

PM 2004 RIII (Dnr 316-395/2004)

Investeringsstimulans till ombyggnad av vissa utrymmen till bostadslägenheter

Remiss från Finansdepartementet

Remisstid 18 februari 2004

Borgarrådsberedningen föreslår kommunstyrelsen besluta följande

1. Som svar på remissen översänds denna promemoria.
2. Protokollet i detta ärende förklaras omedelbart justerat

Föredragande borgarrådet Roger Mogert anför följande.

Bakgrund

Finansdepartementet har översänt en remiss till Stockholms stad i rubricerat ärende. Senaste svarsdatum är 18 februari 2004. Hela promemorian redovisas i *bilaga*. I promemorian föreslås att investeringsstimulansen för byggande av mindre hyresbostäder och studentbostäder skall utvidgas i begränsad omfattning. Förslaget innebär att ombyggnad av vindsutrymmen och lokaler i hus som huvudsakligen innefattar bostäder ska kunna omfattas av investeringsstimulansen.

I de fall ombyggnaden resulterar i nytillskott av vanliga hyreslägenheter ska fastighetsägaren eller tomträttshavaren även kunna beviljas reducerat investeringsbidrag.

Samma villkor skall ställas på sådan ombyggnad som för övriga projekt för vilka investeringsstimulans och investeringsbidrag medges.

De föreslagna ändringarna bör träda i kraft tidigast den 1 juli 2004 och gälla för projekt som påbörjas från och med den 1 februari 2004. De föreslagna ändringarna bör anmälas till EG-kommissionen.

Remisser

På grund av den korta svarstiden har ärendet endast remitterats till stadsledningskontoret och Stockholms Stadshus AB. Dessa remissinstanser har istället ombetts inhämta synpunkter från berörda förvaltningar respektive kommunala bolag.

Stadsledningskontoret har inhämtat synpunkter från gatu- och fastighetskontoret och stadsbyggnadskontoret.

Gatu- och fastighetskontoret anser att det finns betydligt större behov av utökade statliga satsningar för att få fram fler bostäder än vad som nu föreslås i finansdepartementets PM. Departementets förslag får ändå – med nedanstående reservation - ses som ett steg i rätt riktning. Vi befarar att om de totala ekonomiska ramarna för de statliga stöden inte blir tillräckligt omfattande, finns risk för att stöden blir kontraproduktiva, d v s leder till färre nya hyreslägenheter i stället för fler.

Av samma skäl synes nödvändigt att investeringsbidrag/stöd också medges till ombyggnadsprojekt i syfte att tillskapa nya bostäder. Annars kan ombyggnader som

resulterar i nya bostäder, t ex vindsinredningar, omvandling av lokaler mm, förhindras. En varningssignal beträffande investeringsstimulansen till ombyggnad av lokaler bör dock lämnas. Risk finns att den kan leda till att visst lokalt näringsliv försvinner och lokalerna i stället omvandlas till för fastighetsägaren mer lönsamma bostäder. Detta kan - beroende på stimulansens utformning och generositet - medföra en utarmning av lokal service, bostadsnära butiker etc.

Stadsbyggnadskontoret har inte några specifika synpunkter i ärendet utan hänvisade till länsstyrelsen i Stockholms län avseende tolkning av föreslagna förändringar i regelverket.

Stadsledningskontoret ställer sig positiv till förslaget som innebär att staten utvidgar vilka projekt som kan vara aktuella för att erhålla statliga stimulansmedel. Efterfrågan av bostäder i Stockholm är stark och insatser som syftar till att komma tillrätta med bostadssituationen är ett steg i rätt riktning. Stadsledningskontoret anser att man trots att det finns risk att statligt stöd på lång sikt leder till försämrad konkurrens och produktionsutveckling på bostadsmarknaden bör statligt stöd utgå för att prioritera bostadsbyggandet. Eftersom nyproduktionshyran i staden ligger klart över vad någon bostadsökande är beredd att betala trots den allmänna bostadsbristen.

I promemorian konstateras att föreslagna förändring i stödförordningen troligen endast ger marginella effekter på bostadsbyggandet. Nuvarande regelverk är komplicerat. Förslag till förändring av stödet har tyvärr inte lett till en förenkling. Stadsledningskontoret anser att stöd skall utformas så enkelt och obyråkratiskt som möjligt om det skall ge verklig effekt på bostadsproduktionen. Det är önskvärt att man vid förändringar av regelverket ser över om beräkningarna av det statliga stödet kan göras enklare och mer överskådligt.

Det är viktigt att statligt stöd utformas på så sätt att det leder till långsiktig jämvikt på bostadsmarknaden. Det bör således finnas samma valmöjligheter avseende bostadens storlek på hyresrättsmarknaden som på bostadsrättsmarknaden. Bostadsmarknaden ändras hela tiden utifrån befolkningsstruktur, inkomstutveckling och preferenser.

Koncernledningen för Stockholms Stadshus AB tillstyrker, efter avstämning med bostadsbolagen, promemorians förslag till utvidgning av investeringsstimulansen för mindre hyresbostäder och studentlägenheter eftersom det förbättrar möjligheterna till ett ökat bostadsbyggande.

Stockholms Stadshus AB avlämnade ett remissvar den 28 januari 2003 avseende det förslag som sedan utmynnade i riksdagens beslut om regler för det nu gällande investeringsbidraget. I remissvaret anfördes bland annat att all nyproduktion av hyresrätter inklusive studentbostäder skulle få samma stöd/bidrag. Ett enklare och mer transparent system för bidragsgivning skulle underlätta mer för intresserade byggare och därmed ytterligare förbättra förutsättningarna för ett ökat bostadsbyggande.

Mina synpunkter

Jag anser att det föreslagna tillägget till investeringsstöder är bra. Att även innefatta ombyggnad av vindsutrymmen och lokaler underlättar för bostadsproducenterna att få fler bostäder till stånd. Med tanke på bostadssituationen i storstäderna måste alla vägar prövas för att öka antalet lägenheter med rimliga hyror.

Jag delar Stadsledningskontorets åsikt att det nuvarande regelverk är komplicerat, vilket har medfört att det är svårt för fastighetsägare att förutsäga storleken på bidraget vid projektering. För att bostadsföretagen ska planera långsiktigt och så tidigt som möjligt få full klarhet i bostadsprojekten måste emellertid investeringsbidragens

ansökningsprocess förenklas betydligt. Förslag till förändring av stödet har tyvärr inte lett till en förenkling. Det borde vara möjligt att investeringsbidraget beräknas utifrån ett schablonbelopp på samma sätt som räntebidraget och bostadsföretagen bör kunna få någon typ av förhandsbesked om det är möjligt att få investeringsbidrag till olika projekt. I annat fall riskerar förslaget att inte leda till målet att skapa fler bostäder.

Jag föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande

1. Som svar på remissen översänds denna promemoria.
2. Protokollet i detta ärende förklaras omedelbart justerat.

Stockholm den 19 februari 2004

ROGER MOGERT

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Reservation anfördes av borgarrådet *Kristina Axén Olin* (m) enligt följande.

Jag föreslår borgarrådsberedningen föreslå kommunstyrelsen besluta att
såsom svar på remiss till Finansdepartementet återropa följande:

Den svenska bostadspolitikens problem har sitt ursprung i en planeekonomisk bostadspolitik som präglats av subventioner, centralplanering och förmynderi. Konsekvenserna är många utöver bostadsbrist; svarta kontrakt, omständliga bygglovsprocesser, krångliga byggregler, bristande konkurrens, höga kostnader, ovilja att införa nya ägarformer för bostäder och för liten individuell valfrihet för bostadskonsumenten.

Den stora bostadsbristen i tillväxtområden är ett hinder för tillväxt och utan ett massivt byggande de kommande åren riskerar en stor del av utvecklingspotentialen att gå förlorad, vilket påverkar hela landet negativt.

Finansdepartementets förslag om en investeringsstimulans till ombyggnad av vissa utrymmen till bostadslägenheter är ett ytterligare exempel på felaktiga subventioner som med största sannolikhet kommer få begränsad effekt, vilket man även skriver i promemorian. Kortsiktiga stödformer associeras med ett omfattande regelverk vad gäller kvadratmeter, hyra per kvadratmeter, uppvärmning, livscykelanalys med mera. Även om kortsiktiga bidrag är relativt billiga, smidiga att hantera statsfinansiellt och lätta att dra in vid behov, bidrar de inte till ett långsiktigt tänkande och förutsägbara förutsättningar som i grunden är viktiga komponenter för att kunna räkna hem en investering.

För att stimulera ett ökat bostadsbyggande behövs åtgärder såsom reformerad hyressättning i nyproduktionen, fler upplåtelseformer, ökad konkurrens på byggmarknaden, förnyad statlig markpolitik, enklare planregler, mer långsiktig finansiering och tillgång till privat investeringskapital.

ÄRENDET

Finansdepartementet har skickat en remiss till Stockholms stad i rubricerat ärende. Senaste svarsdatum är satt till 18 februari. Hela promemorian redovisas i *bilaga*. I promemorian föreslås att investeringsstimulansen för byggande av mindre hyresbostäder och studentbostäder skall utvidgas i begränsad omfattning. Förslaget innebär att ombyggnad av vindsutrymmen och lokaler i hus som huvudsakligen innefattar bostäder ska kunna omfattas av investeringsstimulansen.

I de fall ombyggnaden resulterar i nytillskott av vanliga hyreslägenheter ska fastighetsägaren eller tomträtthavaren även kunna beviljas reducerat investeringsbidrag.

Samma villkor skall ställas på sådan ombyggnad som för övriga projekt för vilka investeringsstimulans och investeringsbidrag medges.

De föreslagna ändringarna bör träda i kraft tidigast den 1 juli 2004 och gälla för projekt som påbörjas från och med den 1 februari 2004. De föreslagna ändringarna bör anmälas till EG-kommissionen.

REMISSER

På grund av den korta svarstiden har ärendet endast remitterats till stadsledningskontoret och Stockholms Stadshus AB. Dessa remissinstanser har istället ombetts inhämta synpunkter från berörda nämnder respektive kommunala bolag.

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande, daterat den 11 februari 2004, har i huvudsak följande lydelse.

Nuvarande regler

Den 15 augusti 2003 infördes en tillfällig investeringsstimulans riktad till anordnande av mindre hyresbostäder och studentlägenheter. Stimulansen är riktad till fastighetsägare eller tomträtthavare för anordnande av bostäder i tillväxtområden med bostadsbrist. Samtidigt förändrades reglerna för investeringsbidraget. Regeringen har som målsättning att byggande av 120 000 lägenheter skall påbörjas under perioden 2003 – 2006.

Med *anordnande av bostäder* enligt nuvarande regler avses nybyggnad samt ombyggnad av byggnad som tidigare till övervägande del använts för annat ändamål än bostäder.

Investeringsstimulans

Investeringsstimulansen motsvarar en sänkning av momskostnaden från 25 % till 6 %. För att bli berättigad investeringsstimulans skall bl.a. följande krav vara uppfyllda:

- Uthyrningsbara lägenhetsarean får inte överstiga 70 kvm.
- Årshyran får inte överstiga 1 100 kr/kvm/år. Hyresvariationer kan medges om de bygger på s.k. objektiva skillnader exempelvis högre kostnader för markarberedning, sanering mm (enl. Boverkets tillämpningsföreskrifter)
- Projektet skall påbörjas mellan 2003-01-01 – 2006-12-31.
- Projektet skall färdigställas inom 2 år.
- Projektet måste även vara berättigad till *räntebidrag*.

Investeringsstimulansen i Stockholmsområdet får uppgå till högst 2 500 kronor per kvadratmeter, men max 150 000 kronor per lägenhet.

Beslutsgång och utbetalning: Länsstyrelsen beslutar om stimulansbidraget. Preliminärt beslut lämnas vid ansökan. Slutligt beslut sker vid färdigställandet av projektet. Den mervärdesskatt som redovisas ligger till grund för bidraget storlek. Stimulansbidraget betalas ut genom kreditering på

skattekontot 12 månader efter länsstyrelsens beslut. Arbetsgivaravgiften kvitteras mot det krediterade beloppet.

Investeringsbidrag

Investeringsbidrag lämnas för anordnad av hyresbostäder i område med bostadsbrist. Investeringsbidrag kan kombineras med investeringsstimulans men lämnas då med ett *reducerat belopp*. För att bli berättigad investeringsbidrag gäller i stort sett samma regler som för investeringsstimulans. Uträkningen av investeringsbidraget vid ombyggnad sker i olika steg. För ombyggnad skall bidragsunderlaget motsvara 90 % av skäligen faktisk kostnad för ombyggnaden, till den del kostnaden överstiger 100 000 kronor. Bidraget för ombyggnaden får dock uppgå till högst 80 % av det bidragsunderlag som skulle ha beräknats för motsvarande nybyggnad av det ombyggda läget. Stockholmsområdet uppgår investeringsbidraget till 25 % av bidragsunderlaget för räntebidrag, dock högst 150 000 kronor per lägenhet. *Reducerat belopp*: I Stockholmsområdet uppgår bidraget till 10 % av räntebidragsunderlaget dock högst 60 000 kronor per lägenhet.

Föreslagna ändringar föreslås träda i kraft den 1 juli 2004.

Gatu- och fastighetskontorets synpunkter

Finansdepartementets förslag innebär en begränsad utvidgning av investeringsstimulansen för byggande av mindre hyresbostäder och studentbostäder.

GFN yttrade sig 2004-01-27 över Boverkets rapport Bättre koll på underhåll genom att överlämna och återropa GFK:s tjänsteutlåtande 2004-01-07. I yttrandet anfördes sammanfattningsvis följande.

I sin rapport kartlägger Boverket underhållsbehovet i bostadsbeståndet, anger orsaker till eftersatt underhåll och föreslår åtgärder för att varaktigt minska risken för eftersatt underhåll. Rapporten har en särskild betoning på flerbostadshusen och miljonprogrammets bostäder.

Boverket lämnar förslag på bl a flera statliga stödinsatser för ombyggnad och underhåll.

Gatu- och fastighetskontoret har svårt att bedöma Boverkets förslag om olika nya generellt utformade statliga ekonomiska underhålls/ombyggnads-stimulanser. Risken finns ju att sådana utbyggda stimulanser till befintlig bebyggelse kommer att finansieras genom minskningar av annat statligt bostadsstöd, t ex till nybyggnad. Och till nybyggnad finns enligt vår mening tvärtom behov av ökat statligt stöd.

Vi är sålunda starkt oroliga för funktionssätten hos de under senare tid införda *statliga investeringsstöden till bostadsbyggandet*. Bl a kvarstår, efter riksdagens beslut 2003-06-04 om den senaste investeringsstimulansen, risken för att investeringsstöden på grund av bruksvärdessystemets funktion blir kontraproduktiva, d v s leder till färre nya hyreslägenheter i stället för fler.

Gatu- och fastighetskontoret rekommenderar att staden ånyo – snarast – uppmärksammar statsmakterna på bristerna i de statliga bostadsstödsystemen. Ett sätt att begränsa problemet med stödets kontraproduktiva funktion – antagligen det minst långsamma – är att stödsystemet görs mer generöst så att fler husbyggare kan få bidrag. Mer statliga pengar helt enkelt!

Frågan är om det samtidigt finns statligt ekonomiskt utrymme att även generellt stimulera underhåll/ombyggnad av befintliga bostäder. Om så inte är fallet är det kanske en lämpligare väg att pröva om fastighetsägarnas finansiering av merparten av sitt underhåll kan ske via hyressystemet.

Om det visar sig råda brist på statliga medel till bostadssektorn ser nog gatu- och fastighetskontoret hellre att de begränsade medlen satsas på framförallt nyproduktion och därutöver vissa standardförbättringar i det befintliga beståndet, än på generella ombyggnads- och underhållsåtgärder i det befintliga beståndet.

Gatu- och fastighetskontoret ser t ex positivt på att det införs ett lämpligt utformat statligt hissbidrag. Vi ser också gärna att förutsättningarna för källsorteringen förbättras bl a genom införande av lämpligt statligt stöd till fastighetsägare som uppför källsorteringsanläggningar på kvartersmark.

Det finns alltså betydligt större behov av utökade statliga satsningar för att få fram fler bostäder än vad som nu föreslås i finansdepartementets PM.

Departementets förslag får ändå – med nedanstående reservation - ses som ett steg i rätt riktning; redan i yttrandet för ett år sedan över finansdepartementets promemoria Fi2002/4722 Investeringsstöd till visst bostadsbyggande, framhöll GFK bl a följande.

Vi befarar således att om de totala ekonomiska ramarna för de statliga stöden inte blir tillräckligt omfattande, finns risk för att stöden blir kontraproduktiva, d v s leder till färre nya hyreslägenheter i stället för fler.

Av samma skäl synes nödvändigt att investeringsbidrag/stöd också medges till ombyggnadsprojekt i syfte att tillskapa nya bostäder. Annars kan ombyggnader som resulterar i nya bostäder, t ex vindsinredningar, omvandling av lokaler mm, förhindras.

En varningssignal beträffande investeringsstimulansen till ombyggnad av lokaler bör dock lämnas. Risk finns att den kan leda till att visst lokalt näringsliv försvinner och lokalerna i stället omvandlas till för fastighetsägaren mer lönsamma bostäder. Detta kan - beroende på stimulansens utformning och generositet - medföra en utarmning av lokal service, bostadsnära butiker etc.

Stadsbyggnadskontorets synpunkter

Stadsbyggnadskontoret har även fått tillfälle att yttra sig i frågan. Kontoret hade inte några specifika synpunkter i ärendet utan hänvisade till länsstyrelsen i Stockholms län avseende tolkning av föreslagna förändringar i regelverket.

Stadsledningskontorets synpunkter

Stadsledningskontoret ställer sig positiv till förslaget som innebär att staten utvidgar vilka projekt som kan vara aktuella för att erhålla statliga stimulansmedel. Efterfrågan av bostäder i Stockholm är stark och insatser som syftar till att komma tillrätta med bostadssituationen är ett steg i rätt riktning. Eftersom de nuvarande reglerna för investeringsbidrag och investeringsstimulans är relativt nya går det inte att i dagsläget bedöma effekterna av dessa.

Länsstyrelsen i Stockholms län bedömer att förslag till förändring av regelverket kommer att få störst effekt när det gäller projekt som avser ombyggnad från lokaler till bostäder. Enligt länsstyrelsen i Stockholms län har 2 313 bostäder i Stockholm (exklusive egna hem) erhållit räntebidrag under 2003, varav 149 lägenheter (6 %) även har fått investeringsbidrag enligt det gamla systemet. Inga lägenheter har hittills blivit beviljade statligt stöd enligt det nya systemet.

I promemorian konstateras att föreslagna förändring i stödförordningen troligen endast ger marginella effekter på bostadsbyggandet. Nuvarande regelverk är komplicerat. Möjligen är det nödvändigt av rättsliga skäl. Detta har dock medfört att det är svårt för fastighetsägare att förutsäga storleken på bidraget vid projektering. Små företag har inte heller den administration som krävs för att kunna uppfylla de krav som ställs vid ansökan om bidrag till länsstyrelsen. Förslag till förändring av stödet har tyvärr inte har lett till en förenkling.

Stadsledningskontoret anser att stöd skall utformas så enkelt och obyråkratiskt som möjligt om det skall ge verklig effekt på bostadsproduktionen. Stadsledningskontoret anser vidare att det borde vara möjligt att investeringsbidraget beräknas utifrån ett schablonbelopp på samma sätt som räntebidraget. De begränsningar som är nödvändiga av rättsliga skäl bör inte byggas in vid beräkning av stödet utan skulle kunna hanteras på ett annat sätt.

Enkelhet och förutsägbarhet är nödvändiga förutsättningar om investeringsstödet skall öka bostadsbyggandet.

Av tradition är bostadsproduktionen uppbyggd med inflation som en nödvändig förutsättning. Kapitalkostnaderna hade begränsad betydelse eftersom inflationen på bara några år reducerade den reella kostnaden. Det var därför mer regel än undantag att ett nybyggt bostadsprojekt de första åren klarade att bära sina egna drift- och kapitalkostnader. Därtill hade staten generösa räntesubventioner.

Sedan flera år är dock situationen helt annorlunda. Ett projekt som inte ger ett positivt resultat redan det första året innebär förluster även under en lång följd av år om inte mycket drastiska avskrivningstider tillämpas. Det är uppenbart att byggnadsindustrin inte förmått att anpassa sig till en ny situation. Allmän tröghet och frånvaron av verklig konkurrens har därför bidragit till att bostadsproduktionen stagnerat. I många fall är det inte möjligt att bygga till sådana kostnader att det finns efterfrågan till det pris bostaden erbjuds. Det gäller såväl bostadsrätter som hyresrätter, men i synnerhet de senare.

Olika former av stöd till nya bostäder riskerar därför bara att förstärka – eller i varje fall konservera – bristen på effektivitet i bostadsproduktionen. Samhället ställs därför inför det nödvändiga tvånget att välja mellan att å ena sidan bekämpa bristen på konkurrens och produktivitetsutveckling inom byggbranschen och å andra sidan att ge nödvändiga bidrag för att åstadkomma nya bostäder som det finns efterfrågan på. Stadsledningskontoret anser att man trots allt bör prioritera bostadsbyggandet.

I stora delar av Stockholm med omnejd är det idag omöjligt att med nuvarande produktionskostnader, bygga hyresrätter till en hyra som motsvarar marknadshyra, d.v.s. nyproduktionshyran ligger klart över vad någon bostadsökande är beredd att betala trots den allmänna bostadsbristen. Det är därför viktigt att investeringsstödet ges en enkel och förutsägbar utformning. EU:s konkurrensregler försvårar naturligtvis en sådan utformning, men det är ytterligt angeläget att alla upptänkliga möjligheter till förenklningar prövas. Här skulle man kunna göra väldigt mycket mer. Många byggherrar avstår idag från att ens räkna med möjligheten till investeringsbidrag, varvid många bostadsprojekt blir för dyra och därför aldrig kommer till stånd. Begränsningen av stödet till små lägenheter är mindre lyckat eftersom det inte leder till långsiktig jämvikt på bostadsmarkanden. Det är viktigt att det finns alternativ, det bör finnas samma valmöjligheter på hyresrättsmarknaden som på bostadsrättsmarknaden. Bostadsmarknaden ändras hela tiden utifrån befolkningsstruktur, inkomstutveckling och preferenser. Det krävs incitament för en långsiktig förvaltning av bostäder.

När det gäller så gäller det särskilda förslaget kan noteras att genom ombygganden av lokaler till bostäder tillkom under 2003 1 052 nya bostäder.. Av dessa var 365 lgh omvandling av kontor. Vindsombyggnader gav 95 nya lägenheter. Det är dock osäkert om det är realistiskt att tänka sig att några nya hyresrätter kan tillskapas härigenom. Risken för missbruk torde, med de regler som utredningen föreslagit vara begränsad. Utformningen bör dock ges en sådan utformning att det inte blir lönsamt för fastighetsägare att omvandla t ex daghem till bostäder i områden som har en stark efterfrågan på förskoleplatser.

Koncernledningen för Stockholms Stadshus AB:s tjänsteutlåtande, daterat den 10 februari 2004, har i huvudsak följande lydelse.

Koncernledningen tillstyrker, efter avstämning med bostadsbolagen, promemorians förslag till utvidgning av investeringsstimulansen för mindre hyresbostäder och studentlägenheter eftersom det förbättrar möjligheterna till ett ökat bostadsbyggande.

Stockholms Stadshus AB avlämnade ett remissvar 2003-01-28 avseende det förslag som sedan utmynnade i riksdagens beslut om regler för det nu gällande investeringsbidraget. I remissvaret anfördes bland annat att all nyproduktion av hyresrätter inklusive studentbostäder skulle få samma stöd/bidrag. Ett enklare och mer transparent system för bidragsgivning skulle underlätta mer för intresserade byggare och därmed ytterligare förbättra förutsättningarna för ett ökat bostadsbyggande.

Finansdepartementet

Bostadsenheten

Investeringsstimulans till ombyggnad av vissa utrymmen till bostadslägenheter

Promemoria utarbetad inom Finansdepartementet.

1. Promemorians huvudsakliga innehåll

I denna promemoria föreslås att investeringsstimulansen för byggande av mindre hyresbostäder och studentbostäder skall utvidgas i begränsad omfattning. Förslaget innebär att ombyggnad av vindsutrymmen och lokaler i hus som huvudsakligen innefattar bostäder ska kunna omfattas av investeringsstimulansen.

I de fall ombyggnaden resulterar i nytillskott av vanliga hyreslägenheter ska fastighetsägaren eller tomträtthavaren även kunna beviljas reducerat investeringsbidrag.

Samma villkor skall ställas på sådan ombyggnad som för övriga projekt för vilka investeringsstimulans och investeringsbidrag medges.

De föreslagna ändringarna bör träda i kraft tidigast den 1 juli 2004 och gälla för projekt som påbörjas från och med den 1 februari 2004.

De föreslagna ändringarna bör anmälas till EG-kommissionen.

Innehållsförteckning

Sida

1. Promemorians huvudsakliga innehåll	8
2. Bakgrund	10
3. Viss utvidgning av investeringsstimulansen och investeringsbidraget	10
4. Ekonomiska konsekvenser	12
4.1 Statsfinansiella effekter	12
4.2 Myndigheter	14
5. EG-kommissionen	14
6. Ikraftträdande	14

2. Bakgrund

Under 2003 infördes efter riksdagens beslut en ny investeringsstimulans riktad till anordnande av mindre hyresbostäder och studentlägenheter (prop. 2002/03:98, bet. 2002/03:BoU9, rskr. 2002/03:215). Stimulansen är riktad till fastighetsägare eller tomträtthavare för anordnande av bostäder som upplåts med hyresrätt i tillväxtområden med bostadsbrist. Med anordnande avses nybyggnad samt ombyggnad av byggnad som tidigare till övervägande del använts för andra ändamål än bostäder. Stimulansen kan även lämnas för anordnande av studentbostäder på eller i anslutning till orter där det finns universitet eller högskola. Bostädernas uthyrningsbara lägenhetsarea får inte överstiga 70 kvadratmeter och huvudregeln är att bostäderna skall vara avsedda för permanent bruk och självständigt boende som är garanterat genom hyresavtal av normalt slag.

Riksdagsbeslutet innebär att även det befintliga investeringsbidraget för byggande av bostäder som upplåts med hyresrätt i områden med bostadsbrist utvidgas till att också gälla ombyggnader till bostäder av byggnad som tidigare till övervägande del använts för andra ändamål än bostäder.

Regeringen har föreskrivit ett antal förutsättningar för att investeringsstimulans och investeringsbidrag skall lämnas. Bland annat skall projektet till sin karaktär vara ägnat att säkerställa att boendekostnaderna är rimliga samt bidra till ett långsiktigt hållbart byggande (6 § förordningen [2003:506] om investeringsstimulans för byggande av mindre hyresbostäder och studentbostäder samt 4 § förordningen [2001:531] om statligt investeringsbidrag för byggande av bostäder som upplåts med hyresrätt i områden med bostadsbrist). Stimulansens storlek motsvarar skillnaden mellan den icke avdragsgilla ingående mervärdesskatt som fastighetsägaren betalat till en entreprenör eller till en tillhandahållare av varor och tjänster och den mervärdesskatt som skulle ha betalats om mervärdesskattesatsen i stället varit 6 procent. Investeringsstimulans lämnas även med ett belopp som motsvarar skillnaden mellan den mervärdesskatt som fastighetsägaren betalat till staten på grund av uttagsbeskattning som avses i 2 kap. 7 eller 8 § och 7 kap. 5 § mervärdesskattelagen (1994:200) och den mervärdesskatt som skulle ha betalats om mervärdesskattesatsen i stället varit 6 procent. Investeringsstimulans får uppgå till högst 1 500 kronor per kvadratmeter uppvärmd bruksarea ovan mark för bostäder enligt 10 § förordningen (1992:986) om statlig bostadsbyggnadssubvention. I Göteborgs- och Malmöregionerna får stimulansen uppgå till högst 2 000 kronor per kvadratmeter och i Stockholmsregionen till högst 2 500 kronor per kvadratmeter. Investeringsstimulans kan dock uppgå till högst 90 000 kronor per lägenhet. I Göteborgs- och Malmöregionerna kan stimulansen uppgå till högst 120 000 kronor per lägenhet och i Stockholmsregionen till högst 150 000 kronor per lägenhet (se § 7).

Den promemoria som föregick propositionen (Investeringsstöd till visst bostadsbyggande, Dnr Fi2002/4722, 2002-12-18) fokuserade enbart på nyproduktion av bostäder. I den remissrunda som sedan följde pekade flera instanser, främst Boverket och en del länsstyrelser, på behovet av att kunna stödja ombyggnad av fastigheter som helt eller huvudsakligen används till andra ändamål än bostäder. Nedlagda sjukhus, fabriker, etc. var sådant som avsågs. Frågan om vindar och enstaka lokaler i byggnader som enbart eller huvudsakligen omfattar hyresbostäder kom därför inte att omfattas av den nya investeringsstimulansen eller det befintliga investeringsbidraget.

3. Viss utvidgning av investeringsstimulansen och investeringsbidraget

Förslagen i promemorian: Investeringsstimulansen för byggande av mindre hyresbostäder och studentbostäder utvidgas i begränsad omfattning. Förslaget innebär att ombyggnad av vindutrymmen och lokaler i hus som huvudsakligen innefattar bostäder skall kunna omfattas av investeringsstimulansen.

I de fall ombyggnaden resulterar i nytillskott av vanliga hyreslägenheter skall fastighetsägaren eller tomträtthavaren även kunna beviljas reducerat investeringsbidrag.

Samma villkor bör ställas på sådan ombyggnad som för övriga projekt för vilka investeringsstimulans och investeringsbidrag medges.

Skälen för promemorians förslag: Under den tid som gått sedan ikraftträdandet av de nya bestämmelserna har det uppmärksammats ett antal projekt som enbart eller delvis innefattar ombyggnad av främst vindar¹ till bostäder, i första hand studentlägenheter. Det har också påpekats att motsvarande även gäller ombyggnader av enstaka lokaler² i vad som helt eller huvudsakligen utgör bostadshus. Dessa projekt omfattas inte av bestämmelserna om investeringsbidraget eller investeringsstimulansen enligt deras nuvarande utformning, vilket sannolikt inneburit att sådana ombyggnader inte har kommit i gång.

Mot bakgrund av den bristsituation som i dag finns i många tillväxtregioner, inte minst när det gäller studentbostäder, är det angeläget att denna begränsning i regelverken tas bort. Varje ny bostad innebär ett viktigt tillskott i regioner med bostadsbrist. I denna promemoria föreslås därför att även ombyggnad av vindutrymmen och lokaler i hus som huvudsakligen innefattar bostäder bör omfattas av investeringsstimulansen. I den del som sådant ombyggande resulterar i vanliga hyresbostäder bör fastighetsägaren eller tomträttshavaren, i likhet med vad som i övrigt gäller vid byggande av mindre hyresbostäder, även kunna beviljas reducerat investeringsbidrag (40 procent av fullt investeringsbidrag). Samma villkor skall dock ställas på sådan ombyggnad som för övriga projekt för vilka investeringsstimulans och investeringsbidrag kan medges.

Syftet med förslaget är att öka utbudet av bostäder till rimliga kostnader som skall vara tillgängliga för studenter samt hushåll med vanliga inkomster. I vissa fall kan de åtgärder som behöver göras för att ställa om en lokal till en bostad vara tämligen små och billiga. Detta kan vara fallet om en lokal tidigare varit bostad eller om den redan tidigare inretts med köks- och hygienutrymmen. Ett alltför generöst system skulle innebära att ägare till fastigheter med sådana lokaler skulle kunna få ett sammanlagt stöd som överstiger omställningskostnaderna, vilket också skulle innebära att de gynnades kraftigt jämfört med den fastighetsägare som investerar i nyproduktion av bostäder.

Ett motsatt problem skulle uppstå om statens stöd resulterade i skapandet av lyxbostäder som därefter skulle kunna hyras billigt av fastighetsägaren själv eller av denne anställda eller i övrigt närstående personer. Om de föreslagna åtgärderna skulle innebära att stöd gavs till omställningar av det ena eller det andra slaget skulle detta inte ligga i linje med den grundläggande målsättningen med såväl investeringsbidraget som investeringsstimulansen. I den mån sådana omställningar görs bör de genomföras utan ytterligare statliga stimulanser.

Det föreslagna systemet innebär dock att risken för att sådana lyxbetonade satsningar skall ske bedöms vara begränsade. Enkla och förhållandevis billiga omställningar kommer inte kunna få statligt stöd på grund av de begränsningar som finns i räntebidragssystemet. Det statliga räntebidraget baseras på bidragsunderlaget. Vid nyproduktion utgörs bidragsunderlaget av en schablon som i dagsläget understiger de faktiska nyproduktionskostnaderna. För ombyggnad skall bidragsunderlaget motsvara 90 procent av skälig, faktisk kostnad för ombyggnaden, till den del kostnaden överstiger 100 000 kronor (SFS 1992:986, § 11). Vid bedömningen av den skäliga, faktiska ombyggnadskostnaden räknas sådana kostnader bort som är att betrakta som underhåll eller renovering³. De faktiska ombyggnadskostnaderna måste således överstiga 100 000 kronor

¹ Vind definieras som utrymme i byggnad begränsat mot det fria huvudsakligen av yttertak och begränsat nedåt av det översta bjälklaget.

² Lokal eller lokalenhet är nyttjandeenhet som omfattar lokalutrymmen, som är ett utrymme inrättat för annat ändamål än boende och som inte är avsett för allmän kommunikation eller byggnadens drift.

Källa: TNC 95, Plan och byggtermer 1994, Tekniska Nomenklaturcentralen, tryck: Gotab, Stockholm 1994. ISBN 91-7196-095-3, ISSN 0081-573X

³ Vissa underhålls- och reparationsåtgärder är dock räntebidragsberättigade, t.ex. utbyte eller förbättring av husets elanläggning, distributionssystem för värme, vatten- och avloppssystem, ventilationssystem och hissanläggning. Exempel på åtgärder som inte är räntebidragsberättigade är utbyte av fasadskikt, takbeläggning, fönster och balkonger, toaletter, badkar, underhåll eller utbyte av apparater, reglerdon o.dyl. som är knutna till försörjningssystemen, t.ex. köksfläktar,

för att räntebidrag skall kunna erhållas, vilket är förutsättningen för att kunna få statligt investeringsbidrag eller investeringsstimulans. Bidraget för ombyggnaden får dock uppgå till högst 80 procent av det bidragsunderlag som skulle ha beräknats för motsvarande nybyggnad av det ombyggda huset. När det gäller investeringsbidraget skall detta – beroende på region – utgå med mellan 15 och 25 procent av bidragsunderlaget för räntebidraget (SFS 2001:531, § 7), vilket innebär att inte heller det kan överstiga de nedlagda ombyggnadskostnaderna. Investeringsstimulansen skall i sin tur beräknas på de i projektet nedlagda kostnaderna för mervärdes- och uttagsskatt (SFS 2003:506, § 7), som i sin tur utgör en begränsad del av de totala ombyggnadskostnaderna.

När det gäller risken att de statliga stöden skulle främja någon form av lyxrenoveringar för bostäder som skall hyras ut till fastighetsägaren själv eller någon denne närstående person innebär kravet att hyran skall hålla sig till angivna riktvärden att en sådan bostad även skulle subventioneras av fastighetsägaren. Kravet att bostäder som får statligt investeringsstöd i någon form skall förmedlas i samarbete med kommunen innebär att fastighetsägaren inte själv utan vidare kan disponera de färdigställda bostäderna. Det kan antas att lyxrenoverade bostäder till förhållandevis låg hyra skulle vara eftertraktade och intressanta för kommunen att förmedla. Sannolikheten för att ett sådant försök att utnyttja de statliga stöden skall visa sig bli en felspekulation bör således vara stor och därmed avskräckande.

4. Ekonomiska konsekvenser

4.1 Statsfinansiella effekter

Bedömningarna i promemorian: De statsfinansiella effekterna beror på storleksordningen av det ombyggande som blir följden av de föreslagna förändringarna. En rimlig bedömning är att inkomstbortfallet, utan hänsyn taget till eventuella positiva effekter, uppgår till 5-8 miljoner kronor per år och totalt ca 20 miljoner kronor för hela treårsperioden 2004-2006. Budgetbelastningen sker dock med viss eftersläpning och bedöms fördelas över perioden 2005-2008.

Tillskottet av bostadslägenheter under perioden 1999-2002 genom ombyggnad av lokaler respektive inredning av vindar uppgick, enligt SCB:s statistik, till 11 918 lägenheter genom ombyggnad av lokaler och 1 032 lägenheter genom inredning av vindar. Av dessa fick dock endast knappt 9 500 lokaler respektive 489 vindar statligt stöd. I dessa siffror ingår dock även projekt som redan med dagens regler skulle vara berättigade till investeringsstimulans, dvs. ombyggnad av byggnader som helt eller huvudsakligen inrymmer andra utrymmen än bostäder.

I SCB:s statistik görs dock ingen åtskillnad mellan lokaler och vindar som finns i sådana hus och lokaler och vindar som finns i byggnader som helt eller huvudsakligen inrymmer bostäder. För att inte underskatta belastningen på statsbudgeten av de förslag som läggs i denna promemoria antas därför att samtliga ombyggnader skulle utgöras av sådana som omfattas av promemorians förslag och därmed innebära en nettobelastning på statsbudgeten jämfört med nuvarande regelverk (vilket sannolikt innebär en kraftig överskattning). Det faktiska utfallet kommer givetvis att bero på hur stor omfattning denna typ av ombyggnad kommer att få som ett resultat av att investeringsstimulansen utvidgas. Det bör noteras att belastningen på statsbudgeten sker med eftersläpning. För enkelhetens skull antas en genomsnittlig eftersläpning på ett år, dvs. att utbetalning på fastighetsägarens skattekonto sker ett år efter påbörjandet. En del byggstarter i slutet av 2006 kommer dock sannolikt att innebära kreditering av skattekontot under 2008. Budgetbelastningen bör således ske med en viss eftersläpning och fördelas över perioden 2005-2008. Vidare bör noteras att produktionskostnaden är så hög att maximal investeringsstimulans (motsvarande den nivå som gäller för Göteborgs- respektive Malmöregionerna) utgår samt att den stödberättigade arean i genomsnitt uppgår till 55 kvadratmeter för de bostäder som tillkommit genom ombyggnad av lokaler och inredning av vindar (vilket är något mer än genomsnittet för motsvarande ombyggnader under 2002).

värmeväxlare, värme pannor, termostatventiler och tappkranar (Boverkets författningssamling, BFS 1995:55, BFS 18).

Storleken på investeringsstimulansen bestäms dock av kostnaden för omställningen till bostad. Denna varierar dock beroende på lokalens nuvarande användning och befintliga installationer.

En fråga som kan ställas är om det kan finnas risk för överinvesteringar, dvs. att ombyggnaden görs dyrare i syfte att få så högt stöd som möjligt. När det gäller investeringsstimulansen bedöms det inte finnas anledning att befara något sådant då merparten av kostnaden kommer att belasta fastighetsägaren. När det gäller investeringsbidraget så är detta i princip oberoende av produktionskostnaden, varför en onödigt dyr investering i princip inte leder till ökat bidrag. Det reducerade investeringsbidrag som kan erhållas för en lägenhet i kombination med investeringsstimulansen är maximerat till 6 procent av bidragsunderlaget, dock högst 36 000 kronor. I Göteborgs- och Malmöregionerna får i dessa fall bidragsandelen höjas med upp till 2 procentenheter, dock högst till 48 000 kronor per lägenhet. I Stockholmsregionen får bidragsandelen höjas med upp till 4 procentenheter, dock högst till 60 000 kronor per lägenhet (förordningen [2001:531] om statligt investeringsbidrag för byggande av bostäder som upplåts med hyresrätt i områden med bostadsbrist).

Den samlade belastningen på statsbudgeten beror på hur stor omfattning ombyggnaden av lokaler och vindsutrymmen till bostäder får till följd av de i denna promemoria föreslagna förändringarna. Om det skulle uppgå till 3 000 lägenheter per år blir kostnaden 6 miljoner kronor. En årsproduktion på 4 000 lägenheter innebär en kostnad på 8 miljoner kronor. I ett optimistiskt scenario skulle antalet ombyggnadsfall kunna uppgå till 4 000 lägenheter 2004 för att därefter öka med 1 000 lägenheter per år under 2005 och 2006. Den årliga belastningen ökar då från 8 till 12 miljoner kronor mellan 2005 och 2007. Den sammanlagda belastningen skulle i detta fall uppgå till 30 miljoner kronor. Detta bör jämföras med de bedömningar som gjordes i samband med att regeringen föreslog införandet av den nya investeringsstimulansen.

Ovanstående beräkning bygger på samtliga ombyggnader som skett under de senaste åren. En stor del av dessa har dock skett utan statligt stöd, t.ex. för att kostnaderna inte varit tillräckligt höga för att s.k. räntebidrag skall kunna utgå. Räntebidrag har också varit en förutsättning för att investeringsbidrag till anordnande av studentbostäder skall kunna erhållas. Av den årliga ombyggnaden av lokaler och vindar till bostäder har ungefär en tredjedel skett utan statligt stöd. Med motsvarande antagande som i det ursprungliga räkneexemplet skulle totalkostnaden reduceras med en tredjedel. I den mån som de anordnade bostäderna blir studentlägenheter kan antas att dessa är betydligt mindre till ytan, vilket också bidrar till att reducera belastningen på statsbudgeten.

Beräkningarna i propositionen Åtgärder för att främja byggande av mindre hyresbostäder och studentbostäder (prop. 2002/03:98) grundade sig på Boverkets då aktuella prognos baserad på dåvarande stödssystem. I denna bedömdes att ca 95 000 bostäder kommer att byggas under perioden 2003–2006. Regeringens målsättning att 120 000 lägenheter skall påbörjas under perioden förutsätter således att åtgärder vidtas så att det byggs ytterligare ca 25 000 lägenheter.

Beräkningarna av den offentlig-finansiella kostnaden för den föreslagna stimulansen utgick från att andra kompletterande åtgärder kommer att vidtas så att regeringens målsättning för bostadsbyggandet uppnås. Vidare antogs att 75 procent av de hyresbostäder som tillkommer uppfyller kriterierna för det nya stödet.

Vid ett antagande om fullt kapacitetsutnyttjande sker ett ökat byggande av hyreslägenheter och studentbostäder på bekostnad av andra byggprojekt. Dessa förutsättningar ger vad som är att betrakta som den maximala offentlig-finansiella kostnaden för den nya investeringsstimulansen. Den motsvaras av ett totalt skattebortfall på 4,3 miljarder kronor. I den mån åtgärden medför att ledig kapacitet i byggbranschen tas i anspråk reduceras den offentlig-finansiella kostnaden för den nya stimulansen. Om regeringens målsättning för bostadsbyggandet under perioden skulle uppnås genom att enbart lediga resurser tas i anspråk för det byggande som ligger utöver Boverkets prognos skulle det totala intäktsbortfallet i stället stanna vid 1,7 miljarder kronor.

De positiva effekterna på statsbudgeten bedömdes dock som osäkra och inkluderades därför inte i regeringens samlade bedömning av åtgärdens statsfinansiella konsekvenser. Den totala nettobelastningen på statsbudgeten förutsattes därför uppgå till 4,3 miljarder kronor.

I propositionen bedömdes det som sannolikt att många fastighetsägare kommer att försöka komplettera krediteringen av skattekontot med investeringsbidrag. Detta talade enligt

propositionen för att antalet påbörjade byggprojekt kunde komma att öka snabbt varför en relativt stor andel av byggprojekten kunde förväntas komma till stånd under första halvan av perioden 2003–2006.

Utfallet hittills för 2003 tyder dock på att bostadsbyggandet ännu inte tagit fart och prognoserna för helåret 2003 tyder på att endast ca 20 000 bostäder kommer att påbörjas. Under 2002 tillkom 3 900 lägenheter genom ombyggnad av lokaler till bostäder. Det finns inget som tyder på att den förändring i stödförordningarna som nu föreslås skulle medföra annat än ett begränsat, om än välkommet, tillskott till bostadsstocken. Jämfört med om förslaget inte genomförs bedöms statsbudgeteffekterna vara små. Jämfört med bedömningarna i propositionen är däremot belastningen på statsbudgeten i stort obefintliga.

4.2 Myndigheter

Bedömningarna i promemorian: Hanteringen av de föreslagna åtgärderna bedöms rymmas inom länsstyrelsernas, Boverkets respektive Skatteverket befintliga resurser.

Förslagen har direkta konsekvenser för länsstyrelserna, Boverket och Skatteverket. Effekterna bedöms dock vara begränsade och rymmas inom befintliga ramar. Ytterligare resurser till dessa myndigheter med anledning av de föreslagna förändringarna föreslås således inte.

5. EG-kommissionen

Bedömningarna i promemorian: De föreslagna ändringarna bör anmälas till EG-kommissionen.

Enligt EG-fördragets artikel 87.1 är statligt stöd som snedvrider eller hota snedvrider konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion oförenligt med den gemensamma marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan länderna. Enligt artikel 88 i EG-fördraget har kommissionen i uppdrag att kontrollera statligt stöd. Kommissionen skall underrättas om alla planer på att vidta stödåtgärder innan de införs, så den kan yttra sig om stödets tillämplighet. Införandet av en investeringsstimulans anmälades till EG-kommissionen och godkändes också av kommissionen i ett beslut den 26 juni 2003 i enlighet med artikel 87.3 c i EG-fördraget. Även ändringar i stöd skall anmälas till kommissionen. De föreslagna åtgärderna bör därför anmälas till kommissionen.

6. Ikraftträdande

Bedömningarna i promemorian: De föreslagna ändringarna bör träda i kraft tidigast den 1 juli 2004 och gälla för projekt som påbörjas från och med den 1 februari 2004.

De föreslagna ändringarna bör träda i kraft tidigast den 1 juli 2004 och gälla för allt relevant byggande (ombyggnad) som påbörjats från det att förslaget blivit känt. För enkelhetens skull bör förslagen avse byggande som påbörjas från och med den 1 februari 2004.