföretag har ingår även ett samhällsansvar. *Socialstyrelsen* saknar en analys av hur kravet på affärsmässighet och vinst och det allmännyttiga syftet förhåller sig till varandra. Kommunala bostadsföretag är långsiktiga aktörer som genom sitt agerande främjar såväl utbudet av hyresbostäder som en väl fungerande konkurrens. Kommunerna klargör ofta avsikten med ägandet och vilken nytta det kommunala bostadsaktiebolaget förväntas tillföra kommunen och dess invånare samt de grundläggande ekonomiska, sociala och ekologiska utgångspunkterna för verksamheten. Det kan handla om etiskt, miljömässigt och socialt ansvarstagande, ofta som ett bidrag till hållbar utveckling eller för att möta klimatutmaningen. Resultatet kan t.ex. presenteras i en hållbarhetsredovisning som beskriver ekologiska och sociala åtgärder och resultat. Sådana åtgärder kan också förväntas stärka företagets varumärke och öka lönsamheten på lång sikt. Sett i ett långsiktigt lönsamhetsperspektiv är ett sådant agerande fullt förenligt med att driva verksamheten enligt affärsmässiga principer. De kommunala bostadsaktiebolagens verksamhet blir därmed ett företagande med samhällsansvar.

Enligt regeringens mening överensstämmer detta med den uppfattning som utredningen ger uttryck för, dvs. att de kommunala bostadsföretagen ska vara affärsmässiga på samma sätt som motsvarande privata bostadsföretag. Utredningen ansåg 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. *Kungl. Tekniska Högskolan (KTH)* lyfter fram att det inom den privata sektorn diskuteras om s.k. Corporate Social Responsibility och vikten för företagets rykte och varumärke att ett bredare ansvar tas för aktiviteter och engagemang i samhällsfrågor. Regeringen delar KTH:s uppfattning att detta skapar ett utrymme för kommunala bolag att agera på liknande sätt. I sammanhanget bör dock framhållas att en kommun, enligt de föreslagna reglerna, inte kan kräva av sitt företag att det vidtar åtgärder som inte är lönsamma för företaget. Det väsentliga är att samhällsansvaret är ett uttryck för bolagets långsiktiga affärsmässiga engagemang och inte betingas av att bolaget har just en kommun som ägare. Ansvaret för bostadsförsörjningen kan aldrig övergå från kommunen till bolaget. Kommunala bostadsaktiebolag kan även utföra åtgärder som inte naturligt faller inom ramen för verksamheten därför att kommunen anser dem angelägna, men det ankommer då på kommunen, som anförts i det föregående, att såväl genomföra sådana uppdrag enligt gällande regler om bl.a. statsstöd och offentlig upphandling som att finansiera dem. Det allmännyttiga syftet kommer också till uttryck i hur överskott från de kommunala bostadsföretagens verksamhet kan användas (se avsnitt 7.5).

Enligt allbolagen ska kommunala bostadsföretag sträva efter att erbjuda hyresgästerna möjlighet till boendeinflytande och inflytande i företaget (1 kap. 3 § allbolagen). Således är det en målsättning, men ingen skyldighet. Med inflytande menas såväl inflytande över den egna lägenheten som gemensamt inflytande i frågor som berör flera hyresgäster tillsammans.

Inflytande främjar delaktighet och ansvarstagande samt bidrar till ökad gemenskap i ett bostadsområde och därmed främjas integration och segregation motverkas. Boendet är, som *Konsumentverket* påpekar, något som påverkar varje individs vardag. Hyresrätten ger av naturliga skäl inte samma möjligheter att påverka sitt boende som andra boendeformer ger. Det är därför viktigt att hyresgästerna ges de möjligheter som ändå finns för att kunna ha ett så stort inflytande som möjlighet över sitt boende.

Regeringen anser att hyresgästernas inflytande i boendet och i företaget är en del av det allmännyttiga syftet och bör komma till uttryck i lagstiftningen. Mot denna bakgrund föreslås att kommunala bostadsaktiebolag ska ha en skyldighet att erbjuda hyresgästernas möjlighet till inflytande i boendet och i bolaget. Regeringen delar dock *SABO:s* uppfattning att det saknas anledning att reglera i vilka former detta ska ske, utan det bör beslutas utifrån lokala förutsättningar.

7.4 Affärsmässiga villkor

Regeringens förslag: Allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag ska bedriva sin verksamhet enligt affärsmässiga principer. Bolagen ska ha marknadsmässiga avkastningskrav, vilket innebär att bolagen ska undantas från självkostnadsprincipen och förbudet mot att driva företag i vinstsyfte i kommunallagen (1991:900).

Utredningens förslag: Det av utredningen presenterade alternativet ”Affärsmässiga kommunala bostadsaktiebolag” överensstämmer delvis med regeringens förslag. Utredningen föreslår att bolagen ska bedriva sin verksamhet på affärsmässiga grunder.

Remissinstanserna: *Fastighetsägarna Sverige (Fastighetsägarna)*, *Sveriges Byggindustrier*, *Sveriges bostadsrättscentrum (SBC)*, *Stockholms handelskammare*, *MKB Fastighets AB* samt *Bromölla*, *Lomma* och *Hjo kommuner* tillstyrker utredningens affärsmässiga modell. Även *Statskontoret* och *Konkurrensverket* förordar den affärsmässiga modellen från konkurrenssynpunkt. *Hyresgästföreningen Riksförbundet (Hyresgästföreningen)* anser att dagens regelverk kan behållas och ger utrymme för bolagen att agera affärsmässigt. *Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag (SABO)* tar avstånd från utredningens modell och presenterar en egen där företagen agerar på affärsmässig grund, men där förbudet mot att driva företag i vinstsyfte i kommunallagen upprätthålls. *Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)*, med stöd av ett stort antal kommuner, presenterar en egen modell som också den innebär att förbudet mot vinstsyfte upprätthålls.

Departementspromemorians förslag: Överensstämmer delvis med regeringens förslag. I departementspromemorian föreslås att bolagen ska bedriva sin verksamhet på affärsmässiga grunder.

Remissinstanserna: Remissutfallet är blandat. *Stockholms Handelskammare, Länsstyrelsen i Stockholms län, Konkurrensverket, Konsumentverket och Fastighetsägarna* liksom *Linköpings, Örebro, Gävle och Arvidsjaurs kommuner* tillstyrker förslagen i departementspromemorian. *Statens bostadskreditnämnd (BKN)* anför att de krav på affärsmässighet och avkastning som ställs måste vara realistiska och tydligt förankrade i den faktiska lokala marknadssituation som respektive företag har levt och lever i. *Göteborgs kommun* anför att marknadsmässiga avkastningskrav bör ställas på bolagsnivå, så att varje bolag kan prioritera bland önskvärda samhällsprojekt. *Hyresgästföreningen* liksom *Ale kommun* anser att företagen ska drivas enligt affärsmässiga principer, eftersom bostadshyresmarknadens särdrag (bl.a. hyresreglering som styr prisbildningen, ett samhällsuppdrag och att tjänsten är lokalt bunden samt värdeöverföringsbegränsningar) skiljer sig från andra kommunala områden, t.ex. kollektivtrafik. *Kammarrätten i Sundsvall* anser att det saknas tydligt ställningstagande beträffande frågan huruvida ersättning som lämnas till kommunala bostadsbolag enligt kriterierna i den s.k. Altmarkdomen ska anses förenliga med kravet på affärsmässighet.

Skälen för regeringens förslag

Marknadsmässiga avkastningskrav

Affärsmässighet avser det övergripande förhållningssätt som ett icke subventionerat företag på en marknad intar inför investeringar, i sin dagliga drift och i relation till andra aktörer. Kommunen ska agera på samma sätt som en jämförbar privat ägare av ett jämförbart privat bostadsbolag. Avkastningen måste vara marknadsmässig utifrån den valda risknivån, i vart fall på lång sikt. Mot bakgrund av det anförda anser regeringen att allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag ska bedriva sin verksamhet affärsmässigt och att samma krav ska ställas på de allmännyttiga kommunala bostadsbolagen som på övriga företag på bostadsmarknaden.

De kommunala bostadsföretagen har under lång tid varit tvungna att iakttä ett affärsmässigt förhållningssätt, 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. Boverket fann i en studie av ett urval av kommunala bostadsföretag att de flesta kommuner 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 (En studie av allmännyttiga bostadsföretag som kommunala instrument, del 1 s. 18, Boverket 2006).

Enligt *Hyresgästföreningen* och *SABO* bör totalavkastning, som används av professionella investerare, användas som avkastningsmått. Detta mått ger därmed, enligt organisationerna, möjlighet att på ett

opartiskt sätt jämföra avkastningen från fastighetsinvesteringar med avkastningen från andra placeringsslag och med fastighetsmarknaden utomlands. Prop. 2009/10:185

Det finns flera sätt att bestämma vilken kapitalbas som ska användas 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. Det finns också ett antal olika resultat- och avkastningsmått, varav totalavkastning är ett, med delvis olika syften som används vid jämförelser mellan och rangordning av olika företag. Dessa mått är tillämpliga även på kommunalt ägda företag som bedrivs affärsmässigt. Det saknas enligt regeringen anledning att reglera vilket eller vilka mått som ska användas för att bedöma avkastningskrav och avkastningsnivå just i fråga om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag som bedrivs affärsmässigt.

Långsiktigt perspektiv på avkastningskrav

Affärsmässigt bedrivna allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag ska således – inom ramen för den lagstiftning och de allmänna normer som finns för företag i allmänhet och för företag som verkar inom hyresbostadssektorn i synnerhet – sträva efter att långsiktigt uppnå bästa möjliga resultat. Kommunerna ska ställa motsvarande affärsmässiga avkastningskrav på sina bostadsföretag som andra likartade aktörer, dvs. som har ett långsiktigt perspektiv på sitt ägande.

Det kommunala bostadsföretaget åläggs normala avkastningskrav. *Hyresgästföreningen* och *SABO* har anfört att 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. 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 avkastning bör bedömas över en längre tidsperiod än ett år. Regeringen delar denna bedömning. Avkastningskrav utgår alltid, oberoende av ägare, från den lokala marknadssituationen och varje företags egna förutsättningar. För aktörer med ett långsiktigt perspektiv är det också det långsiktiga resultatet och inte den kortsiktiga lönsamheten som står i fokus. Det går därför inte av de krav som ställs ett enskilt år, eller hur dessa uppfylls, avläsa huruvida företaget och dess ägare agerar marknadsmässigt eller inte. Likaså måste en bedömning av vad som är affärsmässigt beteende och rimliga avkastningskrav utgå från den enskilda aktörens situation. Kommunala bostadsaktiebolag omfattas av lokaliseringsprincipen, dvs. de intressen som kommunen vill tillgodose ska ha anknytning till kommunens område eller dess medlemmar (2 kap. 1 § KL), vilket innebär att företagens möjligheter att minska sina risker genom att sprida bostadsinvesteringen geografisk är begränsade.

Utredningen ansåg att om det visar sig att en investering varit mindre lyckosam och det inte är möjligt att få en marknadsmässig avkastning på den, kan man inte begära det omöjliga utan får nöja sig med den vinst

som är möjlig. Kravet blir då att bolaget gör det bästa möjliga av situationen. Om det faktiska utfallet skulle visa sig bli sämre än det förväntade, saknar detta betydelse, förutsatt att investeringen grundats på realistiska förväntningar på marknadsmässig avkastning. Regeringen delar denna bedömning. Samtidigt är det dock viktigt att framhålla att dessa speciella karaktäristika inte får bli en ursäkt för att varje enskilt år – därmed även långsiktigt – ha avkastningskrav och en avkastningsnivå som uppenbart avviker från vad som är normalt för andra, likartade aktörer på den lokala marknaden.

Avkastningskrav på företagsnivå

Sveriges allmännyttiga bostadsföretag (SABO) och Göteborgs kommun har anført att avkastningskravet ska ställas på bolaget som helhet och inte på enskilda investeringar. Varje ägare till ett företag ställer avkastningskraven på företagsnivå, varefter företagsledningen styr verksamheten där såväl olika verksamhetsgrenar som olika satsningar åläggs olika avkastningskrav, beroende på marknadsförutsättningar och graden av långsiktighet, men också på i vilken mån de indirekt kan bidra till hur företaget uppfattas eller till dess resultat. Företaget i sin helhet verkar för att nå upp till de avkastningskrav som ägaren ställt och som bedömts som rimliga mot bakgrund av företagets förutsättningar (t.ex. fastighetsbeståndets sammansättning) och marknadssituationen. En enskild satsning kan i sig själv vara olönsam, men bidra positivt till hur väl företaget i övrigt kan uppfylla sina mål. Offentligt ägda företag bör särskilt uppmärksamma konsekvenserna för den lokala marknaden och konkurrensituationen av enskilda satsningar, inte minst gäller detta för större investeringar, t.ex. i ett nytt bostadshus. Varje företag gör någon form av ekonomisk analys och bedömning inför investeringar och ska kunna redovisa vilka affärsmässiga överväganden som gjorts.

Affärsmässighet i förhållande till självkostnadsprincipen och förbudet mot att driva företag i vinstsyfte enligt kommunallagen

Förbudet mot att driva företag i vinstsyfte innebär enligt 2 kap. 7 § KL att kommunala företags verksamhet ska ha ett annat ändamål än att bereda kommunen vinst. Verksamheten får gå med visst överskott enstaka år, men företagen ska inte agera så att överskott eller vinst regelmässigt uppkommer eller kan förväntas uppkomma. Ett företag som agerar affärsmässigt på en marknad som har ålagts normala avkastningskrav är således i kommunallagens mening alltid vinstsyftande och därmed oförenligt med 2 kap. 7 § KL, oavsett det ursprungliga motivet bakom företagets bildande.

Den kommunala självkostnadsprincipen innebär att kommunen inte får ta ut högre avgifter än vad som motsvarar kostnaderna för den tillhandahållna tjänsten. Syftet med principen är bl.a. 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 slagit fast att självkostnadsprincipen aldrig är direkt tillämplig på kommunala aktiebolag (NJA 2008 s. 120). Det är i stället kommunen som i bl.a. bolagsordning ska se till att kommunallagens principer tillämpas i ett kommunalt företag. I kommunallagen uppställs vissa villkor som måste vara uppfyllda för att kommunen ska få överlämna verksamheten till företaget (3 kap. 17 och 18 §§ KL) och som syftar till att kommunen ska tillförsäkras inflytande i företaget.

Av de allmänna kompetensreglerna i kommunallagen framgår att kommuner får ha hand om angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens område eller deras medlemmar, och som inte ska handhas enbart av någon annan (2 kap. 1 § KL). Vad gäller näringsverksamhet får kommuner bedriva sådan under förutsättning att den drivs utan vinstsyfte och går ut på att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar eller tjänster åt sina medlemmar (2 kap. 7 § KL). Den övergripande – allmännyttiga – uppgiften för ett kommunalt bostadsaktiebolag är att främja bostadsförsörjningen i kommunen. 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 (prop. 1993/94:188 s. 84). I och med att kommunala bostadsföretag verkar på en konkurrensutsatt marknad måste de emellertid verka på affärsmässiga villkor med normala avkastningskrav. Självkostnadsprincipen kan då inte, som bl.a. *Hyresgästföreningen* och *SABO* påpekat, tillämpas.

Såväl *Socialstyrelsen* som *SKL* anser att det är oklart om det är vinstsyftet eller det allmännyttiga syftet att främja bostadsförsörjningen m.m. som har företräde när de inte går att förena. Som regeringen har redogjort för ovan har de kommunala bostadsaktiebolagen inte tillkommit för att skapa vinster, utan för att tillgodose ett allmännyttigt ändamål. I den meningen är det allmännyttiga syftet överordnat andra aspekter. Samtidigt gäller att företagen verkar på en konkurrensutsatt marknad där stöd till företag kan bli konkurrenssnedvridande. Även de allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolagen måste således agera affärsmässigt och åläggas normala avkastningskrav.

Som en följd av att de kommunala bostadsaktiebolagen ska åläggas normala avkastningskrav anser regeringen att det bör införas en bestämmelse som tydliggör att bolagens verksamhet undantas från förbudet mot att driva företag i vinstsyfte och självkostnadsprincipen enligt kommunallagen (2 kap. 7 § och 8 kap. 3 c § KL).

Affärsmässiga grunder eller affärsmässiga principer?

I flera lagar som reglerar kommunal företagsverksamhet på marknader där det finns konkurrerande privata aktörer finns bestämmelser om att kommunala företag ska bedrivas på affärsmässig grund eller affärsmässiga grunder (se avsnitt 4.3). Med uttrycket affärsmässiga grunder menas främst att företagen ska tillämpa affärsmässigt beteende och en korrekt prissättning, vilket innebär att en kommun eller ett kommunalt företag måste göra noggranna ekonomiska analyser och kalkyler innan en åtgärd vidtas. Av dessa ska framgå dels att det är möjligt att täcka de

faktiska kostnaderna, dvs. samtliga kostnader för drift, inklusive underhåll, medel för konsolidering och utdelning på insatt kapital, dels att en viss vinstmarginal inräknats i priset om inte annat undantagsvis är särskilt motiverat. Verksamheten får heller inte bli beroende av stöd eller korssubventioner. Affärsmässighet behöver inte innebära en strävan efter kortsiktig vinstmaximering, men utgångspunkten bör likväl vara en strävan efter i vart fall långsiktig vinst.

I lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter ges kommuner och landsting en utvidgad kompetens på vissa områden. Av 1 kap. 3 § nämnda lag framgår att vissa angiva verksamheter, trots bestämmelserna i 2 kap. 7 § (förbudet mot att driva företag i vinstsyfte) och 8 kap. 3 c § (självkostnadsprincipen) KL, ska bedrivas på affärsmässiga grunder. I förarbetena till lagen uttalas att bestämmelsen innehåller ett förtydligande att kravet på affärsmässighet utgör ett undantag från bestämmelserna i 2 kap. 7 § och 8 kap. 3 c § KL (prop. 2008/09:21 s. 93).

I departementspromemorian drogs slutsatsen att SABO och Hyresgästföreningens beskrivning av affärsmässiga principer i deras gemensamma skrivelse¹⁵ var synonym med begreppet affärsmässiga grunder (Ds 2009:60 s. 70). Organisationerna har dock invänt mot denna tolkning och att begreppet ska användas i samband med allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag, bl.a. med motivet att det kan leda till att beslut och domar som rör annan kommunal verksamhet – med delvis andra förutsättningar – får en inte önskvärd prejudicerande verkan även på bostadsföretagen. Vidare har anförts att en stor skillnad jämfört med andra marknader är att prissättningen är underordnad särskild lagstiftning. Bestämmelserna i hyreslagstiftningen innebär att företagen inte ensidigt kan bestämma hur hyrorna ska sättas. Till detta kommer att bostadshyresmarknaden kännetecknas av investeringar med mycket lång varaktighet och därför kräver ett särskilt långsiktigt förhållningssätt också vad gäller affärsmässigheten. För de allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolagen gäller också ett särskilt lagstadgat krav att erbjuda hyresgästerna inflytande som inte gäller för privata fastighetsägare. Båda organisationerna föreslår därför att begreppet affärsmässiga principer används i den nya lagen om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag. Som organisationerna påpekat finns enligt regeringens mening en skillnad mellan hur allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag ska bedriva sin verksamhet och övriga kommunalt ägda företag som bedriver sin verksamhet på affärsmässiga grunder. Skillnaden består bl.a. i att affärsmässigt bedrivna allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag har en skyldighet att följa särskilda regler om värdeöverföringar från bolagen (se avsnitt 7.5). Andra kommunala företag som ska bedriva sin verksamhet på affärsmässiga grunder har inga särskilda skyldigheter vad gäller begränsningar på vinstutdelning eller andra värdeöverföringar. Mot bakgrund av det anförda anser regeringen, till skillnad mot vad som föreslogs i promemorian, att allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag ska bedriva sin verksamhet enligt affärsmässiga principer. Därmed

¹⁵ EU, allmännyttan och hyrorna. Ett gemensamt förslag till en bred och långsiktig hållbar lösning, Hyresgästföreningen och SABO 2009-04-06, dnr Fi2009/3371.

Affärsmässighet och marknadsvillkor

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 privata aktörer också är verksamma. SKL anser att det saknas en analys av hur ett vinstsyftande företag som befinner sig på marknaden för att uppnå andra syften än vinst påverkar själva marknaden. Enligt regeringens uppfattning har ett kommunalt företag goda förutsättningar att 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 också i linje med utredningens uppfattning om hur affärsmässiga kommunala bostadsaktiebolag ska bedriva sin verksamhet. Det är enligt regeringens mening angeläget att de kommunala bostadsföretagen dels inte har några särskilda, gynnande villkor som kan snedvrider konkurrensen på bostads- och hyresmarknaderna, dels verkar som normala och långsiktiga aktörer på denna marknad.

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. I det långsiktiga perspektivet ligger även hänsynen till företagets befintliga hyresgäster, liksom till presumtiva hyresgäster och till hur bostadshyresmarknaden kan utvecklas.

Affärsmässighet och statsstöd

Att allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag agerar enligt affärsmässiga principer hindrar inte att stöd lämnas i enlighet med statsstödsreglerna i EUF-fördraget (se avsnitt 4.2). En kommun får enligt de föreslagna bestämmelserna ge stöd till sitt aktiebolag dels om stödet godkänts av kommissionen i det enskilda fallet eller inom ramen för en godkänd stödordning, dels om stödet uppfyller de s.k. de minimiskriterierna eller förutsättningarna enligt ett s.k. gruppundantag (se förordningar som Europeiska kommissionen 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). De minimiskriterierna innebär att stöd som inte överstiger 200 000 euro per stödmottagare under en treårsperiod inte bedöms uppfylla alla kriterier för statligt stöd enligt artikel 107.1 i EUF-fördraget och av det skälet inte behöver anmälas till kommissionen. Enligt gruppundantagen är stöd under vissa förhållanden förenliga med undantagsbestämmelser i artikel

107.3 i EUF-fördraget och därmed undantagna från anmälnings-skyldigheten. Ersättning får också lämnas för en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse och behöver inte förhandsanmälans till kommissionen under förutsättning att vissa villkor är uppfyllda¹⁶.

Kammarrätten i Sundsvall anser det saknas tydligt ställningstagande beträffande frågan huruvida ersättning som lämnas till kommunala bostadsbolag enligt kriterierna i den s.k. Altmarkdomen ska anses för-enliga med kravet på affärsmässighet.

Altmarkdomen (se ovan avsnitt 4.2 och 6.1) gällde fråga om ersättning till privat företag för att bedriva olönsam busslinjetrafik på en lokal marknad i Tyskland. I domen fastslås kriterier för hur ersättning för merkostnader som uppstår till följd av offentliga uppdrag ska utformas för att inte utgöra statligt stöd enligt artikel 107.1 i EUF-fördraget. Av domen framgår att sådan merkostnadsersättning också inkluderar rimlig vinst för det företag som utför tjänsten. Mot denna bakgrund torde ingen motsättning mellan tillämpningen av de s.k. Altmarkkriterierna och affärsmässighet i kommunala bostadsaktiebolag föreligga.

Lånevillkor och finansförvaltning

Även om kommunala bostadsaktiebolag har ett allmännyttigt syfte måste relationerna mellan kommunen och bolaget vara konsekvent affärs-mässiga och deras respektive ekonomi hållas åtskilda så att någon 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 bolaget. Om t.ex. 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.

Om ett kommunalt bostadsföretag – jämfört med att låna på marknaden i övrigt – får ekonomiska fördelar i form av lägre 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 tillgodo. Detta kan ske t.ex. genom ett marknads-mässigt påslag på räntan eller uttag av en ”förmånskompenserande” avgift som tillfaller kommunen.

¹⁶ Europeiska kommissionens beslut 2005/842/EG – om tillämpningen av artikel 86 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 (EUT L 312, 29.11.2005, s. 67, Celex 32005D0842).

Regeringens förslag: En begränsning av värdeöverföringar från allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag ska införas.

Ett allmännyttigt kommunalt bostadsaktiebolags värdeöverföringar ska under ett räkenskapsår inte få 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. Sådana värdeöverföringar får dock under ett räkenskapsår inte överstiga hälften av bolagets resultat för föregående räkenskapsår.

Utredningens förslag: Överensstämmer inte med regeringens förslag. Utredningen föreslår att den nuvarande regeln om utdelningsbegränsning tas bort. I utredningens alternativ med affärsmässiga kommunala bostadsaktiebolag anser utredningen att utdelningsbegränsningen förlorar sitt syfte, och snarast framstår som olämplig. I alternativet med självkostnadsstyrda kommunala bostadsaktiebolag finner utredningen att utdelningsbegränsningen saknar självständigt syfte och därför kan tas bort.

Remissinstanserna: Av de remissinstanser som kommenterar förslaget om avskaffad utdelningsbegränsningen är *Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)*, med stöd av ett stort antal kommuner positiva. *Hyresgästföreningen Riksförbundet (Hyresgästföreningen)*, *Jagvillha-bostad.nu*, *Göteborgs kommun* och *Socialdemokraterna* samt *Vänsterpartiet i Västerås* avstyrker förslaget.

Departementspromemorians förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens.

Remissinstanserna: Remissutfallet i denna del är blandat. *Boverket*, *Hyresgästföreningen*, *Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag (SABO)*, *Länsstyrelserna i Västra Götalands och Västernorrlands län* samt *Uppsala*, *Norrköping*, *Gnosjö*, *Avesta*, *Umeå* och *Arvidsjaurs kommuner* tillstyrker en begränsning av värdeöverföringar. *Statens bostadskredit-nämnd (BKN)*, *Kungl. Tekniska Högskolan (KTH)*, *Konkurrensverket*, *Sveriges BostadsrättsCentrum (SBC)*, *Fastighetsägarna Sverige (Fastighetsägarna)* och *SKL* med stöd av bl.a. *Stockholm*, *Linköping*, *Malmö*, *Ale*, *Sala*, *Gävle* och *Jönköpings kommuner*, liksom *Kommun-invest*, avstyrker förslaget. *Uppsala universitet* anför att en utdelningsbegränsning kan innebära ett inslag av statsstöd. *SKL* anför att begränsningen av utdelning och värdeöverföringar strider mot principen om kommunal självstyrelse och mot egendomsskyddet i Europakonventionen.

Skälen för regeringens förslag

Allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag ska enligt förslaget verka enligt affärsmässiga principer och ha normala avkastningskrav. Flera remissinstanser, bland andra *KTH* och *Fastighetsägarna*, har anført att en värdeöverföringsbegränsning står i motsatsställning till att de kommunala

bostadsföretagen ska vara affärsmässiga. Kommuner har bildat allmännyttiga bostadsföretag som ett av flera instrument inom ramen för kommunernas bostadsförsörjningsansvar (se avsnitt 7.4). Av den anledningen finns enligt regeringens mening skäl att överväga om dessa företag även i fortsättningen ska iakttä begränsningsregler i hanteringen av vinstmedel/överskott. Mot bakgrund av de särskilda förutsättningar som gäller för bostadshyresmarknaden, t. ex. vad gäller prissättning, anser regeringen att begränsningen av tillåtna värdeöverföringar i sig inte är oförenlig med kravet på affärsmässighet. Som *SKL* anför skulle emellertid sådana begränsningar på sikt kunna innebära att de allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolagen utvecklar en avvikande kapitalstruktur med risk för konkurrenssnedvridning. Restriktioner för värdeöverföring får därför inte vara så snäva eller konstruerade så att konkurrensen på bostadsmarknaden riskerar att påverkas. Med dessa utgångspunkter uppkommer enligt regeringens bedömning, vilket också utredningen funnit, inte något stödinslag eftersom företagen åläggs normala avkastningskrav. Regeringen bedömer att de undantag som föreslås begränsar risken för en överkonsolidering och konkurrenssnedvridning. Likaså bedömer regeringen att risken för att kostnaderna för bostadsförsörjningen skulle öka till följd av förslagen som liten. Mot denna bakgrund föreslår regeringen att en begränsning av värdeöverföringar från allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag införs.

Syftet med begränsningsregeln i lagen (2002:102) om allmännyttiga bostadsföretag (allbolagen) är att hålla nere avkastningskraven. En ny begränsningsregel kan inte ha detta syfte eftersom det skulle strida mot att allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag åläggs marknadsmässiga avkastningskrav. Ett syfte med en sådan reglering är att resurser som långsiktigt upparbetats i bolagen till följd av att de ska verka enligt affärsmässiga principer och åläggas normala avkastningskrav – ska användas av bolagen för att fullgöra sina uppgifter även i sämre tider, när nödvändiga omställningar krävs till följd av förändrade förutsättningar. Ett exempel på sådana förändringar är 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. Därmed får de allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolagen ytterligare en roll när det gäller kommunens möjligheter att fullgöra 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.

Begränsning av värdeöverföringar

Begränsningsregeln i allbolagen avser aktieutdelning vad gäller allmännyttiga bostadsaktiebolag. Värdeöverföring är ett vidare begrepp som enligt aktiebolagslagen definieras som vinstutdelning, förvärv av egna aktier, minskning av aktiekapitalet eller reservfonden för återbetalning till aktieägarna, och annan affärshändelse som medför att bolagets

förmögenhet minskar och inte har rent affärsmässig karaktär för bolaget (17 kap. ABL). Eftersom syftet med en begränsningsregel i den föreslagna lagen är att bolagets upparbetade resurser ska användas för bostadsförsörjningsändamål är det enligt regeringens mening mer ändamålsenligt att begränsa möjligheterna för värdeöverföringar från bolaget, än att enbart begränsa utdelningen. Detta ligger också i linje med kravet att säkerställa att relationerna mellan det kommunala bostadsföretaget och kommunen blir strikt affärsmässig. *Malmö kommun* anför att även om en kommun tar ut en särskild avgift av sina företag för att kompensera för de mer förmånliga villkor som dessa kan få genom att låna av kommunen eller mot kommunal borgen, så kan denna avgift komma att betraktas som en värdeöverföring, vilket enligt aktiebolagslagen är affärshändelser som inte har rent affärsmässig karaktär. En kommun bör ta ut en särskild avgift av sina företag för att kompensera för de mer förmånliga villkor som dessa kan få genom att låna av kommunen eller mot kommunal borgen. Eftersom en sådan ”pris-korrigerings” är kopplad till en transaktion där bolaget erhållit en tjänst som kommunen tillhandahållit bör den således inte betraktas som en värdeöverföring i aktiebolagslagens mening, eftersom värdeöverföringar är affärshändelser som inte har rent affärsmässig karaktär.

Uppsala universitet anför att en värdeöverföringsbegränsning kan innebära statsstöd. Utredningen ansåg att det i EUF-fördragets statsstödsregler inte uppställs några krav på viss utdelning från de kommunala bostadsaktiebolagen utan endast på marknadsmässig avkastning. Om denna avkastning stannar kvar i bolaget eller delas ut saknar betydelse i statsstödshänseende (SOU 2008:38 s. 301). Regeringen delar utredningens bedömning i denna del.

Allbolagen begränsar redan i dag vilken utdelning som kan lämnas av kommunala bostadsföretag. Den reglering som föreslås för bolagen, med värdeöverföringsbegränsningar, innebär en viss inskränkning i den kommunala självstyrelsen, men regeringen anser att den är rimlig och proportionerlig i förhållande till syftet med bestämmelsen, dvs. att bostadsaktiebolagens upparbetade resurser ska användas långsiktigt. Begränsningen av möjligheterna att fullt ut disponera över vinsten i verksamheten utgör visserligen en inskränkning av de kommunala bostadsaktiebolagens möjligheter att råda över sin egendom. Denna begränsning föreskrivs dock för att tillgodose ett allmänt ändamål och bedöms inte leda till att företagen tvingas bära en oproportionerlig börda. Begränsningen bedöms under alla förhållanden vara förenlig med de krav som följer av artikel 1 i första tilläggsprotokollet till Europakonventionen.

Förslaget omfattar all värdeöverföring och är föranledd av behovet att klargöra skillnaderna mellan kommunens egen verksamhet och skapa konkurrensneutrala villkor mellan det kommunala bostadsbolaget och andra aktörer. Kommunal verksamhet ska inte bedrivas genom det egna bostadsbolaget och därmed indirekt subventioneras av detta utan ska, i den mån som kommunen inte utför den i egen regi, hanteras i enlighet med lagen (2007:1091) om offentlig upphandling. Omvänt ska kommunen inte heller subventionera det kommunala bostadsföretagets verksamhet.

Den samlade värdeöverföringen bör vara vad som bedöms som normal utdelning i privata företag som är långsiktiga fastighetsägare. Utdelning är att betrakta som avkastning på det kapital som ägaren har tillskjutit till bolaget. Vad som är rimlig utdelning beror därmed på vilket underlag som ligger till grund för beräkningarna.

Beräkningsunderlaget

Som nämnts ovan (avsnitt 7.4) finns det flera 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 eget kapital, medan utdelning brukar relateras till aktiekapitalet.

Enligt allbolagen får ett allmännyttigt bostadsaktiebolag lämna utdelning till ägaren beräknat på den del av aktiekapitalet som ägaren tillskjutit kontant, dvs. 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.).

Enligt SKL bör ägaren få räkna avkastning på allt kapital som tillskjuts. Frågan om vad som bör räknas till det tillskjutna kapitalet diskuterades även 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 tillförts både genom kontanta medel och genom apportegendom, såväl vid bolagets bildande som därefter (prop. 2004/05:178 s. 29 ff.). Även kapital som har skjutits till genom kvittning av en skuld på grund av aktieteckning mot en fordran hos bolaget bör ingå i underlaget, om förutsättningar för kvittning föreligger. 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.

Sveriges Kommuner och Landsting anser att det inte finns sakliga skäl för att tillskott genom nyemission får inräknas men däremot inte ovillkorliga aktieägartillskott och föredrar att alla tillskott som kommunerna gör måste få räknas med i underlaget. Ovillkorade aktieägartillskott lämnas vanligtvis för att täcka underskott i driften och är då inte något som varaktigt förstärker företagets kapitalbas. Sådana tillskott får anses vara särskilt sällsynta när det handlar om företag på marknader i balans eller som kännetecknas av efterfrågeöverskott och ska normalt inte

förekomma. De kan också lämnas i samband med att det mottagande företaget lämnar ett koncernbidrag till moderbolaget som en del i transaktion i syfte att låta kommunen tillgodogöra sig den vinst som annars skulle ha beskattats. Det kan konstateras att inget nytt kapital tillförts bolaget i fråga genom dessa transaktioner. Den kommun som utöver ovan nämnda fall lämnar ovillkorat aktieägartillskott har, om bolaget ska kunna ge utdelning, möjligheten att i stället göra detta i samband med en aktieemission. Sammantaget talar detta enligt regeringens mening för att tillskott som inte stärker företagets aktiekapital inte ska utgöra grund för beräkning av tillåten värdeöverföring. Enligt regeringens mening är det rimligt att kommunens rätt till ersättning baserar sig enbart på det kapital som kommunen direkt har tillfört 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 allt det kapital som har tillskjutits som betalning för aktier ska ingå i beräkningen för värdeöverföringar. Beräkningsunderlaget för tillåtna värdeöverföringar ska således vara densamma för kommunala bostadsaktiebolag som för aktiebolag med särskild vinstutdelningsbegränsning.

Beräkningar

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 vinstutdelningsbegränsning, 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. Att beräkningen av vad som utgör skälig utdelning i dag, regleras i förordningen (2003:348) om skälig utdelning från allmännyttiga bostadsföretag och inte i allbolagen, har sin bakgrund i att regeringen innan förordningens tillkomst årligen fattade beslut om vad som skulle utgöra skälig utdelning för det gångna räkenskapsåret. I och med förordningens koppling till statslåneräntan tas förändringar i inflationen automatiskt i beaktande. Det finns därmed inte längre sakliga skäl till att ha denna reglering i en särskild förordning och inte i den föreslagna lagen.

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. Bolaget måste således ha ett positivt resultat under föregående räkenskapsår för att ägaren ska kunna få utdelning på insatt kapital.

Regeringens förslag: Begränsningen av värdeöverföringar ska inte gälla för överföring av hälften av nettoöverskottet som uppkommit vid avyttring av fastigheter under föregående räkenskapsår, förutsatt att frågan beslutats av kommunfullmäktige.

Begränsningen av värdeöverföringar gäller inte för överföring av överskott som uppkommit under föregående räkenskapsår om överskottet används för sådana åtgärder inom ramen för kommunens bostadsförsörjningsansvar som främjar integration och social sammanhållning eller som tillgodoser bostadsbehovet för personer för vilka kommunen har ett särskilt ansvar, eller om värdeöverföringen görs mellan allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag inom samma koncern.

Departementspromemorians förslag: Överensstämmer endast delvis med regeringens förslag. I promemorian föreslås ingen tidsgräns för värdeöverföringar som är undantagna från begränsningsregeln. Vidare föreslås en hänvisning till bostadsförsörjningsåtgärder i bostadsförsörjningslagen. Inte heller föreslås en regel som tillåter värdeöverföringar mellan bolag i samma koncern.

Remissinstanserna: De remissinstanser som kommenterar förslagen till undantag, framför förslag till förändringar eller preciseringar. *Hyresgästföreningen Riksförbundet (Hyresgästföreningen)* tillstyrker att halva nettoöverskottet som uppkommit under föregående räkenskapsår vid försäljning av fastigheter ska kunna utdelas till kommunen efter beslut av kommunfullmäktige. *Stockholms, Ale och Örebro kommuner* anser att hela överskottet från fastighetsförsäljningar ska kunna delas ut. *Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)* och *Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag (SABO)* anser att fastighetsvinster som uppkommer indirekt genom att fastigheter överförs till aktiebolag, varefter aktierna i bolaget säljs, bör omfattas av undantagsregeln, dvs. försäljningen av aktierna ska i detta sammanhang betraktas som kapitalvinst vid fastighetsförsäljning. *Boverket* tillstyrker att det medges undantag från begränsningsregeln för medel som används för att fullgöra kommunens bostadsförsörjningsansvar, men anser att detta undantag bör medges oavsett vilken typ av bostadspolitiska åtgärder det är fråga om. *Länsstyrelsen i Västernorrlands län* är positiv till förslaget om begränsning av värdeöverföring, men anser att bostadsföretag inte ska avstå medel för bostadsförsörjningsändamål utan att överskottet på hyrorna bör användas till de boende och inte till andra kommunala ändamål. *Hyresgästföreningen* avstyrker att kommunen kan kräva utdelning från de allmännyttiga bostadsföretagen om medlen används till sådana bostadsförsörjningsåtgärder som anges i departementspromemorian. *Statens bostadskreditnämnd (BKN)*, *Boverket* och *Hyresgästföreningen* har påpekat att departementspromemorians förslag till förtydligande i bostadsförsörjningslagen kan tolkas som en avgränsning av bostadsförsörjningsansvaret på ett sätt som inte avses. *SABO* anför att det bryter mot systematiken i bostadsförsörjningslagen att föra in en bestämmelse i den lagen som anger vad en kommun får göra. *SABO* anför att det är orimligt att hela det fria egna kapitalet kan delas ut till ägaren. Detta fria egna

kapital består till största delen av upparbetade överskott från såväl driften som fastighetsförsäljningar och som i huvudsak är bundet i fastigheter och endast i mycket begränsad utsträckning finns i form av kontanta medel. SABO föreslår att undantagsregeln formuleras så att värdeöverföring för bostadsförsörjningsändamål endast kan göras av föregående års vinst. Flera remissinstanser har berört koncernbidrag, bl.a. Boverket. *Göteborgs kommun*, SKL, Hyresgästföreningen och SABO anför att värdeöverföringar mellan kommunala bostadsbolag som ingår i en och samma koncern bör tillåtas.

Skälen för regeringens förslag

Utdelning av vinster från fastighetsförsäljning

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* föreslår i sin gemensamma skrivelse att vinster som uppkommer genom hyresgästernas medverkan (som en del av hyran) ska vara föremål för utdelningsbegränsning, medan däremot kapitalvinster till följd av försäljning ska vara undantagna denna begränsning och således vara fria att dela ut förutsatt att kommunfullmäktige beslutat om sådan utdelning. Ett argument är att det främst är vid fastighetsförsäljningar som särskilt höga vinster kan uppstå. Genom att medge möjlighet till utdelning av sådana vinster minskar risken för att en alltför avvikande kapitalstruktur uppstår i dessa företag och därmed också risken för snedvriden konkurrens. Ett annat 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). Således vore det även rimligt att 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. Även för sådana beslut bör därför enligt regeringens mening vissa begränsningar gälla. Sådana vinster bör inte behandlas på annat sätt än vinster från bolagens ordinarie verksamhet, dvs. att högst hälften av gjorda försäljningsvinster ska kunna delas ut efter särskilt beslut av kommunfullmäktige.

Sveriges Kommuner och Landsting och *SABO* anser att fastighetsvinster som uppkommer indirekt genom att fastigheter överförs till aktiebolag, varefter aktierna i bolaget säljs, bör omfattas av undantagsregeln, dvs. försäljningen av aktierna ska i detta sammanhang betraktas som kapitalvinst vid fastighetsförsäljning. En stor del av de försäljningar av bostadsfastigheter som genomförts av kommunala bostadsaktiebolag under senare år har skett direkt utan att först ha överförts till särskilda bolag. Det föreslagna undantaget för värdeöverföringsbegränsning tar

enbart sikte på de fall där fastigheter säljs direkt. Regeringen ser inte skäl att nu föreslå någon annan hantering av den vinst som uppstår vid försäljning av de bolag till vilka fastigheter överlåtits från bostadsaktiebolaget i fråga. Behovet av eventuell särskild reglering får bedömas i samband med den uppföljning av de nya reglerna som regeringen avser att göra (se avsnitt 9).

Mot bakgrund av det anförda föreslår regeringen sammanfattningsvis att nettoöverskott från fastighetsförsäljning bör kunna delas ut även om värdeöverföringar i övrigt uppgår till högsta tillåtna belopp enligt begränsningsregeln. 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.

Värdeöverföringar av nettoöverskott på grund av avyttring av fastigheter i det kommunala bostadsaktiebolaget kan vara ett ärende av större vikt enligt 3 kap. 9 § KL och ska i sådana fall föregås av ett beslut av kommunfullmäktige. Regeringen anser att samtliga beslut om värdeöverföringar med anledning av försäljningar av fastigheter ska beslutas av kommunfullmäktige. 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.

Undantag för vissa bostadsförsörjningsåtgärder

Socialstyrelsen saknar en analys av hur kravet på affärsmässighet och vinst och det allmännyttiga syftet att främja bostadsförsörjningen för utsatta grupper förhåller sig till varandra. Enligt regeringens mening behöver förutsättningarna förbättras för kommunen att genomföra insatser för personer som har en svag ställning på bostadsmarknaden. Överskott som uppkommer inom de kommunala bostadsföretagen bör kommunen inom ramen för sitt bostadsförsörjningsansvar kunna använda för åtgärder för att främja integration och social sammanhållning samt för åtgärder för personer som kommunen har ett särskilt ansvar för. Åtgärder för att främja integration och social sammanhållning inom ramen för kommunens bostadsförsörjningsansvar kan t.ex. vara åtgärder såsom att öka variationen inom ett bostadsområde som kännetecknas av ett ensidigt utbud av bostäder, eller finansiera behovet av särskilda lokaler eller fritidsanläggningar såsom fotbollsplaner och lekplatser som mötesplatser för att främja integrationen. Överskott som uppkommer inom de kommunala bostadsföretagen bör kunna användas till sådana bostadsförsörjningsåtgärder som kommuner behöver genomföra för att förbättra situationen för de personer som har en svag ställning på bostads-

marknaden, men där det egna bostadsaktiebolaget av olika skäl inte är den som ska genomföra åtgärden. En begränsning av möjligheterna till värdeöverföring från ett kommunalt bostadsaktiebolag bör enligt regeringens mening således inte lägga hinder i vägen för en kommun att vid genomförandet av vissa bostadsförsörjningsåtgärder välja den mest ändamålsenliga lösningen. Mot bakgrund av det anförda anser regeringen att begränsningen av värdeöverföringar inte ska gälla för överföring av sådant överskott som uppkommit under föregående räkenskapsår och som används för åtgärder inom ramen för kommunens bostadsförsörjningsansvar som främjar integration och social sammanhållning eller tillgodoser bostadsbehovet för personer för vilka kommunen har ett särskilt ansvar.

I departementspromemorian föreslogs att lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar (bostadsförsörjningslagen) ska förtydligas genom en bestämmelse som ger kommunen möjlighet att 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. Remissinstanserna har inte lämnat synpunkter på åtgärderna i sig. Däremot kan, som bl.a. *BKN*, *Boverket* och *Hyresgästföreningen* påpekar, förslaget i departementspromemorian till förtydligande i bostadsförsörjningslagen tolkas som en avgränsning av bostadsförsörjningsansvaret på ett sätt som inte är avsett. Som *SABO* anför så bryter det också mot systematiken i bostadsförsörjningslagen att föra in en bestämmelse i den lagen som anger vad en kommun får göra. Regeringen föreslår därför att de bostadsförsörjningsåtgärder som avses ska anges i den föreslagna lagen om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag.

Som flera remissinstanser varit inne på kan förslaget i departementspromemorian tolkas som att allt fritt eget kapital, med iakttagande av försiktighetsprincipen i aktiebolagslagen, skulle kunna användas av kommunen för vissa bostadsförsörjningsändamål. Om även tidigare upparbetade vinster skulle kunna användas till åtgärder inom ramen för de föreslagna bostadsförsörjningsändamålen skulle detta i enskilda fall enligt regeringens mening kunna motverka det grundläggande syftet med den föreslagna värdeöverföringsbegränsningen, som är att säkerställa att de allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolagen har tillräckliga resurser för att fullgöra sin roll på bostadshyresmarknaden. Endast det gångna årets resultat är tillgängligt för värdeöverföring, även när det gäller vissa bostadsförsörjningsåtgärder enligt det föreslagna undantaget i lagen om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag. Detta bör enligt regeringens mening framgå direkt i lagen.

En konsekvens av detta är att även överskott från fastighetsförsäljningar, i den mån de inte delats ut efter beslut av kommunfullmäktige, kan användas för sådana bostadsförsörjningsändamål. Detta är i linje med vad som sagts ovan om att överskott från fastighetsförsäljningar ska behandlas på i princip samma sätt som övriga vinster. Det innebär att vid bolagsstämmans beslut om utdelning och andra åtgärder måste hänsyn också tas till eventuella värdeöverföringar som skett under det gångna räkenskapsåret. Det blir därmed inte tillåtet att använda tidigare års vinster för värdeöverföring från bolaget.

En särskild fråga är vad som ska gälla för värdeöverföringar som direkt eller via moderföretaget lämnas till ett annat bostadsaktiebolag inom samma koncern. Frågan behandlas inte uttryckligen i departementspromemorian. Flera remissinstanser har berört koncernbidrag, bl.a. *Boverket*, *Göteborgs kommun*, *SKL*, *Hyresgästföreningen* och *SABO* anför att värdeöverföringar mellan kommunala bostadsbolag som ingår i en och samma koncern bör tillåtas.

För att en värdeöverföring ska vara möjlig krävs att den har lämnats i enlighet med reglerna i 17 kap. ABL. För att överföringen ska kunna dras av vid inkomstbeskattning krävs dessutom att villkoren för koncernbidrag är uppfyllda enligt 35 kap. inkomstskattelagen (1999:1229).

Avsikten med att reformera regelverken kring de kommunala bostadsaktiebolagen är att skapa förutsättningar för en bättre fungerande bostadshyresmarknad. Det är då önskvärt att förändringarna, i så stor utsträckning som är möjligt, är neutrala gentemot hur kommunerna organiserar förvaltningen av sitt bostadsbestånd. Några kommuner, bl.a. Göteborg och Södertälje, har skapat särskilda företag som innehar ett antal fastigheter i vissa områden för att på ett bättre sätt kunna utveckla företagen och bostadsområdena i samarbete med hyresgästerna, varvid inte minst arbetet med integration och social sammanhållning har haft hög prioritet. Mot denna bakgrund gör regeringen bedömningen att den nya regleringen inte bör utformas så att den förhindrar värdeöverföringar inom koncernen. Regeringen föreslår sammanfattningsvis att begränsningen av värdeöverföringar inte ska gälla för överföring av sådant överskott som uppkommit under föregående räkenskapsår och som avser överföring mellan allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag inom samma koncern.

Sveriges Kommuner och Landsting anför att den nuvarande utdelningsbegränsningen i allbolagen av många kommuner har tolkats på så sätt att avdragsgillt koncernbidrag kan lämnas från de kommunala bostadsbolagen till ett annat kommunalt bolag om detta kombineras med ett visst aktieägartillskott till det utdelande bostadsbolaget. För bostadsbolaget är detta enligt SKL neutralt eftersom bostadsbolaget måste betala statlig inkomstskatt om inget koncernbidrag lämnas. SKL anser att det bör tydliggöras att koncernbidrag kombinerat med aktieägartillskott inte ska anses medföra att en värdeöverföring ägt rum. Som tidigare angetts är avsikten med att reformera regelverken kring de kommunala bostadsaktiebolagen att skapa förutsättningar för en bättre fungerande bostadshyresmarknad. Med hänsyn till det anförda har regeringen inte för avsikt att förtydliga eller förändra vad som avses med värdeöverföringar i ABL eller regleringen på skatterättens område.

Regeringens bedömning: Det finns anledning att se över frågan om hur omstrukturering av kommunala bostadsföretag i kris på svaga marknader kan genomföras i enlighet med EU-rätten.

Utredningens bedömning överensstämmer i huvudsak med regeringens.

Remissinstanserna: *Sundsvalls kommun, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) och Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag (SABO)* har lyft fram att det i direktiven till utredningen om allmännyttans villkor ingick att se över frågan om hur bostadsföretag i kris på orter med höga vakanser kan ges stöd i enlighet med gemenskapsrätten. *Länsstyrelsen i Västra Götaland*, ett antal kommuner, bl.a. *Gnosjö, Sundsvall och Arvidsjaur*, SKL och SABO, framhåller behovet av kommunalt och statligt stöd för kommunala bostadsföretag i kris. *Fastighetsägarna Sverige* delar utredningens bedömning om behovet av en anmälan till Europeiska kommissionen av det befintliga stödet och framhåller vikten av att eventuella framtida stöd till bostadsföretag i kris utformas konkurrensneutralt mellan privata och kommunala bostadsföretag.

Departementspromemorian behandlar inte frågan.

Remissinstanserna: Ett antal remissinstanser, bl.a. *SKL, Hyresgästföreningen Riksförbundet (Hyresgästföreningen)* och *SABO*, efterfrågar ytterligare analyser av förslaget effekter och förslag till åtgärder för kommunala bostadsföretag som verkar på svaga bostadsmarknader. *Statens bostadskreditnämnd (BKN)* anser att kraven på affärsmässighet kan öka behovet av nedskrivningar. *Boverket* framhåller att promemorian inte behandlar vad förslaget kommer att innebära för kommunala bostadsbolag som inte kan uppvisa någon vinst eller som t.o.m. har negativa resultat. Vidare anser Boverket att det finns skrivningar i promemorian som kan tolkas som att vinst måste uppkomma regelmässigt och planmässigt.

Skälen för regeringens bedömning: Utredningen om allmännyttans villkor fick i tilläggsdirektiv (dir. 2007:73) bl.a. uppgiften att visa hur kommunala och privata bostadsföretag på orter med höga vakanser till följd av minskande befolkningsunderlag kan ges stöd i enlighet med gemenskapsrättens regler. I betänkandet (SOU 2008:38 s. 403 ff.) konstaterades att utredningen, med de prioriteringar som den av tids- och resursskäl varit tvungen att göra, inte haft möjlighet att utarbeta en ny stödordning. Utredningen ansåg att en ordning för stöd till enbart bostadsföretag i kris måste anmälas till Europeiska kommissionen. En sådan anmälan måste avse såväl stöd som härrör från Statens bostadskreditnämnd (BKN) som stöd som kommunerna lämnar av egna medel till kommunala bostadsföretag i kris. Vidare ansåg utredningen att vissa förutsättningar fanns för att kunna få ett godkännande för en ordning med omstruktureringsstöd som i stort motsvarar nuvarande ordning.

I departementspromemorian behandlas inte frågan. Flera remissinstanser, bl.a. *SKL, Hyresgästföreningen* och *SABO*, efterlyser särskilda förslag för bostadsföretag på svaga bostadsmarknader. Dessa remissinstanser uppfattar att förslaget, om att de kommunala bolagen ska bedriva

sin verksamhet enligt affärsmässiga principer, får ett särskilt genomslag i kommuner med svaga bostadsmarknader. Remissinstanserna framhåller att på orter med vikande befolkningsunderlag kan man inte vänta sig att företagen genererar någon avkastning. *Boverket* anser att förslaget kan tolkas som att alla kommunala bostadsföretag alltid ska generera en vinst.

Att företagen ska agera affärsmässigt innebär inte att alla företag vid varje given tidpunkt måste generera vinst. Vad som är centralt är att de kommunala företagen på en given marknad agerar på samma sätt som andra privata aktörer på denna marknad. Vad som är normala avkastningskrav bestäms av marknadssituationen, liksom av om det är en sedan tidigare etablerad långsiktig aktör eller ett företag som redan befinner sig på den lokala bostadsmarknaden. På en svag marknad är förutsättningarna att gå med överskott betydligt sämre än på en växande marknad med ökande efterfrågan. Detta innebär att en aktör som överväger att investera kräver högre avkastning på en svag marknad, där risken är större, än på en stark marknad. En aktör som sedan tidigare är etablerad på en svag marknad begränsas dock av de lokala marknadsförutsättningarna, tidigare gjorda investeringar och begränsade möjligheter att både köpa och sälja. Möjligheten att sälja för att investera på en annan marknad är ofta inget alternativ, inte ens för privata aktörer. Etablerade aktörer ställer andra avkastningskrav än presumtiva nytillträdande investerare (om sådana alls finns). Detta hindrar dock inte att kommunen som ägare ska ställa normala avkastningskrav på sitt företag. Kommunen ska utgå från de lokala förutsättningarna och agera på ett sätt som överensstämmer med andra affärsmässiga aktörer som befinner sig i en jämförbar situation.

Situationen för bostadsföretag på svaga bostadsmarknader, där efterfrågan på bostäder långsiktigt minskar till följd av befolkningsminskning är i många fall problematisk. Till följd av de demografiska förändringarna, med en allt större andel äldre invånare, pågår också en förskjutning av vilken typ av bostäder som behövs i dessa kommuner. I Sverige finns ett stort antal kommuner med vikande befolkningsunderlag. Staten har sedan 1998 i olika former medverkat till omstrukturering av kommunala bostadsföretag. Denna verksamhet regleras i förordningen (2002:664) om statligt stöd för vissa kommunala åtaganden för boendet. Regeringen gav 2006 BKN i uppdrag att analysera den ekonomiska utvecklingen på bostadsmarknaden i kommuner med svaga bostadsmarknader. BKN konstaterade i rapporten *Analys av svaga bostadsmarknader* (dnr Fi2007/125) att drygt 100 kommuner kan betraktas som svaga bostadsmarknader. BKN lyfte även fram att den demografiska utvecklingen med ökad koncentration av befolkningstillväxten till stora funktionella regioner och en successiv utarmning av de små kan förväntas fortsätta. Detta innebär att flertalet av de kommunala bostadsföretagen på dessa marknader kan behöva rekonstrueras för strukturella överskott på bostäder, samt effektivisera sin verksamhet och minska sina drift- och underhållskostnader.

Det är kommunen som ägare av ett bostadsföretag och med det övergripande ansvaret för bostadsförsörjningen i kommunen som i första hand bär ansvaret för att genomföra den omstrukturering som krävs för att företaget ska kunna verka på marknadsmässiga villkor. I särskilda fall

kan det dock även fortsättningsvis bli aktuellt med statliga insatser för att omstruktureringar av kommunala bostadsföretag ska kunna genomföras. Prop. 2009/10:185

Regeringen bedömer att det finns behov av att se över hur en stödordning för bostadsföretag i kris på svaga bostadsmarknader som uppfyller EU-rättens krav kan genomföras. Regeringen avser därför att inleda ett arbete med att se över nuvarande stödsystem i syfte att skapa en ordning för hur kommuner med allmännyttiga kommunala bostadsföretag på svaga bostadsmarknader ska kunna ta sitt bostadsförsörjningsansvar.

8 Nya hyressättningsregler

8.1 Kollektivt förhandlade hyror ska vara normerande

Regeringens förslag: De kommunala bostadsföretagens hyresnormerande roll ska ersättas med en normerande roll för kollektivt förhandlade hyror.

Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag, dock att utredningen föreslår ett undantag om det finns särskilda skäl.

Remissinstanserna: Remissutfallet är blandat. De domstolar som yttar sig över förslaget har inte något att invända mot det. *Jönköpings tingsrätt* anser dock att hyror för lägenheter som ägs och förvaltas av självkostnadsstyrda kommunala bostadsföretag inte bör ha normerande verkan. *Stockholms Handelskammare*, *Kommerskollegium*, *Konkurrensverket*, *Statens bostadskreditnämnd*, *Sveriges advokatsamfund (Advokatsamfundet)* och *Fastighetsägarna Sverige (Fastighetsägarna)* tillstyrker förslaget. Även *Hyresnämnden i Stockholm* tillstyrker förslaget. *Hyresnämnden i Umeå* avstyrker förslaget och menar att utredningen inte närmare har klargjort hur ett godtagbart besittningsskydd ska vara utformat. Också *Hyresnämnden i Linköping* är kritisk till förslaget. *Hyresnämnden i Malmö* tar inte ställning till förslaget i denna del. *Boverket* anser att man, innan ställning tas till allmännyttans hyresnormerande roll, bör analysera hur förslaget skulle påverka utvecklingen av hyresnivåerna. Från kommunhåll framförs blandade synpunkter. Flera kommuner, bl.a. *Linköpings kommun*, betonar att en förutsättning för att de kommunala bostadsföretagens hyresnormerande roll ska kunna avskaffas är att det finns en tillfredsställande spärr mot oskäligen hyreshöjningar. *Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)* framför liknande synpunkter och framhåller att parterna på bostadsmarknaden bör få möjligheten att genom förhandlingsöverenskommelser rätta till skevheter på bostadsmarknaden. Också *Örebro* och *Sala kommuner* förespråkar lösningar mellan hyresmarknadens parter. *Hyresgästföreningen Riksförbundet (Hyresgästföreningen)* och *Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag (SABO)* ställer sig gemensamt bakom ett förslag att den normerande rollen för kommunala bostadsföretags hyror ersätts med en normerande roll för förhandlade hyror (förslag i april 2009, dnr Fi2009/3371). *Hyresgästföreningen* och *SABO* anser att alla hyror som är ett resultat av en förhandlingsöverens-

kommelse mellan parter på bostadshyresmarknaden ska accepteras, förutsatt att överenskommelsen är träffad med en på orten etablerad hyresgästförening. *Fastighetsägarna* framhåller att kollektivt förhandlade hyror bör vara normerande under förutsättning att inte särskilda skäl föreligger (dnr Ju2009/4494/L1). *Sveriges Förenade Studentkårer* och *Jagvillha-bostad.nu* avstyrker förslaget.

Skälen för regeringens förslag

Allmännyttans hyresnormerande roll avskaffas

Vid prövning av hyrans skälighet ska främst beaktas hyran för lägenheter som ägs och förvaltas av kommunala bostadsföretag (55 § andra stycket hyreslagen). Detta innebär att de kommunala bostadsföretagen i praktiken är hyresnormerande.

De kommunala bostadsföretagens hyror bestäms utifrån en självkostnadsprincip som innebär att hyrorna ska täcka kostnader och ge en skälig förräntning på insatt kapital. Självkostnaden har tidigare vanligen beräknats på företagsnivå – inte för varje fastighet för sig. Det har något förenklat inneburit att hyresintäkterna sammantaget ska täcka företagets kostnader inklusive behov av konsolidering och utdelning på insatt kapital. Uttaget av hyra har fördelats mellan de olika lägenheterna efter deras relativa bruksvärde. För enskilda lägenheter har hyran därför kunnat understiga kostnaden för lägenheten.

Det har i olika sammanhang diskuterats om de kommunala bostadsföretagens hyresnormerande roll är förenlig med EU-rättens konkurrensregler. Det som särskilt har ifrågasatts är om systemet kan anses strida mot bestämmelserna i artikel 106.1 i förening med artikel 102 i EUF-fördraget (motsvarande artikel 86.1 i förening med artikel 82 i EU-fördraget). Artikel 102 innehåller bestämmelser om förbud mot missbruk av dominerande ställning. Enligt artikel 106.1 ska medlemsstaterna beträffande offentliga företag inte vidta eller bibehålla åtgärder som strider mot bl.a. artikel 102. Bestämmelserna, som allmänt sett anses vara svårtolkade, innebär ett förbud mot statlig reglering som dels föranleder offentliga företag och företag som medlemsstaterna beviljar särskilda eller exklusiva rättigheter att överträda artikel 102, dels ger upphov till en situation i vilken sådana företag föranleds att överträda artikel 102 (se betänkandet s. 430 f.). I artikel 106.2 i EUF-fördraget ges möjlighet till undantag från bl.a. konkurrensreglerna, om undantaget är nödvändigt för att ett företag som har anförtratts att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse inte ska hindras att fullgöra sina uppgifter.

Utredningen anser att övervägande skäl talar för att de kommunala bostadsföretagens hyresnormerande roll – oavsett om företagen drivs på affärsmässig grund eller på självkostnadsbasis – inte är förenlig med EU-rättens konkurrensregler, eftersom systemet innebär att en aktör på en marknad styr de ekonomiska villkoren för vissa konkurrenter. Utredningen, som framhåller att frågan är svårbedömd och att de experter som yttrat sig är oeniga, menar också att det är i hög grad tvivelaktigt om den hyresnormerande rollen kan undantas från tillämpningen av nämnda regler med stöd av bestämmelserna om tjänster av allmän ekonomiskt

intresse (se artikel 106.2 i EUF-fördraget). Utredningen motiverar till viss del sitt förslag om avskaffande av den hyresnormerande rollen med sin bedömning när det gäller EU-rätten men framhåller att även andra faktorer måste vägas in. Av särskild betydelse i detta sammanhang är hur de kommunala bostadsföretagen ska drivas i framtiden.

Regeringen föreslår i denna proposition en ny modell för de kommunala bostadsföretagen (se ovan avsnitt 7). Förslaget innebär att dessa företag ska drivas affärsmässigt. I en sådan modell kommer den normerande rollens betydelse för att hålla hyrorna nere att i det närmaste förlora sin betydelse. Som utredningen anger skulle en ordning där en aktör på en konkurrensutsatt marknad får en så betydelsefull roll för andra aktörer på samma marknad dessutom vara mindre väl förenlig med målsättningen att skapa bättre förutsättningar för en fungerande hyresmarknad. Även med den nya modellen kan det förhållandet att de kommunala bostadsföretagen inte behöver agera kortsiktigt vinstmaximerande, utan kan sträva efter högsta möjliga vinst på lång sikt, ha en viss betydelse för en rimlig hyresutveckling. Betydelsen av detta kan dock knappast motivera en ordning som på ett så grundläggande sätt avviker från vad som får anses normalt på en marknad, särskilt som det med de förslag som lämnas i denna proposition bedöms möjligt att skapa ett tillfredsställande skydd för hyresgästerna även utan en hyresnormerande roll för kommunala bostadsföretag (se följande avsnitt).

Vid en samlad bedömning anser regeringen att de omständigheter som nu lyfts fram, tillsammans med den osäkerhet som råder om vad EU-rätten tillåter, utgör skäl att avskaffa de kommunala bostadsföretagens hyresnormerande roll.

En normerande roll för kollektivt förhandlade hyror

Systemet med kollektivt förhandlade hyror är av stort värde för en väl fungerande hyresmarknad. Det innebär kostnadsbesparingar för såväl hyresvärdar som hyresgäster. För en hyresgäst, som inte själv önskar förhandla om hyran, kan det också vara en trygghet att hyran förhandlas kollektivt. Mot den bakgrunden finns det ett intresse av att även i det framtida hyressättningssystemet värna om det kollektiva förhandlings-systemet. I dag fastställs hyrorna för merparten av hyreshusbestånden efter kollektiva förhandlingar. Det finns inte anledning att anta annat än att hyresmarknadens parter även i fortsättningen kommer att kunna fullgöra denna uppgift. En normerande roll för förhandlingsöverenskommelser skulle medverka till att upprätthålla det kollektiva förhandlings-systemet i framtiden. En sådan ordning skulle också bidra till stabilitet i förhandlingarna och transparens i hyressättningen. Som utredningen föreslår bör det alltså införas en normerande roll för förhandlingsöverenskommelser.

I dagens system finns det vid den hyresprövning som hyresnämnden ska göra ett visst utrymme för att bortse från jämförelselägenheter om dessa inte är korrekt prissatta (prop. 1974:150 s. 471 och det s.k. S:t Eriksmålet). På motsvarande sätt bör det med en normerande roll för kollektivt avtalade hyror finnas en möjlighet att bortse från hyror om dessa klart avviker från vad som kan anses vara skälig hyra. Något ut-

tryckligt stadgande om detta bedöms – liksom i nuvarande reglering – Prop. 2009/10:185 inte vara nödvändigt.

Enligt regeringens uppfattning finns det inte anledning att ställa krav på att den hyresgästorganisation som ingått förhandlingsöverenskommelsen ska vara etablerad på orten. I förarbetena till hyresförhandlingslagen anges att lagstiftningen bör vara neutral till hyresgästernas val av intresseorganisation och att inga formella krav bör ställas utöver dem som får anses ligga i begreppet hyresgästorganisation. Organisationen ska således vara en rättskapabel ideell förening med uppgift att ta till vara medlemmarnas intressen i hyresfrågor (prop. 1977/78:175 s. 109 f. och 144 f.). För att en hyresgästorganisation ska ha rätt att ingå förhandlingsöverenskommelser för nybyggda lägenheter ställs det emellertid därutöver krav på att den är etablerad på orten när förhandlingsöverenskommelsen ingås (55 c § hyreslagen). Detta krav har en speciell bakgrund. För hus som är under planering finns det inte några hyresgäster som kan styra valet av hyresgästorganisation. Detta möjliggör för hyresgästorganisationer som inte har anknytning till det planerade huset eller orten eller något egentligt intresse av att företräda de blivande hyresgästerna att sluta avtal om förhandlingsordning och förhandlingsöverenskommelse. Eftersom de blivande hyresgästerna i dessa situationer inte kan undanröja förhandlingsöverenskommelser, gjordes bedömningen att denna risk behövde motverkas på annat sätt (prop. 2005/06:80 s. 29). Några liknande skäl som bör föranleda att hyresgästföreningen ska vara etablerad på orten för att en förhandlingsöverenskommelse ska ha normerande verkan bedöms inte föreligga i nu aktuell situation. Däremot bör naturligtvis gälla att organisationen ska uppfylla de grundkrav som ställs upp enligt hyresförhandlingslagen.

Den föreslagna ordningen aktualiserar frågan om behovet av ett särskilt skydd mot kraftiga hyreshöjningar och garantier för ett reellt besittningsskydd. Denna fråga behandlas i avsnitt 8.3.

8.2 Faktorerna för bruksvärdesprövningen

Regeringens bedömning: Frågan om vilken betydelse det geografiska läget och andra bruksvärdesfaktorer bör ha vid fastställande av skälig hyra bör inte anges i lag utan hanteras av hyresmarknadens parter.

Utredningens förslag: Utredningen föreslår att lagtexten preciseras så att det framgår att det avgörande vid bedömningen av bruksvärdet ska vara hyresgästernas värderingar samt att hänsyn ska tas bl.a. till lägenhetens storlek, standard, planlösning och geografiska läge. Påtagliga och varaktiga efterfrågeöverskott ska kunna leda till högre hyror. Påtagliga och varaktiga efterfrågeunderskott ska kunna leda till lägre hyror.

Remissinstanserna: Remissutfallet är blandat. Flera remissinstanser, bl.a. *Svea hovrätt*, *Hyresnämnden i Stockholm*, *Hyresnämnden i Malmö* och *Fastighetsägarna Sverige*, tillstyrker utredningens förslag eller lämnar det utan invändning. Ett flertal remissinstanser, bl.a. *Hyresnämnden i Umeå*, *Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)* samt flera kommuner, invänder att frågan om tillmäta den s.k. lägesfaktorn betydelse vid hyres-

sättningen inte bör regleras i lag utan bör lämnas till hyresmarknadens parter att hantera. Några, bl.a. *Jönköpings tingsrätt* och *Boverket*, ser stora svårigheter med att i praktiken avgöra om det finns ett påtagligt och varaktigt efterfrågeöverskott. *Länsstyrelsen i Stockholms län* anser att det är olämpligt att använda bostadsköerna som en måttstock på efterfrågans storlek. *Hyresgästföreningen Riksförbundet (Hyresgästföreningen)* och *Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag (SABO)* framhåller i en gemensam skrivelse i april 2009 att hyressättningen även fortsättningsvis måste vara en fråga för marknadens aktörer och att några steg i riktning mot ökad statlig styrning av hyror inte bör tas. Hyresgästföreningen och SABO föreslår vidare en ändring av det s.k. påtaglighetsrekvisitet i hyreslagen (dnr Fi2009/3371).

Skälen för regeringens bedömning: Bruksvärdessystemet innebär att hyrorna ska sättas utifrån hur hyresgästerna värderar olika faktorer i boendet. Som nämns ovan (se avsnitt 4.6) bestäms en lägenhets bruksvärde av bl.a. dess storlek, modernitetsgrad, planlösning, läge inom huset, reparationsstandard och ljudisolering. Förmåner som påverkar bruksvärdet kan vara tillgång till hiss, sopnedkast, tvättstuga, särskilda förvaringsutrymmen, god fastighetsservice, garage och biluppställningsplats. Även faktorer som husets allmänna läge, boendemiljön i stort och närhet till kommunikationer påverkar bruksvärdet (se prop. 1983/84:137 s. 72).

Det har ibland ifrågasatts om de hyresskillnader som finns mellan olika lägenheter alltid är rimliga från bruksvärdessynpunkt. Framför allt har diskussionen gällt om inte hyresgästernas värderingar av lägenheternas geografiska läge borde ha större genomslagskraft vid hyressättningen.

Utredningen konstaterar att den s.k. lägesfaktorn inte överallt har tillmätts tillräcklig betydelse i de kollektiva förhandlingarna och att det därför finns orter där hyresstrukturen inte återspeglar hyresgästernas värderingar. Vid bruksvärderingprövningar i rättspraxis har det också ansetts att viss försiktighet bör iakttas när en lägenhets läge värderas. Enligt utredningen avspeglar sig hyresgästernas värderingar av det geografiska läget i deras efterfrågan på lägenheter i ett visst område. Utredningen anser att påtagliga och varaktiga efterfrågeöverskott – manifesterade genom t.ex. långa bostadsköer – bör kunna leda till högre hyror.

En av förutsättningarna för en väl fungerande hyresmarknad är att hyresstrukturerna återspeglar bostadskonsumenternas värderingar. Det är därför angeläget att hyresskillnader mellan olika lägenheter motsvaras av skillnader i bruksvärde och att hyressättningen upplevs som rimlig och rättvis. Bruksvärdet avgörs i praktiken i stor utsträckning genom de kollektiva förhandlingar som sker mellan hyresmarknadens parter. Parterna i dessa förhandlingar har därmed stora möjligheter att göra sådana justeringar av hyresstrukturerna som kan vara motiverade. Som utredningen nämner pågår det också arbete på flera håll i landet med att se över hyresstrukturerna inom ramen för det kollektiva förhandlingssystemet. På många orter har det bildats lokala hyreskommittéer där företrädare för hyresgästorganisationer, bostadsföretag och privata hyresvärdar gemensamt arbetar med att ta fram hyressättningsmodeller där lägenheternas bruksvärde kommer bättre till uttryck. I dessa modeller ges bl.a. läget ökad betydelse men även andra faktorer läggs till grund för hyressättningen. Sådan systematisk hyressättning, där de lokala parterna bestäm-

mer vilka egenskaper hos lägenheterna som ska påverka hyran, förekommer t.ex. i Malmö, Göteborg, Umeå, Linköping och Norrköping. Som bl.a. *Hyresgästföreningen* och *SABO* framhåller har således hyresmarknadens parter på ett flertal orter i landet i ökande utsträckning tagit ansvar för att förändra hyresstrukturerna. Organisationerna bedömer att ett statligt ingripande på området skulle äventyra intresset av att gå vidare med detta arbete. Ett flertal andra remissinstanser uttrycker på liknande sätt att det vore önskvärt att samarbetet mellan hyresmarknadens parter fick möjlighet att utvecklas utan att föregripas av lagstiftning.

En korrekt satt hyra avspeglar hyresgästernas gemensamma värderingar om vad som är god kvalitet i boendet. Regeringen ser därför positivt på det arbete som pågår för att åstadkomma en sådan hyressättning. Det är angeläget att hyresmarknadens parter fortsätter sin gemensamma översyn av hyresstrukturerna och justerar hyresnivåer som är mindre välgrundade. Gällande lagstiftning ger ett betydande utrymme för att inom ramen för det kollektiva förhandlingssystemet träffa överenskomelser om att reformera hyresstrukturerna. Mot bakgrund av det arbete som påbörjats finns det goda skäl att anta att motiverade förändringar även fortsättningsvis kan åstadkommas av hyresmarknadens parter. Det finns därför inte anledning att föreslå att det i lagtexten ska uttryckas vilka faktorer som bör tillmätas betydelse vid bruksvärdesbedömningen eller att närmare klargöra dessa faktorer närmare innebörd.

Ansvar för hyressättningen bör således även framdeles ligga på de lokala parterna på hyresmarknaden. Regeringen avstår därför från att lägga fram något förslag till lagändring.

Några förslag lämnas inte heller när det gäller det s.k. påtaglighetsrekvisitet. Frågan behöver övervägas ytterligare innan något förslag kan lämnas.

8.3 Ett skydd mot kraftiga och snabba hyreshöjningar

Regeringens förslag: Det ska införas en skyddsregel mot att kraftiga hyreshöjningar får ett för snabbt genomslag. Om den hyra som är att anse som skälig vid en hyresprövning är väsentligt högre än den tidigare hyran i hyresförhållandet, ska hyresnämnden, om inte särskilda skäl talar emot det, bestämma att hyra ska betalas med lägre belopp under en skälig tid.

I hyresförhandlingslagen ska klargöras att den s.k. likhetsprincipen inte hindrar att skyddsregeln tillämpas när hyran bestäms i en förhandlingsöverenskommelse.

Utredningens förslag: Överensstämmer delvis med regeringens förslag. Enligt utredningens förslag bör skyddsregeln innebära att en ny hyra som huvudregel inte får bestämmas till ett påtagligt högre belopp än den tidigare hyran. Skyddsregeln föreslås gälla för såväl befintliga som nyinflyttande hyresgäster men ska inte vara tillämplig om lägenhetens bruksvärde har höjts på grund av ombyggnad eller andra standardhöjande åtgärder eller om det finns andra särskilda skäl. Utredningen föreslår ingen ändring i hyresförhandlingslagen.

Remissinstanserna: Remissinstanserna invänder inte mot att en skyddsregel införs. Några remissinstanser, bl.a. *Hyresnämnden i Malmö*, har synpunkter på den närmare utformningen av skyddsregeln. *Socialstyrelsen* och *Länsstyrelsen i Stockholms län* ifrågasätter om den föreslagna skyddsnivån är tillräcklig för ekonomiskt svaga grupper. Ett antal remissinstanser, bl.a. *Konsumentverket*, anser att andra modeller av skyddsregler borde utredas vidare. *Hyresgästföreningen Riksförbundet (Hyresgästföreningen)* och *Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag (SABO)* förordar i ett gemensamt förslag i april 2009 en delvis annan skyddsregel. Om en ny hyra vid en prövning bestäms till ett väsentligt högre belopp än den tidigare gällande hyran, ska enligt detta förslag hyresnämnden i beslutet ange en skälig tid för årlig hyreshöjning tills det högre beloppet har uppnåtts (dnr Fi2009/3371). *Fastighetsägarna Sverige (Fastighetsägarna)* har i ett yttrande i maj 2009 inga principiella invändningar mot Hyresgästföreningens och SABO:s förslag (dnr Ju2009/4494/L1).

Promemorians förslag överensstämmer i allt väsentligt med regeringens.

Remissinstanserna: Remissinstanserna tillstyrker förslaget i huvudsak. *Hyresgästföreningen* och *SABO* anser att skyddsregeln ska tillämpas vid alla hyreshöjningar som är väsentliga och att det inte ska finnas utrymme för undantag. *Fastighetsägarna* motsätter sig att skyddsregeln ska gälla när en hyreshöjning har sin grund i att standardhöjande åtgärder har utförts. *Fastighetsägarna Sverige* anser vidare att skälig tid för upptrappning inte bör kunna bestämmas till längre tid än fem år. *Hyresnämnden i Stockholm* anser att en tillämpning av skyddsregeln inte bör kräva yrkande av part.

Skälen för regeringens förslag

Behovet av en skyddsregel

I hyreslagen finns det inte någon särskild regel som begränsar hur snabbt eller med hur mycket en hyra får stiga. I bruksvärdessystemet ingår emellertid moment som fungerar som ett skydd mot oskäligen hyreshöjningar, dels genom att hyran ska bestämmas till skäligt belopp, dels genom bruksvärdesprövningen som innebär en anpassning till hyror för likvärdiga lägenheter. Eftersom bruksvärdesprövningen främst sker efter en jämförelse med hyror som sätts av de kommunala bostadsföretagen, och dessa drivs utan vinstsyfte, innebär allmännyttans hyresnormerande roll ett extra skydd.

Om bruksvärdesprövningen i framtiden i stället främst ska ske efter en jämförelse med hyror som omfattas av en förhandlingsöverenskommelse, och om de kommunala bostadsföretagen i fortsättningen ska bedrivas affärsmässigt, är det möjligt att hyreshöjningar kan bli följden på en del orter. Hyrorna bör inte kunna höjas på ett sätt som leder till att hyresgäster av ekonomiska skäl får svårt att bo kvar och som därmed begränsar det praktiska värdet av besittningsskyddet. Skydd mot kraftiga hyreshöjningar kan i och för sig bestämmas i förhandlingsöverenskommelser av parterna i det kollektiva förhandlingssystemet. För hyresgäster i hus

där det inte slutits förhandlingsöverenskommelser är det emellertid inte tillräckligt med kollektivt avtalade skyddsregler. Det finns därför goda skäl att i lag införa en regel som vid en prövning av hyran skyddar hyresgäster från att stora hyreshöjningar får för snabbt genomslag och som därmed skapar en större trygghet när det gäller framtida boendekostnader.

Utformningen av en skyddsregel

Skyddsregeln bör förhindra att enskilda hyresgäster får sådana kraftiga hyreshöjningar som, om de genomfördes på en gång, skulle urholka det reella besittningsskyddet. Skyddsregeln bör samtidigt inte motverka att välmotiverade anpassningar av hyresnivåerna till korrekt bruksvärde-hyra kan ske inom rimlig tid. Skyddsregeln bör vidare kunna medge att rimlig hänsyn kan tas till varierande lokala och ekonomiska förhållanden. Den bör inte heller ha karaktär av en allmän hyresreglering.

Utredningen föreslår en skyddsregel som grundar sig på att en hyreshöjning inte får överstiga en viss nivå. En sådan skyddsregel har flera fördelar, särskilt genom att den är enkel, tydlig och förutsebar. Som bl.a. *Hyresgästföreningen* och *SABO* påpekar har den emellertid också nackdelar, framför allt den att dess flexibilitet är begränsad. Det kan också finnas en risk för att den skulle kunna uppfattas som en norm för årliga hyreshöjningar och inte som ett skydd för hyresgästerna i enskilda fall.

Hyresgästföreningen och *SABO* förordar i sitt gemensamma förslag i april 2009 en alternativ utformning. Om hyresnämnden vid en prövning av hyrans storlek finner att skälig hyra uppgår till ett väsentligt högre belopp än den gällande hyran, ska hyresnämnden bestämma en skälig tid under vilken hyran får höjas till dess den skäliga hyresnivån har uppnåtts. *Fastighetsägarna* ställer sig i huvudsak bakom en sådan skyddsregel.

Även regeringen gör bedömningen att det finns flera fördelar med en modell av detta slag. Den föreslagna konstruktionen utgör en flexibel reglering och innebär inte någon ökad statlig styrning av hyressättningen. Skyddsregeln bör därför ges en utformning som innebär att stora hyreshöjningar ska kunna ske successivt. Hyresnämnden bör alltså ha möjlighet att besluta att vissa lägre hyresbelopp ska utgå från olika tidpunkter under en viss period till dess den nya högre hyran ska börja gälla.

En grundläggande fråga är hur stora hyreshöjningar som bör ge skäl för en tillämpning av skyddsregeln.

Enligt utredningens förslag bör en ny hyra som huvudregel inte få bestämmas till ett påtagligt högre belopp än den tidigare gällande hyran. Med en inflationstakt på omkring två procent skulle detta enligt utredningen innebära att årliga hyreshöjningar överstigande cirka fem procent inte skulle godtas vid en hyresprövning.

Å ena sidan bör skyddsregeln hindra att hyresgäster får hyreshöjningar som i praktiken tvingar dem att flytta. Några remissinstanser, bl.a. *Socialstyrelsen* och *Länsstyrelsen i Stockholms län*, betvivlar att en skyddsnivå på fem procent är tillräcklig för ekonomiskt svaga grupper. Å andra sidan bör skyddsregeln inte motverka att välmotiverade hyresanpassningar kan genomföras inom rimlig tid. Som *Hyresnämnden i*

Malmö är inne på kan en regel som förhindrar påtagliga hyreshöjningar leda till att hyran aldrig kan höjas med mer än fem procent. *Hyresgästföreningen* och *SABO* anser att, om man vill att hyressättningen ska förändras, ger en spärr på två till tre procentenheter utöver inflationstakten ett alltför begränsat utrymme för hyreshöjningar lokalt. De anser vidare att en koppling till inflationstakten är olämplig eftersom den inte särskilt väl speglar kostnadsutvecklingen för fastighetsförvaltningen.

Mot bakgrund av det nu sagda gör regeringen bedömningen att utrymmet för en direkt hyreshöjning bör vara något större än vad utredningen föreslår. Detta kan, som *Hyresgästföreningen* och *SABO* förordar, lämpligen uttryckas genom att skyddsregeln ska kunna tillämpas när skälig hyra fastställs till ett belopp som är väsentligt högre än den tidigare hyran. Regelns syfte är inte att generellt öppna för hyreshöjningar på en sådan nivå utan att ge hyresgäster ett skydd i enskilda fall.

Skulle hyresnämnden vid en hyresprövning finna att den skäliga hyran är väsentligt högre än den tidigare hyran, bör det alltså vara möjligt att bestämma att hyran i flera steg ska höjas till nivån för skälig hyra. Det bör dock stå parterna fritt att avstå från en upptrappning av hyran. En tillämpning av skyddsregeln bör därför förutsätta att hyresgästen begär det.

Den successiva höjningen bör ske under vad hyresnämnden finner vara en skälig övergångstid. Under en sådan övergångstid bör hyra utgå med lägre belopp till dess den nya högre hyran ska tillämpas. Vad som kan anses utgöra en väsentligt högre hyra och en skälig tid för anpassning till skälig hyra är beroende på omständigheterna i det enskilda fallet och det allmänna läget på hyresmarknaden. Den närmare innebörden av dessa begrepp bör överlämnas till rättstillämpningen. Som flera remissinstanser framför, bl.a. *Hyresnämnden i Stockholm*, bör det i normalfallet inte bestämmas en övergångstid som är längre än några år. Endast i undantagsfall får det anses vara motiverat med en så lång tid som tio år.

Vid en tillämpning av skyddsregeln bör utgångspunkten i allmänhet vara att antalet stegvisa höjningar inte bestäms till fler än en per år. Det bedöms emellertid inte vara nödvändigt att, som *Boverket* förespråkar, införa en uttrycklig begränsning till endast en årlig hyreshöjning.

Sådana successiva hyreshöjningar som hyresnämnden beslutar om bör inte förhindra att normala, löpande hyresjusteringar som bestäms i t.ex. årliga kollektiva hyresförhandlingar eller genom individuella överenskommelser får ett direkt genomslag. I annat fall skulle hyran, när anpassningstiden avslutas, fortfarande inte ligga på en riktig nivå. Det kan inträffa att det under en pågående upptrappningstid begärs ytterligare hyreshöjningar. Inget hindrar att det i sådana fall träffas avtal om ändrade hyresnivåer eller att det i hyresnämnden beslutas om sådana vid en ny prövning.

Bör skyddsregeln tillämpas på alla hyreshöjningar som är väsentliga?

En särskild fråga är om den skyddsregel som föreslås bör vara generellt tillämplig på alla hyreshöjningar som är väsentliga. Som nämns ovan finns det i dag inte någon särskild regel som begränsar hur mycket en hyra får öka om bruksvärdet för en lägenhet förändras, exempelvis till

följd av ombyggnad. Utredningen föreslår inte någon ändring i detta avseende och anser att skyddsregeln därför inte bör vara tillämplig om lägenhetens bruksvärde har höjts på grund av ombyggnad eller andra standardhöjande åtgärder. *Fastighetsägarna* befarar i sitt yttrande att utan ett sådant undantag skulle önskvärda upprustningar och energieffektiveringar förhindras. *Hyresgästföreningen* och *SABO* anser däremot att skyddsregeln ska tillämpas oavsett vad hyreshöjningen har sin grund i.

Det är inte ovanligt att ombyggnader leder till kraftiga hyreshöjningar, särskilt om hyran tidigare varit mycket låg. Hyresgäster har givetvis ett starkt intresse av ett skydd mot kraftiga hyreshöjningar, även om dessa har samband med att standardhöjande åtgärder har utförts eller, för att ta ett annat exempel, beror på att hyresvärden under en följd av år har underlåtit att anpassa hyran efter den allmänna hyresutvecklingen. Detta talar för att skyddsregeln bör gälla generellt vid väsentliga hyreshöjningar. Ett undantag vid standardhöjande åtgärder skulle också kunna medföra att en hyresvärd kunde sätta skyddsregeln ur spel genom att vidta endast begränsade förbättringsåtgärder men ändå höja hyran väsentligt. Det kan vidare antas att en sådan ordning i högre grad skulle uppmuntra omfattande renoveringar i stället för förebyggande och kontinuerliga underhållsinsatser.

Mot denna bakgrund föreslås inte något absolut undantag från skyddsregelns tillämpningsområde för hyreshöjningar efter standardhöjande åtgärder. Eftersom skyddsregeln är ett skydd för hyresgästen, bör utgångspunkten vara att väsentliga hyreshöjningar inte ska genomföras på en enda gång. Samtidigt får det anses rimligt att det finns utrymme för något större hyreshöjningar när detta är skäligt i det enskilda fallet.

När det gäller exempelvis standardhöjande åtgärder som har en inte obetydlig inverkan på lägenhetens bruksvärde har hyresgäster i dag ett relativt starkt inflytande. Enligt hyreslagen får en hyresvärd utföra sådana åtgärder endast om de har godkänts av de berörda hyresgästerna eller om hyresnämnden har lämnat tillstånd (se 18 d–18 h §§). Om det har utförts förbättrings- eller ändringsarbeten efter sådant godkännande eller tillstånd, får det många gånger anses skäligt att efterföljande hyreshöjningar får ett snabbare genomslag.

Vidare erbjuder många hyresvärdar sina hyresgäster möjligheter att påverka sitt boende genom att deras lägenheter förses med viss inredning eller utrustning, s.k. tillval. Hyresgästen betalar för sitt tillval genom ett tillägg på hyran. Om hyresvärden och hyresgästen har träffat en överenskommelse om tillval får det, på motsvarande sätt som vid standardhöjande åtgärder, anses skäligt att skyddsregeln inte tillämpas på en hyreshöjning som grundar sig på tillvalet.

Regeringen föreslår därför att skyddsregeln som huvudregel ska tillämpas vid väsentliga hyreshöjningar, men inte om det finns särskilda skäl som talar emot det. Särskilda skäl som talar emot en tillämpning av skyddsregeln bör således kunna vara exempelvis att det efter godkännande eller tillstånd har utförts standardhöjande åtgärder eller gjorts tillval som höjt lägenhetens bruksvärde.

En sådan utformning av skyddsregeln torde inte inverka på intresset av att genomföra önskvärda upprustningar och på möjligheten att finansiera standardhöjande åtgärder.

Det finns en situation då skyddsregeln inte alls bör gälla. Enligt särskilda bestämmelser, som gäller sedan den 1 juli 2006, ska hyran för en planerad, påbörjad eller nybyggd lägenhet som har bestämts i en förhandlingsöverenskommelse under vissa förutsättningar anses vara skälig (55 c § hyreslagen). Detta gäller under tio år. Efter tioårstidens utgång bestäms hyran enligt de vanliga bruksvärdesreglerna. Regleringen tillkom i syfte att förbättra förutsättningarna för nybyggnation av bostadslägenheter (prop. 2005/06:80 s. 20 f.). Detta nya system för att bestämma hyran för nybyggda lägenheter bör inte begränsas genom skyddsregeln. En hyra som presumeras vara skälig bör således inte genom tillämpning av skyddsregeln kunna bestämmas till ett annat belopp. Under tioårsperioden är parterna också medvetna om hyrans storlek, vilket gör att behovet av en skyddsregel inte gör sig gällande på samma sätt.

Frågan om avgränsning av skyddsregelns tillämpningsområde behandlas också i det följande.

För vilka hyresgäster bör skyddsregeln vara tillämplig?

Syftet bakom skyddsregeln är att jämna ut eventuella övergångssvårigheter för enskilda hyresgäster och förhindra sådana hyreshöjningar som skulle försvaga deras reella besittningsskydd. En naturlig utgångspunkt är därför att skyddsregeln först och främst bör gälla till förmån för befintliga hyresgäster.

Utredningen föreslår att skyddsregeln även ska vara tillämplig i den situationen då en ny hyresgäst flyttar in i en lägenhet. För en sådan ordning talar t.ex. att det kan uppfattas som mer rättvist om nya och gamla hyresgäster som bor i likvärdiga lägenheter har lika höga hyror.

Enligt regeringens bedömning talar dock övervägande skäl emot att skyddsregeln ska gälla även för nyinflyttande hyresgäster. Behovet av en skyddsregel är inte lika starkt för dessa personer. De som flyttar in som nya hyresgäster är på förhand medvetna om hyrans storlek och har möjlighet att välja att bo någon annanstans utan att det påverkar deras trygghet i boendet. Om nyinflyttade hyresgäster från början får den hyra som fullt ut motsvarar bruksvärdeshyran, möjliggör det också att önskvärda förändringar av hyresstrukturerna kan ske snabbare.

Som utredningen påpekar kan en ordning där endast befintliga hyresgäster omfattas av skyddsregeln dock medföra inlåsnings effekter. Hyresgäster kan komma att välja att avstå från att flytta, eftersom de efter flytt till en annan lägenhet skulle räknas som nya hyresgäster och då riskera att få betala en högre hyra för en likvärdig lägenhet, eller en lika hög hyra för en mindre lägenhet. Ett sätt att minska risken för att rörligheten på bostadsmarknaden begränsas är att låta skyddsregeln vara tillämplig även i bytessituationer. Detta är också rimligt eftersom ett byte innebär att den nya hyresgästen träder in i det befintliga hyresförhållandet och får samma rättigheter och skyldigheter som den han eller hon byter med hade. Detsamma gäller i de andra situationer där hyresrätten överläts eller där den övertas av en närstående. Det handlar bl.a. om sådana fall där endast en av två makar eller sambor har del i hyresrätten och det efter ett dödsfall eller en separation är aktuellt med att den andra parten ska bo

kvar i lägenheten. I sådana situationer är det rimligt att den som övertar hyresrätten har samma skydd mot hyreshöjningar som den tidigare hyresgästen.

Mot denna bakgrund bör skyddsregeln gälla även för hyresgäster som genom att hyresrätten överlåtits eller övertagits har trätt i den tidigare hyresgästens ställe i hyresförhållandet. Frågan behandlas ytterligare i författningskommentaren, se avsnitt 12.2.

Som bl.a. *Hyresnämnden i Stockholm* framhåller förekommer det i praktiken vid t.ex. byte att det tecknas ett nytt hyresavtal mellan hyresvärden och den hyresgäst som hyresrätten har överlåtits till eller övertagits av, i stället för att ändringarna antecknas på de gamla kontrakten (jfr 2 § andra stycket hyreslagen). Hyresvärden kan emellertid inte som förutsättning för exempelvis ett byte kräva att de tidigare hyresvillkoren ändras även om det tecknas ett nytt kontrakt. Hyresgästen har alltid rätt att behålla tidigare hyresvillkor i hyresförhållandet. Därmed finns det ett tillräckligt skydd mot sådana kringgåenden av skyddsregeln.

Upplåtelser till andrahandshyresgäster och inneboende

Vid uthyrning i andra hand är förstahandshyresgästen eller bostadsrätts-havaren hyresvärd i förhållande till andrahandshyresgästen. Även de som hyr i andra hand har behov av trygghet i boendet. Skyddsregeln bör vara tillämplig även beträffande dessa hyresgäster om hyreshöjningen sker under den tid deras hyresförhållande består. En naturlig utgångspunkt är vidare att en förstahandshyresgäst som betalar en lägre hyra som har bestämts med tillämpning av skyddsregeln inte bör kunna tillgodogöra sig mellanskillnaden mellan den lägre hyran och skälig hyra, när han eller hon hyr ut lägenheten i andra hand. En sådan ordning skulle kunna leda till fler andrahandsuthyrningar utan vederbörligt samtycke eller tillstånd.

I hyreslagen finns bestämmelser som föreskriver att den som har tagit emot en hyra som inte är skälig är skyldig att återbetala den del som överstiger skälig hyra (55 e §). Återbetalningsskyldighet kan komma i fråga vid upplåtelse av möblerat eller omöblerat rum och vid upplåtelse av bostadslägenhet i andra hand. Bedömningen av om hyran är skälig ska göras utifrån bruksvärdesreglerna (prop. 1987/88:162 s. 16 f.). Av de skäl som anförs ovan bör vid bedömningen av om andrahandshyresgästens hyra är skälig även beaktas om förstahandshyresgästens hyra har bestämts med tillämpning av skyddsregeln. Om förstahandshyresgästen betalar en reducerad hyra, bör detta således utgöra ett moment vid bedömningen av om andrahandshyresgästens hyra är skälig. Det som har sagts om andrahandsupplåtelse bör gälla även vid upplåtelse av möblerat eller omöblerat rum.

Vid en prövning av återbetalningsskyldighet enligt 55 e § hyreslagen bör alltså vid bedömningen av om den hyra som tagits emot är skälig även beaktas om hyresvärdens egen hyra har bestämts med tillämpning av skyddsregeln. En ändring i 55 e § som tydliggör detta föreslås.

I hyresförhandlingslagen finns bestämmelser om den s.k. likhetsprincipen, som innebär att i en förhandlingsöverenskommelse ska samma hyra bestämmas för lägenheter som är lika stora och som omfattas av samma förhandlingsordning, om det inte föreligger skillnad mellan dem i fråga om bruksvärdet (21 § hyresförhandlingslagen). Likhetsprincipen ska ses mot bakgrund av att hyresgästorganisationen är skyldig att förhandla även för sådana hyresgäster som inte är medlemmar i organisationen. Den syftar till att garantera att bruksvärdesreglerna därvid inte sätts ur spel och att de oorganiserade hyresgästerna behandlas korrekt vid hyressättningen (prop. 1977/78:175 s. 104 f.).

Likhetsprincipen får praktisk betydelse om en hyresgäst utnyttjar sin rätt att ansöka om prövning av förhandlingsöverenskommelsen i den del den avser honom eller henne (22 § hyresförhandlingslagen). Hyresnämnden kan därigenom på begäran pröva om förhandlingsöverenskommelsen stämmer med de regler som finns i hyreslagen om bestämmande av hyra och andra hyresvillkor (a. prop. s. 132).

Den utformning av skyddsregeln som föreslås ovan kan leda till att befintliga hyresgäster och nya hyresgäster i samma hus under en övergångsperiod får olika hög hyra, trots att deras lägenheter till bruksvärdet är likvärdiga. Likhetsprincipen bör inte hindra att den möjlighet till skilda hyresnivåer som skyddsregeln ger kan användas när hyran bestäms i en förhandlingsöverenskommelse. Detta bör klargöras genom en ändring i 21 § hyresförhandlingslagen.

Det bör dock framhållas att det är viktigt att det ovan nämnda syftet bakom likhetsprincipen även fortsättningsvis upprätthålls. Ett system med skilda hyresnivåer får således inte innebära att oorganiserade hyresgäster diskrimineras.

9 Uppföljning, utvärdering och tillsyn

9.1 Uppföljning av förslagets effekter på bostadsmarknaden

Regeringens bedömning: Den föreslagna regleringens effekter på bostadsmarknaden bör följas löpande av Boverket. En utvärdering bör göras när de nya bestämmelserna varit i kraft en tid.

Skälen för regeringens bedömning: De förslag till reglering av den svenska hyresmarknaden som regeringen föreslår syftar sammantaget till att förbättra hyresmarknadens funktionssätt. Genom förändringarna i hyreslagstiftningen och införande av den nya lagen om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag ges bättre förutsättningar för privata företag att etablera sig och expandera, vilket bör öka utbudet av hyreslägenheter i de delar av landet där det finns en efterfrågan. Sådana effekter kommer att visa sig successivt under ett antal år.

Förslagets påverkan på hyresnivåerna kan förväntas få genomslag under ett antal år, dels beroende på vilka överenskommelser som sluts mellan parterna på marknaden, dels genom den skyddsregel som införs.

Beroende på hur en viss kommun hanterat sitt bostadsförsörjningsansvar i dag, och i vilken utsträckning det kommunala bostadsbolaget redan arbetar enligt affärsmässiga principer, kommer det lokalt att innebära stora förändringar i arbetsfördelningen mellan kommuner och deras bostadsföretag, och nya möjligheter för privata företag att få tillträde till marknaden.

Boverket följer på regeringens uppdrag fortlöpande förändringarna på bostadsmarknaden. En samlad utvärdering bör göras när de nya bestämmelserna varit i kraft en tid.

9.2 Uppföljning och tillsyn av kommunernas bostadsförsörjningsansvar och statsstödsreglerna

Regeringens bedömning: 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. 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 behövs inte.

Utredningens bedömning: Utredningen behandlade inte särskilt frågan om uppföljning och utvärdering av olika bostadsförsörjningsåtgärder. Utredningen bedömde att det sannolikt behövs ett inhemskt system för kontroll av statsstödsreglernas efterföljd och sanktioner vid bristande efterföljd. Frågan 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.

Remissinstanserna: *Fastighetsägarna Sverige (Fastighetsägarna)* är kritisk till att utredningen inte föreslagit ett särskilt system för kontroll och sanktioner riktat mot kommunala bostadsaktiebolag. *Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)* föreslår som en del av en modell där de kommunala bostadsbolagen anförtros bostadsförsörjningsuppgifter som tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, att en statlig myndighet ska ta emot och sammanställa uppgifter om vilka uppdrag kommunen givit sitt bostadsbolag.

Departementspromemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna har tillstyrkt eller inte haft något att invända mot bedömningen. *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* anför att kommunen bör sända in sammanställningar av uppföljningar och utvärderingar till den myndighet som ska följa utvecklingen. *Jönköpings tingsrätt* anser att det bör införas någon form av sanktionssystem vid överträdelse av reglerna, t.ex. i form av ogiltighet och återbetalningsskyldighet samt ersättningsskyldighet gentemot tredje

man. *Konkurrensverket* anser att kommunerna löpande bör följa upp och utvärdera sådana angelägna åtgärder som upphandlats inom ramen för kommunens bostadsförsörjningsansvar, men påpekar att kommuner och statliga myndigheter i många fall inte prioriterar uppföljningen av genomförda upphandlingar. Enligt *Konkurrensverket* riskerar därför den rekommenderade uppföljningen att inte få ett allmänt eller stort genomslag i kommunsektorn. *Konkurrensverket* anför vidare att det inte finns någon analys eller redovisning av effekterna av berörd anmälningsskyldighet enligt lagen (1994:1845) om tillämpningen av Europeiska gemenskapens konkurrens- och statsstödsregler, en lag som enligt *Konkurrensverket* inte har varit särskilt effektiv. *Konkurrensverket* anser att det behövs en effektivare nationell tillsyn som rör statsstödsreglerna och bl.a. beträffande kommunens stöd till eget bostadsbolag. *Fastighetsägarna* anser att anmälningsskyldigheten enligt tillämpningslagen inte är ett tillräckligt effektivt kontrollmedel varför ett särskilt kontroll- och sanktionssystem för kommunala bostadsföretag behövs. *Hyresgästföreningen Riksförbundet (Hyresgästföreningen)* framhåller att det redan i dag finns en rad regelverk som ska säkerställa att bland annat de kommunala bostadsföretagen inte ska kunna agera icke-affärsmässigt och som ger domstolar och myndigheter möjligheter att ingripa mot icke-affärsmässiga och konkurrenssnedvridande ageranden. *Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag (SABO)* förordar ett inhemskt kontrollsystem av att statsstödsreglerna följs men anser att det kräver ett relativt omfattande utredningsarbete och föreslår att regeringen ska avisera att ett sådant utredningsarbete ska påbörjas. *Sveriges BostadsrättsCentrum (SBC)* anser också att det behövs ett inhemskt system för kontroll och sanktioner.

Skälen för regeringens bedömning: Behovet av uppföljning av hur de nya reglerna påverkar bostadsmarknaden har redovisats i föregående avsnitt. Vad gäller kommunernas bostadsförsörjningsansvar har länsstyrelserna i dag ett uppdrag att till regeringen redovisa hur kommunerna lever upp till detta. Regeringen bedömer att detta uppdrag bör kvarstå även efter att den nya lagen och de lagändringar som föreslås i detta lagstiftningsärende har trätt i kraft. Något behov av att ytterligare reglera hur denna uppföljning bör ske motiveras inte av de föreslagna förändringarna.

Som framgår av departementspromemorian definieras i dag inte bostadsförsörjningsåtgärder som tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Vid genomförandet av bostadsförsörjningsåtgärder ska normalt regelverket kring offentlig upphandling tillämpas.

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 Europeiska kommissionen ska lämnas till regeringen eller till den myndighet som regeringen bestämmer (6 § lagen om tillämpningen av Europeiska gemenskapens konkurrens- och statsstödsregler). *Konkurrensverket* anser att tillämpningen av dessa bestämmelser behöver förbättras. Regeringen har också nyligen tillkallat en utredare med uppgift att bl.a. se över tillämpningen av den aktuella bestämmelsen (dir. 2010:9). Utredningen ska också behandla de frågor

om återbetalning och ersättningsskyldighet som *Jönköpings tingsrätt* Prop. 2009/10:185 lyfter fram. Uppdraget ska redovisas senast den 1 mars 2011.

Ett av regeringens syften med den nya lag som föreslås är att tydliggöra på vilka villkor kommunerna kan använda sitt bostadsbolag som ett instrument för att fullgöra sitt bostadsförsörjningsansvar. Därmed minskar riskerna för eventuella överträdelser av såväl statsstödsregler som konkurrensregler, liksom också eventuellt behov av ett särskilt kontroll- och sanktionssystem som bl.a. *Fastighetsägarna* förordar. De bestämmelser som finns i befintlig lagstiftning, i första hand lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, LOU, bedöms i kombination med den tillsyn som utövas av Konkurrensverket vara tillräckliga. Det kan i detta sammanhang noteras att nya regler i konkurrenslagen (2008:579) trädde i kraft den 1 januari 2010 (SFS 2009:1280). Förändringarna innebär att Stockholms tingsrätt på talan av Konkurrensverket får förbjuda staten, en kommun eller ett landsting att i en verksamhet av kommersiell eller ekonomisk natur tillämpa ett visst förfarande om det snedvrider, eller är ägnat att snedvrida, förutsättningarna för en effektiv konkurrens eller om det hämmar, eller är ägnat att hämma, förekomsten eller utvecklingen av en sådan konkurrens. Förbud får dock inte meddelas när det gäller förfaranden som är försvarbara från allmän synpunkt. Även en konkurrenssnedvridande verksamhet som en kommun eller ett landsting bedriver får förbjudas. Förbud får dock inte meddelas om verksamheten är förenlig med lag. Om Konkurrensverket för ett visst fall beslutar att inte väcka talan får detta göras av ett företag som berörs av förfarandet eller verksamheten.

Mot denna bakgrund gör regeringen bedömningen att ett särskilt system för tillsyn, kontroll och sanktioner beträffande åtgärder inom ramen för kommunernas bostadsförsörjningsansvar inte bör införas.

9.3 Uppföljning och utvärdering av värdeöverföringar

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

Regeringens bedömning: Regelverket kring begränsningen av värdeöverföringar från allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag och tillämpningen av detta bör följas upp och utvärderas.

Departementspromemorians förslag och bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser kommenterar inte frågan om uppföljning och utvärdering. *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* stödjer memorians bedömning. *Konsumentverket* framhåller vikten av att regleringen av värdeöverföringar och konkurrenseffekter följs upp. Enligt myndigheten finns det skäl att också utvärdera om regleringen är till fördel för hyresgästerna. Om kommunala bostadsföretag ska lämna uppgifter om beslutade värdeöverföringar och hur de beräknats till en myndighet som regeringen bestämmer är det enligt verket viktigt att

regeringen tydliggör myndighetens ansvar och aktörsroll. *Hyresgästföreningen Riksförbundet (Hyresgästföreningen)* delar promemorians bedömning och anser att det, efter uppföljning och utvärdering, bör övervägas om det ska införas en sanktion för regelverkets efterlevnad. *Jönköpings tingsrätt* anser att det finns risk för att värdeöverföringar kan komma att genomföras som strider mot de föreslagna reglerna. För att säkerställa att reglerna efterlevs och att förtroendet för regelverket är gott anser tingsrätten att det bör införas någon form av sanktionssystem vid överträdelse av reglerna.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: Tillämpningen av de nya reglerna om värdeöverföring kommer att behöva följas upp för att bedöma vilka effekter de får för bostadsföretagen, för hyrorna och för konkurrensen på hyresmarknaden.

Med stöd av 1 kap. 4 § allbolagen får regeringen i dag via länsstyrelserna och Boverket årliga redovisningar av de nuvarande bestämmelsernas tillämpning. Därmed skapas förutsättningar för att löpande utvärdera effekterna. Regeringen ser ingen anledning att ändra formerna för den nuvarande löpande uppföljningen. En motsvarande bestämmelse bör därför införas i den nya lagen om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag.

Bestämmelserna om värdeöverföringar innehåller flera preciseringar och undantag än nuvarande regler om utdelningsbegränsning. Det finns därför anledning att på ett mera noggrant sätt följa hur de olika bestämmelserna kommer att tillämpas. Uppgifterna från bostadsbolagen om beslutade värdeöverföringar bör därför åtföljas av beräkningar som visar hur de olika bestämmelserna tillämpats.

I flera avseenden blir de nya reglerna tydligare än de tidigare, bl.a. i fråga om hur koncernbidrag förhåller sig till värdeöverföringar (se avsnitt 7.5). Ett eventuellt behov av sanktionssystem för att säkerställa efterlevnaden av reglerna kan, som *Hyresgästföreningen* är inne på, bedömas först när de nya reglerna har utvärderats.

10 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: Den nya lagen och lagändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2011. Vid samma tidpunkt ska lagen 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 ska dock gälla under det räkenskapsår som har inletts före den 1 januari 2011.

Utredningens förslag: Utredningen föreslog att lagändringarna skulle träda i kraft den 1 januari 2010.

Remissinstanserna invänder inte mot utredningens förslag.

Departementspromemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Gävle kommun* anser att förslagen medför såväl relativt omfattande analyser som nya administrativa rutiner och sannolikt även organisatoriska förändringar och att ikraftträdandet bör skjutas upp till den 1 januari 2012. Övriga remissinstanser har inte haft några invändningar mot förslagen.

Skälen för regeringens förslag: Den föreslagna nya lagen och lagändringarna bör träda i kraft så snart som möjligt vilket, med beaktande av behovet av förberedelser, bedöms vara den 1 januari 2011.

Nuvarande bestämmelser om begränsad vinstutdelning och rapportering av denna till länsstyrelsen enligt 1 kap. 1 och 4 §§ lagen om allmännyttiga bostadsföretag (2002:102) samt förordningen om skälig utdelning från allmännyttiga bostadsföretag (2003:348) 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.

De nya bestämmelserna i hyreslagen och hyresförhandlingslagen bör gälla även i fråga om hyresavtal som har ingåtts före ikraftträdandet. För detta krävs inte någon övergångsbestämmelse (jfr prop. 2001/02:41 s. 65 och prop. 2005/06:80 s. 45 f.).

Hyrestvister som har anhängiggjorts hos hyresnämnden före ikraftträdandet bör emellertid prövas enligt äldre bestämmelser. Detta kräver en särskild övergångsregel (prop. 1997/98:46 s. 59).

11 Konsekvenser

Statsfinansiella konsekvenser

Den nya lagen om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag bedöms inte ha några statsfinansiella konsekvenser. Samhällsekonomiskt är det på sikt positivt om bostadshyresmarknaden fungerar effektivare.

Eftersom antalet upphandlingar sannolikt kommer att öka, är det följderiktigt att anta att antalet mål om överprövningar enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling kan komma att öka i allmän förvaltningsdomstol. Ökningen bedöms dock vara marginell och kan finansieras inom ramen för befintligt anslag.

Förslaget om en skyddsregel mot att kraftiga hyreshöjningar får ett för snabbt genomslag (se avsnitt 8.3) bedöms kunna leda till en viss ökad tillströmning av ärenden till hyresnämnderna. Som *Domstolsverket* anför bör en uppföljning av ärendetillströmningen i anledning av de nya reglerna göras efter en tid. Den eventuella merkostnaden för nämnderna och domstolarna bedöms inte bli större än att den ska finansieras inom ramen för befintliga anslag.

I den mån hyrorna höjs kommer hyresgästerna att få högre utgifter. Med högre hyror kan behovet av olika former av sociala bidrag komma att öka.

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

Som *Gävle kommun* har angivit kan det för vissa kommuner innebära ett administrativt arbete att tydliggöra rollfördelningen mellan kommunen och dess bostadsbolag i de fall där det i dag inte finns tydligt angivet i bolagsordning eller på annat sätt vilka uppgifter som kommunen förväntar sig att bolaget ska utföra och på vilket sätt det ska ersättas för detta om uppgifterna inte är affärsmässigt motiverade.

Den föreslagna värdeöverföringsbegränsningen är formellt en skärpning jämfört med reglerna om utdelningsbegränsning enligt lagen (2002:102) om allmännyttiga bostadsföretag. Samtidigt tillåts värdeöverföring av medel som används för vissa bostadsförsörjningsändamål och för nettoöverskott som uppkommit vid avyttring av fastigheter under föregående räkenskapsår samt värdeöverföringar mellan allmännyttiga bostadsaktiebolag i samma koncern. Därmed underlättas för kommunen att genomföra bostadsförsörjningsåtgärder på ett konkurrensneutralt sätt.

I förhållande till den kommunala självstyrelsen innebär förslagen om värdeöverföringsbegränsningar för bolagen en viss inskränkning i den kommunala självstyrelsen, men den bedöms rimlig och proportionerlig i förhållande till syftet med bestämmelsen, dvs. att bostadsaktiebolagens upparbetade resurser ska användas långsiktigt.

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. Kommunala bostadsföretag måste konkurrera med andra aktörer om att utföra bostadsförsörjningsåtgärder som kommunen handlar upp, vilket ökar kraven på effektivitet. Samtidigt innebär uppnådda avkastningskrav att bolagen kan få en mer solid ekonomisk bas. 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.

De skärpta kraven på värdeöverföringar innebär att de många bolag som ingår i koncerner kommer att behöva göra mera långsiktiga bedömningar av sitt framtida kapitalbehov för att kunna lämna underlag för ägarnas beslut om utdelning.

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. Konsekvenserna bedöms bli desamma för små och stora privata bostadsföretag.

Ett avskaffande av allmännyttans hyresledande roll innebär ökad konkurrens på lika villkor. Med en ny modell för hyressättningen minskar osäkerheten om de ekonomiska förutsättningarna för att investera i hyresfastigheter och intresset för att bygga fler hyresbostäder kan därmed komma att öka.

De allmännyttiga bostadsföretagens självkostnadsbestämda hyror har ansetts inverka dämpande på den allmänna hyresnivån. Förslagen om nya villkor för kommunala bostadsföretag (se avsnitt 7) i kombination med förslaget om att allmännyttans hyresledande roll ersätts med en normerande roll för kollektivt framförhandlade hyror (se avsnitt 8) kan leda till hyreshöjningar på en del orter. Det är emellertid i hög grad osäkert i vilken utsträckning hyresnivåerna kommer att påverkas med den föreslagna nyordningen. Dagens hyresnivåer och hyresstrukturer är resultatet av en samverkan mellan bruksvärdessystemet, hyresförhandlings-systemet och den särskilda roll allmännyttans hyror har vid en prövning i hyresnämnden.

Förslaget om en normerande roll för förhandlingsöverenskommelser innebär att vid hyresprövningen särskild vikt kommer att fästas vid sådana jämförelselägenheter som fått sin hyra bestämd genom en förhandlingsöverenskommelse, oavsett om denna har slutits för de kommunala bostadsföretagens lägenheter eller de privata fastighetsägarnas lägenheter. Förslaget medger ett vitt förhandlingsutrymme för de avtals-slutande parterna. Hyresnivåerna kommer att bestämmas av innehållet i de överenskommelser som träffas mellan parterna på hyresmarknaden, så länge dessa håller sig inom bruksvärdessystemets ramar. De privata fastighetsägarna kommer att kunna förhandla med hyresgästorganisationerna om hyrorna utan att vara styrda av de kommunala bostadsföretagens hyressättning. Detta kan medföra att hyrorna i vissa områden kan komma att bli högre. I vad mån de kommunala bostadsbolagen kommer att sträva efter högre hyror med den modell som föreslås är svårt att förutse. Redan i dag ställer flertalet kommuner avkastningskrav på sina bostadsföretag.

De föreslagna ändringarna kan påverka hyresnivåerna även för privatpersoners uthyrning av hyres- och bostadsrättslägenheter och egna hem och därmed komma att öka privatpersoners intresse av att hyra ut den egna bostaden (jfr prop. 2008/09:27 s. 16).

Sammantaget talar det ovan sagda för att det kan finnas anledning att efter en tid följa upp i vilken grad de ändrade reglerna har gett upphov till hyreshöjningar (se avsnitt 9.1).

Förslaget om en skyddsregel mot att kraftiga hyreshöjningar får ett för snabbt genomslag (se avsnitt 8.3) innebär att många hyresgäster ges ett bättre skydd mot hyreshöjningar än vad de har i dag.

Övriga konsekvenser

Förslagen bedöms ha små konsekvenser för integrationspolitiken och för jämställdheten mellan kvinnor och män. Inte heller när det gäller miljö bedöms förslagen få några konsekvenser.

12.1 Förslaget till lag om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag

Lagen är ny. Emellertid motsvarar lagen i stora delar 1 kap. 1–4 §§ lagen (2002:102) om allmännyttiga bostadsföretag (allbolagen). Den nya lagen innehåller dock endast regler för allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag. För att lagen ska bli tillämplig krävs att ett kommunalt aktiebolag uppfyller samtliga kriterier i 1 och 2 §§ på hur verksamheten ska bedrivas.

Villkoret i allbolagen att företag ska drivas utan vinstsyfte har tagits bort. Vidare framgår av 2 § att verksamheten ska bedrivas enligt affärsrättsliga principer. Utdelningsbegränsningen i allbolagen har tagits bort. I stället införs en begränsning av värdeöverföringar från bolagen, se 3 §.

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

1. i sin verksamhet huvudsakligen förvaltar fastigheter i vilka bostadslägenheter upplåts med hyresrätt,

2. främjar bostadsförsörjningen i den eller de kommuner som är ägare till bolaget, och

3. erbjuder hyresgästerna möjlighet till boendeinflytande och inflytande i bolaget.

Med bestämmande inflytande 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 inflytande som utövas av ett bolag över vilket en kommun eller flera kommuner har ett bestämmande inflytande ska anses utövat av kommunen eller flera kommuner gemensamt.

I paragrafen definieras vad som avses med ett allmännyttigt kommunalt bostadsaktiebolag. Övervägandena finns i avsnitt 7.2 och 7.3.

I *första stycket* anges vilka uppgifter ett allmännyttigt kommunalt bostadsaktiebolag har. Bolaget ska 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). Begreppet har samma innebörd som i 1 kap. 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. Övervägandena finns i avsnitt 7.3.

Bolaget ska även i allmännyttigt syfte erbjuda hyresgästerna möjlighet till boendeinflytande och inflytande i bolaget. Övervägandena finns i avsnitt 7.3. Med boendeinflytande avses såväl inflytande över den egna lägenheten som gemensamt inflytande i frågor som berör flera hyres-

gäster tillsammans, 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, 1 kap. 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 1 kap. 2 § allbolagen vad avser aktiebolag (prop. 2001/02:58 s. 62). Övervägandena finns i avsnitt 7.2. Eftersom tillämpningsområdet är endast kommunala bostadsaktiebolag har 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 förenade 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 7.2.

2 §

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

Första stycket hindrar inte att det lämnas sådant stöd till ett allmännyttigt kommunalt bostadsaktiebolag som

1. har godkänts av Europeiska kommissionen, eller
2. har lämnats enligt sådana förordningar som Europeiska kommissionen beslutat enligt artikel 108.4 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, eller
3. har lämnats enligt villkor för stöd som har fastställts av Europeiska kommissionen och som anses förenligt med den gemensamma marknaden samt är undantaget från kravet på anmälan i artikel 108.3 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

Paragrafen innehåller bestämmelser som anger på vilket sätt som verksamheten ska bedrivas. Övervägandena finns i avsnitt 7.4.

Första stycket innehåller en bestämmelse om att företagen ska följa affärsmässiga principer. När ett allmännyttigt kommunalt bostadsaktiebolag verkar på en marknad med andra aktörer ska bolaget agera enligt affärsmässiga principer. Verksamheten ska bedrivas på sådant sätt att marknadsmässiga avkastningskrav ställs på bolaget. Bestämmelsen utgör således ett undantag från självkostnadsprincipen och förbudet mot att driva företag i vinstsyfte i kommunallagen (8 kap. 3 c § och 2 kap. 7 §

kommunallagen [1991:900], förkortad KL). Utöver marknadsmässiga avkastningskrav har allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag, till skillnad från övriga kommunalt ägda företag som bedriver sin verksamhet på affärsmässiga grunder, skyldighet att iakttä regler om värdeöverföringar från bolagen. Allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag ska verka som normala, långsiktiga aktörer på bostads- och hyresmarknaderna. De kommunala bostadsaktiebolagen ska inte erhålla 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 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget), ska detta hanteras i enlighet med reglerna i fördraget. 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. De omfattar 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. Företagsbegreppet används även för offentliga myndigheter när de utövar ekonomisk aktivitet. Begreppet affärsmässighet avser det övergripande förhållningssätt som ett icke subventionerat företag på en marknad intar 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 för att visa att det i sammanhanget inte förekommer någon form av otillåtet statsstöd och även varför en viss åtgärd anses affärsmässig. Det gäller för investeringar och åtgärder i den löpande driften. Relationerna mellan kommunen och dess bostadsföretag måste vara affärsmässiga och deras ekonomier hållas åtskilda (se avsnitt 7.4).

I *andra stycket* regleras under vilka förhållanden som kravet på affärsmässiga principer inte hindrar att stöd lämnas i enlighet med statsstödsreglerna i EUF-fördraget (se avsnitt 4.2 och 7.4). Stycket har delvis utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag. En kommun får enligt punkten 1 ge stöd till sitt aktiebolag om stödet godkänns av kommissionen i det enskilda fallet eller inom ramen för en godkänd stödordning samt enligt punkten 2 om stödet uppfyller de s.k. de minimis-kriterierna eller förutsättningarna enligt ett s.k. gruppundantag. Bestämmelserna i EUF-fördragets artikel 108.4 avser införandet av sådana gruppundantag som kommissionen antar med stöd av rådets beslut enligt artikel 109. Den hänvisning som görs till artikel 108.4 i 2 § *andra stycket* 2 ska anses omfatta även sådana gruppundantagsbestämmelser som kommissionen tidigare beslutat om enligt EG-fördragets motsvarande bestämmelser (se förordningar som Europeiska kommissionen 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). Undantag

enligt de minimis-kriterierna innebär att stöd som inte överstiger 200 000 euro per stödmottagare under en treårsperiod inte bedöms uppfylla alla kriterier för statligt stöd enligt artikel 107.1 i EUF-fördraget och av det skälet inte behöver anmälas till kommissionen. Enligt gruppundantagen är stöd under vissa förhållanden förenliga med undantagsbestämmelser i artikel 107.3 i EUF-fördraget och därmed undantagna från anmälnings-skyldigheten. Punkten 3 avser situationen när nödvändig ersättning får lämnas för en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse. Ersättningen omfattas då av statsstödsreglerna, men behöver inte förhandsanmälas till kommissionen under förutsättning att vissa villkor är uppfyllda (se Europeiska kommissionens beslut 2005/842/EG – om tillämpningen av artikel 86 i EG-fördraget på statligt stöd i form av ersättning för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse).

3 §

Ett allmännyttigt kommunalt bostadsaktiebolags värdeöverföringar får under ett räkenskapsår inte överstiga ett belopp som motsvarar räntan på det kapital som kommunen eller kommunerna vid föregående räkenskapsårs utgång har skjutit till i bolaget som betalning för aktier. Räntesatsen ska därvid utgöras av den genomsnittliga statslåneräntan under föregående räkenskapsår med tillägg av en procentenhet.

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

Paragrafen innehåller bestämmelser om värdeöverföringsbegränsningar. Övervägandena finns i avsnitt 7.5. Paragrafen har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

Begreppet värdeöverföring definieras i 17 kap. 1 § ABL (prop. 2004/05:85 s. 747 ff.). 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 f.).

Värdeöverföringar från ett allmännyttigt kommunalt bostadsaktiebolag är tillåtna för perioden som avser föregående räkenskapsår förutsatt att bolaget har ett positivt resultat under denna period. Konsekvensen blir att den del av föregående räkenskapsårs överskott som inte tas ut från bolaget kommer att stanna kvar i bolaget. Vidare måste bolaget ha ett positivt resultat under föregående räkenskapsår för att ägaren ska kunna få utdelning på insatt kapital. Syftet med paragrafen är att förbättra de kommunala bostadsaktiebolagens ekonomiska förutsättningar genom att en större andel av rörelseresultatet kan stanna kvar i bolaget. En regel om begränsad värdeöverföring innebär inte att inslag av stöd uppkommer, eftersom bolagen åläggs normala avkastningskrav. Överskott som stannar kvar i bolaget ska i sin tur ge avkastning.

Första stycket innehåller en beräkningsregel för hur högsta beloppet för värdeöverföringar i ett kommunalt bostadsaktiebolag räknas ut. Utgångspunkten är det belopp som aktieägaren sammanlagt har skjutit 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 skjutits till 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 föreligger. 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 aktieägarna. 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). Beräkningsunderlaget för tillåtna värdeöverföringar ska således vara detsamma för kommunala bostadsaktiebolag som för aktiebolag med särskild vinstutdelningsbegränsning enligt ABL. Övervägandena finns i avsnitt 7.5.

Summan av tillskjutet kapital multipliceras med den genomsnittliga statslåneräntan plus en procentenhet. Statslåneräntan fastställs av Riksgäldskontoret. 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 7.5. Under ett räkenskapsår får värdeöverföringarna inte överstiga ett belopp som motsvarar hälften av bolagets resultat för föregående räkenskapsår. Med bolagets resultat avses årets resultat i resultaträkningen enligt bilaga 2 och 3 till årsredovisningslagen. Från regeln om begränsad värdeöverföring finns flera undantag, se 4 och 5 §§. Värdeöverföringar enligt bestämmelsen förutsätter att bolaget har ett positivt resultat under föregående räkenskapsår.

4 §

Begränsningen av värdeöverföringar i 3 § gäller inte för överföring av sådant nettoöverskott som uppkommit vid avyttring av fastigheter under föregående räkenskapsår. Med nettoöverskott 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.

Paragrafen innehåller bestämmelser om undantag från regeln om värdeöverföringsbegränsning. Övervägandena finns i avsnitt 7.5.

I *första stycket* finns bestämmelser om undantag från regeln om begränsad värdeöverföring, 3 §. Nettoöverskott som uppkommit vid avyttring av fastigheter under föregående räkenskapsår, får delas ut oberoende av begränsningsregeln. Med nettoöverskott 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 hyreslägenheter förändras, t.ex. på grund av minskat befolkningsunderlag, dels efter kommunens bedömning av bostadsaktie-

bolagens roll på den lokala bostadsmarknaden. En värdeöverföring på grund av avyttring ur fastighetsbeståndet ska inte inräknas i den sammanlagda värdeöverföringen enligt takregeln, utan får ske oberoende av de begränsningar som anges i 3 §.

Andra stycket innehåller en bestämmelse om hur mycket som får föras över från bolaget på grund av avyttring ur fastighetsbeståndet. Endast 50 procent av nettoöverskottet som uppkommit vid avyttring av fastigheter under föregående räkenskapsår får föras över från bolaget.

Innan bolaget kan besluta om en värdeöverföring av nettoöverskott på grund av avyttring av fastighet krävs ett ställningstagande av kommunfullmäktige.

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 fullmäktige 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.

5 §

Begränsningen av värdeöverföringar i 3 § gäller inte för överföring av överskott som uppkommit under föregående räkenskapsår

1. om överskottet används för sådana åtgärder inom ramen för kommunens bostadsförsörjningsansvar som främjar integration och social sammanhållning eller som tillgodoser bostadsbehovet för personer för vilka kommunen har ett särskilt ansvar, eller

2. om värdeöverföringen görs mellan allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag inom samma koncern.

Paragrafen innehåller undantag från regeln om värdeöverföringsbegränsning. Övervägandena finns i avsnitt 7.5. Paragrafen har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

Genom undantagen i paragrafen kan även den del av nettoöverskottet vid fastighetsförsäljning som inte får tas ut enligt 4 § värdeöverföras enligt 5 §, under förutsättning att det handlar om överskott från föregående räkenskapsår. Med överskott avses bolagets resultat, dvs. årets resultat i resultaträkningen enligt bilaga 2 och 3 till årsredovisningslagen.

Av första punkten framgår att värdeöverföringar får ske, oberoende av takregeln, från det allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolaget till kommunen under förutsättning att överskottet ska användas för åtgärder inom ramen för kommunens bostadsförsörjningsansvar som främjar integration och social sammanhållning eller tillgodoser bostadsbehovet för personer för vilka kommunen har ett särskilt ansvar. Med detta undantag har kommunen såsom ägare möjlighet att föra över föregående räkenskapsårs överskott till i punkterna avsedda åtgärder. Syftet med undantagsregeln är att ge kommunen möjlighet att använda överskottet i bolaget för viss verksamhet inom ramen för bostadsförsörjningen samtidigt som det indirekt också är ett verktyg för att motverka överkonsolidering i bolaget. Kommunen kan på så sätt finansiera uppräknade åtgärder som den vill genomföra i egen regi eller få genomförd, efter upphand-

ling. De åtgärder som anges i bestämmelsen inskränker inte de skyldigheter som kommunen har enligt annan lag. Prop. 2009/10:185

Åtgärder som främjar integration och social sammanhållning inom ramen för kommunens bostadsförsörjningsansvar kan vara åtgärder som ökar variationen inom ett bostadsområde som kännetecknas av ett ensidigt utbud av bostäder, eller finansierar behovet av särskilda lokaler eller fritidsanläggningar såsom fotbollsplaner och lekplatser som mötesplatser för att främja integrationen. Dessa åtgärder är således exempel och inte avsedda att vara uttömmande. Det är särskilt angeläget att kommunerna i denna del har utrymme att utgå från lokala behov och förutsättningar.

Åtgärder inom ramen för kommunens bostadsförsörjningsansvar för att tillgodose bostadsbehovet för personer för vilka kommunen har ett särskilt ansvar kan vara åtgärder såsom att ordna bostäder åt sådana personer eller att, anordna lämpliga gemensamhetsutrymmen och relaterad utrustning. Dessa exempel är inte avsedda att vara uttömmande.

Av andra punkten framgår att värdeöverföringen, en eller flera, får ske, oberoende av takregeln, från det allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolaget till ett annat allmännyttigt kommunalt bostadsaktiebolag i samma koncern. Vidare ska övriga förutsättningar för koncernbidrag vara uppfyllda (se avsnitt 7.5.2). Värdeöverföringar enligt paragrafen förutsätter att bolaget har ett positivt resultat under föregående räkenskapsår.

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 har beräknats.

Paragrafen innehåller bestämmelser om redovisningsskyldigheter.

Allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag ska skriftligen varje år lämna uppgift om gjorda värdeöverföringar och hur de beräknats till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Övervägandena finns i avsnitt 9.3. Syftet med rapporteringen är att regeringen eller myndigheten ska följa hur bestämmelserna efterlevs i praktiken. Paragrafen motsvarar i stora delar innehållet i 1 kap. 4 § allbolagen, men är, som den nya lagen i övrigt, tillämplig endast såvitt gäller allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

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 fortfarande för begränsad vinstutdelning och rapportering av sådan utdelning som avses i 1 kap. 1 och 4 §§ den lagen under det räkenskapsår som har inletts före ikraftträdandet.

Lagen träder i kraft den 1 januari 2011.

Av punkten 3 framgår att bestämmelserna om begränsad vinstutdelning och rapportering av denna till länsstyrelsen enligt 1 kap. 1 och 4 §§ lagen

12.2 Förslaget till lag om ändring i jordabalken

12 kap. 55 §

Om hyresvärden och hyresgästen tvistar om hyrans storlek, *ska* hyran fastställas till skäligt belopp. Hyran är härvid inte att anse som skälig, om den är påtagligt högre än hyran för lägenheter som med hänsyn till bruksvärdet är likvärdiga.

Vid prövning enligt första stycket *ska* främst beaktas *sådan hyra* för lägenheter som har bestämts i förhandlingsöverenskommelser enligt *hyresförhandlingslagen (1978:304)*. Om en jämförelse inte kan ske med lägenheter på orten, får i stället beaktas hyran för lägenheter på en annan ort med jämförbart hyresläge och i övrigt likartade förhållanden på hyresmarknaden.

Vid en prövning enligt första stycket får den hyra för en lägenhet som *ska* anses som skälig enligt 55 c § inte beaktas.

Vid en prövning enligt första stycket *ska* även 55 a–55 c §§ iakttas.

Om den hyra som är att anse som skälig vid en prövning enligt första stycket är väsentligt högre än den tidigare hyran i hyresförhållandet, ska hyresnämnden, om hyresgästen begär det och inte särskilda skäl talar emot det, bestämma att hyra ska betalas med lägre belopp under en skälig tid. Detta gäller inte om hyran bestäms enligt 55 c §.

Om en förhandlingsklausul i ett hyresavtal har slopats och det ingår förhandlingsersättning i hyran enligt 20 § hyresförhandlingslagen, har hyresgästen trots första, andra och fjärde styckena rätt att få hyran sänkt med ett belopp som motsvarar ersättningen.

Om tvisten gäller något annat villkor än hyran, *ska* villkor som hyresvärden eller hyresgästen har ställt upp gälla i den mån det är skäligt med hänsyn till hyresavtalets innehåll, omständigheterna vid avtalets tillkomst, senare inträffade förhållanden och omständigheterna i övrigt. Hyrestiden *ska* vara obestämd, om inte bestämd hyrestid av särskild anledning är lämpligare.

Om hyresvärden och hyresgästen kommer överens om villkoren för fortsatt uthyrning i en tvist enligt första eller *sjunde* stycket, gäller de överenskomna villkoren, oavsett vad som föreskrivs i nämnda stycken, i den mån inte annat följer av bestämmelserna i övrigt i denna balk.

Paragrafen innehåller bestämmelser om hyrans storlek.

Andra stycket, som innehåller bestämmelser om fastställande av skälig hyra, har ändrats. Skälen för den valda lösningen finns i avsnitt 8.1.

Den tidigare bestämmelsen om allmännyttiga bostadsföretags hyresnormerande roll har ersatts med en bestämmelse som innebär att hyresnämnden vid fastställande av hyran främst ska beakta hyran för lägenheter som omfattas av en förhandlingsöverenskommelse. Att dessa hyror ”främst” ska beaktas innebär, på motsvarande sätt som tidigare, att en hyra som inte bestämts i en förhandlingsöverenskommelse får beaktas först om det i jämförelsematerialet inte finns några lägenheter där hyran fastställts i förhandlingsöverenskommelse eller en så liten andel av sådana lägenheter att det inte finns underlag för bedömning av hyresnivån för jämförliga lägenheter med förhandlade hyror (jfr prop. 1974:150 s. 472).

Vid jämförelseprövningen ska alltså i första hand hyran för likvärdiga lägenheter som omfattas av en förhandlingsöverenskommelse beaktas. Om parterna har åberopat flera lägenheter som jämförelsematerial och dessa omfattas av olika förhandlingsöverenskommelser med delvis olika innehåll, ankommer det på hyresnämnden att bedöma vilka överenskommelser som är mest relevanta (jfr prop. 1968:91 Bihang A s. 53 f.). Om det vid bestämmande av skälig hyra finns en förhandlingsöverenskommelse för den aktuella lägenheten eller för andra likvärdiga lägenheter i huset, ska naturligtvis normalt hänsyn tas till den överenskommelsen.

På motsvarande sätt som det tidigare krävts att hyressättningen i de allmännyttiga jämförelselägenheterna är korrekt krävs det att de hyror som kommer till uttryck i förhandlingsöverenskommelser ligger inom ramen för en rimlig tolkning av bruksvärdet. Det finns alltså en möjlighet att bortse från en förhandlad hyra om den klart avviker från vad som bör anses vara skälig hyra (jfr prop. 1974:150 s. 471).

I *femte stycket* har det tagits in en skyddsregel som ger möjlighet för hyresnämnden att besluta om en successiv hyreshöjning. Övervägandena finns i avsnitt 8.3.

Om skälig hyra fastställs till ett belopp som är väsentligt högre än den tidigare hyran i hyresförhållandet, ska hyresnämnden, om inte särskilda skäl talar emot det, bestämma att en lägre hyra ska betalas under en skälig tid. Hyresnämnden ska då också bestämma vad hyran ska uppgå till under denna tid. Hyresnämnden har således möjlighet att bestämma en trappa för hyreshöjningar, dvs. att lägre hyresbelopp ska betalas från olika tidpunkter under en skälig övergångstid, till dess att den nya skäliga hyran ska börja gälla.

Skyddsregeln är tillämplig på hyreshöjningar i ett bestående hyresförhållande. Däremot är den inte tillämplig när parterna ingår ett nytt hyresavtal och avtalar om inflyttningshyra. Det finns då ingen tidigare hyra att jämföra med. Den ”tidigare hyran i hyresförhållandet” avser inte endast den hyra som den aktuella hyresgästen tidigare hade för lägenheten. Om en ny hyresgäst har övertagit hyresavtalet och inträtt i hyresförhållandet, avses den hyra som den föregående hyresgästen hade för lägenheten. Skyddsregeln gäller således också till förmån för ny hyresgäst som inträtt i ett bestående hyresförhållande genom att hyresavtalet övertagits, t.ex. genom bodelning (33 § andra stycket), överlåtelse från närstående som han eller hon varaktigt sammanbott med (34 §), byte (35 §) eller övertagande från make eller sambo (47 § andra stycket).

Vad som är att anse som en väsentligt högre hyra får avgöras i rättstillämpningen efter omständigheterna i det särskilda fallet. Begreppet väsentligt kan inte översättas till ett visst belopp eller en viss procentsats. I normalfallet kan dock en hyreshöjning på några procent inte anses vara väsentlig. En hyreshöjning på närmare tio procent bör däremot i allmänhet anses vara väsentlig (jfr prop. 1974:150 s. 473 och prop. 1983/84:137 s. 73).

Om hyreshöjningen anses väsentlig, ska hyresnämnden besluta om en stegvis upptrappning till skälig hyra, om inte särskilda skäl talar emot det. Utgångspunkten är alltså att väsentliga hyreshöjningar inte ska genomföras på en enda gång. Det finns emellertid ett visst utrymme för att inte tillämpa skyddsregeln, även om hyreshöjningen i och för sig anses vara väsentlig. Särskilda skäl som kan tala emot en tillämpning kan

exempelvis vara att lägenhetens bruksvärde har höjts till följd av att det har genomförts standardhöjande åtgärder som hyresgästen har godkänt eller som hyresnämnden lämnat tillstånd till. Det kan då vara befogat att låta större hyreshöjningar få snabbare genomslag. Detsamma gäller om hyresvärden och hyresgästen har kommit överens om tillval som har höjt lägenhetens bruksvärde. Om den tidigare hyran var särskilt låg, t.ex. på grund av att hyresvärden under en följd av år låtit bli att anpassa den efter den allmänna hyresutvecklingen, kan det också motivera att en något större hyreshöjning genomförs i ett steg.

En hyreshöjning kan naturligtvis bero på flera samverkande faktorer. Hyresnämnden får då i det enskilda fallet avgöra om särskilda skäl föreligger för att inte besluta om upptrappning.

Vid bedömningen av vad som utgör skälig tid får hänsyn i första hand tas till hur stor skillnaden är mellan den tidigare hyran och den fastställda skäliga hyran. Enskilda hyresgästers önskemål är inte avgörande. Tiden för anpassning till skälig hyra bör vara så begränsad som möjligt utan att varje hyreshöjning blir för stor. Om skillnaden mellan den tidigare hyran och skälig hyra är förhållandevis liten, kan det vara motiverat att genomföra höjningen på en gång i stället för att dela upp den i flera etapper. Ju större skillnaden är, desto längre kan övergångstiden behöva vara. I allmänhet bör övergångstiden inte vara längre än tre–fem år och det bör endast i undantagsfall förekomma att övergångstiden bestäms till närmare tio år. Som riktmärke bör vidare gälla att antalet stegvisa höjningar inte bör bestämmas till fler än en per år. Ledning kan hämtas från kollektiva förhandlingsöverenskommelser där system med upptrappning av hyror tillämpas.

Av sista meningen följer att skyddsregeln inte ska tillämpas i de fall en hyra ska presumeras vara skälig enligt 55 c §.

En tillämpning av skyddsregeln kan illustreras med följande exempel: En hyresgäst bor sedan tidigare i en lägenhet där hyran uppgår till 7 000 kronor per månad. Hyresvärden begär att hyran ska höjas till 9 000 kronor per månad, vilket hyresgästen motsätter sig. Vid en senare prövning av hyran fastställer hyresnämnden att skäligt belopp med beaktande av bruksvärdet är 8 200 kronor per månad. Hyresnämnden finner att detta belopp är väsentligt högre än den tidigare hyran och att skyddsregeln bör tillämpas. Hyresnämnden bedömer att skälig tid för upptrappning är två år och bestämmer att hyra år 1 ska betalas med 7 600 kronor per månad och år 2 med 8 200 kronor per månad.

Hyresnämndens beslut hindrar inte att överenskommelser om eventuella hyresförändringar träffas och genomförs under upptrappningstiden.

Om en lägenhet för vilken hyresgästen betalar en reducerad hyra åberopas som jämförelse- eller bakgrundsmaterial, ska den hyra som har ansetts som skälig läggas till grund för jämförelsen, och inte det lägre belopp som hyresgästen för tillfället betalar.

Sjätte–åttonde styckena i paragrafen motsvarar de tidigare femte–sjunde styckena. Detta har föranlett en följdändring i åttonde stycket.

Paragrafen har vidare justerats språkligt och redaktionellt.

12 kap. 55 c §

Denna paragraf gäller vid upplåtelse av möblerat eller omöblerat rum och vid upplåtelse i andra hand av annan bostadslägenhet. Paragrafen gäller dock inte upplåtelser för fritidsändamål.

Om hyresvärden har tagit emot en hyra som inte är skälig enligt 55 § första–tredje styckena och 55 c §, ska hyresnämnden på ansökan av hyresgästen besluta att hyresvärden ska betala tillbaka vad han eller hon har tagit emot utöver skäligt belopp tillsammans med ränta. *Vid bedömningen av om den mottagna hyran är skälig ska hyresnämnden även beakta sådan nedsättning av hyresvärdens egen hyra som har skett med tillämpning av 55 § femte stycket.* Räntan beräknas enligt 5 § räntelagen (1975:635) från dagen då hyresvärden tog emot beloppet till dess att återbetalningsskyldigheten blivit slutligt bestämd genom beslut som vunnit laga kraft och enligt 6 § räntelagen för tiden därefter. Ett beslut om återbetalning av hyra får inte avse längre tid tillbaka än ett år före dagen för ansökan.

I ett ärende om återbetalning enligt andra stycket ska hyresnämnden, om hyresgästen begär det, också fastställa hyran för den fortsatta uthyrningen från och med dagen för ansökan. Vid denna prövning tillämpas 55 § första–tredje styckena och 55 c §. *Vid prövningen ska hyresnämnden även beakta sådan nedsättning av hyresvärdens egen hyra som har skett med tillämpning av 55 § femte stycket.* Beslut om ändring av hyresvillkoren anses som avtal om villkor för fortsatt uthyrning. När det finns skäl till det, får hyresnämnden bestämma att beslutet ska gälla omedelbart. Om hyran höjs eller sänks retroaktivt, tillämpas 55 d § femte–åttonde styckena.

För att hyresnämnden ska kunna pröva en ansökan enligt andra stycket ska ansökan ha kommit in till hyresnämnden inom tre månader från det att hyresgästen lämnade lägenheten.

Paragrafen innehåller bestämmelser om återbetalning av hyra vid upplåtelse av möblerat eller omöblerat rum och vid upplåtelse i andra hand av annan bostadslägenhet.

I *andra stycket* har det tagits in en ny bestämmelse. Vid bedömningen av om den hyra som hyresvärden har tagit emot är skälig ska även beaktas om hyresvärdens (alltså förstahandshyresgästens) egen hyra har bestämts med tillämpning av skyddsregeln i 55 § femte stycket. Om den hyra som hyresvärden själv betalar är reducerad till följd av en tillämpning av 55 § femte stycket, ska således även hyran som han eller hon i sin tur tar ut vara reducerad i motsvarande mån.

Liksom tidigare är det inget som hindrar att ett visst påslag på hyran kan göras därför att lägenheten exempelvis hyrs ut möblerat.

Vidare har det i *tredje stycket* införts en bestämmelse om att när hyran fastställs för den fortsatta uthyrningen, ska hyresnämnden också beakta den hyra som hyresvärden själv betalar, om den har bestämts med tillämpning av 55 § femte stycket.

De nya bestämmelserna har utformats i huvudsak i enlighet med *Lagrådets* förslag.

Övervägandena finns i avsnitt 8.3.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2011.
2. Hyrestvister enligt 12 kap. 55 § som har inletts hos hyresnämnden före ikraftträdandet prövas enligt äldre bestämmelser.

Lagändringarna träder i kraft den 1 januari 2011.

I *punkten 2* finns en övergångsbestämmelse som innebär att de nya bestämmelserna i 55 § endast ska tillämpas på hyrestvister som har anhängiggjorts efter ikraftträdandet.

Övervägandena finns i avsnitt 10.

12.3 Förslaget till lag om ändring i hyresförhandlingslagen (1978:304)

21 §

I en förhandlingsöverenskommelse om hyra *ska* samma hyra bestämmas för sådana lägenheter som är lika stora och som omfattas av samma förhandlingsordning, om det inte med hänsyn till vad som är känt om lägenheternas beskaffenhet och övriga omständigheter kan anses vara skillnad mellan dem i fråga om bruksvärdet. Detta gäller dock inte om hyran bestäms enligt 12 kap. 55 c § jordabalken.

Första stycket hindrar inte att det i en förhandlingsöverenskommelse, *på de grunder som anges i 12 kap. 55 § femte stycket jordabalken, bestäms att hyra ska betalas med lägre belopp under skälig tid eller att hyresgäster som deltar i ett för samtliga berörda hyresgäster öppet system för självförvaltning ska ha rätt till avdrag på den ordinarie hyran. Detta avdrag får dock inte vara större än vad som föranleds av självförvaltningens omfattning.*

I *första stycket* finns bestämmelser om den s.k. likhetsprincipen. I en förhandlingsöverenskommelse om hyra *ska* samma hyra bestämmas för sådana lägenheter som är lika stora och som omfattas av samma förhandlingsordning, om det inte med hänsyn till vad som är känt om lägenheternas beskaffenhet och övriga omständigheter kan anses vara skillnad mellan dem i bruksvärde. Av andra meningen framgår att detta inte gäller för lägenheter vars hyra bestäms i en förhandlingsöverenskommelse som har presumptionsverkan enligt 55 c § hyreslagen.

I ett nytt tillägg i *andra stycket* klargörs att likhetsprincipen i första stycket inte hindrar att hyran bestäms med tillämpning av 55 § femte stycket hyreslagen. Bestämmelsen har placerats och utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag. Det är möjligt att i en förhandlingsöverenskommelse bestämma hyra på samma sätt som enligt skyddsregeln i nämnda bestämmelse (se författningskommentaren till den bestämmelsen, avsnitt 12.2). Denna möjlighet att under en övergångsperiod bestämma en reducerad hyra för befintliga hyresgäster får dock inte innebära att det uppstår skilda hyresnivåer för medlemmar respektive icke-medlemmar i den avtalsslutande hyresgästorganisationen (prop. 1977/78:175 s. 102 f.).

Paragrafen har vidare justerats språkligt.

Övervägandena finns i avsnitt 8.3.

Ikraftträdandebestämmelse

Prop. 2009/10:185

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2011.

Lagändringarna träder i kraft den 1 januari 2011.

Övervägandena finns i avsnitt 10.

I hyreslagstiftningen föreslår vi att de kommunala bostadsföretagens hyresnormerande roll avskaffas och att hyressättningsreglerna ändras. Bruksvärdessystemet ska bestå, men inom dess ramar föreslår vi en ändring av bruksvärdesregeln för att skapa förutsättningar för en väl fungerande hyresbostadsmarknad. Vi föreslår dels att långa bostadsköer, där efterfrågan på hyresbostäder påtagligt och varaktigt överstiger utbudet, ska kunna leda till högre hyror, dels att stora vakanser, där efterfrågan är påtagligt mindre än utbudet, ska kunna leda till lägre hyror. Vi föreslår också att hyresbostäder inom samma tätort ska kunna jämföras med varandra, även om de ligger i olika kommuner. För att värna hyresgästernas reella besittningsskydd föreslår vi att bostadshyrorna inte ska kunna öka mer än med ca fem procent per år, även om bruksvärdet skulle motivera en större höjning än så. Slutligen föreslår vi en normerande roll för kollektivt avtalade hyror, så länge dessa håller sig inom en rimlig tolkning av bruksvärdet. För de kommunala bostadsaktiebolagens del lägger vi fram förslag till två olika modeller som kan innebära att den svenska ordningen blir förenlig med EG-rättens statsstödsregler. I den ena modellen är de kommunala bostadsaktiebolagen affärsmässiga, vilket innebär att de ska drivas utan vad som EG-rättsligt ses som stöd. Detta betyder EG-rättsligt inte bara att kommunerna inte får ge direkta bidrag till sina bostadsaktiebolag utan också att bolagen på sikt ska ge så hög vinst som möjligt med hänsyn till de risker som kommunerna väljer att ta i verksamheten. Affärsmässigheten kan dock vara långsiktig. Det finns inget tvivel om att denna modell är förenlig med EG-rätten. I den andra modellen är de kommunala bostadsaktiebolagen självkostnadsstyrda. Det är osäkert om – men inte uteslutet att – denna modell skulle godtas vid en EG-rättslig prövning. Frågan vilken modell som bör väljas handlar ytterst om politiska värderingar och prioriteringar och om Sverige är berett att låta en självkostnadsmodell prövas EG-rättsligt. Vi tar inte ställning i den frågan, utan den bör avgöras av regeringen och Riksdagen efter en politisk och samhällelig debatt. Kommunalt bildade bostadsstiftelser ligger utanför de båda modellerna och regleras av sina stiftelseförordnanden. Kommunerna ska följa EG-rätten även i sina relationer till sådana stiftelser.

Vad har vi haft i uppdrag att göra?

Vi har haft i uppdrag att se över villkoren för de allmännyttiga bostadsföretagen. Nästan alla allmännyttiga bostadsföretag är kommunala bostadsföretag, men det finns också några få privata allmännyttiga bostadsföretag. Det stora flertalet kommunala bostadsföretag är kommunala bostadsaktiebolag, men det finns också ett antal kommunalt bildade bostadsstiftelser.

En viktig del av uppdraget har varit att se över om den svenska ordningen med kommunala bostadsföretag behöver ändras med hänsyn till EG-rättens statsstödsregler och konkurrensregler. Det gäller dels princip-

erna för hur de kommunala bostadsföretagen drivs, dels att de kommunala bostadsföretagens hyror är normerande vid en rättslig prövning av hyrorna i det privata hyresbostadsbeståndet. Prop. 2009/10:185 Bilaga 1

Som en del av översynen av principerna för hur de kommunala bostadsföretagen drivs har vi haft i uppdrag att bedöma hur en långsiktig självkostnadsprincip kan formuleras för dessa företag – men bara om en sådan princip är möjlig eller lämplig med hänsyn till EG-rätten.

På hyreslagstiftningens område har vi haft i uppdrag att överväga om de kommunala bostadsföretagens hyresnormerande roll bör finnas kvar. I uppdraget har ingått både att skapa förutsättningar för en väl fungerande hyresmarknad och att värna hyresgästernas reella besittningsskydd.

Vilka alternativ finns det för de kommunala bostadsföretagen i framtiden?

EG-rätten innebär ett vägval

EG-rättens statsstödsregler innebär ett vägval för lagstiftningen om kommunala bostadsföretag. Antingen måste statsstödsreglernas huvudregel om ett förbud mot statsstöd följas, eller måste de kommunala bostadsföretagen uppfylla vissa villkor för att beviljas undantag från förbudet mot statsstöd.

Med statsstöd menas allt stöd från offentliga organ, alltså både stat och kommuner. En förutsättning är att stödet påverkar konkurrensen och handeln mellan EU:s medlemsstater, men det krävs inte mycket för att de förutsättningarna ska vara uppfyllda. Både kontanta bidrag, avstående från marknadsmässig avkastning, lån till ränta under marknadsnivån och borgensåtaganden till avgift lägre än den marknadsmässiga räknas som statsstöd.

Vi har för det stora flertal kommunala bostadsföretag som är aktiebolag utarbetat två modeller – en modell med affärsmässiga kommunala bostadsaktiebolag, som grundas på statsstödsreglernas huvudregel, och en modell med självkostnadsstyrda kommunala bostadsaktiebolag, som grundas på en undantagsmöjlighet i fördraget.

För den lilla minoritet kommunala bostadsföretag som är stiftelser föreslår vi ingen särskild reglering utan konstaterar att stiftelseförordnandena ska följas. Det är enligt vår bedömning inte förenligt med EG-rätten för en kommun att bilda nya bostadsstiftelser eller att föra över egendom till befintliga bostadsstiftelser till annat än marknadspris.

Affärsmässiga kommunala bostadsaktiebolag – ett långsiktigt vinstperspektiv

En tillämpning av statsstödsreglernas huvudregel i artikel 87.1 i EG-fördraget skulle innebära att de kommunala bostadsaktiebolagen drivs på samma villkor som jämförbara privata bostadsföretag, dvs. strävar efter så hög vinst som möjligt med hänsyn till de risker som kommunerna väljer att ta i verksamheten. Vi uttrycker detta med att bolagen ska driva sin verksamhet på affärsmässig grund, vilket är en sedan tidigare etable-

rad term i svensk lagstiftning för när kommunal verksamhet (t.ex. elverksamhet) inte ska bedrivas enligt en självkostnadsprincip.

Prop. 2009/10:185
Bilaga 1

I en modell med affärsmässiga kommunala bostadsaktiebolag är det emellertid inte nödvändigt för bolagen att sträva efter maximal vinst på kort sikt för att inte bryta mot EG-rätten. Bolagen kan 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 avskaffas i en affärsmässig modell.

Affärsmässiga kommunala bostadsaktiebolag bör få ta emot stöd dels om kommissionen godkänt stödet i det enskilda fallet, dels om stödet kan godtas enligt EG-rättens regler om små stödbelopp (*de minimis*) eller regler om s.k. gruppundantag.

Självkostnadsstyrda kommunala bostadsaktiebolag

Den möjlighet som statsstödsreglerna ger att lämna statsstöd och som skulle kunna bli tillämplig på kommunala bostadsaktiebolag är framför allt undantaget för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (allmännyttiga tjänster) i artikel 86.2 i EG-fördraget.

I en modell som grundar sig på undantaget för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse måste det uttryckligen definieras vilket uppdrag de kommunala bostadsaktiebolagen ska utföra. Vi föreslår att detta uttrycks i lagstiftningen som så att de ska hyra ut bostäder på lika villkor till alla människor, arbeta för integration samt erbjuda hyresgästerna möjlighet till boendeinflytande och inflytande i företaget. När det gäller ekonomin, föreslår vi att de kommunala bostadsaktiebolagen ska bedriva bostadsuthyrningen enligt en långsiktig självkostnadsprincip. I självkostnaderna ska enligt vårt förslag bl.a. ingå en kostnad för allt eget kapital enligt balansräkningen. Ett självkostnadsstyrt kommunalt bostadsaktiebolag ska dessutom enligt vårt förslag få avsätta medel till en fond för framtida nyinvesteringar.

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.

Kontroll och sanktioner

I båda de modeller som vi utarbetat behöver det kontrolleras att de kommunala bostadsaktiebolagen inte bryter mot EG-rätten, och det behövs sanktioner i form av återkrävt statsstöd om de gör det. Det nuvarande svenska regelverket är enligt vår uppfattning inte tillräckligt.

Regler om kontroll och sanktioner behövs emellertid för all verksamhet i Sverige som berörs av statsstödsreglerna, inte bara för de kommunala bostadsaktiebolagen. Vi föreslår därför att frågorna om kontroll av att statsstödsreglerna följs och sanktioner för det fall att de inte följs ses över i särskild ordning. Vi lägger inte fram några konkreta förslag om kontroll och sanktioner i förhållande till statsstödsreglerna enbart för de kommunala bostadsaktiebolagens del.

I självkostnadsmodellen föreslår vi regler för kontroll av att kommunerna inte uppställer påtagligt högre ekonomiska krav på sina bostadsaktiebolag än vad som följer av lagstiftningen. Vi föreslår också sanktioner i form av vite vid brott mot regelverket.

Är något annat än affärsmässiga kommunala bostadsaktiebolag förenligt med EG-rätten?

De kommunala bostadsaktiebolagen ska tillhandahålla bostäder till alla befolkningskategorier och kan därmed bidra till integrationen i samhället. Utredningens direktiv innebär ett förbud mot att lägga fram några förslag som ändrar på detta. I andra länder i Europa är det emellertid vanligt att icke vinstdrivande bostadsföretag hyr ut bostäder endast till de sämre ställda, vad som på engelska kallas *social housing*.

Vill Sverige ha en modell med självkostnadsstyrda kommunala bostadsaktiebolag, måste den modellen godkännas av i första hand EG-kommissionen, i andra hand EG-domstolen. Det är osäkert om – men inte uteslutet att – EG:s institutioner vid en prövning skulle anse att en modell med självkostnadsstyrda kommunala bostadsaktiebolag kan beviljas undantag enligt reglerna om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Osäkerheten beror på att de kommunala bostadsaktiebolagen enligt våra förslag inte begränsar sig till social housing. Ett godkännande av självkostnadsstyrda kommunala bostadsaktiebolag skulle sannolikt kräva en prövning i EG-domstolen.

Med de begränsningar som gällt för vad vi får föreslå är det alltså osäkert om – men inte uteslutet att – något annat än affärsmässiga kommunala bostadsaktiebolag är förenligt med EG-rätten.

Finns det ingen tredje modell?

Sveriges Kommuner och Landsting har bett utredningen att utveckla en tredje modell som skulle innebära att de kommunala bostadsaktiebolagen drivs på affärsmässig grund men med möjlighet att frångå affärsmässighet när det är nödvändigt för bostadsförsörjningen, integration och social sammanhållning, särskilda gruppers bostadsbehov och rörlighet på arbetsmarknaden.

Det är väsentligen lika osäkert om en sådan modell är förenlig med EG-rätten som om en självkostnadsmodell är det, bl.a. med hänsyn till att inte heller en sådan modell skulle begränsa sig till social housing.

Även Hyresgästföreningen har bett utredningen att utveckla en tredje modell. Den modellen innebär större avsteg från affärsmässigheten än den modell som föreslagits av Sveriges Kommuner och Landsting. Också

Vilken modell bör väljas?

Den affärsmässiga modellen är tveklöst godtagbar ur ett EG-rättsligt perspektiv, medan det är osäkert om – men inte uteslutet att – självkostnadsmodellen skulle godtas vid en EG-rättslig prövning. Valet mellan de båda modellerna handlar ytterst om politiska värderingar och prioriteringar och om Sverige är berett att låta en självkostnadsmodell prövas EG-rättsligt. Vi tar därför inte ställning till vilken modell som bör väljas, utan den frågan får avgöras av regeringen och Riksdagen efter en politisk och samhällelig debatt.

Bör den normerande rollen för kommunala bostadsföretags hyror avskaffas?

De kommunala bostadsföretagens hyror har varit normerande för hyrorna i det privata hyresbostadsbeståndet. Det är inte sannolikt att denna hyresnormerande roll är förenlig med EG-rättens konkurrensregler, eftersom den innebär att en aktör på en marknad styr de ekonomiska villkoren för sina konkurrenter. Den hyresnormerande rollen är dessutom mindre väl förenlig med vårt uppdrag att skapa förutsättningar för en väl fungerande hyresmarknad. Även utan den hyresnormerande rollen är det möjligt att skapa ett system för tillfredsställande skydd av hyresgästerna.

Vi föreslår därför att den normerande rollen för kommunala bostadsföretags hyror avskaffas.

Vilka ändringar föreslår vi i hyreslagstiftningen?

I dag bestäms den stora majoriteten av hyrorna i landet i förhandlingsöverenskommelser mellan Hyresgästföreningen och fastighetsägarna. För att värna om detta kollektiva förhandlingssystem föreslår vi att hyror som bestämts i en förhandlingsöverenskommelse blir normerande vid en hyresprövning, förutsatt att förhandlingsöverenskommelsen håller sig inom en rimlig tolkning av bruksvärdet.

Vi föreslår ett klarläggande i lagtexten av att bruksvärderingen, som är metoden vid en hyresprövning, ska utgå från hyresgästernas värderingar. Bruksvärdessystemet ska alltså bestå. För att skapa förutsättningar för en väl fungerande hyresbostadsmarknad föreslår vi emellertid att bruksvärdesregeln ändras så att förhållandet mellan utbud och efterfrågan ska beaktas i hyressättningen. Om efterfrågan på hyresbostäder i ett visst geografiskt läge påtagligt överstiger utbudet, såsom när det krävs flerårigt köande för att erhålla en hyresbostad, ska hyrorna vid en prövning tillåtas stiga med ca fem procent per år. Likaså ska hyrorna vid en prövning tillåtas sjunka med ca fem procent per år, om efterfrågan i ett visst geografiskt läge påtagligt understiger utbudet, såsom när det varaktigt finns mera betydande vakanser. Detta förutsätter emellertid att obalansen

på marknaden inte är tillfällig. Anpassningen ska pågå tills efterfrågan inte längre påtagligt överstiger eller understiger utbudet.

För att hyresgästerna ska skyddas bättre mot oskäligen hyreshöjningar än i dagens system och för att säkerställa ett reellt besittningsskydd föreslår vi en ny skyddsregel, som innebär att en hyra inte får vara påtagligt högre än den tidigare gällande hyran. Med nuvarande inflation innebär det ett skydd mot hyreshöjningar med mer än ca fem procent årligen. Skyddsregeln slår till i de fall där en prövning enligt bruksvärdes-systemet skulle kunna leda till högre hyror än så, t.ex. till följd av långa köer i ett bostadsområde. Skyddsregeln innebär inte att hyror i allmänhet kommer att höjas i den takten.

Som ett skydd för hyresgästerna föreslår vi också att en hyresgästs hyra ska kunna höjas endast en gång om året. I dag möjliggör lagstiftningen en höjning två gånger om året, även om detta inte är vanligt i praktiken.

Hyresprövningen utgår från begreppet ort, som hittills motsvarat kommun. Vi föreslår att en ort ska kunna vara mer än en kommun, om flera kommuner i praktiken är delar av samma tätort.

Innebär våra förslag att marknadshyra införs?

Begreppet ”marknadshyra” kan ges något olika tolkningar. I ekonomisk teori tolkas marknadshyra i regel som en hyra där utbud är lika med efterfrågan, dvs. hyran i en situation där det inte finns vare sig köer eller vakanser. Mer pragmatiskt kan marknadshyra tolkas som den hyra som skulle uppstå, om det inte fanns några särskilda regler om hyressättningen.

Vårt förslag innebär emellertid inte något av detta.

Förslaget innebär inte att en hyra ska sättas så att utbud motsvarar efterfrågan. Det kollektiva förhandlingssystemet bevaras. För att en hyreshöjning med högst ca fem procent per år ska godtas vid en prövning krävs påtagliga och varaktiga efterfrågeöverskott. Hänsynstagandet till efterfrågeöverskott eller efterfrågeunderskott sker inte för enskilda lägenheter eller fastigheter utan för hela bostadsområden. En hyreshöjning till följd av efterfrågeöverskott sker först om det krävs flera års kötid för att få en hyresbostad i ett område och det förhållandet kan antas bestå även i en lågkonjunktur. Hyreshöjningarna vid påtagliga och varaktiga efterfrågeöverskott begränsar sig till ca fem procent per år, vilket leder till en långsam anpassningsprocess.

Med våra förslag finns det även i fortsättningen särskilda regler om hyressättningen. Bruksvärdesystemet och de kollektiva hyresförhandlingarna bevaras. Marknadsinslagen i systemet blir visserligen mer markerade än i dag, men det är i grunden inte fråga om någon principiell nyorientering. En hyras skälighet kommer även fortsättningsvis att kunna prövas av hyresnämnden. Hyresgästerna kommer även i fortsättningen att ha ett bra besittningsskydd.

Det kan antas att hyrorna kommer att stiga i bostadsområden där det finns ett påtagligt efterfrågeöverskott och i attraktiva delar av kommuner där hyressättningen inte tillräckligt beaktat det geografiska läget. Ökar utbudet av hyreslägenheter, stiger hyrorna mindre. I områden med vakanser kan hyrorna komma att stå stilla eller, vid stora vakanser, sänkas. Minskar utbudet av hyreslägenheter, sjunker hyrorna mindre.

En bättre anpassning av hyrorna till hyresgästernas värderingar kan bidra till en bättre fungerande bostadsmarknad med kortare köer, minskad svarthandel med hyresrätter, färre ombildningar till bostadsrätter och viss nyproduktion av hyresrätter.

Endast en mindre andel av landets hyresgäster kan antas beröras av förslaget om hänsynstagande till påtagliga efterfrågeöverskott eller efterfrågeunderskott. I de fall där hyror höjs, innebär detta ökade utgifter för hushållen. Å andra sidan kan förslaget om en särskild skyddsregel för hyresgästerna ge dessa ett bättre skydd mot kraftiga hyreshöjningar än vad som är fallet i dag.

Med högre hyror kan statens kostnader för bl.a. bostadsbidrag och kommunernas kostnader för ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen i någon mån komma att öka.

Högre hyror leder till ökade vinster för bostadsföretagen, vilket i sin tur leder till ökade statliga skatteintäkter. De kommunala bostadsaktiebolagen kommer att kunna dela ut sina vinster till ägarkommunerna. Vid en fastighetsförsäljning kan bostadsföretagens vinster komma att bli högre än i dag i områden där de nya hyressättningsreglerna medger högre hyror än de gamla.

En bättre fungerande bostadsmarknad är bra för samhällsekonomin och kan bl.a. underlätta för företag att rekrytera personal.

Under en övergångstid kan tvisterna komma att öka i antal i hyresnämnderna, vilket kan leda till ett behov av resursförstärkning där.

Vad innehåller betänkandet i övrigt?

I dag kan även privata bostadsföretag godkännas som allmännyttiga bostadsföretag. Vi anser att särskilda regler om privata allmännyttiga bostadsföretag inte fyller någon funktion, eftersom det finns annan lagstiftning som kan användas om ett privat bostadsföretag vill bedriva sin verksamhet allmännyttigt och utan vinstsyfte. Därför föreslår vi att de särskilda reglerna om privata allmännyttiga bostadsföretag avskaffas.

I vissa kommuner brottas bostadsföretagen med stora problem till följd av framför allt utflyttning. Vi går igenom vilka möjligheter det EG-rättsliga regelverket innehåller för att ge stöd till sådana bostadsföretag.

Vi går slutligen igenom och redovisar erfarenheterna av de år 2007 avskaffade reglerna om tillståndsprövning vid överlåtelse av aktier eller andelar i kommunala bostadsföretag eller sådana företags bostäder.

När är förslagen tänkta att börja gälla?

Prop. 2009/10:185

Bilaga 1

Utredningen bedömer att den tidigaste tänkbara tidpunkt då lagändringarna kan träda i kraft är den 1 januari 2010.

Författningsförslag A – affärsmässiga kommunala bostadsaktiebolag

1 Förslag till lag om ändring i jordabalken

Härigenom föreskrivs att 12 kap. 55 och 55 d §§ jordabalken¹⁷ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

12 55 §¹⁸

Om hyresvärden och hyresgästen tvistar om hyrans storlek, *skall* hyran fastställas till *skäligt* belopp. Hyran är härvid *inte* att anse som skälig, om den är påtagligt högre än hyran för lägenheter som med hänsyn till bruksvärdet är likvärdiga.

Vid prövning enligt första stycket *skall* främst beaktas hyran för lägenheter i hus som ägs och förvaltas av sådana kommunala bostadsföretag som avses i 1 kap. 2 § lagen (2002:102) om allmännyttiga bostadsföretag. Om en jämförelse inte kan ske med lägenheter på orten, får i stället beaktas hyran för lägenheter på en annan ort med jämförbart hyresläge och i övrigt likartade förhållanden på hyresmarknaden.

Om hyresvärden och hyresgästen tvistar om hyrans storlek, ska hyran fastställas till ett belopp som är skäligt med hänsyn till lägenhetens bruksvärde. Vid bedömningen av bruksvärdet ska hänsyn tas till lägenhetens storlek, standard, planlösning och geografiska läge samt andra faktorer som har betydelse för hyresgästers värderingar. Prövningen ska ske efter en jämförelse med andra liknande lägenheter.

Vid prövning enligt första stycket ska främst beaktas hyran för lägenheter som omfattas av en förhandlingsöverenskommelse enligt hyresförhandlingslagen (1978:304), om inte särskilda skäl talar för annat.

I första hand ska hyran för lägenheter på samma ort beaktas. Om en jämförelse inte kan ske med lägenheter på samma ort, får i stället beaktas hyran för lägenheter på en annan ort med jämförbart hyresläge och i övrigt likartade förhållanden på hyresmarknaden.

Vid en prövning enligt första stycket får den nya hyran inte bestämmas till ett påtagligt högre

¹⁷ Balken omtryckt 1971:1209; 12 kap. omtryckt 1984:694.

¹⁸ Senaste lydelse 2006:408.

belopp än den tidigare gällande hyran, om inte

1. lägenhetens bruksvärde har höjts på grund av ombyggnad eller andra standardhöjande åtgärder, eller

2. det finns andra särskilda skäl.

Vid en prövning enligt första stycket får den hyra för en lägenhet som *skall* anses skälig enligt 55 c § inte beaktas.

Vid en prövning enligt första stycket *skall* även bestämmelserna i 55 a och 55 b §§ iakttas.

Om en förhandlingsklausul i ett hyresavtal har slopats och det ingår förhandlingsersättning i hyran enligt 20 § hyresförhandlingslagen (1978:304), har hyresgästen utan hinder av bestämmelserna i första, *andra och fjärde* styckena rätt att få hyran sänkt med ett belopp som motsvarar ersättningen.

Om tvisten gäller något annat villkor än hyran, *skall* villkor som hyresvärden eller hyresgästen har ställt upp gälla i den mån det är skäligt med hänsyn till hyresavtalets innehåll, omständigheterna vid avtalets tillkomst, senare inträffade förhållanden och omständigheterna i övrigt. Hyrestiden *skall* vara obestämd, om inte bestämd hyrestid av särskild anledning är lämpligare.

Om hyresvärden och hyresgästen kommer överens om villkoren för fortsatt uthyrning i en tvist enligt första eller *sjätte* stycket, gäller de överenskomna villkoren, oavsett vad som föreskrivs i nämnda stycken, i den mån inte annat följer av bestämmelserna i övrigt i denna balk.

Vid en prövning enligt första stycket får den hyra för en lägenhet som *ska* anses skälig enligt 55 c § inte beaktas.

Vid en prövning enligt första eller *fjärde* stycket *ska* även bestämmelserna i 55 a och 55 b §§ iakttas.

Om en förhandlingsklausul i ett hyresavtal har slopats och det ingår förhandlingsersättning i hyran enligt 20 § hyresförhandlingslagen (1978:304), har hyresgästen utan hinder av bestämmelserna i första–fjärde *och sjätte* styckena rätt att få hyran sänkt med ett belopp som motsvarar ersättningen.

Om tvisten gäller något annat villkor än hyran, *ska* villkor som hyresvärden eller hyresgästen har ställt upp gälla i den mån det är skäligt med hänsyn till hyresavtalets innehåll, omständigheterna vid avtalets tillkomst, senare inträffade förhållanden och omständigheterna i övrigt. Hyrestiden *ska* vara obestämd, om inte bestämd hyrestid av särskild anledning är lämpligare.

Om hyresvärden och hyresgästen kommer överens om villkoren för fortsatt uthyrning i en tvist enligt första eller *åttonde* stycket, gäller de överenskomna villkoren, oavsett vad som föreskrivs i nämnda stycken, i den mån inte annat följer av bestämmelserna i övrigt i denna balk.

Gäller hyresavtalet för obestämd tid och har avtalet sagts upp, får beslut om ändring av hyresvillkoren inte avse tiden före den tidpunkt till vilken uppsägning skett. Har frågan om villkorsändring utan uppsägning hänskjutits till hyresnämnden, får beslutet inte avse tiden före det månadsskifte som inträffar närmast efter tre månader från dagen för ansökningen. Beslut om ändring av hyresvillkoren får dock inte i något av de fall som nu angetts avse tiden innan sex månader förflutit efter det att de förut gällande villkoren började tillämpas.

Gäller hyresavtalet för obestämd tid och har avtalet sagts upp, får beslut om ändring av hyresvillkoren inte avse tiden före den tidpunkt till vilken uppsägning skett. Har frågan om villkorsändring utan uppsägning hänskjutits till hyresnämnden, får beslutet inte avse tiden före det månadsskifte som inträffar närmast efter tre månader från dagen för ansökningen. Beslut om ändring av hyresvillkoren får dock inte i något av de fall som nu angetts avse tiden innan *ett år eller, om ändringen påkallas av en hyresgäst*, sex månader förflutit efter det att de förut gällande villkoren började tillämpas.

Är hyresavtalet ingånget för bestämd tid och har avtalet sagts upp, får beslut om ändring av hyresvillkoren inte avse tiden före den tidpunkt till vilken uppsägning skett. Har frågan om villkorsändring utan uppsägning hänskjutits till hyresnämnden, får beslut om ändring av hyresvillkoren inte avse tiden före den tidpunkt till vilken avtalet tidigast hade kunnat sägas upp, om uppsägning skett när ansökningen ingavs till hyresnämnden. Är hyrestiden längre än ett år och sker ändring av hyresvillkoren på grund av ansökan av hyresgästen, får beslutet likväl avse tiden efter det månadsskifte som inträffar närmast efter tre månader från dagen för ansökningen, dock tidigast sedan hyresförhållandet varat ett år i följd.

Har den hyra som prövats blivit gällande enligt 54 a §, får beslut om hyran, trots vad som sägs i första stycket, avse tid från den dag då hyran började gälla, om ansökningen har gjorts inom tre månader därefter.

Hyresnämnden får, när det finns skäl till det, förordna att beslut om villkorsändring *skall* gälla från en tidigare tidpunkt än vad som sägs i första och andra styckena. Om det finns särskilda skäl får hyresnämnden också förordna att beslut om villkorsändring får verkställas även om det inte har vunnit laga kraft.

Skall hyresgästen enligt hyresnämndens eller hovrättens beslut betala högre hyra för förfluten tid

Hyresnämnden får, när det finns skäl till det, förordna att beslut om villkorsändring *ska* gälla från en tidigare tidpunkt än vad som sägs i första och andra styckena. Om det finns särskilda skäl får hyresnämnden också förordna att beslut om villkorsändring får verkställas även om det inte har vunnit laga kraft.

Ska hyresgästen enligt hyresnämndens eller hovrättens beslut betala högre hyra för förfluten tid

¹⁹ Senaste lydelse 1997:62.

än som skolat utgå förut, är hyresrätten inte förverkad på grund av dröjsmål med betalningen av det överskjutande beloppet, om betalningen sker inom en månad från den dag då beslutet vann laga kraft. Vad som sagts nu gäller inte, om skyldighet att flytta inträder för hyresgästen inom kortare tid än två månader efter nämnda dag.

På överskjutande belopp *skall* hyresgästen betala ränta som om beloppet förfallit till betalning samtidigt med den förut utgående hyran. Räntan beräknas enligt 5 § räntelagen (1975:635) för tiden innan beslutet vunnit laga kraft och enligt 6 § räntelagen för tiden därefter.

I beslutet får anstånd medges med betalningen av det överskjutande belopp jämte ränta som avses i sjätte stycket. Medges anstånd, får det bestämmas att ränta till förfallodagen *skall* beräknas enligt 5 § räntelagen.

Om hyran sänks för förfluten tid genom hyresnämndens eller hovrättens beslut, *skall* hyresvärden samtidigt åläggas att till hyresgästen betala tillbaka vad han till följd därav har uppburit för mycket jämte ränta. Räntan *skall* beräknas enligt 5 § räntelagen för tiden från dagen för beloppets mottagande till dess beslutet vunnit laga kraft och enligt 6 § räntelagen för tiden därefter.

än som skolat utgå förut, är hyresrätten inte förverkad på grund av dröjsmål med betalningen av det överskjutande beloppet, om betalningen sker inom en månad från den dag då beslutet vann laga kraft. Vad som sagts nu gäller inte, om skyldighet att flytta inträder för hyresgästen inom kortare tid än två månader efter nämnda dag.

På överskjutande belopp *ska* hyresgästen betala ränta som om beloppet förfallit till betalning samtidigt med den förut utgående hyran. Räntan beräknas enligt 5 § räntelagen (1975:635) för tiden innan beslutet vunnit laga kraft och enligt 6 § räntelagen för tiden därefter.

I beslutet får anstånd medges med betalningen av det överskjutande belopp jämte ränta som avses i sjätte stycket. Medges anstånd, får det bestämmas att ränta till förfallodagen *ska* beräknas enligt 5 § räntelagen.

Om hyran sänks för förfluten tid genom hyresnämndens eller hovrättens beslut, *ska* hyresvärden samtidigt åläggas att till hyresgästen betala tillbaka vad han till följd därav har uppburit för mycket jämte ränta. Räntan *ska* beräknas enligt 5 § räntelagen för tiden från dagen för beloppets mottagande till dess beslutet vunnit laga kraft och enligt 6 § räntelagen för tiden därefter.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2010. De nya föreskrifterna gäller även hyresavtal som har ingåtts före ikraftträdandet.

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2002:102) om allmännyttiga bostadsföretag

dels att 1 kap. 4–7 §§ ska upphöra att gälla,

dels att rubriken ”1 kap. Allmännyttiga bostadsföretag”, rubriken närmast före 1 kap. 1 § samt rubriken närmast före 1 kap. 5 § ska utgå,

dels att rubriken till lagen samt 1–3 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Lag om allmännyttiga bostadsföretag

Lag om kommunala bostadsaktiebolag

Med *allmännyttigt bostadsföretag* avses i denna lag ett aktiebolag, en ekonomisk förening eller en stiftelse som

1. drivs utan vinstsyfte,

2. i sin verksamhet huvudsakligen förvaltar fastigheter i vilka bostadslägenheter upplåts med hyresrätt och

3. är godkänt som allmännyttigt bostadsföretag.

Villkoret i första stycket 1 hindrar inte att ett aktiebolag eller en ekonomisk förening lämnar skälig utdelning på den del av aktiekapitalet eller inbetalda medlemsinsatser som ägaren skjutit till kontant. Regeringen lämnar närmare föreskrifter om högsta tillåtna utdelning.

Villkoret i första stycket 3 gäller inte i fråga om kommunala bostadsföretag.

Med *kommunalt bostadsföretag* avses i denna lag ett allmännyttigt bostadsföretag som en kommun har det bestämmande inflytandet över.

1 §

Med *kommunalt bostadsaktiebolag* avses i denna lag ett aktiebolag som

1. en kommun har det bestämmande inflytandet över och

2. i sin verksamhet huvudsakligen förvaltar fastigheter i vilka bostadslägenheter upplåts med hyresrätt.

Med *bestämmande inflytande* avses att kommunen äger aktier i ett aktiebolag med mer än hälften av samtliga röster i bolaget och också förfogar över så många röster. Det inflytande som utövas av ett företag över vilket kommunen bestämmer på detta sätt ska anses utövat av kommunen.

2 §

Ett *kommunalt bostadsaktiebolag* ska driva verksamheten på affärsmässig grund.

Detta gäller dock inte i den mån ett stöd

1. har godkänts av 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.

Prop. 2009/10:185

Bilaga 2

Med bestämmande inflytande avses att kommunen

1. äger aktier i ett aktiebolag eller andelar i en ekonomisk förening med mer än hälften av samtliga röster i bolaget eller föreningen och också förfogar över så många röster, eller

2. har rätt att utse eller avsätta mer än hälften av ledamöterna i styrelsen för en stiftelse med egen förvaltning eller är förvaltare i en stiftelse med anknuten förvaltning.

Vid tillämpning av andra stycket 1 och 2 skall det inflytande som utövas av ett företag över vilket kommunen bestämmer på det sätt som anges i nämnda punkter anses utövat av kommunen.

3 §

Ett allmännyttigt bostadsföretag skall sträva efter att erbjuda hyresgästerna möjlighet till boendeinflytande och inflytande i företaget.

Ett kommunalt bostadsaktiebolag bör erbjuda hyresgästerna möjlighet till boendeinflytande och inflytande i bolaget.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2010.

1 Förslag till lag om ändring i jordabalken

Härigenom föreskrivs att 12 kap. 55 och 55 d §§ jordabalken²⁰ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Nuvarande lydelse

12 kap. 55 §²¹

Om hyresvärden och hyresgästen tvistar om hyrans storlek, *skall* hyran fastställas till *skäligt* belopp. Hyran är härvid inte att anse som skälig, om den är påtagligt högre än hyran för lägenheter som med hänsyn till bruksvärdet är likvärdiga.

Vid prövning enligt första stycket *skall* främst beaktas hyran för lägenheter i hus som ägs och förvaltas av sådana kommunala bostadsföretag som avses i 1 kap. 2 § lagen (2002:102) om allmännyttiga bostadsföretag. Om en jämförelse inte kan ske med lägenheter på orten, får i stället beaktas hyran för lägenheter på en annan ort med jämförbart hyresläge och i övrigt likartade förhållanden på hyresmarknaden.

Om hyresvärden och hyresgästen tvistar om hyrans storlek, *ska* hyran fastställas till *ett* belopp som är skäligt med hänsyn till lägenhetens bruksvärde. Vid bedömningen av bruksvärdet ska hänsyn tas till lägenhetens storlek, standard, planlösning och geografiska läge samt andra faktorer som har betydelse för hyresgästers värderingar. Prövningen ska ske efter en jämförelse med andra liknande lägenheter.

Vid prövning enligt första stycket *ska* främst beaktas hyran för lägenheter som omfattas av en förhandlingsöverenskommelse enligt hyresförhandlingslagen (1978:304), om inte särskilda skäl talar för annat.

I första hand ska hyran för lägenheter på samma ort beaktas. Om en jämförelse inte kan ske med lägenheter på samma ort, får i stället beaktas hyran för lägenheter på en annan ort med jämförbart hyresläge och i övrigt likartade förhållanden på hyresmarknaden.

Vid en prövning enligt första stycket får den nya hyran inte bestämmas till ett påtagligt högre belopp än den tidigare gällande hyran, om inte

1. lägenhetens bruksvärde har

²⁰ Balken omtryckt 1971:1209; 12 kap. omtryckt 1984:694.

²¹ Senaste lydelse 2006:408.

Vid en prövning enligt första stycket får den hyra för en lägenhet som *skall* anses skälig enligt 55 c § inte beaktas.

Vid en prövning enligt första stycket *skall* även bestämmelserna i 55 a och 55 b §§ iakttas.

Om en förhandlingsklausul i ett hyresavtal har slopats och det ingår förhandlingsersättning i hyran enligt 20 § hyresförhandlingslagen (1978:304), har hyresgästen utan hinder av bestämmelserna i första, *andra och fjärde* styckena rätt att få hyran sänkt med ett belopp som motsvarar ersättningen.

Om tvisten gäller något annat villkor än hyran, *skall* villkor som hyresvärden eller hyresgästen har ställt upp gälla i den mån det är skäligt med hänsyn till hyresavtalets innehåll, omständigheterna vid avtalets tillkomst, senare inträffade förhållanden och omständigheterna i övrigt. Hyrestiden *skall* vara obestämd, om inte bestämd hyrestid av särskild anledning är lämpligare.

Om hyresvärden och hyresgästen kommer överens om villkoren för fortsatt uthyrning i en tvist enligt första eller *sjätte* stycket, gäller de överenskomna villkoren, oavsett vad som föreskrivs i nämnda stycken, i den mån inte annat följer av bestämmelserna i övrigt i denna balk.

2. det finns andra särskilda skäl.

Vid en prövning enligt första stycket får den hyra för en lägenhet som *ska* anses skälig enligt 55 c § inte beaktas.

Vid en prövning enligt första eller *fjärde* stycket *ska* även bestämmelserna i 55 a och 55 b §§ iakttas.

Om en förhandlingsklausul i ett hyresavtal har slopats och det ingår förhandlingsersättning i hyran enligt 20 § hyresförhandlingslagen (1978:304), har hyresgästen utan hinder av bestämmelserna i första–fjärde *och sjätte* styckena rätt att få hyran sänkt med ett belopp som motsvarar ersättningen.

Om tvisten gäller något annat villkor än hyran, *ska* villkor som hyresvärden eller hyresgästen har ställt upp gälla i den mån det är skäligt med hänsyn till hyresavtalets innehåll, omständigheterna vid avtalets tillkomst, senare inträffade förhållanden och omständigheterna i övrigt. Hyrestiden *ska* vara obestämd, om inte bestämd hyrestid av särskild anledning är lämpligare.

Om hyresvärden och hyresgästen kommer överens om villkoren för fortsatt uthyrning i en tvist enligt första eller *åttonde* stycket, gäller de överenskomna villkoren, oavsett vad som föreskrivs i nämnda stycken, i den mån inte annat följer av bestämmelserna i övrigt i denna balk.

55 d §²²

Gäller hyresavtalet för obestämd tid och har avtalet sagts upp, får beslut om ändring av hyresvillkor-

Gäller hyresavtalet för obestämd tid och har avtalet sagts upp, får beslut om ändring av hyres-

²² Senaste lydelse 1997:62.

en inte avse tiden före den tidpunkt till vilken uppsägning skett. Har frågan om villkorsändring utan uppsägning hänskjutits till hyresnämnden, får beslutet inte avse tiden före det månadsskifte som inträffar närmast efter tre månader från dagen för ansökningen. Beslut om ändring av hyresvillkoren får dock inte i något av de fall som nu angetts avse tiden innan sex månader förflutit efter det att de förut gällande villkoren började tillämpas.

villkoren inte avse tiden före den tidpunkt till vilken uppsägning skett. Har frågan om villkorsändring utan uppsägning hänskjutits till hyresnämnden, får beslutet inte avse tiden före det månadsskifte som inträffar närmast efter tre månader från dagen för ansökningen. Beslut om ändring av hyresvillkoren får dock inte i något av de fall som nu angetts avse tiden innan *ett år eller, om ändringen påkallas av en hyresgäst*, sex månader förflutit efter det att de förut gällande villkoren började tillämpas.

Är hyresavtalet ingånget för bestämd tid och har avtalet sagts upp, får beslut om ändring av hyresvillkoren inte avse tiden före den tidpunkt till vilken uppsägning skett. Har frågan om villkorsändring utan uppsägning hänskjutits till hyresnämnden, får beslut om ändring av hyresvillkoren inte avse tiden före den tidpunkt till vilken avtalet tidigast hade kunnat sägas upp, om uppsägning skett när ansökningen ingavs till hyresnämnden. Är hyrestiden längre än ett år och sker ändring av hyresvillkoren på grund av ansökan av hyresgästen, får beslutet likväl avse tiden efter det månadsskifte som inträffar närmast efter tre månader från dagen för ansökningen, dock tidigast sedan hyresförhållandet varat ett år i följd.

Har den hyra som prövats blivit gällande enligt 54 a §, får beslut om hyran, trots vad som sägs i första stycket, avse tid från den dag då hyran började gälla, om ansökningen har gjorts inom tre månader därefter.

Hyresnämnden får, när det finns skäl till det, förordna att beslut om villkorsändring *skall* gälla från en tidigare tidpunkt än vad som sägs i första och andra styckena. Om det finns särskilda skäl får hyresnämnden också förordna att beslut om villkorsändring får verkställas även om det inte har vunnit laga kraft.

Skall hyresgästen enligt hyresnämndens eller hovrättens beslut betala högre hyra för förfluten tid än som skolat utgå förut, är hyresrätten inte förverkad på grund av dröjsmål med betalningen av det överskjutande beloppet, om betalningen sker inom en månad från den dag då beslutet vann laga kraft. Vad som sagts nu gäller inte, om skyldighet att flytta inträder

Hyresnämnden får, när det finns skäl till det, förordna att beslut om villkorsändring *ska* gälla från en tidigare tidpunkt än vad som sägs i första och andra styckena. Om det finns särskilda skäl får hyresnämnden också förordna att beslut om villkorsändring får verkställas även om det inte har vunnit laga kraft.

Ska hyresgästen enligt hyresnämndens eller hovrättens beslut betala högre hyra för förfluten tid än som skolat utgå förut, är hyresrätten inte förverkad på grund av dröjsmål med betalningen av det överskjutande beloppet, om betalningen sker inom en månad från den dag då beslutet vann laga kraft. Vad som sagts nu gäller inte, om skyldighet att flytta inträder

för hyresgästen inom kortare tid än två månader efter nämnda dag.

På överskjutande belopp *skall* hyresgästen betala ränta som om beloppet förfallit till betalning samtidigt med den förut utgående hyran. Räntan beräknas enligt 5 § räntelagen (1975:635) för tiden innan beslutet vunnit laga kraft och enligt 6 § räntelagen för tiden därefter.

I beslutet får anstånd medges med betalningen av det överskjutande belopp jämte ränta som avses i sjätte stycket. Medges anstånd, får det bestämmas att ränta till förfallodagen *skall* beräknas enligt 5 § räntelagen.

Om hyran sänks för förfluten tid genom hyresnämndens eller hovrättens beslut, *skall* hyresvärden samtidigt åläggas att till hyresgästen betala tillbaka vad han till följd därav har uppburit för mycket jämte ränta. Räntan *skall* beräknas enligt 5 § räntelagen för tiden från dagen för beloppets mottagande till dess beslutet vunnit laga kraft och enligt 6 § räntelagen för tiden därefter.

för hyresgästen inom kortare tid än två månader efter nämnda dag.

På överskjutande belopp *ska* hyresgästen betala ränta som om beloppet förfallit till betalning samtidigt med den förut utgående hyran. Räntan beräknas enligt 5 § räntelagen (1975:635) för tiden innan beslutet vunnit laga kraft och enligt 6 § räntelagen för tiden därefter.

I beslutet får anstånd medges med betalningen av det överskjutande belopp jämte ränta som avses i sjätte stycket. Medges anstånd, får det bestämmas att ränta till förfallodagen *ska* beräknas enligt 5 § räntelagen.

Om hyran sänks för förfluten tid genom hyresnämndens eller hovrättens beslut, *ska* hyresvärden samtidigt åläggas att till hyresgästen betala tillbaka vad han till följd därav har uppburit för mycket jämte ränta. Räntan *ska* beräknas enligt 5 § räntelagen för tiden från dagen för beloppets mottagande till dess beslutet vunnit laga kraft och enligt 6 § räntelagen för tiden därefter.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2010. De nya föreskrifterna gäller även hyresavtal som har ingåtts före ikraftträdandet.

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2002:102) om allmännyttiga bostadsföretag

dels att 1 kap. 7 § ska upphöra att gälla,

dels att rubriken ”1 kap. Allmännyttiga bostadsföretag”, rubriken närmast före 1 kap. 1 § samt rubriken närmast före 1 kap. 5 § ska utgå,

dels att rubriken till lagen samt 1–6 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Lag om allmännyttiga bostadsföretag

Lag om kommunala bostadsaktiebolag

1 §

Med *allmännyttigt bostadsföretag* avses i denna lag ett aktiebolag, en *ekonomisk förening* eller en *stiftelse* som

1. *drivs utan vinstsyfte,*

2. i sin verksamhet huvudsakligen förvaltar fastigheter i vilka bostadslägenheter upplåts med hyresrätt och

3. *är godkänt som allmännyttigt bostadsföretag.*

Villkoret i första stycket 1 hindrar inte att ett aktiebolag eller en ekonomisk förening lämnar skälig utdelning på den del av aktiekapitalet eller inbetalda medlemsinsatser som ägaren skjutit till kontant. Regeringen lämnar närmare föreskrifter om högsta tillåtna utdelning.

Villkoret i första stycket 3 gäller inte i fråga om kommunala bostadsföretag.

Med *kommunalt bostadsaktiebolag* avses i denna lag ett aktiebolag som

1. *en kommun har det bestämmande inflytandet över,*

2. i sin verksamhet huvudsakligen förvaltar fastigheter i vilka bostadslägenheter upplåts med hyresrätt och

3. *drivs utan vinstsyfte.*

Med bestämmande inflytande avses att kommunen äger aktier i ett aktiebolag med mer än hälften av samtliga röster i bolaget och också förfogar över så många röster. Det inflytande som utövas av ett företag över vilket kommunen bestämmer på detta sätt ska anses utövat av kommunen.

2 §

Med *kommunalt bostadsföretag* avses i denna lag ett *allmännyttigt bostadsföretag* som en kommun har det bestämmande inflytandet över.

Med *bestämmande inflytande* avses att kommunen

1. *äger aktier i ett aktiebolag eller andelar i en ekonomisk före-*

ett kommunalt bostadsaktiebolag ska hyra ut bostäder på lika villkor till alla människor, arbeta för integration samt erbjuda hyresgästerna möjlighet till boendeinflytande och inflytande i bolaget.

Ett kommunalt bostadsaktiebolag ska bedriva bostadsut-

ning med mer än hälften av samtliga röster i bolaget eller föreningen och också förfogar över så många röster, eller

2. har rätt att utse eller avsätta mer än hälften av ledamöterna i styrelsen för en stiftelse med egen förvaltning eller är förvaltare i en stiftelse med anknuten förvaltning.

Vid tillämpning av andra stycket 1 och 2 skall det inflytande som utövas av ett företag över vilket kommunen bestämmer på det sätt som anges i nämnda punkter anses utövat av kommunen.

hyrningen enligt en långsiktig självkostnadsprincip.

Övrig verksamhet ska bedrivas affärsmässigt.

3 §

Ett allmännyttigt bostadsföretag skall sträva efter att erbjuda hyresgästerna möjlighet till boendeinflytande och inflytande i företaget.

I ett kommunalt bostadsaktiebolags självkostnader ska ingå en kostnad för eget kapital motsvarande den genomsnittliga statslåneräntan under föregående år med ett tillägg av en procentenhet. Detta gäller dock inte i den mån det är omöjligt till följd av omständigheter som inte kontrolleras av bolaget eller av den kommun som har ett bestämmande inflytande över detta.

4 §

Ett allmännyttigt bostadsföretag skall skriftligen varje år till länsstyrelsen lämna uppgift om beslutad utdelning och hur denna beräknats.

Ett kommunalt bostadsaktiebolag får avsätta medel till en fond för framtida nyinvesteringar, om

1. det finns en fastställd investeringsplan,

2. avsättningen avser en bestämd åtgärd,

3. åtgärden och de beräknade kostnaderna för den redovisas i planen,

4. det av planen framgår när de avsatta medlen är avsedda att tas i anspråk, och

5. planen innehåller de upplysningar som i övrigt behövs för att bedöma behovet av avsättningens storlek.

5 §

Ett aktiebolag, en ekonomisk

Boverket ska utöva tillsyn över

förening eller en stiftelse får efter ansökan godkännas som allmännyttigt bostadsföretag, om företaget uppfyller de förutsättningar som anges i 1 § första stycket 1 och 2.

att självkostnadsprincipen enligt 2 § andra stycket inte överträds på så sätt att det uppställs påtagligt högre ekonomiska krav på de kommunala bostadsaktiebolagen än vad som följer av denna princip.

Prop. 2009/10:185
Bilaga 2

Uppställs det påtagligt högre ekonomiska krav på ett kommunalt bostadsaktiebolag än vad som följer av självkostnadsprincipen, ska kommunen vid vite åläggas att vidta rättelse inom viss, skälig tid.

Detta gäller dock inte sådan verksamhet som avses i 2 § tredje stycket.

6 §

Ett godkännande som allmännyttigt bostadsföretag skall återkallas om företaget ansöker om detta eller om företaget inte längre uppfyller förutsättningarna för godkännande som anges i 1 § första stycket 1 och 2.

Vite enligt 5 § ska fastställas till lägst fem tusen kronor och högst fem miljoner kronor eller till ett högre belopp dock inte överstigande tio procent av bolagets omsättning föregående räkenskapsår. Vid fastställande av vitets storlek ska hänsyn tas till hur allvarlig överträdelsen är. I övrigt gäller lagen (1985:206) om viten.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2010.

Förteckning över remissinstanserna avseende betänkandet EU, allmännyttan och hyrorna (SOU 2008:38)

Prop. 2009/10:185
Bilaga 3

Efter remiss har yttranden lämnats av Svenska institutet för europapolitiska studier (Sieps), Svea hovrätt, Hovrätten för Västra Sverige, Jönköping tingsrätt, Hyres- och arrendenämnden i Stockholm, Hyres- och arrendenämnden i Linköping, Hyres- och arrendenämnden i Malmö, Hyres- och arrendenämnden i Umeå, Kammarrätten i Sundsvall, Domstolsverket, Stockholms Handelskammare, Kommerskollegium, Skatteverket, Socialstyrelsen, Kammarkollegiet, Statskontoret, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Västernorrlands län, Statens bostadskreditnämnd, Stockholms universitet (Juridiska fakultetsnämnden), Kungl. Tekniska Högskolan (KTH), Uppsala universitet (Juridiska fakultetsnämnden), Boverket, Konkursverket, Ungdomsstyrelsen, Konsumentverket, Botkyrka kommun, Stockholms kommun, Uppsala kommun, Östhammars kommun, Eskilstuna kommun, Gnesta kommun, Vingåkers kommun, Linköpings kommun, Norrköpings kommun, Gnosjö kommun, Tingsryds kommun, Bromölla kommun, Kristianstads kommun, Lomma kommun, Malmö kommun, Vellinge kommun, Ystads kommun, Hylte kommun, Varbergs kommun, Ale kommun, Göteborgs kommun, Hjo kommun, Kungälv kommun, Partille kommun, Tanums kommun, Tranemo kommun, Hagfors kommun, Askersunds kommun, Karlskoga kommun, Örebro kommun, Sala kommun, Västerås kommun, Avesta kommun, Gävle kommun, Härnösands kommun, Sundsvalls kommun, Åre kommun, Umeå kommun, Vilhelmina kommun, Arvidsjaurs kommun, Övertorneå kommun, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), Sveriges advokatsamfund, Fastighetsägarna Sverige, HSB, Hyresgästföreningen Riksförbundet (Hyresgästföreningen), Riksbyggen, Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag (SABO), Sveriges BostadsrättsCentrum (SBC), Sveriges byggindustrier, Sveriges Förenade Studentkårer (SFS), Svenska studentbostadsföreningen (SSBF) och Jagvillhabostad.nu.

Stockholms tingsrätt, Länsrätten i Skåne län, Institutet för bostads- och urbanforskning (IBF) vid Uppsala universitet, Marknadsdomstolen, Danderyds kommun och Vallentuna kommun har uppgett att de inte har några synpunkter att lämna eller avstår från att yttra sig över betänkandet.

Umeå universitet (Juridiska fakultetsnämnden), Ljusdals kommun, Pajala kommun och Villaägarnas Riksförbund har inte inkommit med något yttrande.

Hyresgästföreningen Riksförbundet har bifogat rättsutlåtanden från professorn i Europarätt Leigh Hancher, Tilburgs universitet och professorn i Europarätt John Temple Lang, Trinity Collage, Dublin. Fastighetsägarna Stockholm har bifogat ett rättsutlåtande från professorn i Europarätt Ulf Bernitz, Stockholms universitet.

Yttranden har även inkommit från Årjängs kommun, Smedjebackens kommun, Arvika kommun, Hallstahammars kommun, Köpings kommun, Hammarö kommun, Karlstads kommun, Lidingö kommun, Östersunds kommun, Norbergs kommun, Jönköpings kommun, Arboga kommun, Heby kommun, Valdemarsviks kommun, Eda kommun, Sandvikens

kommun, Borlänge kommun, Södertälje kommun, Flens kommun, Prop. 2009/10:185
Riksförbundet för Social och mental hälsa (RSMH), Landsorganisationen Bilaga 3
i Sverige (LO), Skattebetalarnas förening, Södermalms aktivitetshus,
Bostadsbolaget, SSU Södra Älvsborg, MKB Fastighets AB, Arvika
Bostads AB, Fastighetsägarna Mellansverige, Sveriges Pensionärers
Riksförbund (SPRF), Fastighetsägarna regionerna Öst, Syd, Stockholm
och Göteborg, Vänersborgsbostäder, PRO Dalarna, Verdandi Dalarna,
Bofrämjandet, Verdandi Stockholm, Företagarna, Sveriges makalösa
föräldrar, Stockholms Studentkårers centralorganisation (SSCO), Nät-
verket för Hyresgästers Boendetrygghet, Nätverket för en gemensam
välfärd, Hyresgästföreningarna på Norrmalm, Solna och Södermalm,
Hyresgästföreningen Kungsholmen, Hyresgästföreningen Östermalm,
Hyresgästföreningen Salabackar/Skomakarberget, Hyresgästföreningarna
i Sandviken och Hofors, Socialdemokraterna i Sala, Socialdemokraterna
och Vänsterpartiet i Västerås och sju privatpersoner.

Sammanfattning av departementspromemorian Allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag – överbäganden och förslag (Ds 2009:60)

Prop. 2009/10:185
Bilaga 4

I denna departementspromemoria redovisas och analyseras olika förslag som framförts om kommunernas bostadsförsörjningsansvar och förutsättningar 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 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 skälig 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 en 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.

Prop. 2009/10:185
Bilaga 4

Författningsförslag i departementspromemorian Allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag – överbäganden och förslag (Ds 2009:60)

Prop. 2009/10:185
Bilaga 5

Förslag till lag om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag

Häri genom 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 boendeinflytande och inflytande i bolaget.

Med bestämmande inflytande 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 inflytande 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.

Häri genom 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 kommunfullmäktige under varje mandatperiod.

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 kommunfullmäktige 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

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

bostadsförmedling skall dessa kommuner anordna en sådan bostadsförmedling.

Prop. 2009/10:185
Bilaga 5

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 (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 förturs-system.

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

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

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.

Prop. 2009/10:185
Bilaga 5

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.

Förteckning över remissinstanserna avseende
departementspromemorian Allmännyttiga kommunala
bostadsaktiebolag – överväganden och förslag
(Ds 2009:60)

Prop. 2009/10:185
Bilaga 6

Efter remiss har yttranden lämnats av Svenska institutet för europapolitiska studier (Sieps), Svea hovrätt, Jönköpings tingsrätt, Kammarrätten i Sundsvall, Stockholms Handelskammare, Socialstyrelsen, Skatteverket, Kammarkollegiet, Statskontoret, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Västernorrlands län, Statens bostadskreditnämnd, Kungl. Tekniska Högskolan (KTH), Uppsala universitet (Juridiska fakultetsnämnden), Boverket, Konkurrentverket, Ungdomsstyrelsen, Konsumentverket, Regelrådet, Stockholms kommun, Uppsala kommun, Eskilstuna kommun, Vingåkers kommun, Linköpings kommun, Norrköpings kommun, Gnosjö kommun, Bromölla kommun, Kristianstads kommun, Malmö kommun, Vellinge kommun, Varbergs kommun, Ale kommun, Göteborgs kommun, Partille kommun, Tranemo kommun, Hagfors kommun, Askersunds kommun, Örebro kommun, Sala kommun, Avesta kommun, Gävle kommun, Ljusdals kommun, Åre kommun, Umeå kommun, Arvidsjaurs kommun, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), Fastighetsägarna Sverige, HSB, Hyresgästföreningen Riksförbundet (Hyresgästföreningen), Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag (SABO), Sveriges BostadsrättsCentrum (SBC), Sveriges byggindustrier, Sveriges Förenade Studentkårer (SFS) och Svenska studentbostadsföreningen (SSBF).

Hyres- och arrendenämnden i Malmö, Kommerskollegium, Botkyrka kommun, Östhammars kommun, Lomma kommun, Hylte kommun och Vilhelmina kommun har uppgett att de inte har några synpunkter att lämna eller avstår från att yttra sig över departementspromemorian.

Danderyds kommun, Vallentuna kommun, Gnesta kommun, Tingsryds kommun, Ystads kommun, Hjo kommun, Kungälv kommun, Tanums kommun, Karlskoga kommun, Västerås kommun, Härnösands kommun, Sundsvalls kommun, Pajala kommun, Övertorneå kommun, Riksbyggen, Villaägarnas Riksförbund och Jagvillhabostad.nu har inte inkommit med något yttrande.

Yttranden har även inkommit från PRO Högalid, Kommuninvest i Sverige AB, AB Bostaden i Umeå, Jönköpings kommun, Lokala Hyresgästföreningen Gustav Vasa, Hyresgästföreningarna för Kungsholmen, Norrmalm, Södermalm och Östermalm, Nätverket för Hyresgästernas Boendetrygghet och tre privatpersoner.

Lagförslaget i Justitiedepartementets promemoria
Förslag till ny skyddsregel i hyreslagen

Prop. 2009/10:185
Bilaga 7

Förslag till lag om ändring i jordabalken

12 kap. 55 §

[Första–fjärde styckena]

Om den hyra som är att anse som skälig vid en prövning enligt första stycket är väsentligt högre än den tidigare hyran i hyresförhållandet, får hyresnämnden, om hyresgästen begär det, bestämma att hyra ska betalas med lägre belopp under en skälig tid. Detta gäller dock inte om hyran ska anses som skälig enligt 55 c §.

[Sjätte–åttonde styckena (nuvarande femte–sjunde styckena)]

Förteckning över deltagarna vid Justitiedepartementets möte den 14 januari 2010 om promemorian Förslag till en ny skyddsregel i hyreslagen

Prop. 2009/10:185
Bilaga 8

Vid Justitiedepartementets remissmöte den 14 januari 2010 över Justitiedepartementets promemoria med förslag till en ny skyddsregel i hyreslagen deltog företrädare från följande remissinstanser: Svea hovrätt, Hyres- och arrendenämnden i Stockholm, Boverket, Uppsala universitet (Juridiska fakultetsnämnden), Hyresgästföreningen Riksförbundet (Hyresgästföreningen), Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag (SABO) och Fastighetsägarna Sverige (Fastighetsägarna).

Följande remissinstanser har lämnat skriftliga synpunkter: Boverket, Statens energimyndighet, Hyresgästföreningen, SKL, SABO, Fastighetsägarna och Byggherrarna.

Hyres- och arrendenämnden i Malmö, Socialstyrelsen och Statens bostadskreditnämnd var inbjudna till remissmötet men avstod från att delta vid mötet och från att lämna skriftliga synpunkter.

1.1 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

1. i sin verksamhet huvudsakligen förvaltar fastigheter i vilka bostadslägenheter upplåts med hyresrätt,

2. främjar bostadsförsörjningen i den eller de kommuner som är ägare till bolaget, och

3. erbjuder hyresgästerna möjlighet till boendeinflytande och inflytande i bolaget.

Med bestämmande inflytande 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 inflytande som utövas av ett bolag över vilket en kommun eller flera kommuner har ett bestämmande inflytande ska anses utövat av kommunen eller flera kommuner gemensamt.

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

Första stycket hindrar inte sådant stöd till ett allmännyttigt kommunalt bostadsaktiebolag som

1. har godkänts av Europeiska kommissionen, eller

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

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

Värdeöverföringar

3 § Ett allmännyttigt kommunalt bostadsaktiebolags värdeöverföringar får under ett räkenskapsår inte överstiga summan av ett belopp som motsvarar 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.

Prop. 2009/10:185
Bilaga 9

4 § Begränsningen av värdeöverföringar i 3 § gäller inte för överföring av sådant nettoöverskott som uppkommit vid avyttring av fastigheter under föregående räkenskapsår. Med nettoöverskott 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.

5 § Begränsningen av värdeöverföringar i 3 § gäller inte för överföring av sådant överskott som uppkommit under föregående räkenskapsår och

1. som används för åtgärder inom ramen för kommunens bostadsförsörjningsansvar som främjar integration och social sammanhållning eller tillgodoser bostadsbehovet för personer för vilka kommunen har ett särskilt ansvar, eller

2. som avser värdeöverföringar mellan allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag inom samma koncern.

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 har 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 fortfarande för begränsad vinstutdelning och rapportering av sådan utdelning som avses i 1 kap. 1 och 4 §§ den lagen under det räkenskapsår som har inletts före ikraftträdandet.

Härigenom föreskrivs att 12. kap. 55 och 55 e §§ jordabalken¹ ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse***12 kap.****55 §²**

Om hyresvärden och hyresgästen tvistar om hyrans storlek, *skall* hyran fastställas till skäligt belopp. Hyran är härvid inte att anse som skälig, om den är påtagligt högre än hyran för lägenheter som med hänsyn till bruksvärdet är likvärdiga.

Vid prövning enligt första stycket *skall* främst beaktas hyran för lägenheter i hus som ägs och förvaltas av sådana kommunala bostadsföretag som avses i 1 kap. 2 § lagen (2002:102) om allmännyttiga bostadsföretag. Om en jämförelse inte kan ske med lägenheter på orten, får i stället beaktas hyran för lägenheter på en annan ort med jämförbart hyresläge och i övrigt likartade förhållanden på hyresmarknaden.

Vid en prövning enligt första stycket får den hyra för en lägenhet som *skall* anses som skälig enligt 55 c § inte beaktas.

Vid en prövning enligt första stycket *skall* även bestämmelserna i 55 a–55 c §§ iakttas.

Om hyresvärden och hyresgästen tvistar om hyrans storlek, *ska* hyran fastställas till skäligt belopp. Hyran är härvid inte att anse som skälig, om den är påtagligt högre än hyran för lägenheter som med hänsyn till bruksvärdet är likvärdiga.

Vid prövning enligt första stycket *ska* främst beaktas *sådan* hyra för lägenheter som *har bestämts i en förhandlingsöverenskommelse enligt hyresförhandlingslagen (1978:304)*. Om en jämförelse inte kan ske med lägenheter på orten, får i stället beaktas hyran för lägenheter på en annan ort med jämförbart hyresläge och i övrigt likartade förhållanden på hyresmarknaden.

Vid en prövning enligt första stycket får den hyra för en lägenhet som *ska* anses som skälig enligt 55 c § inte beaktas.

Vid en prövning enligt första stycket *ska* även 55 a–55 c §§ iakttas.

Om den hyra som är att anse som skälig vid en prövning enligt första stycket är väsentligt högre än den tidigare hyran i hyresförhållandet, ska hyresnämnden, om hyresgästen begär det och inte särskilda skäl talar emot det, bestämma att hyra ska betalas med lägre belopp under en skälig tid. Detta gäller inte om hyran

¹ Balken omtryckt 1971:1209, 12 kap. omtryckt 1984:694.

² Senaste lydelse 2006:408.

Om en förhandlingsklausul i ett hyresavtal har slopats och det ingår förhandlingsersättning i hyran enligt 20 § hyresförhandlingslagen (1978:304), har hyresgästen trots *bestämmelserna* i första, andra och fjärde styckena rätt att få hyran sänkt med ett belopp som motsvarar ersättningen.

Om tvisten gäller något annat villkor än hyran, *skall* villkor som hyresvärden eller hyresgästen har ställt upp gälla i den mån det är skäligt med hänsyn till hyresavtalets innehåll, omständigheterna vid avtalets tillkomst, senare inträffade förhållanden och omständigheterna i övrigt. Hyrestiden *skall* vara obestämd, om inte bestämd hyrestid av särskild anledning är lämpligare.

Om hyresvärden och hyresgästen kommer överens om villkoren för fortsatt uthyrning i en tvist enligt första eller *sjätte* stycket, gäller de överenskomna villkoren, oavsett vad som föreskrivs i nämnda stycken, i den mån inte annat följer av bestämmelserna i övrigt i denna balk.

bestäms enligt 55 c §.

Om en förhandlingsklausul i ett hyresavtal har slopats och det ingår förhandlingsersättning i hyran enligt 20 § hyresförhandlingslagen, har hyresgästen trots första, andra och fjärde styckena rätt att få hyran sänkt med ett belopp som motsvarar ersättningen.

Om tvisten gäller något annat villkor än hyran, *ska* villkor som hyresvärden eller hyresgästen har ställt upp gälla i den mån det är skäligt med hänsyn till hyresavtalets innehåll, omständigheterna vid avtalets tillkomst, senare inträffade förhållanden och omständigheterna i övrigt. Hyrestiden *ska* vara obestämd, om inte bestämd hyrestid av särskild anledning är lämpligare.

Om hyresvärden och hyresgästen kommer överens om villkoren för fortsatt uthyrning i en tvist enligt första eller *sjunde* stycket, gäller de överenskomna villkoren, oavsett vad som föreskrivs i nämnda stycken, i den mån inte annat följer av bestämmelserna i övrigt i denna balk.

55 e §³

Denna paragraf gäller vid upplåtelse av möblerat eller omöblerat rum och vid upplåtelse i andra hand av annan bostadslägenhet. Paragrafen gäller dock inte upplåtelser för fritidsändamål.

Om hyresvärden har tagit emot en hyra som inte är skälig enligt 55 § första–tredje styckena och 55 c §, ska hyresnämnden på ansökan av hyresgästen besluta att hyresvärden ska betala tillbaka vad han eller hon har tagit emot utöver skäligt belopp tillsammans med ränta. Räntan beräknas enligt 5 § räntelagen (1975:635) från dagen då hyresvärden tog emot beloppet till dess att återbetalningsskyldig-

Om hyresvärden har tagit emot en hyra som inte är skälig enligt 55 § första–tredje styckena och 55 c §, ska hyresnämnden på ansökan av hyresgästen besluta att hyresvärden ska betala tillbaka vad han eller hon har tagit emot utöver skäligt belopp tillsammans med ränta. *Vid bedömningen av om den mottagna hyran är skälig ska även beaktas hyresvärdens egen hyra, om den har bestämts med*

³ Senaste lydelse 2008:1074.

heten blivit slutligt bestämd genom beslut som vunnit laga kraft och enligt 6 § räntelagen för tiden därefter. Ett beslut om återbetalning av hyra får inte avse längre tid tillbaka än ett år före dagen för ansökan.

I ett ärende om återbetalning enligt andra stycket ska hyresnämnden, om hyresgästen begär det, också fastställa hyran för den fortsatta uthyrningen från och med dagen för ansökan. Vid denna prövning tillämpas 55 § första–tredje styckena och 55 c §. Beslut om ändring av hyresvillkoren anses som avtal om villkor för fortsatt uthyrning. När det finns skäl till det, får hyresnämnden bestämma att beslutet ska gälla omedelbart. Om hyran höjs eller sänks retroaktivt tillämpas 55 d § femte–åttonde styckena.

För att hyresnämnden ska kunna pröva en ansökan enligt andra stycket ska ansökan ha kommit in till hyresnämnden inom tre månader från det att hyresgästen lämnade lägenheten.

tillämpning av 55 § femte stycket. Räntan beräknas enligt 5 § räntelagen (1975:635) från dagen då hyresvärden tog emot beloppet till dess att återbetalningsskyldigheten blivit slutligt bestämd genom beslut som vunnit laga kraft och enligt 6 § räntelagen för tiden därefter. Ett beslut om återbetalning av hyra får inte avse längre tid tillbaka än ett år före dagen för ansökan.

I ett ärende om återbetalning enligt andra stycket ska hyresnämnden, om hyresgästen begär det, också fastställa hyran för den fortsatta uthyrningen från och med dagen för ansökan. Vid denna prövning tillämpas 55 § första–tredje styckena och 55 c §. *Vid prövningen ska även beaktas hyresvärdens egen hyra, om den har bestämts med tillämpning av 55 § femte stycket.* Beslut om ändring av hyresvillkoren anses som avtal om villkor för fortsatt uthyrning. När det finns skäl till det, får hyresnämnden bestämma att beslutet ska gälla omedelbart. Om hyran höjs eller sänks retroaktivt, tillämpas 55 d § femte–åttonde styckena.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2011.

2. Hyrestvister enligt 12 kap. 55 § som har inletts hos hyresnämnden före ikraftträdandet prövas enligt äldre bestämmelser.

Härigenom föreskrivs att 21 § hyresförhandlingslagen (1978:304) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

21 §¹

I en förhandlingsöverenskommelse om hyra *skall* samma hyra bestämmas för sådana lägenheter som är lika stora och som omfattas av samma förhandlingsordning, om det inte med hänsyn till vad som är känt om lägenheternas beskaffenhet och övriga omständigheter kan anses vara skillnad mellan dem i fråga om bruksvärdet. Detta gäller dock inte om hyran bestäms enligt 12 kap. 55 c § jordabalken.

Bestämmelsen i första stycket hindrar inte att det i en förhandlingsöverenskommelse bestäms att hyresgäster som deltar i ett för samtliga berörda hyresgäster öppet system för självförvaltning *skall* ha rätt till avdrag på den ordinarie hyran. Avdraget får dock inte vara större än vad som föranleds av självförvaltningens omfattning.

I en förhandlingsöverenskommelse om hyra *ska* samma hyra bestämmas för sådana lägenheter som är lika stora och som omfattas av samma förhandlingsordning, om det inte med hänsyn till vad som är känt om lägenheternas beskaffenhet och övriga omständigheter kan anses vara skillnad mellan dem i fråga om bruksvärdet. Detta gäller dock inte om hyran bestäms enligt 12 kap. 55 § *femte stycket eller* 55 c § jordabalken.

Första stycket hindrar inte att det i en förhandlingsöverenskommelse bestäms att hyresgäster som deltar i ett för samtliga berörda hyresgäster öppet system för självförvaltning *ska* ha rätt till avdrag på den ordinarie hyran. Avdraget får dock inte vara större än vad som föranleds av självförvaltningens omfattning.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2011.

¹ Senaste lydelse 2006:409.

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2010-03-16

Närvarande: F.d. regeringsrådet Rune Lavin, justitierådet Ella Nyström och f.d. justitieombudsmannen Nils-Olof Berggren.

Allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag och reformerade hyressättningsregler

Enligt en lagrådsremiss den 18 februari 2010 (Finansdepartementet) har regeringen beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag,
2. lag om ändring i jordabalken,
3. lag om ändring i hyresförhandlingslagen (1978:304).

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av rättssakkunniga Eva Fridén och rättssakkunniga Ulrika Tyrén.

Till Lagrådet har inkommit en skrivelse från Fastighetsägarna Sverige AB (chefsjuristen Rune Thomsson), i vilken bolaget kommenterar förslaget till lag om ändring i hyresförhandlingslagen.

Förslagen föranleder följande yttrande av *Lagrådet*:

I en ny lag om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag föreslås dels regler om hur verksamheten ska bedrivas i bolagen, dels regler om i vilken omfattning värdeöverföringar får ske. Vidare föreslås ändringar i jordabalken och hyresförhandlingslagen i fråga om vissa regler om bestämmande av hyra.

Förslaget till lag om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag

2 §

Lagrådet föreslår att paragrafens andra stycke inleds på följande sätt:

Vad som föreskrivs i första stycket hindrar inte att det utgår sådant stöd till ett allmännyttigt kommunalt bostadsaktiebolag som...

3 §

Paragrafen är svårläst och dess innehåll kan lätt missförstås. Lagrådet föreslår därför att paragrafen formuleras om på följande sätt:

Ett allmännyttigt kommunalt bostadsaktiebolags värdeöverföringar får under ett räkenskapsår inte överstiga ett belopp som motsvarar räntan på det kapital som kommunen eller kommunerna vid föregående räkenskapsårs utgång har skjutit till i bolaget som betalning för aktier.

Räntesatsen ska därvid utgöras av den genomsnittliga statslåneräntan under föregående räkenskapsår med tillägg av en procentenhet.

Prop. 2009/10:185

Bilaga 10

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

5 §

Enligt allmänmotiveringen, avsnitt 7.5.2, ska begränsningen enligt 3 § inte gälla för överföring av sådant överskott som uppkommit under föregående räkenskapsår och som avser överföring mellan allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag inom samma koncern (punkten 2). I samband med föredragningen inför Lagrådet har tillagts att avsikten inte är att ett överskott måste ha uppkommit genom en värdeöverföring. Den avsedda innebörden av paragrafen i denna del framgår enligt Lagrådets mening bättre om paragrafen ges följande lydelse:

Begränsningen av värdeöverföringar i 3 § gäller inte för överföring av överskott som uppkommit under föregående räkenskapsår

1. om överskottet används för sådana åtgärder inom ramen för kommunens bostadsförsörjningsansvar som främjar integration och social sammanhållning eller som tillgodoser bostadsbehovet för personer för vilka kommunen har ett särskilt ansvar, eller

2. om värdeöverföringen görs mellan allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag inom samma koncern.

Förslaget till lag om ändring i jordabalken

12 kap. 55 e §

Formuleringen av de föreslagna två nya meningarna kan felaktigt ge intryck av att en förutsättning för att hyresvärdens egen hyra ska få beaktas vid skälighetsbedömningen är att den har bestämts med tillämpning av 55 § femte stycket. Lagrådet anser att ett visst förtydligande av de båda meningarna bör ske.

Den nya andra meningen i andra stycket kan förslagsvis lyda på följande sätt:

Vid bedömningen av om den mottagna hyran är skälig ska även beaktas sådan nedsättning av hyresvärdens egen hyra som har skett med tillämpning av 55 § femte stycket.

Den nya tredje meningen i tredje stycket kan förslagsvis lyda på följande sätt:

Vid prövningen ska även beaktas sådan nedsättning av hyresvärdens egen hyra som har skett med tillämpning av 55 § femte stycket.

21 §

Den nytillagda hänvisningen i första stycket andra meningen till 12 kap. 55 § femte stycket jordabalken ger intrycket av att det åsyftade undantaget från den s.k. likhetsprincipen ska gälla endast i de fall då hyresnämnden fastställt hyran med tillämpning av den nya skyddsregeln i 12 kap 55 §. Av författningskommentaren (s. 92) framgår dock att syftet med den aktuella hänvisningen är att klargöra att det är möjligt att i en förhandlingsöverenskommelse bestämma hyra på samma sätt som enligt skyddsregeln. Med beaktande av detta föreslår Lagrådet att paragrafen omformuleras och ges följande lydelse:

I en förhandlingsöverenskommelse om hyra ska samma hyra bestämmas för sådana lägenheter som är lika stora och som omfattas av samma förhandlingsordning, om det inte med hänsyn till vad som är känt om lägenheternas beskaffenhet och övriga omständigheter kan anses vara skillnad mellan dem i fråga om bruksvärdet. Detta gäller dock inte om hyran bestäms enligt 12 kap. 55 c § jordabalken.

Första stycket hindrar inte att det i en förhandlingsöverenskommelse, på de grunder som anges i 12 kap. 55 § femte stycket jordabalken, bestäms att hyra ska betalas med lägre belopp under skälig tid eller att hyresgäster som deltar i ett för samtliga berörda hyresgäster öppet system för självförvaltning ska ha rätt till avdrag på den ordinarie hyran. Detta avdrag får dock inte vara större än vad som föranleds av självförvaltningens omfattning.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 25 mars 2010

Närvarande: statsrådet Olofsson, ordförande, och statsråden Odell, Bildt, Ask, Husmark Pehrsson, Larsson, Erlandsson, Torstensson, Carlgren, Björklund, Carlsson, Littorin, Borg, Sabuni, Billström, Adelsohn Liljeroth, Björling, Krantz, Ohlsson

Föredragande: statsrådet Odell

Regeringen beslutar proposition 2009/10:185 Allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag och reformerade hyressättningsregler