

EU, allmännyttan och hyrorna

-

**ett gemensamt förslag
till en bred och
långsiktigt hållbar lösning**

2009-04-06

Innehåll

Ett gemensamt förslag till en bred och långsiktigt hållbar lösning	3
Ett inhemskt kontrollsystem	7
Förslag till lag om kommunala bostadsaktiebolag.....	8
Underlag till författningstext	8
Underlag till motiveringar och författningskommentarer	10
Förslag om tillägg till lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar	24
Underlag till författningstext	24
Underlag till motiveringar och författningskommentarer	26
Förslag till ändring i lagen om offentlig upphandling	34
Underlag till författningstext	34
Underlag till motiveringar och författningskommentarer	35
Förslag till ändring i jordabalken	36
Underlag till författningstext	36
Underlag till motiveringar och författningskommentarer	40
Hyra och besittningsskydd	40
Den hyresnormerande rollen.....	41
Skyddsregler	42
Bruksvärdesregeln	44
Påtaglighetsrekvisitet	46
Utgångspunkter för ändringar i jordabalken	47

Ett gemensamt förslag till en bred och långsiktigt hållbar lösning

En rad frågor som rör allmännyttans villkor och hyressättningen i framtiden har behandlats av Utredningen om allmännyttans villkor i betänkandet *EU, allmännyttan och hyrorna* (SOU 2008:38) vilket har remissbehandlats. Ärendet bereds nu inom regeringskansliet.

Vi har som centrala aktörer inom området ett starkt intresse av att beredningen leder fram till stabila och långsiktigt hållbara lösningar och därmed goda möjligheter att utveckla hyresrätten som en attraktiv upplåtelseform.

Vi har erfarit att regeringen har ambitionen att lägga fram förslag som har förutsättningar att få ett brett stöd i riksdagen. Vi uppskattar detta eftersom det är viktigt just för att säkerställa stabila och långsiktigt hållbara lösningar.

Vi har i våra remissyttranden utförligt redovisat våra – delvis kritiska och delvis instämmande – synpunkter på utredningens analyser och förslag, utifrån våra medlemmars perspektiv. Men i det förslag vi här redovisar har vi försökt lyfta blicken för att hitta en svensk lösning som vi alla tycker är acceptabel, som har förutsättningar att få ett brett politiskt stöd och som inte strider mot EG-rätten. Utgångspunkten är att bruksvärdessystemet och det kollektiva förhandlingssystemet behålls.

Vårt förslag innebär en kompromiss mellan olika intressen. Att hitta en väl avvägd kompromiss är nödvändigt för att få till stånd ett stabilt och långsiktigt hållbart regelverk. Ett regelverk som skapar goda förutsättningar för att utveckla hyresrätten som boendeform, en rimlig hyresutveckling, lönsamhet för hyresvärdarna och framför allt trygghet och ett starkt besittningsskydd för hyresgästerna.

Förslaget innebär i korthet följande:

- Det utarbetas ett inhemskt system för kontroll av statsstödregrernas efterföljd och sanktioner vid bristande efterföljd. Ett sådant regelverk bör inte begränsas till bostadssektorn utan gälla generellt för alla po-

litikområden.

- Allbolagen ändras så att det tydliggörs att kommunala bostadsaktiebolag ska främja bostadsförsörjningen i kommunen, tillhandahålla hyreslägenheter till alla typer av hushåll, driva verksamheten enligt affärsmässiga principer samt att det inte görs undantag från kommunallagens förbud att driva verksamhet i vinstsyfte.
- Med *affärsmässiga principer* avses att företaget ska anlägga ett lönsamhetsperspektiv på verksamheten och att såväl villkoren för verksamheten som företagets beteende ska överensstämma med de villkor och den standard som är det normala på marknaden. Självkostnadsprincipen är inte förenlig med affärsmässiga principer och ska därför inte tillämpas. Att verksamheten bedrivs enligt affärsmässiga principer hindrar inte att företaget tar samhällsansvar.
- De kommunala bostadsaktiebolagen ska inte av sina ägare kunna få ekonomiska fördelar som de inte skulle ha erhållit under normala marknadsmässiga villkor. Kommunen ska ställa ett avkastningskrav på det kommunala bostadsaktiebolaget som tar hänsyn till den aktuella marknadssituationen, beståndets belägenhet, ålder och underhållsstatus liksom den risk man är beredd att ta.
- Värdeöverföringar från ett kommunalt bostadsaktiebolag får inte överstiga skälig utdelning på tillskjutet aktiekapital och begränsas alltid till hälften av företagets resultat för det senaste räkenskapsåret. Därutöver får, inom ramen för aktiebolagslagens regler, utdelning ske motsvarande sådant nettoöverskott som uppkommit vid avyttring av fastigheter.
- Lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar kompletteras med bestämmelser som tydligt reglerar möjligheten för en kommun att utan notifiering hos kommissionen anförtro ett uppdrag av allmänt intresse till ett kommunalt bostadsaktiebolag eller annat företag.

- Kommunala uppdrag av allmänt intresse kan syfta till att främja integration och social sammanhållning, ett varierat utbud av bostäder, trygga och hållbara boendemiljöer eller till att tillgodose bostadsbehovet för personer vilka kommunen har ett särskilt ansvar för. Åtgärderna ska vara nödvändiga och proportionerliga och baseras på en behovs- och marknadsanalys.
- Den normerande rollen för kommunala bostadsföretags hyror vid hyrestvister ersätts med en normerande roll för hyror för lägenheter som omfattas av en förhandlingsöverenskommelse vilken träffats med en på orten etablerad hyresgästorganisation.
- För att värna enskilda hyresgästers besittningsskydd införs en särskild skyddsregel. Den utformas så att om den nya hyran vid en prövning bestäms till ett väsentligt högre belopp än den tidigare gällande hyran, ska hyresnämnden ange en skälig tid under vilken en årlig anpassning ska ske ända tills det högre beloppet har uppnåtts. Hyresökningen genomförs alltså successivt under en period om flera år.
- Skyddsregeln kompletteras med en spärr mot alltför täta hyreshöjningar samt en ändring av påtaglighetsrekvisitet till ett icke-obetydlighetsrekvisit, vilket innebär en avsevärd insnävning jämfört med dagens regler när det gäller hur mycket hyran får överskrida jämförelselägenhetens hyra.
- Borttagandet av den hyresnormerande rollen och införandet av nya skyddsregler utgör de mest omfattande förändringarna av hyressättningsystemet på 40 år. Därför bör inte några ytterligare förändringar nu genomföras i hyressättningsystemet.
- På flera orter finns ett behov av förändringar i hyressättningen så att den bättre än idag motsvarar hyresgästernas värderingar av lägenheternas olika bruksvärden. Prissättningen bör dock inte styras genom statliga ingripanden utifrån domstolsbedömningar av efterfrågan. Ansvar för hyressättningen bör även framdeles åvila de lokala parterna.

- Lagen om offentlig upphandling tillförs en bestämmelse som innebär att den som driver verksamhet enligt affärsmässiga principer inte infattas i termen "upphandlande enhet". Eftersom de kommunala bostadsaktiebolagen ska bedriva verksamheten enligt affärsmässiga principer kommer de därför inte längre att omfattas av lagen.

Ett inhemskt kontrollsystem

Utredningen om allmännyttans villkor pekar på att varken den kommunala revisionen eller den revision som görs för aktiebolag enligt bestämmelserna i aktiebolagslagen, revisionslagen och revisorslagen innefattar någon skyldighet att granska om förhållandet mellan ett kommunalt bostadsaktiebolag och ägaren kommunen är förenligt med statsstödsreglerna. Enligt insynslagen följer emellertid att revisorerna ska uppmärksamma om statsstöd har utgått och därmed även analysera bl.a. vilka avkastningskrav som ställts på företaget. Revisorernas skyldighet enligt insynslagen sträcker sig dock inte till att anmäla missförhållanden till någon myndighet utan endast till att utfärda ett intyg och överlämna detta till bolagsstämman och styrelsen. Utredningen menar därför att den revisorsgranskning som finns i insynslagen behöver kompletteras med kontroll i särskild ordning.

Vi ser det som självklart att kommunala bostadsaktiebolag inte ska erhålla otillåtet statsstöd, dvs. ett selektivt stöd som ger företaget ekonomiska fördelar och snedvrider eller riskerar att snedvrider konkurrensen. Vi ser ett stort värde i att eventuella konflikter kring sådana frågor i första hand kan avgöras i Sverige. Vi instämmer därför i utredningens bedömning om att det behövs ett inhemskt system för kontroll av statsstödsreglernas efterföljd och sanktioner vid bristande efterföljd. Vi instämmer också i utredningens slutsats att dessa frågor inte bör regleras isolerat för de kommunala bostadsaktiebolagen. Ett nytt sådant regelverk bör ha generell giltighet för alla politikområden och bör därför utredas i särskild ordning.

Syftet med ett inhemskt regelverk är att möjliggöra prövningar av om det i Sverige förekommer statsstöd som enligt EG-rätten är otillåtet. Det bör således vara möjligt för t.ex. en enskild fastighetsägare att få en fråga om stöd till ett kommunalt bostadsföretag prövat. Den närmare utformningen av ett inhemskt kontrollsystem kräver omfattande undersökningar och överväganden som inte är möjliga att gå in på här. Vi vill dock peka på att rättssäkerhetsskäl talar för att avgöranden och beslut om sanktioner i ett sådant system bör fattas av domstol och inte av en myndighet. Frågan bör snarast bli föremål för en statlig utredning och vi är beredda att bidra till detta arbete.

Förslag till lag om kommunala bostadsaktiebolag

Underlag till författningstext

1 § Med kommunalt bostadsaktiebolag avses i denna lag ett aktiebolag som

1. en kommun har det bestämmande inflytandet över och
2. i sin verksamhet huvudsakligen förvaltar allmännyttiga fastigheter i vilka bostadslägenheter upplåts med hyresrätt.

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

2 § Ett kommunalt bostadsaktiebolag ska

1. främja bostadsförsörjningen i kommunen,
2. tillhandahålla hyreslägenheter till alla typer av hushåll,
3. erbjuda hyresgästerna möjlighet till boinflytande och inflytande i bolaget och
4. driva verksamheten enligt affärsmässiga principer och utan vinstsyfte.

Bolaget kan beviljas stöd, under förutsättning av att stödet

1. utformats i enlighet med bestämmelserna i lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar eller av andra skäl inte behöver förhandsanmälas till Europeiska gemenskapernas kommission, eller
2. har förklarats förenligt med den gemensamma marknaden av Europeiska gemenskapernas kommission.

3 § I ett kommunalt bostadsaktiebolag gäller, utöver vad som sägs i 17 kap. 3 och 4 §§ aktiebolagslagen, följande. Bolagets värdeöverföringar får inte överstiga skälig utdelning på tillskjutet aktiekapital. Regeringen lämnar närmare föreskrifter om högsta tillåtna utdelning.

Oavsett vad som följer av första stycket får värdeöverföring under ett räkenskapsår inte överstiga hälften av företagets resultat för föregående räkenskapsår.

Vad som sägs i första och andra stycket ska även gälla ett kommunalt bostadsaktiebolag som ingår i en koncern för vinstutdelning och överföring av medel till annat företag inom koncernen. Detta gäller dock inte om de medel som överförs används för sådan verksamhet som ett kommunalt bostadsföretag bedriver. Med koncern avses sådant förhållande som anges i 1 kap. 11 § aktiebolagslagen.

Villkoren i första, andra och tredje stycket hindrar inte att utdelning görs av sådant nettoöverskott som uppkommit vid avyttring av fastigheter under föregående räkenskapsår. Med sådant överskott avses skillnaden mellan en fastighets försäljningspris och dess bokförda värde plus försäljningskostnader.

Beslut om utdelning enligt fjärde stycket ska ha föregåtts av fullmäktiges ställningstagande.

4 § Ett kommunalt bostadsaktiebolag ska skriftligen varje år till myndighet som regeringen bestämmer lämna uppgift om beslutad utdelning och hur denna beräknats.

Underlag till motiveringar och författningskommentarer

Allmänt

Enligt lagen (2000:1883) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar ska varje kommun planera bostadsförsörjningen i syfte att skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder och för att främja att ändamålsenliga åtgärder för bostadsförsörjningen förbereds och genomförs.

För att främja bostadsförsörjningen i kommunen har nästa alla kommuner valt att bilda och äga ett kommunalt bostadsföretag. Genom en särskild lag om kommunala bostadsaktiebolag ges kommunerna möjlighet att äga och driva ett kommunalt bostadsaktiebolag på ett sätt som är förenligt med såväl kommunallagen som med EG-rätten.

Varje kommun styr verksamheten i det kommunala bostadsaktiebolaget inom ramen för lagens bestämmelser som innebär att ett kommunalt bostadsaktiebolag ska tillhandahålla hyreslägenheter till alla typer av hushåll, erbjuda hyresgästerna möjlighet till boinflytande och inflytande i bolaget samt driva verksamheten enligt affärsmässiga principer och utan vinstsyfte.

Lagen (2002:102) om allmännyttiga bostadsföretag föreslås byta namn till *Lag om kommunala bostadsaktiebolag*. Utredningen om allmännyttans villkor gör bedömningen att det inte finns något egentligt behov av en särskild reglering för privata allmännyttiga bostadsföretag, eftersom ett sådant företag inte skulle åtnjuta några särskilda rättigheter eller vara underkastat några särskilda skyldigheter. Lagen kommer inte heller att gälla ekonomiska föreningar eller stiftelser.

Begreppet *kommunalt bostadsaktiebolag* fångar därmed in den enda situationen då lagen är tillämplig. Om ett privat bostadsföretag vill tillämpa bestämmelser om begränsad vinstutdelning finns alltid möjlighet att besluta att bolaget ska vara ett aktiebolag med särskild vinstutdelningsbegränsning enligt 32 kap. aktiebolagslagen. I och med att begreppet *allmännyttigt bostadsföretag* således inte regleras i lag, finns inget hinder för bostadsföre-

tag att – oavsett ägare – använda sig av den beteckningen om man finner det lämpligt.

1 §

Första stycket

I första stycket görs en avgränsning av vilka företag som betraktas som kommunala bostadsaktiebolag och därmed omfattas av lagen. Bestämmelsen utgår från innebörden i 1 § första stycket allbolagen, men skiljer sig från denna på flera sätt.

Endast kommunala bostadsaktiebolag omfattas av lagen, privata aktiebolag liksom ekonomiska föreningar och stiftelser omfattas inte.

I punkt 2 har ett tillägg gjorts som anger att aktiebolaget förvaltar allmännyttiga fastigheter. Avsikten är att tydliggöra att det handlar om sådan kommunal näringsverksamhet som är tillåten enligt 2 kap. 7 § kommunallagen, dvs. verksamhet som har ett allmänintresse och som går ut på att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar eller tjänster åt kommunmedlemmarna.

Kravet på att verksamheten ska drivas utan vinstsyfte har flyttats till 2 §.

Vidare har kravet på länsstyrelsen godkännande utgått. Eftersom kommunala bostadsaktiebolag alltid omfattas av lagen men inget annat rättssubjekt kan göra det, så behövs inte längre några bestämmelser med denna innebörd.

Förslaget överensstämmer i huvudsak med Utredningens om allmännyttans villkor förslag enligt alternativ A.

Andra stycket

I andra stycket definieras vad som menas med att kommunen har ett *bestämmande inflytande*. Lydelsen utgår från innebörden i 2 § allbolagen, men har anpassats till att ekonomiska föreningar och stiftelser inte längre omfattas av lagen. Förslaget överensstämmer i huvudsak med förslaget från Utredningen om allmännyttans villkor.

2 §

Första stycket

I första stycket anges de villkor som ska gälla för kommunala bostadsaktiebolag.

1 p.

I första punkten anges att ett kommunalt bostadsaktiebolag ska främja bostadsförsörjningen i kommunen. Detta tydliggör att det handlar om kompetenslig verksamhet i enlighet med 2 kap. 1 § kommunallagen. På vilket sätt bostadsförsörjningen ska främjas bör dock inte närmare regleras i lag, utan det bestämmer varje kommun genom bolagsordning, ägardirektiv, uppdragsavtal etc.

2 p.

I andra punkten anges att ett kommunalt bostadsaktiebolag ska tillhandahålla hyreslägenheter till alla typer av hushåll. Med detta avses att det inte får finnas något inkomsttak som om det överskrids leder till att en person på den grunden inte erbjuds en lägenhet. Bestämmelsen hindrar inte att det ställs krav på en viss lägsta inkomst eller att vissa lägenheter endast erbjuds särskilda kategorier som t.ex. ungdomar och äldre. Någon diskriminering av bostadssökande får givetvis inte förekomma. Bostadsaktiebolagets lägenhetsbestånd utgör en yttre ram för hur många som kan erbjudas lägenhet.

3 p.

I tredje punkten anges att bostadsaktiebolaget ska erbjuda hyresgästerna möjlighet till boinflytande och inflytande i bolaget. Förslaget överensstämmer i allt väsentligt med förslaget från Utredningen om allmännyttans villkor, vilket innebär en anpassning till att endast kommunala bostadsaktiebolag omfattas av lagen samt en jämkning av det språkliga uttryckssättet utan att någon saklig ändring är avsedd. Därutöver har begreppet boendeinflytande ändrats till boinflytande, eftersom det är det relevanta begrepp som används inom branschen för att beteckna den verksamhet som avses.

4 p.

I punkterna 1-3 har angivits ramarna för de kommunala bostadsaktiebolagens verksamhet. I den fjärde punkten anges på vilket sätt denna verksamhet ska bedrivas – enligt affärsmässiga principer och utan vinstsyfte.

Affärsmässiga principer

Med begreppet *affärsmässiga principer* avses att företaget ska anlägga ett lönsamhetsperspektiv på verksamheten och att såväl villkoren för verksamheten som företagets beteende ska överensstämma med de villkor och den standard som är det normala på marknaden. Självkostnadsprincipen är inte förenlig med affärsmässiga principer och ska därför inte tillämpas. Att verksamheten bedrivs enligt affärsmässiga principer hindrar inte att företaget tar samhällsansvar.

Kravet på att företagen ska arbeta enligt affärsmässiga principer överensstämmer med EG-rättens statsstödsregler som innebär att kommunala företag inte får ges fördelar som snedvrider eller kan snedvrیدا konkurrensen och som de inte skulle ha erhållit enligt normala marknadsmässiga villkor. För så vitt kravet på affärsmässighet är uppfyllt finns därmed inget hinder för kommunen att i ägardirektiv sätta upp också andra mål för bostadsföretagets verksamhet.

Ett företag som lägger ett lönsamhetsperspektiv på verksamheten behöver analysera strategier och åtgärder utifrån detta perspektiv. Företaget vidtar endast åtgärder om det förväntas bli minst lika lönsamt att vidta dessa som att avstå från dem; en bedömning som självklart kan göras på såväl lång som kort sikt. Ett lönsamhetsperspektiv innebär att verksamheten utvecklas genom processer som skapar värde för såväl ägaren som för hyresgästerna. Detta förhållningssätt är nödvändigt för ett företag som vill överleva. Flertalet kommunala bostadsaktiebolag har också sedan länge haft ett sådant dubbelsidigt lönsamhetsperspektiv på verksamheten.

De ekonomiska relationerna mellan ett företag och dess ägare kommunen ska präglas av neutralitet och transparens. Det betyder att det kommunala företaget på inget sätt kan ges stöd som innebär att det får ekonomiska fördelar som det inte skulle ha erhållit enligt normala marknadsmässiga villkor. Företaget måste driva verksamheten på "egna meriter".

Å andra sidan kan en kommun inte heller kräva av sitt företag att det vidtar åtgärder som inte är lönsamma för företaget. I de fall en kommun bedömer att det finns ett behov av åtgärder som inte är lönsamma för bostadsaktiebolaget – och därmed inte ryms inom begreppet affärsmässiga principer – kan kommunen under vissa bestämda förutsättningar anförtro bostadsföretaget eller en annan aktör ett uppdrag enligt de föreslagna bestämmelserna i lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar.

Avkastning

Kommunen ska ställa ett avkastningskrav på det kommunala bostadsaktiebolaget som tar hänsyn till den aktuella marknadssituationen, beståndets belägenhet, ålder och underhållsstatus liksom den risk man är beredd att ta. En lägre avkastning på kort sikt är självklart rimlig om den beror på åtgärder som på längre sikt förväntas leda till en högre avkastning. Därför bör företagets avkastning bedömas över en längre tidsperiod än ett år.

Avkastningen kan beräknas på olika sätt. Det mått som används av professionella investerare är *totalavkastning*, eftersom detta mått ger möjlighet att på ett opartiskt sätt jämföra avkastningen från fastighetsinvesteringar med avkastningen från andra placeringsslag och med fastighetsmarknaden utomlands.

I korthet innebär en totalavkastningsberäkning att man för varje enskild fastighet gör dels en värdering av fastigheten (marknadsvärdet) och dels en beräkning av fastighetens driftnetto (resultatet). Summan av värdeförändringen och driftnettot under räkenskapsåret ställt i relation till fastighetens tidigare värde ger fastighetens totalavkastning. För att få fram totalavkastningen i hela beståndet, vilket är det intressanta ur ett ägarperspektiv, aggregeras resultat och värdeförändringar för de enskilda fastigheterna.

Vid en eventuell granskning eller jämförelse av avkastningens storlek i ett kommunalt bostadsaktiebolag bör därför totalavkastningsmättet användas.

Borgensavgifter

När ett kommunalt bostadsföretag ska ta upp ett lån kan företaget välja mellan att ta ut pantbrev eller begära kommunal borgen som säkerhet. Om företaget erhåller kommunal borgen så måste villkoren utformas så att fö-

retaget erlägger en marknadsmässig avgift för borgensåtagandet. Avgifterna är i princip att anse som marknadsmässiga om de leder till att den totala kostnaden för ränta och avgift blir densamma som räntekostnaden skulle ha blivit utan kommunal borgen.

I det fall en kommun genom sin storlek eller skicklig finansförvaltning kan få lägre kapitalkostnader ska dessa naturligtvis kunna komma bostadsföretaget tillgodo. Den yttersta gränsen för vad som bör tillåtas är att de kommunala bostadsaktiebolagen inte ska kunna dra nytta av de förmånligare villkor som kommunerna har på grund av att utlåning till en kommun innebär lägre kapitaltäckningskrav och lägre kreditrisker för långgivaren.

Kommunala borgensåtaganden bör kunna ges upp till 100 % av utestående lån, förutsatt att en marknadsmässig avgift erläggs och att företaget skulle ha kunnat få en motsvarande garanti på den privata marknaden.

Efter en lagändring bör dessa bestämmelser tillämpas omedelbart på alla nya borgensåtaganden. Nya bestämmelser bör inte ges retroaktiv rättsverkan så att de påverkar redan ingångna avtal. Befintliga civilrättsliga avtal bör därför tillåtas löpa avtalstiden ut, men naturligtvis ska de inte kunna förlängas även om så är möjligt enligt avtalsvillkoren.

Prissättning

Ett företag som driver verksamheten enligt affärsmässiga principer ska som huvudregel ha en prissättning som inkluderar en viss vinstmarginal. Om marknadssituationen vid olika tillfällen är sådan att utrymmet för att ta ut en vinst rent faktiskt är litet eller i stort sett obefintligt kan det handla om att prissätta tjänsterna så att verksamheten går runt.

Med prissättning avses företagets hyresstruktur och inte hyresbeloppen för de enskilda lägenheterna. Vinstmarginalen ska naturligtvis kunna variera mellan olika lägenheter. Hänsyn bör tas till branschpraxis samtidigt som varje företag ska kunna konkurrera med erbjudanden som innebär variationer i pris, kvalitet, tjänster och villkor. Det är prissättningen som helhet som avgör om företaget tillämpar affärsmässiga principer.

I praktiken kommer hyressättningen att bestämmas inom ramen för det kollektiva förhandlingssystemet, kompletterat med en möjlighet till skälig-

hetsprövning i hyresnämnd. Det kollektiva förhandlingssystemet omfattar alla kommunala bostadsföretag och det stora flertalet privata hyresvärdar. De processer som utvecklas inom detta i stort sett heltäckande förhandlingssystem och de utfall som det genererar leder därmed till att en gemensam branschpraxis etableras på området.

Samhällsansvar

Kommunerna, som enligt lag har ansvaret för bostadsförsörjningen, har startat de kommunala bostadsföretagen som ett verktyg för att utveckla sin kommun och uppnå lokala bostadspolitiska mål. Genom att äga ett bostadsföretag har kommuner skaffat sig möjligheter att agera på den lokala marknaden för att säkra tillgången på bostäder för alla typer av hushåll, främja näringsutveckling och tillväxt samt stödja social sammanhållning och hållbar utveckling.

I ägardirektiv brukar kommunerna klargöra sitt syfte med ägandet och vilken nytta företaget förväntas tillföra kommunen och dess invånare samt de grundläggande ekonomiska, sociala och ekologiska utgångspunkterna för verksamheten. De kommunala bostadsaktiebolagens verksamhet blir därmed ett företagande med samhällsansvar. Det handlar vanligtvis om ett etiskt, miljömässigt och socialt ansvarstagande, ofta som ett bidrag till hållbar utveckling eller för att möta klimatutmaningen.

Resultatet brukar presenteras i en hållbarhetsredovisning som beskriver ekologiska och sociala åtgärder och resultat. Den gemensamma nämnaren för sådana åtgärder är att de på goda grunder förväntas stärka företagets varumärke och öka lönsamheten på lång sikt. Att i siffror belägga att så sker är i praktiken en omöjlighet men aktuell forskning visar att företag som tar samhällsansvar därigenom kan uppnå konkurrensfördelar, öka fastighetsvärdena och ge ägaren ett ekonomiskt mervärde.

Förutsatt att sådana åtgärder vidtas ur ett långsiktigt lönsamhetsperspektiv är agerandet fullt förenligt med att driva verksamheten enligt affärsmässiga principer.

Därutöver ska en kommun, som tidigare nämnts, om det finns ett behov kunna anförtro bostadsföretaget eller en annan aktör ett uppdrag av all-

mänt intresse enligt de föreslagna bestämmelserna i lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar.

Utan vinstsyfte

Begreppet *utan vinstsyfte* är här avsett att ha precis samma betydelse som i 2 kap. 7 § kommunallagen, nämligen att kommuner "får driva näringsverksamhet, om den drivs utan vinstsyfte och går ut på att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar eller tjänster åt medlemmarna i kommunen...".

Bestämmelsen i 2 kap. 7 § kommunallagen är ett uttryck för den kommunalrättsliga grundprincipen om förbud mot spekulativa företag, vilken innebär att en kommun inte får inlåta sig på företag som har till huvudsakligt syfte att ge kommunen ekonomisk vinst. Vad som avses är att det primära syftet med den kommunala verksamheten inte får vara att bereda vinst. Bestämmelsen innebär således inte något förbud mot att generera vinst eller någon begränsning av vinstens storlek. Den utgör inte heller någon begränsning av möjligheten att agera affärsmässigt.

Bestämmelsen har förts in i lagtexten för att klargöra att den gäller för kommunala bostadsaktiebolag. Behovet av ett sådant klargörande har motiverats med att det enligt den nyligen beslutade propositionen om kommunala kompetensfrågor (prop. 2008/09:21) bör framgå av lagtext om avsikten med speciallagstiftningen är en annan än att undanta verksamhet från förbudet mot att driva kommunala företag i vinstsyfte. I vårt förslag anges därför uttryckligen att något undantag från detta förbud inte är avsett.

Eftersom begreppet utan vinstsyfte är avsett att ha samma betydelse som 2 kap. 7 § kommunallagen följer härav att de kommunala bostadsaktiebolagen kommunalrättsligt är att betrakta som allmännyttiga anläggningar och tjänster.

Självkostnadsprincipen

Den kommunala självkostnadsprincipen innebär att de totala avgifterna inte får överstiga de totala kostnaderna för en verksamhet under en längre tid. Syftet är att förhindra kommuner att utnyttja en monopolsituation.

Det har varit en mycket omdiskuterad fråga om de kommunala bostadsföretagen omfattas av självkostnadsprincipen eller ej. Olika förarbetsuttalanden kan tolkas i olika riktning. Utredningen om allmännyttans villkor analyserade i sitt betänkande denna fråga ingående för att till slut finna att rättsläget är oklart, eller att "den kommunala självkostnadsprincipen... inte med säkerhet (kan) anses omfatta kommunala bostadsföretag." (sid. 124).

Enligt doktrinen är kommunal fastighetsförvaltning, överlåtelse och upplåtelse av fast egendom undantagen från självkostnadsprincipen. Men i samband med att självkostnadsprincipen skrevs in i kommunallagen uttalades i förarbetena att principen som huvudregel bör omfatta också konkurrensutsatt verksamhet, om inte annat är särskilt föreskrivet eller accepterat enligt rättspraxis. Det har emellertid rått osäkerhet om självkostnadsprincipen är tillämplig i de fall en kommun tillhandahåller tjänster på en konkurrensutsatt marknad.

I praktiken har självkostnadsprincipen inte på länge tillämpats inom bostadssektorn. I flera fall har t.ex. avkastningskraven varit sådana att de inte kan sägas ha överensstämmt med en självkostnadsprincip. Det är önskvärt att den oklarhet som råder snarast blir undanröjd. Genom bestämmelsen att verksamheten ska drivas enligt affärsmässiga principer klargörs att självkostnadsprincipen inte är tillämplig.

Andra stycket

I tredje stycket anges under vilka förutsättningar ett kommunalt bostadsaktiebolag kan beviljas stöd som innebär undantag från huvudregeln att företagen ska driva verksamheten enligt affärsmässiga principer. Förutsättningarna föreligger i tre fall.

Det första fallet är om stödet utformats i enlighet med de nya bestämmelser som föreslås bli införda i lagen (2000:1883) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar. Det andra fallet är om stödet av någon annan anledning inte behöver anmälas till kommissionen, t.ex. för att det endast omfattar ett mindre belopp (de-minimis-reglerna) eller ryms inom bestämmelserna för gruppundantag. Det tredje fallet är om stödet föranmälts och sedan godkänts av kommissionen.

3 §

Allmänt

Idag råder för de allmännyttiga bostadsföretagen en utdelningsbegränsning. Nivån på den skäligen utdelningen fastställs av regeringen och motsvarar statslåneräntan under föregående räkenskapsår med ett tillägg om en procentenhet (SFS 2003:348). En liknande begränsningsregel finns i aktiebolagslagen anpassad för "verksamhet som inte drivs i syfte att ge vinst till ägare eller medlemmar och som – i möjligaste mån – säkerställer att vinsten huvudsakligen stannar kvar i företaget" (Prop. 2004/05:178 sid. 21).

Sveriges Kommuner och landsting (SKL) har i sitt remissyttrande över Utredningen om allmännyttans villkor föreslagit att utdelningsbegränsningen ska tas bort. Man ser den som ett betydande ingrepp i den kommunala självstyrelsen och menar att den kan leda till att många kommunala bostadsföretag får en helt avvikande kapitalstruktur jämfört med privata bostadsföretag, särskilt om delar av beståndet avyttras.

Hyresgästföreningen har i sitt remissyttrande över utredningen föreslagit att utdelningsbegränsningen behålls. Man ser utdelningsbegränsningen som ett sätt att säkerställa att verksamheten bedrivs enligt en långsiktig självkostnadsprincip, skäligen hyresnivåer och därmed ett reellt besittningsskydd för hyresgästerna. Ur hyresgästernas perspektiv är det, menar man, viktigt att vinster som byggs upp i företaget huvudsakligen stannar i företaget och återinvesteras i verksamheten.

SABO har i sitt remissyttrande framhållit att det är det rimligt att staten avstår från att begränsa de enskilda kommunernas rådighet över sina tillgångar, men också pekat på att det i flera bostadsföretag finns omfattande förmögenheter som under lång tid byggts upp huvudsakligen genom hyresintäkter som förvaltats på ett lönsamt sätt, vilka behövs för underhållsåtgärder samt investeringar i såväl befintligt bestånd som nyproduktion.

I Lagrådets yttrande (redovisat i prop. 2001/02:58) med anledning av lagrådsremissen om lagen om allmännyttiga bostadsföretag ifrågasattes den föreslagna beräkningsgrunden för skälig utdelning. Lagrådet ansåg att det var svårt att finna några godtagbara skäl för att behandla apportegendom på annat sätt än kontanta tillskott när det gäller investerarens möjligheter

att få skälig avkastning på sitt kapital. Regeringen menade dock att begränsningen till kontant tillskjutet kapital anknöt till en väl inarbetad praxis.

Frågan om det även fortsättningsvis ska finnas en utdelningsbegränsning eller inte saknar helt koppling till EG-rätten; det är en sak som bestäms helt genom inhemska beslut. Mot den ovan skisserade bakgrunden framstår det därför som angeläget att söka efter en kompromiss som innebär en rimlig avvägning mellan berörda intressen.

En sådan kompromiss bör innehålla fyra komponenter:

- Den skäliga avkastningen beräknas på allt aktiekapital som ägaren tillskjutit företaget i stället för som idag endast på det kontant tillskjutna kapitalet. Därmed inkluderas även apportemissioner i utdelningsunderlaget.
- Utdelning får enligt gällande förordning inte överstiga resultatet för föregående räkenskapsår. För att säkerställa att resurser stannar i bostadsbolagen och används till underhållsåtgärder och reinvesteringar begränsas utdelningsmöjligheten så att den inte får överstiga hälften av resultatet för föregående räkenskapsår.
- Utdelningsbegränsningen bör även omfatta värdeöverföring till annat företag inom samma koncern, utom i de fall det andra företaget bedriver motsvarande verksamhet, dvs. är ett kommunalt bostadsaktiebolag.
- För att undvika att en från konkurrerande privata företag alltför avvikande kapitalstruktur etableras i företagen undantas nettoöverskott från fastighetsförsäljningar från utdelningsbegränsningen. Nettoöverskottet beräknas som skillnaden mellan försäljningspriset och fastighetens bokförda värde plus försäljningskostnader.

Aktiebolagslagens regler om utdelning utgör ramen för vad som är möjligt och tillåtet. Enligt dessa måste vinstutdelningen vara försvarlig med hänsyn till de krav som verksamhetens art, omfattning och risker ställer på storleken av det egna kapitalet, samt bolagets konsolideringsbehov, likviditet och

ställning i övrigt. Inom denna ram skulle en sådan lösning i praktiken fungera på följande sätt.

- Om överskott uppkommer endast i den löpande verksamheten (ingen avyttring sker) beräknas den skäliga utdelningen enligt första stycket, men den begränsning som följer av andra stycket.
- Om överskott uppkommer vilket är hänförligt endast till avyttring av fastigheter får hela överskottet delas ut.
- Om överskott uppkommer vilket är hänförligt till såväl löpande verksamhet som avyttring av fastigheter (dvs. resultatet är fortfarande positivt sedan det reducerats med sådant överskott som är hänförligt till avyttring av fastigheter) får hela nettoöverskottet från försäljningen delas ut och dessutom får skälig utdelning lämnas enligt första stycket, med den begränsning som följer av andra stycket.

När Boverket år 2004 utvärderade lagen om allmännyttiga bostadsföretag (allbolagen) pekade man på att det inte finns någon sanktion för det fall utdelning lämnas med ett belopp som överstiger den nivå som regeringen har bestämt. I utvärderingen konstaterade man emellertid att det allmänt sett inte sker någon aktieutdelning med större belopp än vad som föreskrivs, och gjorde därför bedömningen att det inte vid detta tillfälle fanns skäl som motiverade lagstiftningsåtgärder.

Någon ytterligare utredning av förhållandena har inte gjorts därefter. Det finns således inte något aktuellt underlag för ett ställningstagande om eventuella sanktioner. Med de omfattande förändringar som föreslås av bestämmelserna om utdelningsbegränsning framstår det som rimligt att vid behov återkomma till frågan, först efter att dessa regler har tillämpats under ett antal år och effekterna utvärderats.

Första stycket

I detta stycke anges att bolaget inte får göra värdeöverföringar som överstiger vad som är skälig utdelning. Bestämmelsen utgår från innebörden i 1 § andra stycket allbolagen, men skiljer sig från denna på flera sätt. I materiellt hänseende har den förändringen gjorts att den skäliga utdelningen ska beräknas inte bara på kontant tillskjutet aktiekapital, utan på allt tillskjutet

aktiekapital. Detta innebär att även apportemitterat kapital ingår i beräkningsunderlaget. Därmed tillgodoses den uppfattning som lagrådet framförde i sitt yttrande inför riksdagens beslut om allbolagen, nämligen att även tillförd apportegendom ska ligga till grund för beräkning av skälig utdelning. Formuleringen "tillskjutet aktiekapital" har hämtats från Lagrådets yttrande.

I övrigt har det tydliggjorts att aktiebolagslagens regler utgör en yttre ram för utdelningsbegränsningen och terminologin har anpassats för att bättre anknyta till denna lag. 17 kap. 3 § aktiebolagslagen avser skyddet för bolagets bundna egna kapital och försiktighetsregeln och 4 § värdeöverföringar under löpande räkenskapsår.

Bestämmelsen om att regeringen lämnar närmare föreskrifter om högsta tillåtna utdelning kvarstår. Idag regleras detta i förordningen om skälig utdelning från allmännyttiga bostadsföretag och utgörs av den genomsnittliga statslåneräntan under föregående räkenskapsår med ett tillägg av en procentenhet.

Andra stycket

I detta stycke anges att den skäliga utdelningen under ett räkenskapsår inte får överstiga hälften av företagets resultat för föregående räkenskapsår. Idag finns ingen sådan begränsning i lagen, men i förordningen finns en bestämmelse som innebär att utdelningen inte får överstiga bostadsföretagets resultat under föregående år. Förslaget innebär således en insnävning av utdelningsmöjligheten jämfört med idag. Genom att bestämmelsen införs i lagen ges den en mer principiell ställning än i dagens reglering.

Tredje stycket

I detta stycke anges att värdeöverföring till företag som ingår i samma koncern också omfattas av bestämmelserna om utdelningsbegränsning. I annat fall skulle bestämmelserna i flera fall bli utan verkan. I de fall överföring görs till företag inom koncernen som bedriver motsvarande verksamhet gäller dock inte denna begränsning. Därmed blir villkoren lika oavsett om en kommun äger ett eller flera bostadsaktiebolag. Förslaget i denna del utgår från förslagen i Boverkets rapport "*Utvärdering av lagen om allmännyttiga bostadsföretag*" (maj 2004).

Värdeöverföring till företag som ingår i samma koncern ska dock alltid kunna nettoberäknas genom att den kvittas mot ett i beskattningshänsende neutralt aktieägartillskott till det kommunala bostadsaktiebolaget.

Fjärde stycket

I detta stycke anges att tidigare nämnda begränsningar inte hindrar utdelning av överskott som uppkommit vid avyttring av fastigheter. Det gäller dock endast fastigheter som avyttrats under föregående räkenskapsår och inte historiskt avyttrade fastigheter. För att bostadsaktiebolagen inte ska behöva göra omfattande beräkningar av ingångsvärdet ska en schablonberäkning göras där överskottet beräknas som fastighetens försäljningsprisminskad med det bokförda värdet för fastigheten samt försäljningskostnaderna.

Femte stycket

Utdelning av sådant nettoöverskott som uppkommit vid avyttring av fastigheter ska betraktas som ett beslut av större vikt enligt 3 kap. 17 § första stycket 3 p kommunallagen. Detta innebär att fullmäktige ska se till att fullmäktige får ta ställning innan beslutet fattas. Det kommunala bostadsaktiebolaget kan bindas av reglerna om fullmäktiges ställningstagande t.ex. genom bestämmelser i bolagsordningen. Fullmäktiges ställningstagande till ett förslag till beslut från ett aktiebolag kan överklagas i enlighet med bestämmelserna om laglighetsprövning. Fullmäktiges ställningstagande blir dock inte formellt bindande för aktiebolaget.

4 §

Förslaget överensstämmer i huvudsak med nuvarande bestämmelser. En saklig ändring har gjorts och den innebär att uppgifterna inte ska lämnas till länsstyrelsen utan till myndighet som regeringen bestämmer. Avsikten med förändringen är att göra det möjligt att lägga ansvaret på samma myndighet som den till vilken beslut och sammanställningar ska sändas enligt de nya bestämmelser som föreslås bli införda i lagen (2000:1883) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar. I övrigt har en anpassning gjorts till att lagen endast omfattar kommunala bostadsaktiebolag.

Förslag om tillägg till lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar

Underlag till författningstext

Lagen kompletteras med följande bestämmelser. Om det är lämpligt kan de tillkommande bestämmelserna läggas i ett särskilt kapitel.

6 § En kommun får anförtro ett kommunalt bostadsaktiebolag eller annat företag uppdrag av allmänt intresse i syfte att

1. främja integration och social sammanhållning,
2. främja ett varierat utbud av bostäder,
3. tillgodose bostadsbehovet för personer för vilka kommunen har ett särskilt ansvar, eller
4. främja trygga och hållbara boendemiljöer.

7 § Uppdrag enligt 6 § kan innefatta vidtagandet av åtgärder såsom nybyggnation av bostäder, utveckling av nya bostadsområden eller insatser i befintliga bostadsområden.

8 § Om en kommun anförtros uppdrag av allmänt intresse enligt 6 § ska riktlinjerna enligt 1 § innehålla uppgifter om

1. de samhälleliga behov som ligger till grund för uppdrag av allmänt intresse som anförtros och
2. marknadens förmåga att tillgodose dessa behov.

Dessa uppgifter ska, om det behövs, tas fram i samråd med bostadsmarknadens aktörer.

9 § Ett uppdrag enligt 6 § ska beslutas av kommunen. I kommunens beslut ska uppdragets innebörd, dess syfte kopplat till kommunens behovs- och marknadsanalys enligt 8 § samt en beräkning av det förväntade ekonomiska resultatet och metoden för beräkningen av detta redovisas. Beslutet ska även ange vilket företag som anförtros uppdraget, uppdragets varaktighet, hur uppdraget ska finansieras och metoderna för att beräkna, kontrollera och se över ersättningen till det berörda företaget samt vilka åtgärder som

ska vidtas för att hindra och, om så krävs, återbetala eventuell överkompensation.

Ersättningen till det berörda företaget ska inte vara större än vad som är nödvändigt för att täcka de kostnader som orsakas av fullgörandet av uppdraget, med hänsyn till intäkterna i samband med detta och till en rimlig avkastning på eget kapital som krävs för uppdragets fullgörande.

Åtgärder som vidtas i enlighet med första stycket ska vara nödvändiga och proportionerliga i förhållande till syftet med uppdraget.

10 § När beslut enligt 9 § fattats ska kopia av kommunens beslut samt riktlinjerna enligt 8 § sändas till den myndighet som regeringen bestämmer.

Kommunen ska följa upp och inom skälig tid utvärdera genomförandet och resultatet av beslut enligt 9 §. En sammanställning av uppföljningen och utvärderingen ska sändas till den myndighet som regeringen bestämt enligt första stycket.

Underlag till motiveringar och författningskommentarer

Allmänt

Lagen (2000:1883) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar innehåller bestämmelser om kommunernas skyldighet att planera för bostadsförsörjningen. Enligt 1 § ska varje kommun planera bostadsförsörjningen i syfte att skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder.

Lagen föreslås bli kompletterad med bestämmelser om vad som ska gälla om en kommun vill anförtro någon ett uppdrag av allmänt intresse inom ramen för kommunens bostadsförsörjningsansvar. Att dessa bestämmelser placeras i denna lag – och inte i lagen om kommunala bostadsaktiebolag – framstår som naturligt då uppdrag av allmänt intresse ska kunna anförtros såväl ett kommunalt bostadsaktiebolag som ett annat företag. Det sakliga innehållet i det förslag som här presenteras har i huvudsak hämtats från det förslag till bestämmelser som redovisades i SKL:s remissyttrande över Utredningen om allmännyttans villkor, men som då avsågs bli införda i en reviderad Allbolag. Den s.k. SKL-modellen har därmed till stor del arbetats in i förslaget.

I Europeiska gemenskapens rambestämmelser för statligt stöd i form av ersättning för offentliga tjänster anges under vilka förutsättningar som statligt (liksom kommunalt) stöd i form av ersättning för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse kan förklaras förenligt med den gemensamma marknaden.

Enligt rambestämmelserna krävs att ansvaret för att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse anförtros det berörda företaget genom en eller flera officiella handlingar, vars form medlemsstaten själv får fastställa. I handlingen eller handlingarna ska framför allt följande anges:

- Den exakta innebörden av skyldigheterna i samband med tillhandahållandet av offentliga tjänster och skyldigheternas varaktighet.
- De berörda företagen och det berörda området.

- Exklusiva eller särskilda rättigheter som beviljats företagen.
- Metoderna för att beräkna, kontrollera och se över ersättningen.
- Åtgärder för att hindra och återbetala eventuell överkompensation.

I rambestämmelserna föreskrivs att ersättningen inte får vara större än vad som är nödvändigt för att täcka de kostnader som orsakats av fullgörandet av skyldigheterna i samband med tillhandahållandet av offentliga tjänster, med hänsyn till intäkterna i samband med detta och till en rimlig vinst för att fullgöra dessa skyldigheter. I bestämmelserna utvecklas vilka kostnader och intäkter som ska beaktas och vad som avses med rimlig vinst.

Bestämmelserna i detta kapitel syftar till att uppfylla EG-rättens krav för att finansiering av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse ska bedömas som förenliga med reglerna om tillämpning av artiklarna 87 och 88 i EG-fördraget avseende tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

Till grund för dessa regler finns principen – fastlagd i artikel 86.2 EG – om att konkurrensreglerna inte ska hindra att uppdrag av allmänt ekonomiskt intresse fullgörs. Reglerna upprätthåller den balans som enligt samma artikel ska göras mellan det allmänna intresset och intresset av att inte i onödan och oproportionerligt snedvrída konkurrens på marknaden samt att möjliggöra en effektiv kontroll av finansieringen och dess effekter på marknaden. Kommuner som följer dessa bestämmelser ska alltså inte behöva anmäla sådana uppdrag av allmänt intresse till kommissionen.

Bestämmelserna har utformats i syfte att säkerställa att de grundläggande principerna för kommunal kompetens och kommunal självstyrelse, fastställda i svensk lag, erkänns till fullo vid tillämpning av gemenskapens regler om statligt stöd. Bestämmelserna utesluter därför inte en snedvridning av marknaden utan säkerställer att denna minimeras och balanseras i proportion till den samhällsnytta som förväntas av åtgärden samtidigt som åtgärdens proportionalitet blir transparent från början till slut. Den innebär att följande krav tillgodoses:

- Det allmänna intresset ska tydligt definieras och förankras.

- Uppdrag av allmänt ekonomiskt intresse ska anförtros företaget i en offentlig handling. Tyngdpunkten för proportionalitetstestet ligger dock på åtgärdsnivån.
- För åtgärder som vidtas inom ramen för uppdraget och behöver finansieras med offentliga medel, ska en beräkning av de kostnader som uppkommer i samband med åtgärden och av de intäkter som kommer att erhållas samt en rimlig vinst göras enligt en beräkningsmodell som fastställs i förväg, dvs. senast när åtgärden beslutas.
- Åtgärderna ska redovisas särskilt.
- Åtgärderna ska planeras, följas upp och utvärderas i transparens.

6 §

Bestämmelsen innehåller en uttömmande uppräkningslista av de syften i vilka en kommun kan anförtro uppdrag av allmänt intresse åt ett kommunalt bostadsaktiebolag eller ett annat företag.

Möjligheten att anförtro ett uppdrag av allmänt intresse är inte begränsad till ett bostadsaktiebolag som kommunen äger. Ett sådant uppdrag ska också kunna anförtros ett privat bostadsföretag eller annan aktör, t.ex. en förening, en organisation eller ett kooperativ. Avsikten är att möjliggöra också för privata fastighetsägare att kunna bidra till att uppfylla de angivna syftena. Detta innebär att bestämmelser i lagen om offentlig upphandling kan bli tillämpliga i vissa fall.

Bestämmelsen skapar den ram som gemenskapsrätten kräver för att en kommun i sin egenskap av myndighet med ansvar för bostadsförsörjning enligt nationell lagstiftning ska få finansiera vissa bostadspolitiska åtgärder som det uppdrar åt det kommunala bostadsaktiebolaget eller en privat fastighetsägare.

7 §

Bestämmelsen syftar till att avgränsa vilken typ av åtgärder som kan innefattas i ett kommunalt uppdrag enligt 6 §. Uppräkningen är inte uttömmande utan avser att utgöra en ram inom vilken konkreta åtgärder kan vidtas.

8 §

Första stycket

Bestämmelsen innebär att kommuner som anförtror uppdrag av allmänt intresse åt ett kommunalt bostadsaktiebolag eller annat företag ska ha inkluderat en behovs- och marknadsanalys i sina riktlinjer för bostadsförsörjningen enligt 1 §.

Det är inte möjligt att genomföra en sådan analys inför varje åtgärd som kommunen allmänt kan se ett behov av. I stället åläggs kommunen att under varje mandatperiod göra en ingående analys av behoven på både kort och lång sikt samt bedöma hur marknaden kan förväntas tillgodose dessa behov.

När kommunen analyserar behoven bör de analyser och uppgifter som kommunens socialtjänst är skyldig att samla in enligt 3 kap. 1-3 §§ socialtjänstlagen ingå som en del av underlaget. Vilka grupper som kommunen har ett särskilt ansvar för framgår av 5 kap. socialtjänstlagen.

Andra stycket

En analys av de samhällsliga behoven och marknadsens möjligheter att tillfredsställa dessa förutsätter normalt ett samråd med ett antal aktörer, som exempelvis privata fastighetsägare, byggföretag, hyresgästförening, föreningsliv, banker, mäklare, det lokala näringslivet och det kommunala bostadsaktiebolaget.

I dialog med dessa aktörer bör kommunen aktivt sondera möjligheterna att marknadsens aktörer genomför åtgärder som ur kommunens perspektiv framstår som nödvändiga för att tillgodose behoven inom rimlig tid. Detta förutsätter att, i den mån det finns en aktör som är villig att genomföra åtgärden, det föreligger en konkurrenssituation som främjar en kostnadseffektiv lösning.

Vad som utgör en rimlig tid torde objektivt kunna preciseras av kommunen med stöd av diskussionerna i samrådet. Bland de faktorer som kan påverka

denna tid kan nämnas det aktuella utbudet av företag som kan tänkas vara intresserade att genomföra projekt som tillgodoser behoven, projektens komplexitet, kostnad, risk, förekomsten av liknande projekt på orten som kan ligga till grund för affärskalkyler, men även behovsanalysens precision och säkerhet samt behovens mer eller mindre akuta karaktär.

Bostadsmarknaden påverkas av en rad faktorer och bör även ses i ett regionalt perspektiv varför en utvecklad dialog med närliggande kommuner och med aktörer på regional nivå behövs. Det underlag för kommunernas planering av bostadsförsörjningen som Länsstyrelsen är skyldig att lämna enligt 2 § ska underlätta för kommunen att ha en framförhållning kring framtida förändringar i ett brett perspektiv.

9 §

Allmänt

Syftet med bestämmelsen är att anvisa ett förfarande som medför att ett uppdrag enligt 6 § som finansieras med offentliga medel kan betraktas som förenlig med EG-fördragets regler om statligt stöd. Dessa regler kan anses kräva att åtgärdens nödvändighet och proportionalitet för att uppfylla uppdraget ska säkras och redovisas mot bakgrund av analysen av de samhällsliga behoven i kommunen och av marknadens förmåga att tillfredsställa dessa.

För det första ska kommunens resonemang och slutsatser redovisas i transparens för att möjliggöra en extern nödvändighets- och proportionalitetskontroll. Därför måste kommunen i beslutet ange syftet med åtgärden och närmare motivera varför den behöver vidtas med utgångspunkt i en behovs- och marknadsanalys.

För det andra ska en åtgärd vara både nödvändig för att uppnå det konkreta mål som eftersträvas och proportionerlig i förhållande till målets betydelse. Kravet på nödvändighet innebär i detta sammanhang att ingen annan åtgärd objektivt sett anses lika effektivt och inom rimlig tid kunna främja kommunens syfte. Att åtgärden ska vara proportionerlig till syftet med åtgärden innebär här att risken för en snedvridning av marknaden ska stå i

rimlig proportion till behovet av åtgärden, mot bakgrund av det uppdrag som ligger till grund för åtgärden.

Att proportionalitetsprincipen iakttas till nytta för marknaden kräver att transparens och förutsebarhet säkerställs i fråga om åtgärdens ekonomiska och praktiska resultat. De kostnader och intäkter som åtgärden förväntas leda till måste därför ha beräknats i förväg och anges i beslutet. Hur och enligt vilken metod beräkningen har skett ska också framgå av beslutet. Finansieringsbehovet ska också framgå av beslutet.

Bestämmelsen syftar till att möjliggöra en helhetsbedömning av hur en rimlig balans kan uppnås mellan å ena sidan behovet av att vidta de åtgärder som kan bli aktuella för att uppfylla ett uppdrag av allmänt intresse och å andra sidan risken för snedvridning av konkurrensen.

Första stycket

Bestämmelsen reglerar hur uppdrag enligt 6 § ska anförtros åt ett företag. Beslut om sådant uppdrag fattas av fullmäktige. I beslutet ska alltid följande redovisas:

- Uppdragets innebörd, vilket betyder att det ska anges vilka åtgärder som uppdraget innefattar. Någon detaljreglering är dock inte avsedd.
- Uppdragets syfte kopplat till en behovs- och marknadsanalys.
- En beräkning av det förväntade ekonomiska resultatet samt en redogörelse för hur denna beräkning har gjorts.
- Vilket företag som anförtros uppdraget liksom uppdragets varaktighet.
- På vilket sätt uppdraget ska finansieras. Detta kan antingen ske genom kontant ersättning eller, om det avser ett kommunalt bostadsaktiebolag, genom en sänkning av avkastningskravet.

- Den ersättning som ska utgå till företaget och hur denna beräknats och kontrolleras samt vilka åtgärder som ska vidtas för att hindra och, om så krävs, återbetala eventuell överkompensation.

Andra stycket

Ersättningen till det berörda företaget ska beräknas så att den inte överstiger vad som är nödvändigt för att täcka företagets nettoresultat, dvs. kostnader minus eventuella intäkter som följer av uppdragets fullgörande. Ersättningen ska också ge utrymme för en rimlig avkastning på eget kapital som krävs för uppdragets fullgörande.

Tredje stycket

Åtgärder som vidtas i enlighet med första stycket ska vara nödvändiga och proportionerliga i förhållande till syftet med uppdraget. Därmed säkerställs en ändamålsenlig koppling mellan konkreta åtgärder och de bostadspolitiska mål som ligger till grund för uppdragen enligt 6 §.

10 §

Allmänt

Bestämmelsen syftar till att underlätta en extern kontroll av kommunernas beslut samt av uppföljnings- och utvärderingsskyldigheten. Sammanfattningsvis motiveras bestämmelserna med gemenskapsrättens krav på att ordningen ska beakta transparens- och proportionalitetsprinciperna.

Första stycket

Bestämmelsen innebär ett krav på rapportering om beslutade åtgärder samt de riktlinjer som tagits fram som underlag till beslut. När en kommun fattat ett beslut i enlighet med 9 § ska en kopia av beslutet samt riktlinjerna enligt 8 § översändas till en central myndighet som regeringen bestämmer.

Andra stycket

Bestämmelsen ställer krav på att en kommun som fattat beslut i enlighet med 9 § ska följa upp och utvärdera genomförandet och resultatet. Upp-

följningsskyldigheten säkerställer att kommunen å ena sidan dokumenterar och mäter huruvida uppdraget uppfyller sitt konkreta syfte såsom det definierats i beslutet å andra sidan i den mån det är möjligt dokumenterar effekterna på marknaden. Uppföljningen bör ske senast i samband med antagande av nya riktlinjer för kommunens bostadsförsörjning, så att kommunen kan dra nytta av uppföljningens resultat för nästkommande planeringsperiod. Eftersom nya riktlinjer ska antas för varje ny mandatperiod tar det högst fyra år innan ett beslut kan följas upp för första gången.

Vidare ska resultatet och genomförandet utvärderas. Detta sker med nödvändighet längre fram i tiden men det får inte dröja orimligt länge innan utvärderingen genomförs. Bestämmelsen anger därför att utvärdering ska ske inom skälig tid. En sådan tid bör normalt preciseras av kommunen när beslutet fattas. Uppföljningens och utvärderingens kvalitet kan säkerställas genom att exempelvis vissa konkreta mål och indikatorer definieras. En sammanställning av uppföljningen och utvärderingen ska skickas till den myndighet som beslutet om uppdraget skickades till.

Sammantaget innebär bestämmelserna i dessa stycken att den myndighet som regeringen bestämmer får en god översikt över beslut om uppdrag av allmänt intresse och därmed möjlighet att analysera hur ändamålsenliga de vidtagna åtgärderna visat sig vara, göra komparativa analyser mellan olika kommuner eller vid behov tillhandahålla allsidiga uppgifter till kommissionen om denna begär information om hur kommuner har tillämpat det svenska regelverket.

Förslag till ändring i lagen om offentlig upphandling

Underlag till författningstext

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 §

Termen "upphandlande enhet" in-
nefattar sådana bolag, föreningar, sam-
fälligheter och stiftelser som har inrät-
tats i syfte att täcka behov i det all-
männas intresse, under förutsättning
att behovet inte är av industriell eller
kommersiell karaktär och

1. vars kapital huvudsakligen har till-
skjutits av staten, en kommun, ett
landsting eller en annan upphandlande
enhet, eller
2. vars upphandling står under statlig
eller kommunal tillsyn eller en tillsyn av
en annan upphandlande enhet, eller
3. vars styrelse till mer än halva antalet
ledamöter utses av staten, en kom-
mun, ett landsting eller en annan upp-
handlande enhet.

Termen "upphandlande enhet" in-
nefattar sådana bolag, föreningar, sam-
fälligheter och stiftelser som har inrät-
tats i syfte att täcka behov i det all-
männas intresse, under förutsättning
att behovet inte är av industriell eller
kommersiell karaktär och

1. vars kapital huvudsakligen har till-
skjutits av staten, en kommun, ett
landsting eller en annan upphandlande
enhet, eller
2. vars upphandling står under statlig
eller kommunal tillsyn eller en tillsyn av
en annan upphandlande enhet, eller
3. vars styrelse till mer än halva antalet
ledamöter utses av staten, en kom-
mun, ett landsting eller en annan upp-
handlande enhet.

*Den som driver verksamhet som
enligt lag ska drivas enligt affärsmässi-
ga principer innefattas inte av termen
"upphandlande enhet".*

Underlag till motiveringar och författningskommentarer

De kommunala bostadsföretagen har av Nämnden för offentlig upphandling, vars verksamhet senare överförts till Konkurrensverket, hittills betraktats som ”upphandlande enheter” enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling. Detta har huvudsakligen motiverats med att företagen är underkastade kommunalrättsliga begränsningar avseende vinstsyfte, har en hyresnormerande roll, erhåller offentligt stöd på andra villkor än privata aktörer och därmed inte själva står den ekonomiska risken för sin verksamhet. Företagen blir därmed förpliktade att upphandla varor och tjänster i viss ordning.

Förslaget till lag om kommunala bostadsaktiebolag medför en lagstadgad skyldighet att driva verksamheten enligt affärsmässiga principer. Det innebär bland annat att företagen inte ska erhålla någon form av offentligt stöd som snedvrider eller kan snedvrída konkurrensen och att kommunen ska ställa ett avkastningskrav på företaget som inte ger företaget ekonomiska fördelar som det inte skulle ha erhållit under normala marknadsmässiga villkor.

Förslaget innebär vidare att eventuell kommunal borgen ska beläggas med en marknadsmässig avgift, vilket leder till att företagen själva står den ekonomiska risken för sin verksamhet. Dessutom föreslås den hyresnormerande rollen för kommunala bostadsföretags hyror bli avskaffad.

Förslagen innebär sammantaget att de skäl som anförts för att företagen ska betraktas som upphandlande enheter inte längre äger giltighet. För att tydliggöra detta föreslås ett tillägg i 6 § lagen om offentlig upphandling.

Förslag till ändring i jordabalken

Underlag till författningstext

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

12 kap.

55 §

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

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

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

Vid prövning enligt första stycket ska främst beaktas hyran för lägenheter *som omfattas av en förhandlingsöverenskommelse enligt hyresförhandlingslagen (1978:304), vilken träffats med en organisation av hyresgäster som var etablerad på orten när överenskommelsen ingicks*. Om en jämförelse inte kan ske med lägenheter på orten, får i stället beaktas hyran för lägenheter på en annan ort med jämförbart hyresläge och i övrigt likartade förhållanden på hyresmarknaden.

Om den nya hyran vid en prövning enligt första stycket bestäms till ett väsentligt högre belopp än den tidigare gällande hyran, ska i beslutet anges skälig tid för årlig hyresökning till det högre beloppet har uppnåtts.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

12 kap.

55 d §

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

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

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

Hyresnämnden får, när det finns skäl till det, förordna att beslut om villkorsändring *skall* gälla från en tidigare tidpunkt än vad som sägs i första och andra styckena. Om det finns särskilda skäl får hyresnämnden också förordna att beslut om villkorsändring får verk-

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

Hyresnämnden får, när det finns skäl till det, förordna att beslut om villkorsändring *ska* gälla från en tidigare tidpunkt än vad som sägs i första och andra styckena. Om det finns särskilda skäl får hyresnämnden också förordna att beslut om villkorsändring får verk-

ställas även om det inte har vunnit laga kraft.

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

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

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

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

ställas även om det inte har vunnit laga kraft.

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

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

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

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

Underlag till motiveringar och författningskommentarer

Hyra och besittningsskydd

Nästan alla hyresbelopp för bostäder fastställs idag genom kollektiva hyresförhandlingar enligt bestämmelserna i hyresförhandlingslagen. Förhandlingssystemet fungerar effektivt och rationellt ur såväl hyresgästernas, hyresvärdarnas som samhällets perspektiv. I den mån tvister har uppstått har dessa i allt väsentligt kunnat lösas av parterna själva. Det finns all anledning att slå vakt om grundprincipen att hyrorna ska bestämmas av parterna på marknaden utan statlig inblandning. Några förändringar av förhandlingssystemet bör därför inte göras.

Även om hyresförhandlingssystemet fungerar bra och de flesta hyror bestäms inom ramen för detta system, så behövs det bestämmelser som värnar hyresgästernas besittningsskydd. Det finns lägenheter som inte omfattas av en förhandlingsordning och en förhandlingsöverenskommelse ska naturligtvis också kunna prövas, vad avser utfallet för en enskild lägenhet.

I jordabalken regleras detta genom bestämmelsen i 12 kap. 55 § första stycket som säger att om parterna tvistar om hyrans storlek så ska den fastställas till skäligt belopp. Bestämmelsen är ett uttryck för en avvägning mellan hyresgästens intresse att bo kvar i lägenheten och fastighetsägaren intresse att utnyttja dess marknadsvärde. Utan en sådan bestämmelse skulle hyreslagens regler om besittningsskydd lätt kunna sättas ur spel.

I samma stycke ges en anvisning om hur det skäliga beloppet ska bestämmas. Detta ska ske genom en jämförelse med lägenheter som med hänsyn till bruksvärdet är likvärdiga. Hyresbeloppet är skäligt så länge det inte påtagligt överstiger hyran för likvärdiga lägenheter. Det räcker emellertid inte att jämföra med en likvärdig lägenhet, utan de måste vara så många att en viss hyresnivå kan anses etablerad. Sammanfattningsvis ligger alltså besittningsskyddet i att en hyresgäst inte ska behöva betala mer än vad andra hyresgäster betalar för lägenheter som har ungefär samma bruksvärde. Någon exakthet är inte eftersträvad och genom ett påtaglighetsrekvisit har ett visst svängrum skapats kring den etablerade hyresnivån.

Detta system har i huvudsak fungerat bra i drygt 40 år och det finns nu en väl etablerad rättspraxis. Bruksvärdessystemet bör därför bibehållas.

Den hyresnormerande rollen

Kritik har riktats mot den bestämmelse som infördes i hyreslagen 1975 och som innebär att de kommunala bostadsföretagens hyror ska ha en normerande roll. Från de privata fastighetsägarna å ena sidan har hävdats att bestämmelsen snedvrider konkurrensen på ett sätt som starkt begränsar privata fastighetsägares förutsättningar att bygga och hyra ut bostäder. Från de kommunala bostadsföretagen å andra sidan har hävdats att privata hyresvärdar åker snålskjuts på systemet, kan tillgodogöra sig vinster utan att anstränga sig och ofta slipper den granskning som hyresgästföreningen och massmedia utsätter de kommunala bostadsföretagen för.

Hyresgästföreningen har å sin sida hävdats att de kommunala bostadsföretagens hyresnormerande roll har haft en positiv betydelse för utvecklingen på hyresmarknaden. Inte bara som ett tak för hyrorna vid prövning utan också genom att förhandlingarna med de kommunala bostadsföretagen gett möjlighet att sätta hyror som dels fångar upp årliga förändringar i kostnaderna för att bygga och förvalta bostäder och som dels speglar bruksvärdet.

Utredningen om allmännyttans villkor har utrett om den hyresnormerande rollen är förenlig med EG-rättens konkurrensregler och kommit fram till att den *sannolikt* inte är det. Någon entydig slutsats har utredningen dock inte kunnat dra.

Bestämmelserna om den hyresnormerande rollen inrymmer en inneboende konflikt. När hyresnämnden vid en prövning gör en bedömning av en lägenhets bruksvärde ska man enligt förarbetena helt bortse från produktions-, drifts- och förvaltningskostnader. Samtidigt ska självkostnadsbestämda hyror tjäna som norm. Men självkostnaden i de kommunala bostadsföretagen har – i den mån den har tillämpats – endast avsett företagsnivå och aldrig lägenhetsnivå. Jämförelselägenheternas självkostnad har därför inte självklart återspeglats i deras hyra.

Det är dock inte främst genom faktiska jämförelseprövningar som den normerande rollen för kommunala bostadsföretags hyror fått betydelse för hyressättningen i hela hyresbeståndet. I stället har hyran och hyresutveck-

lingen främst varit en produkt av förhandlingsöverenskommelser om hyressättningen i de kommunala bostadsföretagen. Det som har haft störst betydelse härvidlag är att det utvecklats en praxis som innebär att innehållet i dessa förhandlingsöverenskommelser förs över till de överenskommelser som senare träffas mellan de privata fastighetsägarna och hyresgästorganisationen.

I förslaget till lag om kommunala bostadsaktiebolag föreslås att de kommunala bostadsaktiebolagen ska arbeta enligt affärsmässiga principer. Det innebär bland annat att självkostnadsprincipen inte ska tillämpas och att de kommunala bostadsföretagen inte kommer att ha någon särställning. En branschpraxis för hyressättningen på olika orter kommer i praktiken att etableras utifrån de kollektiva hyresförhandlingarnas funktionssätt och utfall.

Sammantaget talar detta för att alla förhandlade hyror, oavsett vem som är hyresvärd, ska kunna användas som jämförelseunderlag vid hyrestvister. Därmed bör den hyresnormerande rollen för kommunala bostadsföretags hyror ersättas med en normerande roll för förhandlade hyror. För att säkerställa att hyresgäster inte drabbas av oskäliga eller snabba hyreshöjningar som urholkar besittningsskyddet behöver dessutom vissa skyddsregler införas.

Skyddsregler

Allt sedan hyresregleringen avskaffades har det funnits någon typ av bestämmelser som syftat till att värna hyresgästernas besittningsskydd. Samtidigt med bruksvärdessystemet infördes 1969 de s.k. bristortsreglerna som hade till uppgift att motverka hyresstegring p.g.a. bristsituationen som sådan på orter med bostadsbrist. Dessa regler fasades senare ut och ersattes med en hyresnormerande roll för kommunala bostadsföretags hyror.

Ett avskaffande av den normerande rollen för kommunala bostadsföretags hyror aktualiserar behovet av nya skyddsregler. Utredningen om allmännyttans villkor pekar på risken för hyreshöjningsspiraler, s.k. saxning, och föreslår ett förändrat ändringsintervall samt en särskild skyddsregel utanför bruksvärdessystemet.

Den av utredningen föreslagna skyddsregeln har utformats som en spärr mot årliga hyreshöjningar som överstiger den allmänna kostnadsutveck-

lingen med två-tre procentenheter. En sådan konstruktion har emellertid flera brister.

För det första är en koppling till inflationen olämplig. Det kan inte uteslutas att kostnadsutvecklingen för att förvalta fastigheter avsevärt överstiger den allmänna kostnadsutvecklingen. Exempelvis skulle en kraftig höjning av energiskatten i syfte att minska energiförbrukningen direkt få genomslag för de som bor i egna hem och bostadsrättslägenheter, men p.g.a. av skyddsregeln inte träffa hyresgäster.

Det kan å andra sidan inträffa det motsatta, att kostnadsutvecklingen för att förvalta fastigheter är lägre än den allmänna kostnadsutvecklingen. Det finns en risk att bestämmelsen i ett sådant läge kommer att fungera inte bara som ett tak utan också som ett golv, och bli ett slags "norm" för hyresutvecklingen på ett sätt som kan påverka inflationstakten negativt.

En nivåbaserad skyddsregel är inte heller tillräckligt flexibel för att fungera i de olika situationer som kommer att inträffa.

Också ur perspektivet att hyressättningen behöver förändras, något bostadsmarknadens parter arbetar med lokalt, är en nivåbaserad skyddsregel otillfredsställande. För att det ska vara möjligt att höja vissa hyror mer än den allmänna hyresutvecklingen behövs ett inte alltför begränsat utrymme. Med en spärr på två-tre procentenheter utöver den allmänna kostnadsutvecklingen blir detta utrymme alltför begränsat och arbetet med att implementera en ny hyresstruktur riskerar då att ta orimligt lång tid att genomföra.

I stället bör en skyddsregel utformas enligt följande: När hyresnämnden fastställer en skälig hyra ska den, om den skäliga hyran är väsentligt högre än den utgående hyran, också ange en skälig tid under vilken en successiv årlig hyresökning ska pågå fram till den skäliga hyran har uppnåtts.

En sådan utformning av skyddsregeln innebär ingen ökad statlig styrning av hyressättningen utan stärker i stället konsumentskyddet genom att hyresförändringen genomförs över en längre period. Den överensstämmer också väl med den syn som legat till grund för bl.a. Malmömodellen där förändringen av hyresstrukturen av hänsyn till befintliga hyresgäster genomförs över en period om flera år.

Här återstår då frågan om vad som bör gälla i en nyinflyttningsituation och om några särskilda regler bör gälla vid andrahandsuthyrning. Utredningen om allmännyttans villkor föreslår att skyddsregeln ska gälla även i situationen när en ny hyresgäst flyttar in i en lägenhet. I den situationen ska jämförelsen göras med den hyra som den tidigare hyresgästen betalade, menar utredningen.

Den skyddsregel som vi nu föreslagit innebär att en hyra under vissa förutsättningar kommer att höjas successivt till dess den skäligen hyresnivån har uppnåtts. Behovet av ett sådant skydd kvarstår knappast om en ny hyresgäst flyttar in i lägenheten, han eller hon vet ju redan från början vad som gäller.

Problemet är i stället inlåsningseffekten. Den enskilda hyresgäst som t.ex. vill byta till en mindre lägenhet drabbas av inlåsningseffekten i och med att skyddet upphör redan om man flyttar till en mindre lägenhet i samma hus. Det finns även andra fall där det framstår som rimligt att skyddsregeln bör följa hyresförhållandet och således kvarstå. I de fall en hyreslägenhet överläts enligt bestämmelserna i 32-37 §§ samt 47 § 2 st. hyreslagen bör skyddsregeln tillämpas även gentemot den nya hyresgästen.

Däremot ska den inte gälla om en helt ny hyresgäst förhyr en lägenhet och således inget byte eller övertagande har skett. Detta kan leda till att likvärdiga lägenheter får olika hyra, men sådana situationer kommer med tiden att bli allt mindre vanliga när hyresförhandlingarna lett fram till en hyresstruktur som bättre än idag överensstämmer med hyresgästernas värderingar.

Vid andrahandsuthyrning bör inga särskilda regler tillämpas. Om en förstahands- och en andrahandshyresgäst skulle tvista om hyran ska den faktiska hyresnivån som följer av skyddsregeln tillämpas. Förstahandshyresgästen ska således inte kunna tillgodogöra sig mellanskillnaden mellan den skäligen hyresnivån och den hyra han eller hon faktiskt betalar.

Bruksvärdesregeln

Utredningen om allmännyttans villkor har föreslagit att bestämmelserna i 12 kap. 55 § jordabalken ändras i syfte att låta hyresgästernas värderingar bli avgörande vid hyresnämndens bedömning av bruksvärdet och att efter-

frågesituationen ska ha betydelse för vilket hyresbelopp som ska anses som skäligt.

Den föreslagna förändringen vad gäller bedömningen av bruksvärdet rör de grundläggande principerna på vilka bruksvärdessystemet vilar. Dessa innebär att hyrorna ska bestämmas av marknadens aktörer utan statlig inblandning. Hyresnämndens uppgift är inte att bestämma hyresnivåer för lägenheter med olika bruksvärde eller hur stor hyresskillnaden ska vara mellan lägenheter med olika bruksvärde eller olika geografisk belägenhet. Uppgiften i detta sammanhang handlar endast om att värna hyresgästens besittningsskydd genom att bestämma vilket hyresbelopp som är skäligt för en viss lägenhet. Hyresnämnden ska inte göra någon bedömning av en lägenhets hyresvärde i pengar, utan hyresgästernas värderingar kommer i stället till uttryck genom en jämförelse med vad andra hyresgäster betalar i hyra för lägenheter som har i grova drag samma bruksvärde.

Förslagen från Utredningen om allmännyttans villkor skulle leda till att statens roll i detta sammanhang förändrades från att värna hyresgästernas besittningsskydd genom att fastställa en skälig hyra på grundval av en jämförelse med vad andra hyresgäster betalar för en i grova drag likvärdig lägenhet, till att styra hyresstrukturen på den aktuella orten. En sådan utveckling skulle på ett negativt sätt påverka förutsättningarna för en stimulerande konkurrens mellan olika hyresvärdar och för utvecklingen av hyresrätten som produkt. Några steg i riktning mot en ökad statlig styrning av hyror bör därför inte tas.

Förslaget om att efterfrågan ska ha betydelse för hyresnämndens bedömning av vilket hyresbelopp som ska anses som skäligt motiveras med att lägesfaktorn, enligt utredningens bedömning, inte överallt tillmätts tillräcklig betydelse i de kollektiva förhandlingarna. Enligt utredningen finns det orter där hyresstrukturen inte återspeglar den betydelse lägesfaktorn enligt bruksvärdessystemet är avsedd att ha. Utredningen har emellertid inte presenterat någon form av statistiskt underlag eller annat material som underbygger påståendet.

Att undersöka hur lägesfaktorn har beaktats i de kollektiva förhandlingarna är en komplicerad men inte omöjlig uppgift. Den stora svårigheten ligger inte i detta utan i att bestämma hur den *borde* ha beaktats för att möjliggöra en jämförelse mellan normativt och verkligt utfall. Vem ska göra en så-

dan bedömning och på vilka grunder? Att ett statligt organ skulle ha detta som uppgift framstår som ett helt orimligt ingrepp i marknaden. En sådan uppgift måste lösas av aktörerna på marknaden utan statlig inblandning.

Marknadens parter har också i ökande utsträckning tagit ansvar för att förändra hyresstrukturen så att den enligt parternas bedömningar bättre motsvarar hyresgästernas värderingar av lägenheternas bruksvärden. I betänkandet från Utredningen om allmännyttans villkor nämns den s.k. Malmömodellen liksom kvalitetshyresprojektet i Göteborg. I remissarbetet har emellertid framkommit att liknande förändringar redan pågår på ett flertal orter i samarbete mellan det kommunala bostadsföretaget, privata fastighetsägare och Hyresgästföreningen. Det finns hos parterna en vilja att förändra hyresstrukturen men man pekar också på att det innebär ett omfattande arbete, med en planerings- och en implementeringsfas vilka sammantaget behöver pågå under flera år. Ett statligt ingripande på området skulle allvarligt äventyra de lokala parternas intresse för att arbeta vidare med detta omfattande och opinionsmässigt inte alltid enkla arbete.

Påtaglighetsrekvisitet

Påtaglighetsrekvisitet innebär att prövningslägenhetens hyra inte får överstiga jämförelselägenheternas hyra mer än påtagligt. Utredningen om allmännyttans villkor har föreslagit att det så kallade påtaglighetsrekvisitet tas bort med motiveringen att det kan leda till hyreshöjningsspiraler i en situation utan en hyresnormerande roll för de kommunala bostadsföretagens hyror.

I förarbetena till bruksvärdessystemet anfördes att ett visst *”utrymme ovanför den genom jämförelseprövningen konstaterade hyresnivån måste tillförsäkras hyresvärden”* och detta har sedan gällt även om utrymmet justerades ner i mitten av 1970-talet när väsentlighetsrekvisitet ersattes av påtaglighetsrekvisitet. Detta utrymme har motiverats främst av två skäl; dels som ett slags *”säkerhetsmarginal”* eftersom någon fullständig exakthet inte kan åstadkommas vid jämförelser mellan olika lägenheter och dels som ett utrymme som möjliggör uppjustering av hyresnivån, t.ex. till följd av kostnadsökningar.

I den utsträckning hyrestvister avgjorts genom direkta jämförelseprövningar har dock inte detta utrymme använts på det sistnämnda sättet, dvs. för att kompensera t.ex. för kostnadsökningar. I stället har ett överskridande av jämförelselägenheternas hyra med fem procent mer eller mindre automatiskt accepterats. De flesta hyrestvister har emellertid avgjorts genom allmänna skälighetsbedömningar, och vid dessa tillämpas inte påtaglighetsrekvisitet eftersom det inte finns något godtagbart jämförelsematerial. Enligt Utredningen om allmännyttans villkor beaktar dock hyresnämnderna i begränsad utsträckning påtaglighetsrekvisitet också i dessa fall, genom att den osäkerhet som alltid finns i en hyresprövning tillämpas till en privat fastighetsägares fördel.

Det finns fog för Allvillutredningens bedömning att ett borttagande av den normerande rollen för kommunala bostadsföretags hyror kan leda till oönskade hyreshöjningsspiraler. Särskilt på orter med bostadsbrist kan det utbildas nya högre hyresnivåer som i sin tur kan åberopas till stöd för ytterligare hyreshöjningar osv.

Sammantaget talar detta för en minskning av utrymmet för när en hyra ska anses som skälig utöver jämförelselägenhetens hyra, vilket lagtekniskt bör regleras genom att påtaglighetsrekvisitet utmönstras. En sådan förändring bör dock inte leda till ett krav på exakt likhet mellan prövnings- och jämförelselägenheternas hyresnivåer. Vid direkta jämförelseprövningar måste det finnas ett utrymme för den osäkerhet som alltid finns i en hyresprövning. En begränsad "säkerhetsmarginal" bör därför finnas kvar. För att markera detta bör bruksvärdesregeln ändras så att den anger att en hyra inte är att anse som skälig, om den är mer än obetydligt högre än hyran för lägenheter som med hänsyn till bruksvärdet är likvärdiga. Vad som avses med mer än obetydligt får avgöras av rättsstillämpningen.

Utgångspunkter för ändringar i jordabalken

Bruksvärdessystemet bibehålls i allt väsentligt och inga ändringar av principiell natur görs. Den hyresnormerande rollen för kommunala bostadsföretags hyror avskaffas även om detta inte skulle vara nödvändigt enligt EG-rättens konkurrensbestämmelser. Åtgärden kombineras med nya regler som skyddar hyresgästerna mot oskäliga eller snabba hyreshöjningar som kan urholka besittningsskyddet.

Dessa förändringar är sammantaget mycket stora och kommer att få omfattande konsekvenser för bostadshyresmarknadens funktionssätt. Det understryker behovet av försiktighet när det gäller eventuella ytterligare förändringar av villkoren för bostadshyresmarknaden. De åtgärder som vidtas bör därför begränsas till de ovannämnda och inga ytterligare förändringar göras.

12 kap.

55 §

Andra stycket

I detta stycke införs en ny hyresnorm, som ersätter den avskaffade normerande rollen för kommunala bostadsföretags hyror. Den nya hyresnormen innebär att vid en hyresprövning ska främst beaktas hyran för lägenheter som omfattas av en förhandlingsöverenskommelse om hyra.

Om det finns lägenheter, vilka i övrigt kan godtas som jämförelseobjekt, som omfattas av förhandlingsöverenskommelser, ska dessa har företräde gentemot lägenheter som inte omfattas av en förhandlingsöverenskommelse. Om jämförelselägenheterna omfattas av olika förhandlingsöverenskommelser eller av annan anledning har olika hyresbelopp, ska jämförelsen göras med de lägenheter som har de högsta hyresbeloppen, förutsatt att det finns tillräckligt många lägenheter som har motsvarande hyra så att en viss hyresnivå kan anses etablerad.

Hyresnämnden ska inte göra någon prövning av om jämförelselägenhetens hyra ligger inom ramen för en vad som är en rimlig hyra i förhållande till lägenhetens bruksvärde. En sådan uppgift bör inte åläggas hyresnämnden, utan alla hyror som är ett resultat av en förhandlingsöverenskommelse mellan parter på bostadshyresmarknaden ska accepteras, förutsatt att överenskommelsen är träffad med en på orten etablerad hyresgästförening. Med detta avses att organisationen ska vara rättskapabel och även i övrigt uppfylla kraven i hyresförhandlingslagen. Den ska ha funnits ett par år innan förhandlingsöverenskommelsen ingicks och ha haft avtal om förhandlingsordning för ett inte alltför obetydligt antal lägenheter.

Fjärde stycket

I detta stycke införs en regel vars syfte är att skydda hyresgästerna mot oskäligen eller snabba hyreshöjningar som kan urholka besittningsskyddet. Skyddsregeln är avsedd att tillämpas om det vid prövning av hyrans storlek för en lägenhet bestäms att skälig hyra utgör ett väsentligt högre belopp än den gällande hyran. Om så är fallet ska hyresnämnden fastställa inte bara det skäliga beloppet utan också en skälig tid under vilken hyran en gång om året får ökas till dess den skäliga hyresnivån har uppnåtts. Vad som avses med ett väsentligt högre belopp får avgöras av rättstillämpningen. Vilken tid som är skälig bör i beslutet anges i antal år. Den årliga hyresökning som sker pga. denna anpassning bör under den tid den pågår vara lika stor varje år om inte särskilda skäl talar däremot.

Om det under den tid som hyran anpassas till den skäliga nivån, genom förhandlingsöverenskommelse enligt hyresförhandlingslagen, förfarande enligt 54 a § eller på annat sätt bestäms en högre hyra för lägenheten, så är detta utan verkan på hyresnämndens beslut. Hyresnämndens beslut utgör inte heller något hinder eller något tak för sådana hyreshöjningar. Detta innebär att sådana hyreshöjningar som efter förhandling vanligen sker en gång per år till följd av kostnadsökningar ska kunna träffa en lägenhet utöver en av hyresnämnde beslutad årlig hyreshöjning som syftar till att uppnå skälig hyra.

Hur många år som kan anses som skälig tid för anpassning av hyran till skälig nivå beror främst på hur stor skillnaden är mellan den utgående hyran och den skäliga hyran. I inget fall bör dock tiden uppgå till mer än tio år. Någon hänsyn till den befintliga hyresgästens ekonomi eller omständigheter i övrigt är inte avsedd att tas.

För att närmare kunna bedöma vad som är en skälig tid bör vägledning kunna hämtas från lokala kollektiva förhandlingsöverenskommelser (som t.ex. Malmömodellen) vilka träffats i syfte att uppnå en hyresstruktur som bättre överensstämmer med hyresgästernas värderingar inom en tidsram som ger hyresgästerna möjlighet att vidta eventuella nödvändiga åtgärder av privatekonomisk natur. Om sådana förhandlingsöverenskommelser saknas på den aktuella orten kan vägledning i stället hämtas från andra orter

där motsvarande överenskommelser har träffats, förutsatt att de har ett jämförbart hyresläge och i övrigt likartade förhållanden på hyresmarknaden. I övrigt bör bedömningen av skälig tid överlåtas till rättsstillämpningen.

Den föreslagna bestämmelsen har generell giltighet och ska tillämpas i samtliga fall som en hyresvärd och hyresgäst tvistar om hyrans storlek och hyresnämnden bestämmer den skäliga hyran till ett väsentligt högre belopp än den tidigare gällande hyran.

Orsaken till tvisten saknar betydelse i sammanhanget. Detta innebär att bestämmelsen ska tillämpas på samma sätt också i de fall som den skäliga hyresnivån överstiger den gällande på grund av att det har skett förbättrings- och ändringsarbeten i lägenheten. Vid bedömning av vad som i ett sådant fall utgör skälig tid får främst kollektiva överenskommelser av det slag som ovan nämnts tjäna som bakgrundsmaterial. Normalt bör dock tiden uppgå till mindre än tio år. Om åtgärderna vidtagits efter godkännande av enskild hyresgäst eller majoritet av berörda hyresgäster, eller efter tillstånd från hyresnämnd saknar i detta sammanhang betydelse.

Skulle en lägenhet vars hyra håller på att trappas upp på det sätt som ovan angivits tas ut som jämförelseobjekt vid en prövning av hyran, ska lägenhetens hyra anses vara den av hyresnämnden bestämda skäliga hyran och inte det belopp som för tillfället erläggs.

55 d §

Första stycket

I detta stycke föreslås följande. Den minsta tid som ska förflyta mellan ändringar i hyresvillkor utsträcks jämfört med idag, om ändringen påkallas av hyresvärden, alltså t.ex. vid begäran om hyreshöjning. En hyresgäst kommer som tidigare att ha möjlighet till villkorsändring efter sex månader, medan en hyresvärd måste vänta i ett år efter det att de förut gällande villkoren började tillämpas innan nya villkor kan börja tillämpas. Förslaget överensstämmer med förslaget från Utredningen om allmännyttans villkor.