

REMISSYTTRANDE

EU och kommunernas bostadspolitik (SOU 2015:58)

SABOs synpunkter

SABO anser att det är mycket positivt att en statlig utredning har analyserat möjligheterna för kommuner på svaga bostadsmarknader dels att omstrukturer sina bostadsföretag och dels att främja bostadsförsörjningen i situationer då marknadsförutsättningarna inte medger ett bostadsutbud som möter efterfrågan på bostäder av god kvalitet. SABO har emellertid vissa synpunkter på utredningens bedömningar och förslag.

7.4 Svaga bostadsmarknader i dag och i framtiden

SABO ifrågasätter utredningens bedömning att antalet svaga bostadsmarknader förväntas minska kraftigt fram till år 2025. Enligt den redovisade prognosen minskar antalet kommuner med svaga och mycket svaga bostadsmarknader från 157 år 2012 till 75 år 2025, vilket innebär mer än en halvering. Urbanisering är en av de megatrender som präglar dagens samhälle och den antagna trendmässiga ökning av befolkning, sysselsättning och inkomster även i dessa kommuner som ligger till grund för prognosen framstår inte som fullt trovärdig. Den stora flyktinginvandring vi nu ser bidrar också till att skapa osäkerhet om den framtida befolkningsutvecklingen på de svaga bostadsmarknaderna.

9.10 Godtagbart stöd i form av ersättning för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse

SABO instämmer i utredningens bedömning att bostadsförsörjningsbehov kan säkerställas genom att kommuner definierar vissa bostadspolitiskt motiverade bostadstjänster som därefter kan finansieras med stöd enligt kommissionens beslut om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse eller kommissionens förordning om stöd av mindre betydelse för sådana tjänster.

9.11 Behövs statliga regler för kommunernas stödgivning?

SABO instämmer inte i utredningens bedömning att det saknas behov av statliga regler för kommunernas stödgivning.

SABO konstaterar att även om kommunerna har möjlighet att definiera bostadstjänster som ekonomiska tjänster av allmänt intresse så finns inget känt exempel på att så har skett. Det beror med största sannolikhet på att det finns en stor osäkerhet och tveksamhet hos många kommuner när det gäller tillämpningen av statsstödsreglerna om ekonomiska tjänster av allmänt intresse.

Osäkerheten gäller bland annat vilka tjänster på bostadsområdet som kan omfattas, vad som krävs för att påvisa ett behov eller ett allmänt intresse, vad som krävs för att kunna hävda att marknaden inte klarar av att tillgodose ett visst behov, hur stödet ska beräknas och hur tillämpningen av regelverket förhåller sig till bestämmelserna om offentlig upphandling.

Tveksamheten beror bland annat på att de negativa konsekvenserna för stödmottagaren och de boende blir mycket omfattande om det skulle visa sig att man gjort fel och stödet inte är tillåtet utan måste återkrävas.

Utredningen skriver själv: "EU:s statsstödsregler medger stöd till marknadskompletterande tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Statsstödsregelverket kräver dock att sådana åtgärder utformas utifrån kommissionens regelverk vilket ställer stora krav på kommunerna."

Utredningen konstaterar vidare att kommunerna har skiftande förutsättningar att efterfråga såväl den juridiska som den ekonomiska kompetens som krävs för att hantera nödvändiga affärsmässiga, kommunalrättsliga och statsstödsrättsliga avvägningar som kan aktualiseras vid stödgivning inom ramen för kommunernas bostadsförsörjningsansvar och skriver:

"Vår bedömning utifrån våra kontakter med olika kommuner och efter att ha tagit del av kommuners och kommunala bostadsverksamheters svar på våra frågor är att många kommuner i dag saknar de kunskaper som krävs för att tillämpa EU:s statsstödsregler. Detta riskerar att medföra att otillåtet statligt stöd oavsiktligt betalas ut med kommunala medel. En annan risk är att osäkerheten om reglerna leder till omotiverad försiktighet beträffande kommunala investeringsbeslut. Slutligen finns en risk att samhällsekonomiskt lönsamma politiska beslut om angelägna stödåtgärder uteblir."

Trots dessa insikter har utredningen förkastat alla idéer om ett nationellt regelverk till stöd för kommunerna. I stället föreslås att en statlig myndighet bör få i uppdrag att stödja kommunerna i deras arbete med statsstödsrättsliga frå-

gor. En sådan nationell vägledningsfunktion kan förvisso bli ett värdefullt stöd åt kommunerna. Den ska dock vägleda kommunerna när det gäller statstödsfrågor inom alla samhällssektorer och kommer inte att kunna bygga upp en särskild kompetens avseende bostadssektorn. Utredningen konstaterar själv att åtgärden kanske inte är tillräcklig på bostadsområdet. Därför föreslås att ett begränsat uppdrag läggs på Boverket. En ny förordning om statligt stöd till vissa kommunala åtaganden för boendet föreslås inkludera en bestämmelse om att Boverket på begäran av en kommun ska yttra sig över kommunens planer på att bevilja stöd i EU-rättslig mening avseende en ekonomisk bostadstjänst av allmänt intresse.

En sådan möjlighet att erhålla ett yttrande från Boverket över en planerad åtgärd är enligt SABOs bedömning helt otillräcklig för att ge kommunerna det stöd de behöver för att tillämpa statsstödreglerna på rätt sätt.

Utredningen om en kommunallag för framtiden (SOU 2015:24) har studerat hur EU:s konkurrensrätt påverkar kommunerna. I sitt slutbetänkande ställer man frågan om vem som nationellt bör bedöma om en tjänst är en ekonomisk tjänst av allmänt intresse. Utredningen gör bedömningen att staten vid behov sektorsvis bör utreda, bedöma och eventuellt reglera ekonomiska tjänster av allmänt intresse och motiverar det så här:

”Mycket talar för att arbetet fortsatt bör göras sektorsvis när marknadsmisslyckandena är nationella, även när de avser tjänster som rör kommuner och landsting. Sådana sektorsvisa översyner bör vara statens ansvar att samordna. Att avgöra om en tjänst är en ekonomisk tjänst av allmänt intresse, SGEI, kan vara komplext. Följderna av att en tjänst bedöms som en sådan kan också vara genomgripande och innebära administrativt arbete. Ett nationellt arbete för särskilda typer av tjänster eller på särskilda områden bör underlätta för kommunerna och landstingen som då inte behöver göra det arbetet var och en. Arbetet kan också bli både djupare och bredare och jämförelser kan ske mellan olika delar av landet. Att definiera en tjänst på nationell nivå kanske dock inte alltid låter sig göras. En tjänst skulle kunna anses som en ekonomisk tjänst av allmänt intresse, SGEI, i vissa delar av landet men inte i alla. Att väga in de lokala förutsättningarna behöver dock kunna göras oavsett om tjänsten definieras lokalt eller nationellt. I förhållande till EU och kommissionen är det utredningens uppfattning att en nationell bestämning av en tjänst bör väga tyngre än om en eller flera enskilda kommuner eller landsting gör den bedömningen, särskilt om bedömningarna skulle skilja sig åt mellan kommuner och landsting med jämförbara förutsättningar. Det finns sammantaget enligt utredningen ett stort värde i att frågorna belyses sektorsvis på nationell nivå. Utredningens bedömning är att staten bör ta ett stort ansvar för att frågorna belyses och bedöms.”

SABO anser att bostadsektorn är en sektor där det finns ett uppenbart behov av att staten utreder, bedömer och tar fram ett regelverk för ekonomiska tjänster av allmänt intresse. Detta har inte gjorts inom ramen för denna utredning, vilket är en stor brist. Regeringen bör därför beakta frågan i den fortsatta beredningen av ärendet. Syftet ska vara att underlätta för kommunerna och öka rättsäkerheten, vilket bör vara fullt möjligt även om ett beslut alltid kan överprövas av Europeiska kommissionen. Ett regelverk bör givetvis utformas så att det inte inskränker den kommunala självstyrelsen.

10.7 Avvecklingsbehovet

SABO instämmer i utredningens bedömning att det finns ett behov av att finansiera avveckling av övertaliga bostadslägenheter på svaga bostadsmarknader. Även om behovet för tillfället är relativt begränsat, kan befolkningsminskning på längre sikt leda till att bostadslägenheter blir övertaliga i ett antal kommuner.

10.14 En stödordning för omstrukturering av kommunala mindre bostadsverksamheter i kris

SABO tillstyrker förslaget

- att en ordning för stöd till undsättning och omstrukturering av kommunala mindre bostadsverksamheter i kris verksamma på en svag bostadsmarknad anmäls till kommissionen,
- att Boverket bemyndigas att lämna stöd enligt en ny förordning om stöd till vissa kommunala åtaganden för boendet på svaga bostadsmarknader m.m. och att nuvarande förordning om statligt stöd för vissa kommunala åtaganden för boendet upphävs samt
- att en kommun ska få lämna stöd enligt stödordningen endast om Boverket har konstaterat att villkoren i stödordningen är uppfyllda.

Den nuvarande förordningen om statligt stöd för vissa kommunala åtaganden för boendet är inte förenlig med statsstödsreglerna och bör därför upphävas. Samtidigt finns det eller kommer det att uppstå ett behov av att omstrukturera det kommunala bostadsföretaget i flera kommuner med vikande befolkningsutveckling. Därför behövs en ny stödordning utformad på ett sätt som är förenligt med statsstödsreglerna. Utgångspunkten att omstruktureringsstöd enbart ska utges om de ekonomiska svårigheterna beror på befolkningsminskning är rimlig, även om avgränsningen utifrån ett EU-rättsligt perspektiv måste göras snävare.

10.15 En ordning för statligt stöd till EU-rättsligt godtagbart stöd för bostadstjänster av allmänt ekonomiskt intresse på svaga bostadsmarknader

SABO tillstyrker förslaget att Boverket efter ansökan av en kommun med en svag bostadsmarknad ska kunna bevilja statligt stöd till kommunen för att kommunen ska kunna ge stöd i form av ersättning för en av kommunen beslutad bostadstjänst av allmänt ekonomiskt intresse. Boverket ska granska att tjänsten fyller ett bostadsbehov som inte marknaden kan tillgodose och att villkoren i kommissionens beslut om stöd till tjänster av allmänt ekonomiskt intresse eller kommissionens förordning om stöd av mindre betydelse till tjänster av allmänt ekonomiskt intresse är uppfyllda.

SABO tillstyrker förslaget att ett konstaterat bostadsbehov som marknaden inte kan tillgodose ska vara en förutsättning för att definiera en viss bostadstjänst som en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse.

Det är rimligt att den ansökande kommunen ska ha följt ett visst förfarande inför beslut om en sådan tjänst och genomfört ett samråd med berörda aktörer innan kommunen kan beviljas statligt stöd för stöd till ett företag som utför en bostadstjänst av allmänt ekonomiskt intresse.

SABO avstyrker förslaget att Boverket ska kunna ge vägledning avseende tillämpningen av EU:s statsstödsregler till kommuner med svaga bostadsmarknader genom att yttra sig i frågan om kommunens planerade åtgärder är förenliga med EU:s statsstödsregler om stöd till tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

Förslaget helt otillräckligt för att tillfredsställa de behov av juridiskt stöd och vägledning som kommunerna har för att kunna fatta beslut om bostadstjänster i enlighet med statsstödsreglerna om ekonomiska tjänster av allmänt intresse. SABO anser, som tidigare nämnts, att det finns ett uppenbart behov av att staten utreder, bedömer och tar fram ett regelverk för ekonomiska tjänster av allmänt intresse inom bostadssektorn.

Åtgärder som riktar sig till bostadskonsumenter

SABO anser att utredningen inte på ett tillfredsställande sätt genomfört uppdraget att undersöka möjligheterna att vidta åtgärder som riktar sig till bostadskonsumenter och brukare och som innebär att de kan efterfråga en bostad av god kvalitet.

Offentliga åtgärder som riktar sig till utbudssidan medför alltid en risk för snedvridning av konkurrensen och behöver därför utformas så att denna risk minimeras. Det stränga regelverket för ekonomiska tjänster av allmänt in-

tesse är ett exempel på detta. Ytterst behöver alltid en avvägning göras mellan den samhällsnytta som uppnås med en åtgärd och den konkurrenssnedvridning som åtgärden kan medföra.

I ljuset av dessa svårigheter framstår idén att i större utsträckning i stället vidta åtgärder som riktar sig till bostadskonsumenter som ett intressant alternativ. Åtgärder som riktar sig till efterfrågesidan riskerar sannolikt att påverka konkurrensen betydligt mindre än åtgärder som riktar sig till utbudssidan.

I uppdraget till utredningen låg att redovisa vilka åtgärder som undersökts, bedöma vilka åtgärder som kan vara genomförbara och lämna de finansieringsförslag, författningsförslag och förslag till övriga åtgärder som behövs. Det är en brist att utredningen inte fördjupat sig i detta. Det är viktigt att detta perspektiv på bostadsförsörjningsfrågan nu inte försvinner. Det bör regeringen uppmärksamma i den fortsatta beredningen av ärendet.

Affärsmässiga principer

SABO konstaterar att betänkandets åttonde kapitel om affärsmässiga principer i vissa delar ifrågasätter och även ger en annan bild av innebörden och tillämpningen av Allbolagens andra paragraf än vad som framgår av regeringens proposition om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag och reformerade hyressättningsregler (Prop. 2009/10:185). Ibland hänvisas till betänkandet EU, allmännyttan och hyrorna (SOU 2008:38). Enligt SABOs uppfattning är regeringens proposition den enda relevanta rättskällan. Det är självklart att de beskrivningar som görs i regeringens proposition har företräde, eftersom den utgör det samlade resultatet av regeringens beredning av ärendet inklusive utredningsbetänkandet, en departementspromemoria och två omfattande remissrundor, varefter den beslutats av såväl regeringen som av riksdagen. För detaljerade synpunkter på detta avsnitt hänvisas till det särskilda yttrandet av experten Jörgen Mark-Nielsen.

Övrigt

SABO avstår från att lämna synpunkter på förslagen som avser Statens bostadsomvandling AB och kreditgarantier för egnahem på landsbygden.

Stockholm den 3 december 2015

Kurt Eliasson
VD