

Cirkulärnr: 10:66
Diariernr: 10/5508
Handläggare: Per Henningsson
Avdelning: Avdelningen för juridik
Datum: 2010-11-03
Mottagare: Kommunstyrelsen
Kommundirektör
Kommunjurist
Ekonomichef
Bostadsbolag
Ansvar för bostadsförsörjning
Rubrik: Ny lag om kommunala bostadsaktiebolag m.m.
Bilagor: SFS 2010:879

CIRKULÄR 10:66

Kommunstyrelsen
Kommundirektör
Kommunjurist
Ekonomichef
Bostadsbolag
Ansvar för bostadsförsörjning

Ny lag om kommunala bostadsaktiebolag m.m.

Från och med den 1 januari 2011 införs en ny lag som innebär nya villkor för allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag. Samtidigt införs nya regler för hyressättningen (SFS 2010:879, SFS 2010:811, SFS 2010:810, prop. 2009/10:185, bet. 2009/10:CU24, rskr. 2009/10:374). Syftet med den nya lagen och förändringen av hyressättningsreglerna är att skapa likvärdiga förutsättningar för kommunala bostadsaktiebolag och privata hyresvärdar och därigenom ge förutsättningar för en bättre fungerande bostadshyresmarknad, ett större intresse för att investera i och förvalta hyresrätter och på sikt ett förbättrat utbud av hyresbostäder. Syftet är även att bringa den svenska lagstiftningen på området i överensstämmelse med EU-rättens konkurrensregler och då inte minst statsstödsreglerna.

Sveriges Kommuner och Landsting som förordat en modell baserad på EU-rättens undantag för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, har motsatt sig delar av lagstiftningen och även efterlyst lösningar för bolag på svaga bostadsmarknader.

Sammanfattning

Sammanfattningsvis innebär lagstiftningen följande förändringar

- Den nya lagen ersätter den tidigare lagen om allmännyttiga bostadsföretag, den s.k. allbolagen, från 2002.
- Den nya lagen omfattar bostadsföretag som drivs som aktiebolag av en eller flera kommuner och som i allmännyttigt syfte
 - a. huvudsakligen förvaltar fastigheter i vilka bostadslägenheter upplåts med hyresrätt,
 - b. främjar bostadsförsörjningen i den eller de kommuner som är ägare till bolaget, och
 - c. erbjuder hyresgästerna möjlighet till boendeinflytande och inflytande i bolaget.

- För de bolag som omfattas av lagen gäller följande. De tidigare kraven på att verksamheten ska drivas utan vinstsyfte och att hyran ska sättas med utgångspunkt från en långsiktig självkostnadsprincip faller bort. I stället ska verksamheten bedrivas enligt affärsmässiga principer. Det innebär ett avsteg från kommunallagens självkostnadsprincip och från förbudet mot att driva företag i vinstsyfte. Kravet på affärsmässighet innebär bl.a. att
 - a. kommunen ska ställa marknadsmässiga avkastningskrav på bolaget
 - b. kommunen normalt inte ska skjuta till medel för att täcka underskott i verksamheten
 - c. kommunen ska ta ut marknadsmässiga borgensavgifter och räntor på lån
 - d. kommunen kan bli skyldig att upphandla bostadsförsörjningsåtgärder som inte utförs i egen regi enligt LOU.
- Den nuvarande utdelningsbegränsningen i allbolagen ersätts av en begränsning av värdeöverföringar.
- De kommunala bostadsföretagen ska inte längre ha en hyresnormerande roll. I stället ska kollektivt förhandlade hyror - oavsett avtalsparter - vara normerande vid en prövning av en hyras skälighet.
- En skyddsregel som syftar till att dämpa effekten av kraftiga hyreshöjningar införs för fall där hyran tidigare varit för låg i förhållande till bruksvärdet.

Bakgrund

Upprinnelsen till de nu genomförda förändringarna är att Fastighetsägarna genom EPF, European Property Federation, anmälde svenska staten till EU-kommissionen för att de ansåg att kommunala bostadsbolag får sådana konkurrenssnedvridande stöd av kommunerna, att de gynnas på bekostnad av de privata bostadsföretagen. Statens svar blev ett uppdrag till en särskild utredare att se över allmännyttans villkor och förutsättningar (dir. 2005:116). Utredningen redovisade sitt uppdrag i betänkandet EU, allmännyttan och hyrorna (SOU 2008:38). Utredningens två förslag till reglering fick omfattande kritik från remissinstanserna.

Förbundet presenterade i sitt remissvar ett eget förslag till reglering (den s.k. SKL-modellen). Efter remissammanställningen följde en fortsatt beredning inom regeringskansliet vilken resulterade i Departementspromemorian Allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag – övervägande och förslag (Ds 2009:60). Förslaget i promemorian bygger i huvudsak på det förslag till lagstiftning som SABO och Hyresgästföreningen gemensamt arbetade fram och som Fastighetsägarna förklarade sig acceptera. Förbundet var kritiskt till förslaget i sitt remissvar på promemorian. De hyresrättsliga delarna bereddes inom justitiedepartementet och resulterade i en promemoria med förslag till ny skyddsregel i hyreslagen (dnr Ju2009/10489/L1).

Promemorian diskuterades vid ett remissmöte och lagförslaget utformades i stort sett i enlighet med promemorians förslag.

Vilka företag omfattas av den nya lagen (1 §)

Enligt allbolagen kan såväl kommunala som privata företag vara allmännyttiga bostadsföretag. Verksamheten kan bedrivas i aktiebolag, ekonomisk förening eller stiftelse. Den nya lagens regler omfattar däremot endast allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag. Definitionen av ett sådant bolag återfinns i 1 § där följande kriterier ställs upp.

Företaget ska vara ett aktiebolag som en kommun, eller flera kommuner gemensamt, direkt eller indirekt har det bestämmande inflytandet över och som i allmännyttigt syfte

1. i sin verksamhet huvudsakligen förvaltar fastigheter i vilka bostadslägenheter upplåts med hyresrätt,
2. främjar bostadsförsörjningen i den eller de kommuner som är ägare till bolaget, och
3. erbjuder hyresgästerna möjlighet till boendeinflytande och inflytande i bolaget.

Med bestämmande inflytande menas att kommunen eller flera kommuner gemensamt äger aktier med mer än hälften av rösterna i bolaget och också förfogar över så många röster. Det bestämmande inflytandet behöver inte utövas direkt, utan även inflytande som utövas indirekt vid koncernförhållande omfattas.

Att bolaget i allmännyttigt syfte främjar bostadsförsörjningen innebär att bolaget erbjuder bostäder till alla kommuninvånare och tillgodoser olika bostadsbehov som invånarna i kommunen har. I uppgiften ingår bl.a. att bygga hyresbostäder (prop. sid. 83).

Kravet på att bolaget huvudsakligen förvaltar hyresbostäder innebär inget hinder mot att även annan verksamhet bedrivs i bolaget så länge denna verksamhet inte inkräktar på den primära uppgiften. T.ex. kan bolaget förvalta en mindre andel lokaler. Hur stor andel den primära verksamheten måste utgöra för att huvudsaklighetskravet ska vara uppfyllt anges inte närmare i propositionen men regeringen menar att innebörden bör vara densamma som enligt allbolagen. I förarbetena till denna lag anges att det ska vara möjligt för ett kommunalt bostadsbolag att även ansvara för förvaltningen av ett kommunalt bestånd av lokaler utan att företagets status som allmännyttigt går förlorad. Även en jämförelse med hur begreppet huvudsakligen tolkas i annan lagstiftning kan ge viss ledning. Enligt vår uppfattning måste mer än 50 % av verksamheten och förmodligen ännu mer avse hyresbostäder för att kravet ska anses vara uppfyllt.

I propositionens författningskommentar anges att med boendeinflytande avses såväl inflytande över den egna lägenheten som gemensamt inflytande i frågor som berör flera hyresgäster tillsammans, t.ex. frågor om tryggheten i boendet. Det exempel på inflytande i bolaget som lyfts fram i författningskommentaren är att hyresgästerna ges möjlighet att nominera viss andel av ledamöterna i bolagets styrelse. Såvitt vi känner till är denna form av inflytande mycket ovanlig i helägda kommunala aktiebolag. Kommunallagens tvingande regler om att fullmäktige ska utse samtliga styrelseledamöter och kommunallagens regler om proportionellt valsätt kan tänkas vara en förklaring till att den beskrivna nomineringsprocessen inte används i någon större utsträckning. Något annat exempel på hur inflytande i bolaget kan utformas ges inte i förarbetena. Det blir således upp till de lokala parterna att hitta lämpliga former.

Att lagstiftaren valt att genom en legal definition peka ut vilka företag som omfattas av lagstiftningen innebär att de kommunala bostadsföretag som inte uppfyller lagstiftarens krav istället ska följa kommunallagens reglering, bl.a. förbudet mot att driva företag i vinstsyfte (prop. sid. 41). Enligt regeringen aktualiseras därmed statsstödsproblematiken (prop. sid. 42). Vi menar dock att denna problematik inte behöver vara allt för stor. Kommunallagens förbud mot att driva företag i vinstsyfte innebär inget hinder mot att verksamheten går med vinst så länge detta inte är det primära ändamålet. I vilken mån verksamheten får ge överkott avgörs istället av tillämpningen av självkostnadsprincipen. Eftersom självkostnadsprincipen inte anses gälla för kommunala bostadsföretags verksamhet, torde kommunallagens reglering således inte hindra att sådant företags verksamhet bedrivs så att vinst uppkommer.

Det allmännyttiga syftet

Det bakomliggande motivet till att ett kommunalt bolag bildas är att tillgodose ett allmännyttigt syfte. Att det finns ett allmänintresse i kommunens engagemang i en näringsverksamhet är även ett kommunalrättsligt krav. När det gäller bostadsbolag brukar det övergripande allmännyttiga syftet beskrivas så att bolaget ska främja bostadsförsörjningen inom kommunen.

Enligt den nya lagen ska bostadsbolagen bedriva sin verksamhet enligt affärsmässiga principer (2 §). Detta innebär enligt regeringen att bolagen ska vara vinstsyftande (propositionen sid. 46). SKL anmärkte i sitt remissvar på promemorian (Ds 2009:60) att det blir oklar vilket syfte – att främja bostadsförsörjningen eller att generera vinst som har företräde när de inte går att förena. I propositionen kommenterar regeringen detta på följande sätt.

Som regeringen har redogjort för ovan har de kommunala bostadsaktiebolagen inte tillkommit för att skapa vinster, utan för att tillgodose ett allmännyttigt ändamål. I den meningen är det allmännyttiga syftet överordnat andra aspekter. Samtidigt gäller att företagen verkar på en konkurrensutsatt marknad där stöd till företag kan bli konkur-

renssnedvridande. Även de allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolagen måste således agera affärsmässigt och åläggas normala avkastningskrav.

Uttalandet får enligt vår uppfattning förstås så att det allmännyttiga syftet är överordnat i den meningen att det alltid måste finnas ett allmänintresse för att kommunen ska få vara engagerad i förvaltningen av hyresbostäder. Detta innebär dock inte att kommunen får göra avkall på affärsmässigheten i andra fall än de som särskilt anges i nya lagens 2 § 2 st. (se nedan).

Affärsmässiga principer (2 §)

De kommunala bostadsbolag som omfattas av den nya lagen ska enligt 2 § bedriva verksamheten enligt *affärsmässiga principer*. Bestämmelsen utgör ett undantag från självkostnadsprincipen och förbudet mot att driva företag i vinstsyfte. Genom att inte använda det vedertagna begreppet *affärsmässig grund* har regeringen velat tydliggöra att det finns vissa skillnader mot annan affärsmässigt bedriven kommunal verksamhet. De skillnader som lyfts fram är bl.a. att prissättningen är underordnad särskild lagstiftning och att bostadsbolagen ska omfattas av en värdeöverföringsbegränsning. Innebörden av kravet på affärsmässighet beskrivs bl.a. på följande sätt i författningskommentaren sid. 84-86.

Verksamheten ska bedrivas på sådant sätt att marknadsmässiga avkastningskrav ställs på bolaget...

Allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag ska verka som normala, långsiktiga aktörer på bostads- och hyresmarknaderna. De kommunala bostadsaktiebolagen ska inte erhålla villkor som gynnar dem ekonomiskt i förhållande till privata konkurrenter, t.ex. kommunala garantier utan att marknadsmässig avgift tas ut eller avstående från marknadsmässiga avkastningskrav...

Begreppet affärsmässighet avser det övergripande förhållningssätt som ett icke subventionerat företag på en marknad intar för investeringar i sin dagliga drift och i relationen till andra aktörer. Det centrala perspektivet för ett affärsmässigt företag är företagets bästa. Det är viktigt att företaget har ett ordentligt underlag och dokumentation för att visa att det i sammanhanget inte förekommer någon form av otillåtet statsstöd och även varför en viss åtgärd anses affärsmässig. Det gäller för investeringar och åtgärder i den löpande driften. Relationerna mellan kommunen och dess bostadsföretag måste vara affärsmässiga och deras ekonomier hållas åtskilda...

En regel om begränsad värdeöverföring innebär inte att inslag av stöd uppkommer, eftersom bolagen åläggs normala avkastningskrav. Överskott som stannar kvar i bolaget ska i sin tur ge avkastning...

Kravet på affärsmässighet innebär sammanfattningsvis, att kommunerna ska ställa marknadsmässiga avkastningskrav på sina bostadsbolag, att kommunerna ska ta ut marknadsmässig avgift när de ingår borgensåtagande för sina bostadsbolag och att

kommunerna ska ta ut marknadsmässig ränta på lån till sina bostadsbolag. Även när det gäller tillskott av eget kapital till bostadsbolagen måste kommunerna agera utifrån affärsmässiga överväganden. Av propositionsuttalandena framgår även att det egna kapitalet ska generera marknadsmässig avkastning, att kommunen och bolagets ekonomier inte får blandas ihop och att *bolagets bästa* ska ligga till grund för bolagets beslut om såväl drift som investeringar.

Marknadsmässiga avkastningskrav

I författningskommentaren anges alltså att kommunen ska ställa marknadsmässiga avkastningskrav, vilket innebär att avkastningskravet på kommunens bostadsaktiebolag ska motsvara de avkastningskrav som andra långsiktiga ägare ställer på sina bostadsföretag.

Marknadsmässiga avkastningskrav måste relateras till verkliga värden och inte till bokförda värden. Avkastningskrav som ställs på det egna kapitalet ska relateras till justerat (verkligt) eget kapital och direktavkastningskrav ska relateras till verkligt värde på fastigheterna.

Direktavkastningskravet (bruttovinsten/marknadsvärdet på fastigheterna) torde vara det avkastningsmått som är mest transparent och kan därför vara ett lämpligt mått att använda. Det marknadsmässiga direktavkastningskravet på respektive ort är ofta känt och varierar med den förväntade framtida värdeförändringen på fastigheterna. Direktavkastningskravet är även oberoende av hur fastigheterna finansieras.

Generellt gäller att direktavkastningskraven är lägre på marknader där fastigheterna kan förväntas öka i värde och vice versa. Detta kan illustreras genom att studera ett börsnoterat fastighetsbolag som förvaltar sina fastigheter långsiktigt. Av deras årsredovisning för år 2009 framgår att direktavkastningen för Stockholms innerstad uppgår till 2,7 %, för Stockholms södra närförorter till 3,3 %, för Stockholms västra närförorter till 3,5 %, för Lidingö till 3,3 %, för Huddinge till 5,0 % och för Borlänge till 7,4 %.

Deras bruttovinst för hela beståndet uppgår till 112,8 mkr (hyresintäkter 205 mkr ./ driftskostnader 77 mkr, underhållskostnader 8 mkr, fastighetsskatt 5 mkr och tomrättsavgälder 2 mkr) varvid den genomsnittliga direktavkastningen blir 3,44 % satt i relation till marknadsvärdet för hela fastighetsbeståndet om 3 283 mkr (112,8/3 283).

De kommunala fastighetsbolagen har i många fall högre kostnader för underhåll än vad som återspeglas i de marknadsmässiga direktavkastningskraven. Därmed blir bruttovinsten lägre och direktavkastningen lägre. Det högre underhållet kan medföra att fastigheterna får ett högre värde och kompensera för den lägre bruttovinsten, varvid totalavkastningen kan bli densamma.

Det är den enskilda kommunen som genom en jämförelse med likartade aktörer måste ta ställning till vilket/vilka avkastningskrav som ska ställas på bostadsbolaget för att

leva upp till kravet på affärsmässighet. I propositionens allmänna del (sid. 45) påpekas dock särskilt att det vid en sådan jämförelse måste tas *hänsyn till den aktuella marknadssituationen, beståndets belägenhet, ålder och underhållsstatus liksom den risk man är beredd att ta.*

Vidare anføres, att *avkastningskrav, oberoende av ägare, alltid utgår från den lokala marknadssituationen och varje företags egna förutsättningar, att det för aktörer med ett långsiktigt perspektiv är det långsiktiga resultatet och inte den kortsiktiga lönsamheten som står i fokus samt att bedömningen av vad som är affärsmässigt beteende och rimliga avkastningskrav måste utgå från den enskilde aktörens situation.*

Slutligen påpekas även att *kommunala bostadsföretag omfattas av lokaliseringsprincipen, vilket innebär att företagens möjligheter att minska sina risker genom att sprida bostadsinvesteringen geografiskt är begränsade.*

På sid. 62 beskriver regeringen innebörden av ett affärsmässigt agerande på svaga marknader: *...Vad som är normala avkastningskrav bestäms av marknadssituationen, liksom av om det är en sedan tidigare etablerad långsiktig aktör eller ett företag som redan befinner sig på den lokala bostadsmarknaden. På en svag marknad är förutsättningarna att gå med överskott betydligt sämre än på en växande marknad med ökande efterfrågan. Detta innebär att en aktör som överväger att investera kräver högre avkastning på en svag marknad, där risken är större, än på en stark marknad. En aktör som sedan tidigare är etablerad på en svag marknad begränsas dock av de lokala marknadsförutsättningarna, tidigare gjorda investeringar och begränsade möjligheter att både köpa och sälja. Möjligheten att sälja för att investera på en annan marknad är ofta inget alternativ, inte ens för privata aktörer. Etablerade aktörer ställer andra avkastningskrav än presumtiva nytillträdande investerare (om sådana alls finns). Detta hindrar dock inte att kommunen som ägare ska ställa normala avkastningskrav på sitt företag. Kommunen ska utgå från de lokala förutsättningarna och agera på ett sätt som överensstämmer med andra affärsmässiga aktörer som befinner sig i en jämförbar situation.*

På sid. 46 framhåller regeringen att *dessa speciella karaktäristika inte får bli en ursäkt för att varje enskilt år – därmed även långsiktigt – ha avkastningskrav och en avkastningsnivå som uppenbart avviker från vad som är normalt för andra, likartade aktörer på den lokala marknaden.*

Sammantaget talar dessa förarbetsuttalanden för att kommunen skulle kunna ha lägre avkastningskrav än de privata konkurrenterna och att avkastningskraven för befintliga bolag på svaga marknader skulle kunna vara förhållandevis blygsamma.

Alltför lågt ställda avkastningskrav kan dock innebära ett otillåtet statsstöd (mer om detta nedan).

Marknadsmässiga borgensavgifter och lånevillkor

Kravet på affärsmässighet innebär att lånevillkoren för ett kommunalt bostadsaktiebolag inte får påverkas av att det är en kommun som äger bolaget. Kommunen måste därför ta ut marknadsmässiga borgensavgifter av bolaget. Lånar bolaget av kommunen måste räntan vara marknadsmässig. Om företaget kan låna till förmånligare villkor p.g.a. att det är kommunägt måste förmånen på något sätt tillfalla kommunen.

Vad som är en marknadsmässig borgensavgift eller ränta går inte att fastställa generellt. Kommunen måste göra en bedömning i det enskilda fallet och även vara beredd att ompröva sitt beslut om marknadsförutsättningarna ändras.

Kapitaltillskott

Vid vilka förhållanden kommunerna får skjuta till kapital till sina bostadsbolag behandlas inte i propositionen. På sid. 44 anges dock att de kommunala bostadsföretagen sedan lång tid varit tvungna att iaktta ett marknadsmässigt förhållningssätt eftersom kommunen inte förväntas skjuta till medel för att täcka underskott i verksamheten. Huruvida detta är en rättvisande beskrivning av verkligheten kan ifrågasättas. Med det nu införda lagkravet, att verksamheten ska bedrivas enligt affärsmässiga principer, råder det dock ingen tvekan om att kommunen måste göra marknadsmässiga bedömningar innan kapitaltillskott genomförs. Den fråga kommunen måste ställa sig är om en jämförbar privat investerare skulle gjort motsvarande tillskott till sitt bolag. Om svaret på frågan blir nej, är det planerade kapitaltillskottet EU-rättsligt att betrakta som statsstöd. Huruvida stödet är tillåtet eller inte behandlas under nästa rubrik.

Affärsmässighet och statsstöd

I fördraget om Europeiska Unionens funktionssätt – artikel 107-109 – finns den grundläggande EU-rättsliga regleringen för statligt stöd. Utgångspunkten för dessa regler är att alla former av stöd, typiskt sett, snedvrider konkurrensen. Dessutom förutsätts stöd i normalfallet påverka handeln mellan medlemsstaterna. Utrymmet för att lämna stöd är därför starkt begränsat. Endast i vissa få särpräglade undantagssituationer tillåts intresset att kunna ge stöd ta över.

Allt stöd till ett företag som lämnas med offentliga medel av staten, en kommun eller ett landsting kan rubriceras som statsstöd. I företagsbegreppet ingår även offentliga myndigheter och offentligt ägda bolag när de bedriver ekonomisk verksamhet. I stödbegreppet ingår utbetalning av kontanta medel, men också andra insatser av ekonomisk art som innebär en fördel för det enskilda företaget. Det betyder alltså att ett för lågt ställt avkastningskrav, ett borgensåtagande med en för lågt satt borgensavgift och ett kapitaltillskott som inte kan förväntas ge marknadsmässig avkastning faller inom ramen för vad som kan rubriceras som stöd. Skulle frågan om kommunen beviljat otillåtet statsstöd komma till rättslig prövning är det kommunen som har bevisbördan för att något stöd inte förekommit.

När en kommun gynnar sitt eget bostadsbolag måste stödet prövas mot statsstödsreglerna. Det är bl.a. mot denna bakgrund den nya lagstiftningens krav på affärsmässiga principer ska förstås.

Kravet på affärsmässiga principer har i den nya lagens 2 § 2 st. kopplats till det utrymme för stöd som ges i EU-rätten. Det innebär att stöd får lämnas

- om det i ett enskilt fall godkänns av EU-kommissionen eller
- om det ryms inom en godkänd stödordning eller
- om reglerna om gruppundantag kan tillämpas eller
- om stödet ligger under en viss nivå – 200 000 € per stödmottagare under en period om tre år. Det är då fråga om stöd inom ramen för s.k. de-minimis.

Stöd inom ramen för de-minimis behöver inte anmälas till EU-kommissionen. Villkoren i den förordning som reglerar sådana stöd innehåller särskilt tre viktiga steg. För *det första* måste stödmottagaren informeras om att det är fråga om ett stöd av mindre betydelse, för *det andra* bör stödet inte ges till ett företag i svårigheter eller främja export och för *det tredje* måste företaget som får stödet intyga att det inte får något annat än de-minimis stöd. Uppgifterna måste också sparas i enlighet med förordningen.

Som framgår av propositionen på sid. 85 ska ett kommunalt bostadsaktiebolag inte ges villkor som gynnar det ekonomiskt i förhållande till privata konkurrenter. Lagstiftaren lyfter i sammanhanget särskilt fram som exempel kommunala garantier utan marknadsmässig avgift och avkastningskrav som inte är marknadsmässiga. I direkt anslutning till detta konstaterar lagstiftaren också att *"om ett kommunalt bostadsaktiebolag tar emot stöd från det allmänna, i den mening som avses i artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget), ska detta hanteras i enlighet med reglerna i fördraget"*. Det innebär att lagstiftaren hänvisar till notifiering i det enskilda fallet, en process som innehåller flera överväganden. I den processen behöver bl.a. frågan om värdering av aktuellt stöd klarläggas tidigt. Det leder dock för långt att utveckla dessa frågor inom ramen för detta cirkulär.

EU-rätten ger i och för sig ett visst utrymme för att lämna ersättning till ett företag utan att det rubriceras som statsstöd när det är fråga om en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse. I den nya lagstiftningens förarbeten menar dock regeringen att bostadsförsörjningen inte bör definieras i lag som en sådan tjänst. Denna bedömning leder till svårigheter särskilt för de svaga bostadsmarknaderna.

Regeringen har i budgetpropositionen (prop. 2010/11:1 utgiftsområde 18 sid. 19) aviserat en översyn av stödet till kommunala bostadsföretag. Syftet med översynen är att undersöka hur en stödordning för bostadsföretag i kris på svaga bostadsmarknader kan genomföras på ett sätt som uppfyller EU-rättens krav.

Begränsning av värdeöverföringar (3-5 §§)

I allbolagen och förordningen om skälig utdelning från allmännyttiga bostadsföretag finns en begränsningsregel för hur mycket vinst som får delas ut till ägaren. Utdelningen får högst motsvara den genomsnittliga statslåneräntan under föregående räkenskapsår med ett tillägg av en procent räknat på den del av aktiekapitalet som ägaren skjutit till kontant. Utdelningen får dock inte överstiga bostadsföretagets resultat för föregående räkenskapsår.

I den nya lagen införs istället en begränsning av värdeöverföringar från ett allmännyttigt kommunalt bostadsaktiebolag till ägaren. Begreppet värdeöverföring är ett vidare begrepp än vinstutdelning och omfattar utöver vinstutdelning även t.ex. nedsättning av aktiekapitalet för återbetalning till aktieägaren och andra affärshändelser som medför att bolagets förmögenhet minskar och inte har rent affärsmässig karaktär för bolaget. Värdeöverföringar från aktiebolag regleras i 17 kap. aktiebolagslagen (2005:551). En första förutsättning för att värdeöverföringar från ett kommunalt bostadsaktiebolag ska få ske är naturligtvis att det finns ett överskott som enligt reglerna i aktiebolagen är tillgängligt för värdeöverföring. Därutöver begränsas möjligheterna ytterligare av reglerna i 3-5 §§ i den nya lagen.

Som påpekats under avsnittet *affärsmässiga principer* innebär begränsningen av värdeöverföringar inte att bolaget beviljas otillåtet statsstöd, eftersom det överskott som stannar i bolaget i sin tur ska ge avkastning.

Begränsningsregeln

3 § 1 st. innehåller en *beräkningsregel* som anger hur högsta beloppet för värdeöverföringar räknas ut. Utgångspunkten är det belopp som aktieägaren har skjutit till bolaget som betalning för aktier (såväl kontant som genom apportegendom). Summan av tillskjutet kapital multipliceras med den genomsnittliga statslåneräntan plus en procentenhet. Resultatet utgör högsta möjliga belopp för värdeöverföringar.

I 3 § 2 st. har det införts en *takregel* som innebär att värdeöverföringarna under ett räkenskapsår inte får överstiga hälften av föregående års vinst. Denna regel innebär alltså en skärpning jämfört med nuvarande reglering som medger att hela vinsten kan få delas ut. En konsekvens av begränsningsregeln är att den del av föregående räkenskapsårs vinst som inte tas ut stannar kvar i bolaget och kan inte tas ut ett senare år.

Ett exempel kan illustrera regeln: Om bolaget har ett aktiekapital på 10 miljoner kr och den genomsnittliga statslåneräntan är 3,10 % är det högsta möjliga beloppet för värdeöverföringar 410 000 kr. Om bolagets vinst är 600 000 kr får 300 000 kr överföras till ägaren. Om bolagets vinst är 15 miljoner får 410 000 kr överföras till ägaren.

Från regeln om begränsningar av värdeöverföringar finns några undantag.

Undantag för realisationsvinster på fastighetsförsäljningar

Enligt 4 § får hälften av ett nettoöverskott som uppkommit vid avyttringar av fastigheter under föregående räkenskapsår delas ut oberoende av begränsningsregeln. En värdeöverföring p.g.a. fastighetsförsäljning ska alltså inte räknas in i den sammanlagda värdeöverföringen enligt takregeln. Med nettoöverskott avses skillnaden mellan en fastighets försäljningspris och dess bokförda värde med tillägg för försäljningskostnader. Innan bolaget beslutar om en sådan utdelning krävs ett ställningstagande av kommunfullmäktige.

Undantagsregeln för fastighetsförsäljningar reser en del frågetecken. Numera avyttrar företag ofta fastigheter paketerade i aktiebolag eftersom försäljningen då blir skattefri. Undantagsregeln tar dock endast sikte på fall där fastigheter säljs direkt. Detta får till följd att om kommunen vill kunna utnyttja möjligheten att dela ut halva nettoöverskottet vid en fastighetsförsäljning tvingas bolaget betala skatt på realisationsvinsten. Hur ett sådant agerande förhåller sig till kravet på att verksamheten ska bedrivas enligt affärsmässiga principer måste bedömas som osäkert.

Undantag för vissa bostadsförsörjningsåtgärder

Enlig 5 § p.1 får hela föregående års vinst överföras till kommunen om pengarna ska användas för åtgärder inom ramen för kommunens bostadsförsörjningsansvar som främjar integration och social sammanhållning eller tillgodoser bostadsbehovet för personer för vilka kommunen har ett särskilt ansvar. Undantaget omfattar hela vinsten alltså även överskott som uppkommit genom avyttring av fastigheter, oavsett på vilket sätt avyttringen gått till. Även vinster från avyttringar av paketerade fastigheter är alltså möjliga att överföra enligt denna undantagsbestämmelse. Det är dock endast överskott från föregående räkenskapsår som får överföras. "Gamla" överskott får inte delas ut.

I propositionen sid. 88 anges:

"Syftet med undantagsregeln är att ge kommunen en möjlighet att använda överskottet i bolaget för viss verksamhet inom ramen för bostadsförsörjningen samtidigt som det indirekt också är ett verktyg för att motverka överkonsolidering i bolaget."

Och på sid. 52 anges:

"Ett annat syfte är att kommunerna ska ha möjlighet att använda upparbetade resurser för att fullfölja sitt bostadsförsörjningsansvar. Därmed får de allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolagen ytterligare en roll när det gäller kommunernas möjligheter att fullgöra sitt bostadsförsörjningsansvar."

Tanken är alltså att undantagsregeln ska ge kommunen ett verktyg för att finansiera vissa åtgärder som den vill genomföra i egen regi eller få genomförda efter upphandling. Samtidigt är regeln tänkt att kunna användas för att minska risken för en alltför avvikande kapitalstruktur i de företag som p.g.a. kravet på affärsmässighet genererar

mer vinst än tidigare. Att generera vinst som kan användas för bostadsförsörjningsåtgärder i kommunen är alltså en del av bolagets allmännyttiga syfte.

Vilka åtgärder kan vinsten användas till? På sid. 89 anges följande.

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

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

I civilutskottets betänkande 2009/10:CU24 (sid.11 och 12) anges bl.a. följande.

”Av författningskommentaren till 5 § framgår att regeringen medvetet avstått från att ge en uttömmande beskrivning. Även enligt utskottets bedömning finns det skäl att avstå från en uttömmande och detaljerad beskrivning av vilken typ av åtgärder som kommunen bör kunna vidta med användande av aktuella medel från en värdeöverföring”

”Det är de enskilda kommunerna som själva bäst kan bedöma vilken typ av åtgärder som är mest lämpade på den lokala bostadsmarknaden. Ett sådant synsätt ligger också i linje med den principiella uppfattning som utskottet vid ett flertal tillfällen givit uttryck för och som innebär att det är olämpligt med detaljerade statliga krav på hur kommunerna ska utöva sitt bostadsförsörjningsansvar.”

Av dessa förarbetsuttalanden framgår alltså några exempel på åtgärder men ett avsevärt utrymme lämnas för kommunerna att utifrån lokala behov och bedömningar själva avgöra vilka åtgärder som kan komma ifråga.

Undantag för koncernbidrag

Av andra punkten i 5 § framgår att begränsningen av värdeöverföringar inte hindrar koncernbidrag avseende föregående års vinst mellan allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag i samma koncern.

Anmälningsskyldighet (6 §)

Likson enligt allbolagen ska bolaget lämna uppgifter om beslutade värdeöverföringar till den myndighet som regeringen bestämmer. I propositionen sid. 79 kommenteras bestämmelsen: *Med stöd av 1 kap. 4 § allbolagen får regeringen i dag via länsstyrel-*

serna och Boverket årliga redovisningar av de nuvarande bestämmelsernas tillämpning. Därmed skapas förutsättningar för att löpande utvärdera effekterna. Regeringen ser ingen anledning att ändra formerna för den nuvarande löpande uppföljningen. En motsvarande bestämmelse bör därför införas i den nya lagen om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag.

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

Övergångsbestämmelser

Den nya lagen träder i kraft den 1 januari 2011. Vid samma tidpunkt upphör lagen om allmännyttiga bostadsföretag och förordningen om skälig utdelning från allmännyttiga bostadsföretag att gälla. Bestämmelsen om begränsad vinstutdelning och rapportering av denna till länsstyrelsen enligt den nuvarande regleringen gäller dock under det räkenskapsår som har inletts före den 1 januari 2011. Detta innebär att alla de företag som omfattas av nuvarande reglering, alltså även de som inte omfattas av den nya lagen, ska tillämpa utdelningsbegränsningen i allbolagen för räkenskapsåret 2010.

Kommunernas bostadsförsörjningsplanering

Det föreslås inga ändringar i lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar. Denna lagstiftning avser kommunernas skyldighet att varje mandatperiod anta riktlinjer för bostadsförsörjningen. Det finns inga formkrav vad gäller innehåll eller omfattning av sådana riktlinjer. Regeringen gör bedömningen att kommunala beslut att genomföra angelägna bostadspolitiska åtgärder bör föregås av behovs-, marknads- och ekonomiska analyser (prop. sid.32) och att det är rimligt att sådana analyser görs i samband med framtagande av riktlinjer för bostadsförsörjningen.

Det införs dock inget krav på analyser utan regeringen framhåller att ”en grundläggande behovs- och marknadsanalys, liksom hållbara ekonomiska beräkningar, torde vara ett viktigt hjälpmedel och underlag för kommunerna för att fatta välavvägda beslut. Detta gäller dock all verksamhet som en kommun bedriver, utan att det regleras i lag. Det har i stället lämnats åt kommunerna att själva bedöma omfattningen av det underlag som behövs i varje fall.”

Regeringen aviserar att en myndighet kommer att få i uppdrag att utveckla lämpliga analysverktyg för att kommunerna ska kunna utveckla sin bostadsförsörjningsplanering.

Ändrade regler för hyressättning

De nya reglerna för hyressättningen beskrivs här endast översiktligt.

Det är fortfarande lägenhetens bruksvärde som ska ligga till grund för bedömningen av skälig hyra. Den tidigare bestämmelsen i hyreslagens 55 § om allmännyttiga bostadsföretags hyresnormerande roll har ersatts med en bestämmelse som innebär att hyresnämnden vid fastställande av skälig hyra främst ska beakta hyran för lägenheter som omfattas av en förhandlingsöverenskommelse.

I 55 § 5 st. har det tagits in en skyddsregel som ger möjlighet för hyresnämnden att besluta om en successiv hyreshöjning. Om skälig hyra fastställs till ett belopp som är väsentligt högre än den tidigare hyran i hyresförhållandet, ska hyresnämnden, om inte särskilda skäl talar emot det, bestämma att en lägre hyra ska betalas under en skälig tid. Hyresnämnden har möjlighet att bestämma en trappa för hyreshöjningar, dvs. att lägre hyresbelopp ska betalas från olika tidpunkter under en skälig övergångstid, till dess att den nya skäliga hyran ska börja gälla. Vad som är att betrakta som en väsentlig hyreshöjning överlämnas till rättstillämpningen.

I författningskommentaren anges dock att en hyreshöjning på några procent i normalfallet inte kan anses vara väsentlig medan en hyreshöjning på närmare tio procent i allmänhet bör anses vara väsentlig. Det blir upp till hyresnämnden att avgöra vad som är en skälig tid för upptrappningen. I författningskommentaren anges att övergångstiden i allmänhet inte bör vara längre än tre–fem år och att det endast i undantagsfall bör förekomma att övergångstiden bestäms till närmare tio år.

Konsekvenser för kommunen

Avkastningskrav och borgensavgifter

Kommunen bör utreda och fatta beslut om avkastningskrav, eventuella borgensavgifter och räntor samt andra avgifter till kommunen som kompenserar för förmånliga lånevillkor p.g.a. det kommunala ägandet.

Ägardirektiv och bolagsordning

Kommunen bör initiera en dialog med sitt bostadsbolag om behov av ändrade ägardirektiv och förändringar av bolagsordning. SKL och SABO har inlett ett projekt för att se över den handledning för framtagande av ägardirektiv som SABO gav ut 2007. Projektet beräknas vara klart innan årsskiftet.

När det gäller förändringar av bolagsordningar torde det främst vara ändamålsbestämmelsen som skulle kunna behöva ändras. Här lämnas ett förslag på ändamålsbestämmelse som är anpassat till den nya lagen.

§ X Ändamålet med bolagets verksamhet

Bolaget ska i allmännyttigt syfte och med iakttagande av kommunallagens lokaliseringsprincip främja bostadsförsörjningen i X-stads kommun och erbjuda hyresgästerna möjlighet till boendeinflytande och inflytande i bolaget. Verksamheten ska bedrivas enligt affärsmässiga principer.

Likvideras bolaget ska dess behållna tillgångar tillfalla X-stads kommun.

För bolag som inte omfattas av lagen kan ändamålsbestämmelsen likväl behöva ses över. Ett minimikrav torde vara att det anges att bolaget ska iaktta kommunallagens lokaliseringsprincip, att syftet med den del av verksamheten som avser hyresfastighetsförvaltning är att främja bostadsförsörjningen i kommunen samt att denna verksamhet ska bedrivas affärsmässigt.

Bostadsstiftelser och verksamhet i förvaltningsform

Kommunala bostadsstiftelser och förvaltning av hyresbostäder i kommunal förvaltningsform omfattas inte av den nya lagen.

När det gäller stiftelser innebär detta att de även framöver ska bedriva sin verksamhet i enlighet med stiftelseförordnandet och stiftelselagen. Att en befintlig bostadsstiftelse bedriver verksamheten utan att vara underkastad affärsmässiga avkastningskrav anses inte strida mot EU-rätten. Anledningen till detta är att kommunerna redan vid bildandet av stiftelsen avhämtat sitt kapital utan anspråk på avkastning eller utdelning. Där emot gäller statsstödsreglerna för kommunernas relationer med befintliga bostadsstiftelser, oavsett om dessa bildats av kommunen eller av någon annan. Detta innebär t.ex. att kommunen ska ta ut marknadsmässig borgensavgift och ränta för eventuella borgensåtagande och lån till bostadsstiftelser. Det innebär även att utrymmet för att bilda nya kommunala bostadsstiftelser är begränsat.

Vad som gäller när uthyrning av hyreslägenheter bedrivs i förvaltningsform kommenteras inte i förarbetena. Kommunen har med stöd av 2 kap. 6 § lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter, möjlighet att lämna enskilda hushåll ekonomiskt stöd i syfte att minska deras kostnader för att skaffa eller inneha en permanentbostad. Eftersom statsstödsreglerna även omfattar kommunen när den bedriver ekonomisk verksamhet torde dock stöd till enskilda hushåll få utformas så att stödet inte samtidigt innebär ett otillåtet statsstöd till den bedrivna verksamheten.

Upphandling av bostadsförsörjningsåtgärder

Som en del i dialogen om ändringar av ägardirektiv bör kommunen och bostadsbolaget försöka klargöra vilka bostadsförsörjningsåtgärder som bostadsbolaget anser sig kunna utföra när de bedriver sin verksamhet enligt affärsmässiga principer. Ser kommunen behov av andra åtgärder får kommunen överväga möjligheten att själv utföra

åtgärden. Om kommunen väljer att inte utföra en bostadsförsörjningsåtgärd i egen regi, utan vill lämna uppgiften till någon annan, ska detta normalt ske genom en offentlig upphandling enligt bestämmelserna i lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU). I propositionen (sid. 31) påpekar regeringen att det kommer att införas ett temporärt undantag från kravet på upphandling från egna bolag under vissa förutsättningar. Regeringen tar dock inte ställning till om dessa förutsättningar är uppfyllda när kommunen vill köpa bostadsförsörjningsåtgärder från sitt bostadsbolag utan frågan överlämnas till rättstillämpningen.

Ytterligare upplysningar

Frågor med anledning av cirkuläret kan ställas till förbundsjurist Per Henningsson, tfn: 08-452 79 78, e-post: per.henningsson@skl.se skattexperten Lars Björnsson, tfn: 08-452 79 72, e-post: lars.bjornson@skl.se.

Frågor som rör den EU-rättsliga regleringen för statligt stöd kan även ställas till förbundsjuristen Helena Linde, tfn: 08-452 79 76, e-post: helena.linde@skl.se.

Frågor kring kommunernas bostadsförsörjningsplanering kan ställas till handläggare Anette Jansson, tfn: 08-452 78 68, e-post: anette.jansson@skl.se.

Sveriges Kommuner och Landsting
Avdelningen för juridik

Germund Persson

Per Henningsson

Bilaga:

SFS 2010:879 Lag om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag