

EU och kommunernas bostadspolitik

*Betänkande av
utredningen EU & kommunernas bostadspolitik*

Stockholm 2015



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2015:58

Innehåll

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Sammanfattning

Vårt uppdrag

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

Kommunernas bostadspolitiska uppgift

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

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

Bostadsmarknaden tillgodoser inte alla bostadsbehov

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

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

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

EU:s statsstödsregler måste beaktas av kommunerna

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

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

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

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

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

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

Statens stöd för kommunernas åtaganden för boendet har minskat i omfattning

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

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

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

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

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

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

Sämre marknadsförutsättningar utesluter inte affärsmässiga beslut

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Statens Bostadsomvandling AB:s verksamhet anpassas till EU-rätten

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

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

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

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

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

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

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