

Sammanfattning

Betänkandets huvudsakliga innehåll: I *hyreslagstiftningen* föreslår vi att de kommunala bostadsföretagens hyresnormerande roll avskaffas och att hyressättningsreglerna ändras. Bruksvärdes-systemet 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 principerna för hur de kommunala bostadsföretagen drivs, dels att de kommunala bostadsföretagens hyror är normerande vid en rättslig prövning av hyrorna i det privata hyresbostadsbeståndet.

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 etablerad term i svensk lagstiftning för när kommunal

verksamhet (t.ex. elverksamhet) inte ska bedrivas enligt en självkostnadsprincip.

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 den av Hyresgästföreningen föreslagna modellens förenlighet med EG-rätten är osäker.

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 besitt-

ningsskydd 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 bruksvärdessystemet 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. Bruksvärdessystemet 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.

Vilka konsekvenser får våra förslag för bostadsmarknaden samt för hyresgästerna, fastighetsägarna, kommunerna och staten?

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?

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