

KOMMUNERNAS
BOSTADSFÖRSÖRJNINGANSVAR

TILLÅTET STATSSTÖD PÅ SVAGA BOSTADS- MARKNADER

FÖRORD

EU-kommissionen har nyligen genomfört en översyn av statsstödsreglerna för ekonomiska tjänster av allmänt intresse. SABO vill med denna rapport dels beskriva de ganska komplicerade EU-reglerna på detta område och dels presentera idéer om hur dessa regler kan tillämpas inom bostadssektorn i Sverige, med fokus på kommuner med problem på bostadsmarknaden till följd av minskande befolkning.

Vi vill med denna rapport sprida kunskap om vilka möjligheter som finns att – inom ramen för EUs regelverk och utan att snedvrida konkurrensen – med allmänna medel stödja bostadsrelaterade insatser och verksamheter som är av starkt allmänintresse. Det handlar alltså inte om hur eventuella stöd till bostadsföretag ska finansieras, utan om att visa på hur man kan öppna för vissa stödåtgärder inom bostadssektorn utan att detta kommer i konflikt med EUs statsstödsregler.

Rapporten har skrivits av Ulrika Hägred, SABO, med stöd av en expertgrupp inom SABO och en referensgrupp bestående av verkställande direktörer i sex allmännyttiga bostadsföretag. Materialet har granskats av Jörgen Hettne, juris doktor och forskare i EU-rätt på Svenska institutet för europapolitiska studier (Sieps). Förbundsjuristerna Helena Linde, Sveriges Kommuner och Landsting och P-G Nyström, Hyresgästföreningen, har bidragit med värdefulla synpunkter.

Stockholm i mars 2013

Kurt Eliasson
VD för SABO

INNEHÅLL

SAMMANFATTNING	4
INLEDNING	6
DEL 1. GRUNDLÄGGANDE BEGREPP OCH PRINCIPER	9
Vad är statsstöd?	9
När är statsstöd tillåtet?	11
Tjänster av allmänt intresse	14
Vad är ekonomiska tjänster av allmänt intresse?	16
Bostadsförsörjning är ett allmänt intresse i svensk rätt	19
DEL 2. TILLÅTET STÖD TILL TJÄNSTER AV ALLMÄNT INTRESSE	22
Kommissionens översyn	22
Statsstödsregler för ekonomiska tjänster av allmänt intresse	24
Ny förordning om stöd av mindre betydelse	26
Nytt beslut om tillämpningsföreskrifter	30
DEL 3. TILLÄMPNING PÅ SVENSK BOSTADSMARKNAD	35
Avgränsning av tjänster av allmänt intresse	35
Tilldelning genom kommunalt beslut	39
Det kommunala bostadsaktiebolaget	39
Kommunallagen och upphandlingsreglerna	40
Tänkbart stöd i enlighet med De minimis-förordningen	42
Tänkbart stöd i enlighet med Beslutet	45
DETTA BEHÖVER GÖRAS	47
KÄLLOR	48

SAMMANFATTNING

I denna rapport beskrivs och förklaras EUs statsstödsregler för ekonomiska tjänster av allmänt intresse. Dessa bestämmelser ger möjlighet att med offentliga medel ersätta bostadsföretag – privata såväl som allmännyttiga – för vissa angelägna åtaganden på bostadsmarknaden, utan att det innebär ett otillåtet statsstöd i EU-rättslig bemärkelse.

SABO gör bedömningen att statsstödsreglerna för ekonomiska tjänster av allmänt intresse mycket väl kan tillämpas på stöd till vissa insatser för att främja bostadsförsörjningen i kommuner med svaga bostadsmarknader, och att detta i princip kan göras av enskilda kommuner redan idag. Ingen kommun har dock tagit ett sådant initiativ. Det behövs någon form av övergripande bestämmelser på nationell nivå, som klargör ramarna för vad som i en svensk kontext ska betraktas som tjänster av allmänt intresse på bostadsmarknaden. Det förslag till rambestämmelse som Boverket lagt fram kan i princip fylla denna funktion.

Enligt SABOs bedömning kan detta bli en viktig del av lösningen för kommuner som till följd av minskande invånarantal och åldrande befolkning har problem med att klara angelägna uppgifter inom ramen för bostadsförsörjningsansvaret.

SABO föreslår att regeringen snarast utreder denna fråga, med sikte på att ta fram en hållbar modell, där detaljerna preciseras för hur EUs statsstödsregler för tjänster av allmänt intresse ska kunna tillämpas på svensk bostadsmarknad.

I denna rapport presenterar vi tänkbara tillåtna stöd till bostadsföretag som tillhandahåller tjänster av allmänt intresse. Oavsett om det handlar om lånegarantier, förmånliga lån, årliga stöd eller investeringsstöd är förutsättningen att kommunen tydligt identifierar ett behov av allmänt intresse som inte kan tillgodoses enbart på marknadens villkor samt avgränsar ett uppdrag och fattar ett beslut.

Exempel på insatser på svaga bostadsmarknader som skulle kunna betraktas som tjänster av allmänt intresse är:

- **Att på utpekade orter i en kommun tillhandahålla ett bestånd av hyresbostäder som kan efterfrågas även av hushåll med begränsade inkomster.**
- **Att långsiktigt tillhandahålla bostäder med god tillgänglighet, lämpliga för äldre personer och för personer med funktionshinder.**

- **Att tillhandahålla ett mindre antal små lägenheter med inriktning på unga personer.**

EUs generella förbud mot statsstöd som gynnar enskilda näringsidkare och därmed snedvrider konkurrensen ska självklart respekteras. Den breda uppslutningen kring kravet på att allmännyttiga bostadsaktiebolag ska bedriva verksamheten enligt affärsmässiga principer visar att denna grundbult i EU-samarbetet är väl förankrad bland parterna på den svenska bostadsmarknaden. Men detta får inte leda till att vi i Sverige inte vågar slå vakt om de möjligheter som finns att upprätthålla välfärden på orter där förutsättningar saknas att göra detta enbart på marknadens villkor.

Varje enskild medlemsstat i EU bestämmer i stort sett själv vad som ska betraktas som en ekonomisk tjänst av allmänt intresse i det egna landet. Vitsen med att definiera en viss ekonomisk verksamhet som en tjänst av allmänt intresse är att staten – eller en kommun – då med offentliga medel kan ersätta den som tillhandahåller denna tjänst utan att stödet behöver anmälas till och godkännas av kommissionen, förutsatt att statsstödsreglerna för den här typen av tjänster följs.

Europeiska kommissionen genomförde under 2011 en översyn av statsstödsreglerna för ekonomiska tjänster av allmänt intresse. Syftet var bland annat att förenkla och förtydliga reglerna. Man ville också öppna för en mindre strikt tillämpning i fråga om mindre omfattande verksamheter av lokal karaktär eller som har ett socialt syfte. Översynen resulterade i "Almunia-paketet" – fyra dokument som ska underlätta tillämpningen av reglerna: ett beslut med tillämpningsföreskrifter ("Beslutet"), en förordning om stöd av mindre betydelse ("De minimis-förordningen"), ett meddelande med klagörande av nyckelbegreppen samt rambestämmelser för bedömning av stöd som anmälts till kommissionen för godkännande.

Den nya De minimis-förordningen för ekonomiska tjänster av allmänt intresse öppnar möjligheten att i stort sett utan andra krav bevilja stöd på upp till cirka 4,5 miljoner svenska kronor per treårsperiod till företag som tillhandahåller tjänster av allmänt intresse. Om det är fråga om högre belopp får man i stället utgå från kommissionens tillämpningsföreskrifter i "Beslutet". Då måste vissa villkor uppfyllas när det gäller tilldelning av tjänsten, hur ersättningen ska beräknas för att inte riskera att snedvrider konkurrensen och hur man ska undvika överkompensation, samt dokumentation och rapportering till kommissionen.

Den här rapporten kan användas som underlag för konstruktiva diskussioner mellan berörda aktörer. Vi syftar framför allt på kommuner, allmännyttiga bostadsföretag och privata fastighetsägare samt bostadsmarknadens intresseorganisationer.

INLEDNING

Bakgrund

Sverige har idag den snabbaste urbaniseringstakten av alla Europeiska unionens medlemsstater.¹ Under de senaste trettio åren har befolkningen minskat med över tio procent i 91 av Sveriges kommuner och med mer än tjugo procent i 38 av dessa.²

Den kontinuerliga befolkningsminskningen har ett direkt samband med att antalet arbetstillfällen minskar samt en svag utveckling av näringslivet och av hushållens inkomster. Därmed minskar också efterfrågan på bostäder i dessa kommuner. Samtidigt stiger medelåldern och en allt större andel av de som bor kvar är äldre människor; inte sällan i behov av bostäder med god tillgänglighet eller med önskemål om trygghetsboende.

Dessa kommuner kämpar idag med att upprätthålla välfärden för invånarna, vilket innefattar att ta ansvar för bostadsförsörjningen och skapa förutsättningar för alla att leva i goda bostäder. På något sätt måste dessa kommuner få möjlighet att vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa tillgång till bostäder som motsvarar efterfrågan och den förändrade befolkningsstrukturen.

I propositionen till lagen om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag utfäste sig regeringen *"att se över nuvarande stödsystem i syfte att skapa en ordning för hur kommuner med allmännyttiga kommunala bostadsföretag på svaga bostadsmarknader ska kunna ta sitt bostadsförsörjningsansvar"*³. Vidare framhölls vikten av att en sådan stödordning *"uppfyller EU-rättens krav"*⁴. Någon sådan översyn har ännu inte genomförts, i vart fall har inget förslag till lösning presenterats.

Regeringens utfästelse gjordes bland annat mot bakgrund av att den nya lagen ställer krav på att de allmännyttiga bostadsaktiebolagen ska arbeta enligt affärsmässiga principer. Det innebär att det många gånger inte går att genomföra varken nyproduktion eller ombyggnad av bostäder på svaga bostadsmarknader, eftersom det inte skulle vara affärsmässigt. Samtidigt valde regeringen att avvisa förslag, som framförts från flera av parterna på bostads-

1 Statistik från Eurostat.

2 Statistik från SCB.

3 Prop. 2009/10:185 Allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag och reformerade hyressättningsregler.

4 Ibid.

marknaden⁵, om att skapa en lösning med utgångspunkt i EUs statsstödsregler för ekonomiska tjänster av allmänt intresse⁶. Syftet med dessa regler är att under vissa förutsättningar ge utrymme för att använda offentliga medel till verksamheter som har ett starkt allmänintresse, även i de fall de bedrivs på en marknad.

Regeringen gjorde i propositionen bedömningen att *"bostadsförsörjningen bör inte i lag definieras som en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse"*⁷ men framhöll samtidigt att *"Som remissinstanserna är inne på anser regeringen att det inte går att utesluta möjligheterna att använda reglerna om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse på bostadsförsörjningsområdet"*⁸. I det under hösten 2012 beslutade direktivet till Utredningen om en kommunallag för framtiden pekar regeringen också på att bestämmelserna om tjänster av allmänt intresse används mycket sällan i Sverige, jämfört med andra medlemsstater och utredaren får i uppdrag att utreda *"hur och på vilket sätt den unionsrättsliga regleringen av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse ytterligare skulle kunna användas i Sverige"*⁹.

EU-kommissionen genomförde under 2011 och våren 2012 en översyn av reglerna för statsstöd till den här typen av verksamheter. Ett av syftena med översynen var att förenkla statsstödsreglerna för verksamheter som är av mindre omfattning och lokal karaktär eller som har en social inriktning. SABO menar att detta syfte rimmar väl med de behov som kommuner med svaga bostadsmarknader kan ha. Kommissionens översyn är därför ett skäl att åter pröva möjligheten att tillämpa dessa regler på åtgärder som främjar bostadsförsörjningen på svaga bostadsmarknader i Sverige.

Syfte och målgrupp

I denna rapport analyseras vad EUs statsstödsregler för ekonomiska tjänster av allmänt intresse innebär och om dessa regler skulle kunna tillämpas på vissa avgränsade delar av bostadsmarknaden. Syftet är dubbelt: dels att beskriva och göra de bitvis ganska komplicerade reglerna begripliga, dels att presentera idéer om hur dessa regler kan tillämpas på den svenska bostadsmarknaden, med inriktning på orter med problem till följd av minskande invånarantal och åldrande befolkning.

Våra förslag riktar sig ytterst till beslutsfattare i bostadsfrågor på statlig och kommunal nivå men avsikten är att få igång en seriös diskussion bland berörda aktörer på bostadsmarknaden, till exempel kommuner och kommunala bostadsföretag, privata fastighetsägare samt bostadsmarknadens intresseorganisationer.

5 Se yttrande från Sveriges Kommuner och Landsting 2008-08-29 över SOU 2008:38, samt skrivelse från SABO och Hyresgästföreningen 2009-04-06 EU, allmännyttan och hyrorna – ett gemensamt förslag till en bred och långsiktig hållbar lösning.

6 Begreppet förklaras närmare i del 1 i denna rapport.

7 Prop. 2009/10:185 Allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag och reformerade hyressättningsregler.

8 Ibid.

9 Kommittédirektiv: En kommunallag för framtiden, Dir. 2012:105.

Rapportens disposition

I den första delen ges en orientering om de grundläggande principerna i EUs statsstödsregler och en förklaring av begreppet ”tjänster av allmänt ekonomiskt intresse”. Här finns också ett avsnitt om hur ansvaret för bostadsfrågorna uttrycks i svensk rätt idag och vilket stöd som finns för att betrakta bostadsfrågor som tjänster av allmänt intresse.

I den andra delen redogörs för kommissionens översyn av statsstödsreglerna för ekonomiska tjänster av allmänt intresse och vilka regler som nu gäller. Här beskrivs dels ”De minimis-förordningen” om stöd av mindre betydelse och dels kommissionens beslut om tillämpningen av artikel 106.2. Detta beslut handlar om när det är tillåtet att ge statsstöd till ekonomiska tjänster av allmänt intresse utan att först anmäla stödet till kommissionen.

I den tredje delen presenteras SABOs idéer om hur reglerna för statsstöd till tjänster av allmänt ekonomiskt intresse kan tillämpas på den svenska bostadsmarknaden, med fokus på lokala bostadsmarknader med minskande invånarantal och åldrande befolkning.

I rapporten använder vi genomgående begreppet ”ekonomiska tjänster av allmänt intresse” och inte det ursprungliga begreppet ”tjänster av allmänt ekonomiskt intresse”, i den mån det inte handlar om direkta citat eller refereras direkt till texter där det ursprungliga begreppet används.

GRUNDLÄGGANDE BEGREPP OCH PRINCIPER

Den inre marknaden med fri rörlighet för varor, tjänster, kapital och personer är en av grundstenarna i EU-samarbetet. Som ett led i att värna den inre marknaden har EU en stark konkurrenspolitik, vars syfte är att förhindra att den fria konkurrensen på den inre marknaden snedvrids till följd av till exempel stöd från offentliga aktörer. Huvudregeln är att statsstöd är förbjudet. Men det gäller inte alltid och vi ger här en överblick över de grundläggande begreppen och principerna för statsstöd inom EU och kopplingen till svensk rätt.

VAD ÄR STATSSTÖD?

Huvudregeln är att statsstöd är förbjudet inom EU. Detta gäller stöd som:

- finansieras direkt eller indirekt med offentliga medel
- gynnar vissa företag eller viss produktion
- snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen
- påverkar handeln mellan medlemsstaterna

Det är bara om samtliga dessa fyra kriterier är uppfyllda som det är fråga om statsstöd i EU-rättslig bemärkelse. Detta framgår av artikel 107.1 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget)¹⁰. Men det ska inte mycket till för att kriterierna kan anses vara uppfyllda. Offentliga medel kallas "statsstöd" (state aid) oavsett om de kommer från statlig, regional eller kommunal nivå och det kan också avse pengar från något annat offentligt organ. Det är till och med så att pengar från aktörer som inte är offentliga, men vars verksamhet kontrolleras av en offentlig aktör, kan definieras som statsstöd. Stödet behöver inte vara utformat som ett kontant bidrag utan kan utgöras av till exempel förmånliga lån, lånegarantier eller avstående från avkastningskrav på insatt kapital.



¹⁰ Även kallat Funktionsfördraget och ibland förkortat FEUF.

För att räknas som statsstöd ska det offentliga stödet ge relativa fördelar för ett visst företag eller en viss typ av produktion och därmed snedvrیدا eller riskera att snedvrیدا konkurrensen. Generella stöd, som är lika för alla berörda aktörer, är alltså inte otillåtet statsstöd i EU-rättslig bemärkelse. Det fjärde kriteriet har i praktiken visat sig vara uppfyllt så snart det tredje är det, eftersom man sällan kan bortse helt från möjligheten att en aktör från ett annat EU-land skulle vilja erbjuda samma tjänst.

Det generella förbudet mot statsstöd innebär att varje ekonomisk ersättning eller kompensation som är – eller kan befaras vara – ett statsstöd i EU-rättslig bemärkelse måste anmälas till och godkännas av kommissionen innan den kan lämnas.

Altmarkkriterierna

Altmarkkriterierna beskriver när det inte är fråga om statsstöd. Genom den så kallade Altmarkdomen¹¹ i EU-domstolen utvecklades närmare kriterier för vad som ska betraktas som statligt stöd enligt artikel 107.1 (då 87.1). Det hänvisas ofta till dessa kriterier när det gäller ekonomiska tjänster av allmänt intresse. För att en ersättning med offentliga medel inte ska anses utgöra statligt stöd måste följande fyra villkor vara uppfyllda:¹²

- 1. Det mottagande företaget ska faktiskt ha ålagts skyldigheten att tillhandahålla allmännyttiga tjänster och dessa ska vara klart definierade.**
- 2. De kriterier på grundval av vilka ersättningen beräknas ska vara fastställda i förväg på ett objektivt och öppet sätt.**
- 3. Ersättningen får inte överstiga vad som krävs för att täcka hela eller en del av de kostnader som har uppkommit i samband med skyldigheterna att tillhandahålla allmännyttiga tjänster.**
- 4. I de fall ett företag tilldelats uppdraget att tillhandahålla de allmännyttiga tjänsterna utan att uppdraget föregåtts av offentlig upphandling, ska ersättningen fastställas på grundval av en undersökning av de kostnader som ett genomsnittligt och välskött företag, som skulle kunna fullgöra uppdraget, skulle ha åsamkats, med hänsyn tagen till de intäkter som därvid skulle ha erhållits och till en rimlig vinst på grund av fullgörandet av tjänsten.**

Det har visat sig mycket svårt att uppfylla samtliga dessa kriterier, framför allt det fjärde kriteriet. Om det inte har skett en upphandling är det mycket svårt, speciellt vid en prövning i efterhand, att hitta ett jämförbart företag.

11 Mål C-280/00, Altmark Trans och Regierungspräsidium Magdeburg, REG 2003.

12 EU och bostadspolitik. Rättsutveckling och samarbete inom EU av betydelse för svensk bostadspolitik, Boverket 2008.

Detta är en av anledningarna till den översyn av reglerna som kommissionen nu har genomfört (se del 2 i denna rapport).

NÄR ÄR STATSSTÖD TILLÅTET?

Det finns en rad undantag från det generella förbudet mot statsstöd, något som följer dels av Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF), dels av särskilda EU-förordningar.

Undantag enligt artikel 107.2 och 107.3 FEUF

Enligt artikel 107.2 FEUF är det tillåtet med statsstöd om det är fråga om:

- **stöd av social karaktär till enskilda konsumenter,**
- **stöd för att avhjälpa skador som orsakats av naturkatastrofer eller andra exceptionella händelser eller**
- **stöd till näringslivet i vissa områden i Tyskland (inom f.d. Östtyskland).**

Den första punkten innebär att sådant som bostadsbidrag och försörjningsstöd undantas från förbudet mot statsstöd. Även ett stöd till bostadsföretag skulle möjligen kunna räknas hit om det utformades så att den ekonomiska fördelen av stödet helt och hållet överfördes till de boende, till exempel i form av lägre hyra och under förutsättning att dessa, åtminstone delvis, utgörs av ekonomiskt svaga hushåll. Den andra och tredje punkten kan vi bortse helt ifrån i det här sammanhanget.

I artikel 107.3 finns en uppräkningslista av andra stödinsatser som under vissa förutsättningar kan anses vara förenliga med den inre marknaden, det vill säga inte står i konflikt med EUs statsstödsregler:

- **stöd för att främja den ekonomiska utvecklingen i regioner där levnadsstandarden är onormalt låg eller där det råder allvarig brist på sysselsättning,**
- **stöd för att främja genomförandet av viktiga projekt av gemensamt europeiskt intresse eller för att avhjälpa en allvarlig störning i en medlemsstats ekonomi,**
- **stöd för att underlätta utveckling av vissa näringsverksamheter eller vissa regioner,**
- **stöd för att främja kultur och bevara kulturarvet,**
- **stöd av annat slag i enlighet med vad rådet på förslag från kommissionen kan komma att bestämma genom beslut.**

Det är inte troligt att något av dessa undantag skulle kunna tillämpas på stöd till bostadsföretag i Sverige.¹³ Den sista punkten är visserligen något av en generalklausul, som gör det möjligt för rådet att på förslag från kommissionen besluta att godkänna stöd även till andra ändamål än vad som uttryckligen tas upp i artikel 107.2 och 107.3, men det är inte sannolikt att kommissionen skulle föreslå en sådan åtgärd i det här sammanhanget.

Den allmänna gruppundantagsförordningen

Sedan 2008 finns det också en allmän gruppundantagsförordning¹⁴, enligt vilken vissa kategorier av statsstöd är tillåtna och alltså inte behöver anmälas till kommissionen. Det rör sig om stöd som bidrar till att skapa sysselsättning och främja EUs konkurrenskraft eller till att förbättra miljön. Det handlar till stor del om att främja små och medelstora företag som skapar sysselsättning för vissa grupper, till exempel stöd till kvinnligt företagande, till forskning, utveckling och innovation eller stöd i form av riskkapital.

Det krävs att stödet går till åtgärder som leder till ny verksamhet, som annars inte skulle ha genomförts, och som främjar ekonomisk utveckling utan att snedvrider konkurrensen. Det finns också en övre gräns för hur mycket stöd som får ges enligt denna förordning. Ett par av stödkategorierna under miljöstöd skulle möjligen kunna tillämpas på stöd till bostadsföretag, nämligen investeringar i energisparåtgärder samt investeringar för att främja användningen av energi från förnybara energikällor. Men det är tveksamt om man kan hävda att sådana åtgärder i bostadsbeståndet leder till ny verksamhet och att de främjar ekonomisk utveckling.

Regionalt investerings- och sysselsättningsstöd kan också utgå enligt gruppundantagsförordningen men den omfattar inte regionala stödordningar som är riktade till särskilda ekonomiska sektorer. Förordningen tillåter regionalt investeringsstöd huvudsakligen när det leder till nyetableringar i de mest eftersatta regionerna. Det gör att en regionalpolitisk stödordning till bostadssektorn knappast kan bli aktuell, åtminstone inte under den allmänna gruppundantagsförordningen.

Stöd till ekonomiska tjänster av allmänt intresse

Slutligen är det under vissa omständigheter tillåtet med ersättning från det offentliga för ekonomiska tjänster av allmänt intresse, vilket är vad denna rapport fokuserar på. Grunden för detta återfinns i artikel 106.2 i EUF-fördraget, där det står:

Företag som anförtratts att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse /.../ ska vara underkastade reglerna i fördragen,

13 Befintligt investeringsstöd som syftar till att stimulera ett ökat byggande av särskilda boendeformer för äldre har av regeringen bedömts som förenligt med inre marknaden eftersom stödet underlättar utvecklingen av vissa näringsverksamheter och inte påverkar handeln i negativ riktning. Stödet har av regeringen anmälts till kommissionen som därefter har godkänt stödet.

14 Kommissionens förordning (EG) nr 800/2008 av den 6 augusti 2008.

särskilt konkurrensreglerna, i den mån tillämpningen av dessa regler inte rättsligt eller i praktiken hindrar att de särskilda uppgifter som tilldelats dem fullgörs. Utvecklingen av handeln får inte påverkas i en omfattning som strider mot unionens intresse.¹⁵

Det ges alltså ingen definition av vad som avses. Artikel 106.2 uttrycker att statsstödsreglerna visserligen i princip gäller även för den här typen av tjänster, men bara så länge de inte förhindrar att tjänsterna utförs. Det handlar således egentligen inte om ett undantag från förbudet mot statsstöd, utan denna regel bör snarare betraktas *”som uttryck för mer grundläggande och övergripande principer för hela EU-samarbetet”*¹⁶. EUs statsstödsregler får inte förhindra att den här typen av viktiga tjänster kommer till stånd.

¹⁵ Fördraget om Europeiska Unionens Funktionssätt, artikel 106.2.

¹⁶ Hettne, Jörgen: Kommunal samverkan i EU-rättslig belysning, bilaga 4 till SOU 2012:30, Vital kommunal demokrati.

Tjänster av allmänt intresse

Med en TJÄNST AV ALLMÄNT INTRESSE avses att det ligger i allmänhetens intresse att den blir utförd och att det offentliga därför tar ett ansvar för att så sker. På engelska används begreppet "services of general interest", vilket förkortas SGI. Begreppet brukar översättas till "tjänster av allmänt intresse". Dessa tjänster betecknas ibland också som "allmännyttiga tjänster" eller "välfärdstjänster". En tjänst av allmänt intresse är antingen ekonomisk eller icke-ekonomisk.

SGI

En ICKE-EKONOMISK TJÄNST AV ALLMÄNT INTRESSE kännetecknas av att den inte är av ekonomisk karaktär, det vill säga erbjuds inte på en marknad. På engelska används begreppet "non-economic services of general interest", vilket förkortas NESGI. Begreppet brukar översättas till "icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse". Verksamheter som inte är av ekonomisk karaktär omfattas överhuvudtaget inte av EUs statsstödsregler.

NESGI

SGEI

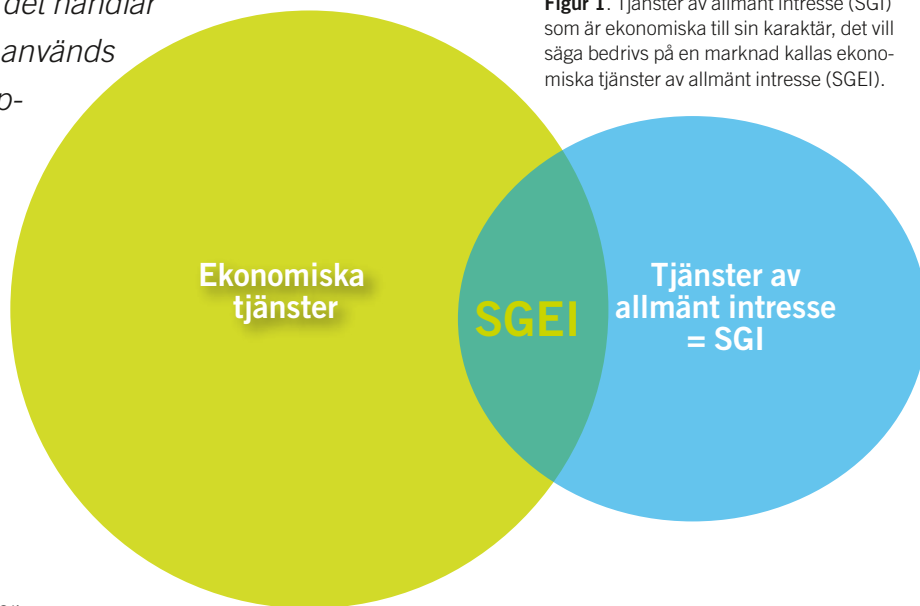
En EKONOMISK TJÄNST AV ALLMÄNT INTRESSE kännetecknas av att den är av ekonomisk karaktär, det vill säga erbjuds på en marknad. På engelska används begreppet "services of general economic interest", vilket förkortas SGEI. Detta begrepp översätts oftast till "tjänster av allmänt ekonomiskt intresse". Formuleringen överensstämmer dock inte med svenskt språkbruk vilket leder till att syftningen blir fel. Det är ju inte intresset som är ekonomiskt utan tjänsterna. Om begreppet i stället formuleras som "ekonomiska tjänster av allmänt intresse" blir det tydligare och det kommer även att överensstämma med näraliggande begrepp.

SSGI

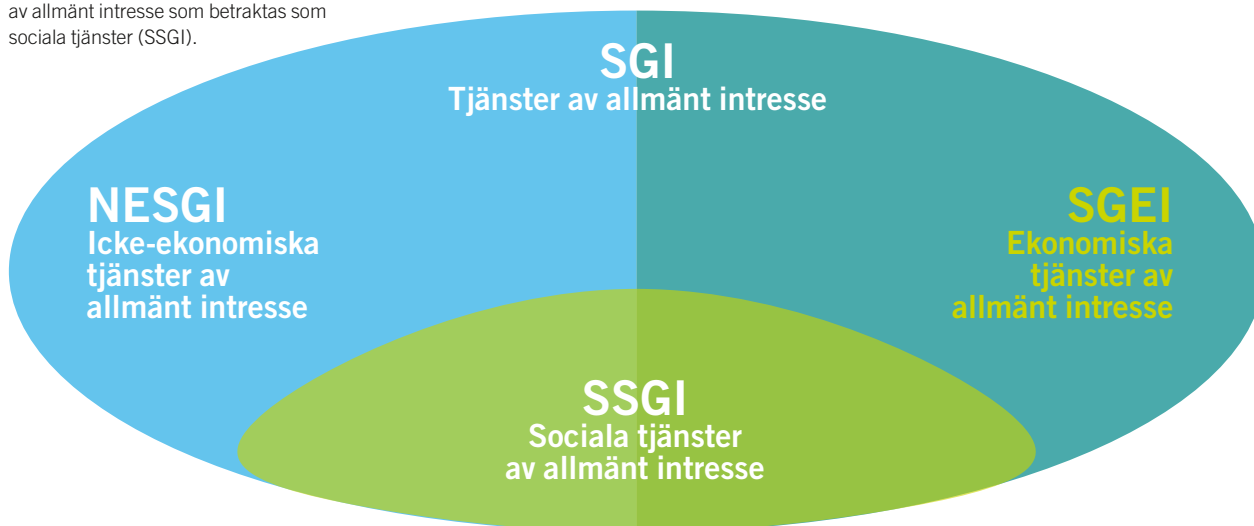
Inom ramen för tjänster av allmänt intresse finns också SOCIALA TJÄNSTER. Dessa kan vara både ekonomiska och icke-ekonomiska till sin karaktär. På engelska används begreppet "social services of general interest", vilket förkortas SSGI. Begreppet brukar översättas till "sociala tjänster av allmänt intresse".

I denna rapport använder vi genomgående begreppet **"ekonomiska tjänster av allmänt intresse"**, i den mån det inte handlar om direkta citat eller refereras direkt till texter där det ursprungliga begreppet används. Där det är uppenbart att det handlar om ekonomiska tjänster används ibland det kortare begreppet "tjänster av allmänt intresse".

Figur 1. Tjänster av allmänt intresse (SGI) som är ekonomiska till sin karaktär, det vill säga bedrivs på en marknad kallas ekonomiska tjänster av allmänt intresse (SGEI).



Figur 2. Tjänster av allmänt intresse (SGI) kan vara antingen ekonomiska (SGEI) eller icke-ekonomiska (NESGI). Inom båda kategorierna förekommer tjänster av allmänt intresse som betraktas som sociala tjänster (SSGI).



VAD ÄR EKONOMISKA TJÄNSTER AV ALLMÄNT INTRESSE?

Trots att begreppet ekonomiska tjänster av allmänt intresse är centralt i statsstödsreglerna, finns det inte någon uttömmande och precis definition av vad som ska räknas dit. Det är också svårt att ens tänka sig en definition eller absolut avgränsning som skulle vara invändningsfri. På kommissionens webbplats uttrycks det så här:¹⁷

SGEI är ekonomisk verksamhet som inte skulle kunna produceras enbart av marknadskrafterna, eller åtminstone inte i form av en prisvärd tjänst som är tillgänglig för alla, utan åtskillnad.

SGEI utförs i allmänhetens intresse under villkor som fastläggs av staten, som föreskriver en offentlig tjänsteskyldighet för en eller flera leverantörer.

SGEI sträcker sig från stora kommersiella aktiviteter, såsom post-tjänster, energiförsörjning, telekommunikation eller kollektivtrafik, till sociala tjänster, som omsorgen om äldre och funktionshindrade.

Det handlar alltså om tjänster som tillgodoser ett viktigt samhällsintresse och som inte skulle kunna bedrivas på ett tillfredsställande sätt – som en prisvärd tjänst, tillgänglig för alla – på marknadens villkor. Det offentliga ska på något sätt ange vilka villkor som gäller för hur tjänsten ska utövas och den som bedriver verksamheten ska vara skyldig att göra det – vilket dock inte behöver innebära att företaget i fråga har tvingats till ett visst åtagande utan villkoren kan fastläggas i ett avtal. Det ges några exempel i tredje stycket i rutan ovan, men den uppräkningslistan är inte avsedd att vara uttömmande.

I det så kallade Almuniapaketet (se del 2 i denna rapport) ingår ett meddelande från kommissionen, vars syfte är att klargöra de viktigaste begreppen i det här sammanhanget. Man väljer där att även fortsättningsvis lämna utrymme för olika tolkningar av begreppet tjänster av allmänt ekonomiskt intresse:

Begreppet tjänster av allmänt ekonomiskt intresse är ett föränderligt begrepp som bland annat beror på medborgarnas behov, den tekniska utvecklingen och marknadsutvecklingen samt sociala och politiska preferenser i den berörda medlemsstaten. Domstolen har slagit fast att tjänster av allmänt ekonomiskt intresse är tjänster som har vissa särdrag jämfört med andra typer av ekonomisk verksamhet.¹⁸

17 Pressmeddelande från Europeiska kommissionen, hämtad 2012-03-01, <http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-929_en.htm?locale=en> Egen översättning.

18 K(2011) 9404 Slutlig. Meddelande från kommissionen om tillämpningen av Europeiska unionens regler om statligt stöd på ersättning för tillhandahållande av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Avsnitt 3.2 pkt 45.

Begreppet kan alltså från tid till annan komma att tillämpas på nya verksamheter. Och det kan vara skillnader mellan olika länder. Men det ska föreligga vissa särdrag, något vi återkommer till.

Bredbandssektorn som exempel

Kommissionen tar upp bredbandssektorn som ett illustrativt exempel. Kommissionen anser att i områden där privata investerare redan har investerat i bredbandsinfrastruktur (eller håller på att bygga ut sin befintliga nätinfrastuktur) och redan erbjuder konkurrenskraftiga bredbandstjänster med tillfredsställande täckning, bör inrättandet av parallell bredbandsinfrastruktur inte betraktas som en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse. Men om det däremot inte finns någon investerare som är villig att tillhandahålla tillräcklig bredbandstäckning, kan ersättning för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse beviljas på vissa villkor.¹⁹

Medlemsstaterna bestämmer själva

Kommissionen presenterar alltså inte någon förteckning över ekonomiska tjänster av allmänt intresse och är rätt sparsam med att ens ge exempel. Man kommer inte heller att fatta beslut om vad som utgör sådana tjänster i något enskilt land utan överlåter detta åt medlemsstaterna:

I avsaknad av särskilda unionsbestämmelser som fastställer räckvidden för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse har medlemsstaterna stor handlingsfrihet när det gäller att definiera en viss tjänst som en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse och att bevilja tjänsteleverantören ersättning för tillhandahållandet av tjänsten.²⁰

Varje enskild stat bestämmer alltså i stort sett själv vad som ska betraktas som ekonomiska tjänster av allmänt intresse i det egna landet. Medlemsstaternas handlingsutrymme ligger i att avgöra vilka tjänster som har ett så starkt allmänintresse – och inte på ett tillfredsställande sätt kan tillhandahållas på marknadens villkor – att det kan vara motiverat att stödja dem med offentliga medel. Kommissionens roll är endast att kontrollera att medlemsstaterna inte på ett uppenbart sätt feltolkar begreppet och att avgöra om ersättningen är omotiverat hög:

Kommissionens behörighet i detta avseende är begränsad till att kontrollera huruvida medlemsstaten har gjort ett uppenbart fel vid avgränsningen av en tjänst som en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse och för att bedöma om ersättningen eventuellt omfattar statligt stöd.²¹

¹⁹ Ibid. Avsnitt 3.2, pkt 49.

²⁰ Ibid. Avsnitt 3.2, pkt 46.

²¹ Ibid. Avsnitt 3.2, pkt 46.

Vitsen med att definiera en viss verksamhet som en ekonomisk tjänst av allmänt intresse är att staten eller en kommun då med offentliga medel kan ersätta den som tillhandahåller denna tjänst utan att detta behöver anmälas till och godkännas av kommissionen – under förutsättning att vissa krav är uppfyllda (se del 2 i denna rapport).

Den som tillhandahåller tjänsten kan själv ta initiativ

Det finns inget som hindrar att tjänsteleverantören deltar i processen att definiera tjänsten eller till och med själv utvecklar och föreslår tjänsten. Men det måste självklart vara en myndighet som fattar beslutet att tilldela leverantören uppdraget och på vilka villkor tjänsten ska tillhandahållas.²²

Intresset behöver inte vara helt allmänt

En tjänst av allmänt intresse måste vara tillgänglig för alla, men den behöver inte rikta sig till hela befolkningen. Tjänsten kan rikta sig till en del av befolkningen, till exempel vissa grupper av medborgare eller invånarna i ett visst område. Man kan tänka sig en olönsam flyglinje, som visserligen är tillgänglig för alla men som huvudsakligen riktar sig till dem som bor i en viss glesbygdsregion. Men målgruppen får inte vara alltför snäv; den får till exempel inte begränsas till viss yrkeskategori eller liknande. Tjänsten behöver dock inte vara tillgänglig för alla i bemärkelsen att alla ska ha råd med den. I exemplet med flyglinjen måste inte priset sättas så lågt att alla som bor i den aktuella regionen har råd att utnyttja flyglinjen.

Tjänsten ska ha vissa särdrag

Det ska föreligga ”vissa särdrag” i förhållande till andra ekonomiska tjänster för att en tjänst ska kunna betecknas som en ekonomisk tjänst av allmänt intresse. Särdragen sammanhänger med det allmänna intresset. Det kan gälla antingen tjänsten i sig eller det sätt på vilket den tillhandahålls. Exempel på tjänster som i sig anses ha vissa särdrag är vattenförsörjning, postutlämning, teletjänster och television. Som särdrag i fråga om tillhandahållandet av tjänsten räknas till exempel krav på att tjänsten ska tillhandahållas kontinuerligt, utan avbrott, eller att en viss kvalitet ska upprätthållas, ett visst pris eller att tjänsten måste erbjudas över hela landet.

Tjänster av allmänt intresse på svensk bostadsmarknad?

Den fråga vi här avser fördjupa oss i är om det är möjligt och lämpligt att inom bostadssektorn i Sverige avgränsa ekonomiska tjänster av allmänt intresse, som skulle kunna ersättas med offentliga medel på ett sätt som är förenligt med EU-reglerna. Går det att identifiera några tjänster inom bostadssektorn som är av starkt allmänintresse men som inte kan bedrivas på ett tillfredsställande sätt (prisvärd tjänst, tillgänglig för alla) på marknadens villkor?

22 Ibid. Avsnitt 3.3, pkt 53.

Det förefaller inte alltför långsökt att hävda att så kan vara fallet när det gäller att tillhandahålla boende för äldre och trygghetsbostäder. Eller temporära boendelösningar för hemlösa eller asylsökande. Skulle man också kunna hävda att tillgänglighetsanpassning och socialt motiverade åtgärder i samband med upprustning hör dit? Eller att tillhandahålla hyresbostäder med en rimlig boendekostnad på svaga bostadsmarknader, det vill säga på lokala bostadsmarknader där det inte är affärsmässigt att göra det?

BOSTADSFÖRSÖRJNING ÄR ETT ALLMÄNT INTRESSE I SVENSK RÄTT

Det är ett väl etablerat synsätt i Sverige att det allmänna har ett inte obetydligt ansvar för bostadsförsörjningen. Grundregeln är visserligen att bostäder tillhandahålls på en marknad men samtidigt finns ett starkt allmänintresse i att behovet av bostäder tillgodoses, för att samhället ska fungera. En genomgång av relevanta lagar visar sammantaget att bostadsförsörjning i svensk rätt betraktas som ett allmänt intresse.

Regeringsformen

Enligt regeringsformen ska den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd vara grundläggande mål för den offentliga verksamheten och det allmänna ska särskilt trygga rätten till arbete, bostad och utbildning samt verka för social omsorg och trygghet och för goda förutsättningar för hälsa.²³

Kommunallagen

Kommunallagen reglerar kommunernas befogenheter och fastslår vissa grundläggande principer för hur kommunerna ska agera.²⁴ Den kommunala kompetensen uttrycks i 2 kap. 1 §, som säger att en kommun själv får ha hand om angelägenheter som är av allmänt intresse och som har anknytning till kommunens område eller till kommuninvånarna. Detta gäller under förutsättning att ansvaret inte har lagts på staten eller på någon annan. Vad som är ett allmänt intresse i kommunalrättslig bemärkelse bestäms i praxis, men för att förstå vad som kan ingå kan man titta på speciallagar som socialtjänstlagen eller bostadsförsörjningslagen. En rimlig tillgång på bostäder måste betraktas som grundläggande för kommunens invånare.

Socialtjänstlagen

Socialtjänstlagen slår fast att kommunen ska främja människornas ekonomiska och sociala trygghet och ansvara för att ge stöd och hjälp till personer som vistas i kommunen.²⁵

Socialnämnden ska enligt tredje kapitlet medverka i samhällsplaneringen,

23 2 § Regeringsform (SFS 2011:109).

24 Kommunallag (1991:900).

25 Socialtjänstlag (2001:453).

särskilt i syfte att påverka utformningen av nya och äldre bostadsområden i kommunen, samt i sin verksamhet främja den enskildes rätt till arbete, bostad och utbildning. I en lagkommentar skriver Anders Thunved, författare av böcker i juridik och f.d. hovrättslagman, att bestämmelserna om socialtjänstens medverkan i samhällsplaneringen är ett av de viktigaste inslagen i socialtjänstlagen. Han konstaterar också att rätten till ett meningsfullt arbete, utbildning och en fullgod bostad är av sådan väsentlig betydelse för livskvaliteten att detta särskilt understrukits i förarbetena.²⁶

Femte kapitlet i socialtjänstlagen handlar om kommunens ansvar för särskilda grupper. Här står att socialnämnden ska verka för att äldre människor får möjlighet att leva och bo självständigt under trygga förhållanden och för att äldre människor får goda bostäder. Vidare ska kommunen inrätta bostäder med särskild service för dem som till följd av fysiska, psykiska eller andra skäl möter betydande svårigheter i sin livsföring.

Plan- och bygglagen

Det är enligt plan- och bygglagen (PBL) kommunen som planlägger användningen av mark och vatten och som kan bestämma om planläggning ska komma till stånd eller inte. I PBLs portalparagraf står att syftet med bestämmelserna är att *”främja en samhällsutveckling med jämlika och goda sociala levnadsförhållanden och en god och långsiktigt hållbar livsmiljö för människorna i dagens samhälle och för kommande generationer”*²⁷.

Noteras bör att begreppet ”allmänna intressen” i PBL inte är detsamma som ”allmänt intresse” inom EU-rätten. De allmänna intressena beskrivs i 2 kap. 3 § PBL. Det som där räknas som allmänna intressen är bland annat natur- och kulturaspekter, utformningen av bebyggelse, samt vissa bestämmelser i miljöbalken. Kommunerna ska ta hänsyn till de allmänna intressena vid planläggning och lovgivning.²⁸ Boverket har nyligen föreslagit att ”bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet i kommunen” ska föras till listan över de allmänna intressena i PBL.

Bostadsförsörjningslagen

Bostadsförsörjningslagen säger att varje kommun ska 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.²⁹

Regeringen gav våren 2012 Boverket i uppdrag att se över denna lag i syfte att förtydliga kommunernas ansvar och tydliggöra det regionala perspektivet. I en rapport i juni 2012 föreslog Boverket bland annat en ny bestämmelse,

26 Thunved, Anders: Nya sociallagarna. Med kommentarer, lagar och förordningar. Version den 1 januari 2012 (tjugofemte upplagan). Nätversionen.

27 Plan- och bygglag (2010:900).

28 PBL Kunskapsbanken, Boverkets vägledning för plan- och bygglagen, hämtad 2012-12-01, www.boverket.se/Vagledningar/PBL-kunskapsbanken/Allmant-om-PBL/Allman-na-och-enskilda-intressen/.

29 Lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar.

som ger kommunerna möjlighet att tilldela ett bostadsföretag ett uppdrag att till exempel tillhandahålla hyresbostäder där detta inte kan erbjudas på marknadens villkor. Avsikten är att med hänvisning till EUs statsstödsregler skapa en nationell rambestämmelse för att under vissa förutsättningar kunna ge ekonomiskt stöd till åtgärder för att tillgodose behovet av bostäder och till vissa andra bostadsmarknadsåtgärder som har ett starkt allmänintresse.³⁰

Lagen om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag

Enligt lagen om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag³¹ ska dessa bolag arbeta i allmännyttigt syfte och det övergripande allmännyttiga syftet är att främja bostadsförsörjningen i kommunen. De ska bedriva verksamheten enligt affärsmässiga principer, vilket innebär att det normalt sett inte ska utgå något ekonomiskt stöd från stat eller kommun, men lagstiftaren påpekar särskilt att grundregeln om affärsmässighet inte hindrar att offentligt stöd lämnas om det sker i enlighet med EU-rätten.

Av intresse här är också att lagen ger kommunerna en möjlighet att, trots regler om begränsad värdeöverföring från bolaget till kommunen, använda överskott från bostadsbolaget för att kunna fullfölja sitt bostadsförsörjningsansvar. Detta är tillåtet om det handlar om *”sådana åtgärder inom ramen för kommunens bostadsförsörjningsansvar som främjar integration och social sammanhållning eller som tillgodoser bostadsbehovet för personer för vilka kommunen har ett särskilt ansvar”*³².

Medel som i enlighet med denna bestämmelse överförts från bolaget till kommunen kan användas till åtgärder som genomförs av kommunen själv eller för uppdrag som tilldelas andra aktörer, till exempel ett kommunalt eller ett privat bostadsföretag, eventuellt efter upphandling. Sådana uppdrag kan utgöras av ekonomiska tjänster av allmänt intresse. Kravet på att de allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolagen ska bedriva verksamheten enligt affärsmässiga principer hindrar inte att en kommun lämnar stöd till bolaget för att det ska tillhandahålla sådana tjänster.

30 Boverkets översyn av bostadsförsörjningslagen. Rapport 2012:12. Boverket juni 2012.

31 Lag (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag.

32 5 § Lag (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag.

DEL 2.

TILLÅTET STÖD TILL TJÄNS- TER AV ALLMÄNT INTRESSE

"Allmännyttiga tjänster /.../ spelar en central roll för unionens gemensamma värden. De främjar social och territoriell sammanhållning och människors välmående i hela EU och bidrar väsentligt till Europas ekonomiska utveckling." Så uttryckte sig Europeiska kommissionen i mars 2011 inför den översyn av statsstödsreglerna för ekonomiska tjänster av allmänt intresse, som då inleddes. Här redovisas resultatet av kommissionens översyn.

KOMMISSIONENS ÖVERSYN

Europeiska kommissionen genomförde under 2011 och våren 2012 en översyn av statsstödsreglerna för ekonomiska tjänster av allmänt intresse. Syftet var att förenkla och förtydliga reglerna samt att göra det möjligt att differentiera tillämpningen så att man skiljer mellan stort och smått. Avsikten är att öppna för en mindre strikt tillämpning i fråga om mindre omfattande verksamheter av lokal karaktär, som inte kan förväntas snedvrider konkurrensen eller påverka handeln mellan medlemsländerna i någon betydande utsträckning, eller som har ett socialt syfte. Samtidigt vill kommissionen vara mer strikt när det gäller mer omfattande verksamheter som medlemsstaterna klassificerar som tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Detta framgår även av ett ställningstagande från EU-kommissionen:

Det nya paketet klargör viktiga principer för statligt stöd och introducerar en mångsidig och proportionell metod med enklare regler för sådana tjänster av allmänt ekonomiskt intresse som är små, lokala eller har ett socialt syfte, samtidigt som konkurrensaspekterna kommer att beaktas bättre i "större" ärenden.³³

33 Kommissionens pressmeddelande 2011-12-20 ref. IP/11/1571.

Joaquín Almunia, som är kommissionens vice ordförande och även ansvarar för konkurrenspolitiken, ger i sammanhanget följande kommentar:

– Det nya paketet om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse ger medlemsstaterna en enklare, överskådligare och flexiblare ram som gör det möjligt för dem att erbjuda medborgarna allmännyttiga tjänster av hög kvalitet, vilket i dessa kristider är viktigare än någonsin. Det är naturligtvis kommissionens plikt att se till att företag som getts i uppdrag att tillhandahålla tjänster i allmänhetens intresse inte överkompenseras. Syftet är att skydda konkurrens och sysselsättning och garantera en effektiv användning av knappa offentliga resurser.³⁴

Almunia-paketet underlättar tillämpningen

Kommissionens översyn resulterade i december 2011 i det så kallade Almunia-paketet, efter Joaquín Almunia, som ledde arbetet med översynen. Det består av fyra dokument från kommissionen, vilka tillsammans ska underlätta tillämpningen av statsstödsreglerna för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse:³⁵

- **Ett MEDDELANDE med klargöranden av vissa nyckelbegrepp.**
- **En FÖRORDNING om stöd av mindre betydelse till tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (slutlig version i april 2012).**
- **Ett BESLUT om tillämpningen av artikel 106.2. Här anges villkoren för när statligt stöd till allmännyttiga tjänster inte behöver anmälas till kommissionen.**
- **RAMBESTÄMMELSER, som anger hur stöd som anmäls till kommissionen ska bedömas.**

MEDDELANDET syftar till att förklara innebörden av vissa grundläggande begrepp som används i det här sammanhanget, till exempel begreppen företag och ekonomisk verksamhet samt vad som utgör statliga medel och hur påverkan på handeln ska tolkas. Här diskuteras även begreppet tjänst av allmänt ekonomiskt intresse.

FÖRORDNINGEN gäller stöd av mindre betydelse, även kallat ”de minimis-stöd”, det vill säga stöd som avser så pass låga belopp att de inte anses påverka handeln mellan medlemsstaterna och av den anledningen inte behöver anmälas till kommissionen. Den här nya förordningen avser endast ekono-

³⁴ Ibid.

³⁵ För fullständiga beteckningar på dessa dokument se källförteckningen under rubriken Almunia-paketet.

miska tjänster av allmänt intresse och introducerar ett högre beloppstak för dessa tjänster än för andra tjänster. Den befintliga De minimis-förordningen som omfattar alla former av stöd påverkas inte. Den nya förordningen antogs i april 2012.

BESLUTET avser tillämpningen av artikel 106.2 i EUF-fördraget. Det ersätter motsvarande beslut från 2005 i det så kallade ”Monti-Kroes-paketet” och ska fungera som tillämpningsföreskrifter för de ytterst knapphändiga regler som finns i EUF-fördraget om statsstöd till ekonomiska tjänster av allmänt intresse. I kommissionens beslut anges vilka krav som ställs för att ett stöd till en ekonomisk tjänst av allmänt intresse inte ska behöva anmälas till kommissionen. Det nya beslutet innebär dels vissa lättnader, dels en skärpning i förhållande till tidigare regler, men framför allt förtydliganden. Beslutet kom 20 december 2011 och trädde i kraft 31 januari 2012. Det gäller retroaktivt i de fall det innebär att ett stöd ska anses vara förenligt med EU-reglerna. I det följande kallar vi detta dokument kort och gott för ”Beslutet”.

RAMBESTÄMMELSENA avser de fall då kraven i Beslutet inte uppfylls och där det inte heller är fråga om stöd av mindre betydelse. Sådana stöd måste anmälas till kommissionen, som då med utgångspunkt från rambestämmelserna prövar om de kan anses förenliga med den inre marknaden. Kommissionen tillämpar dessa nya rambestämmelser från 31 januari 2012, även om det gäller stöd som beviljats före detta datum.

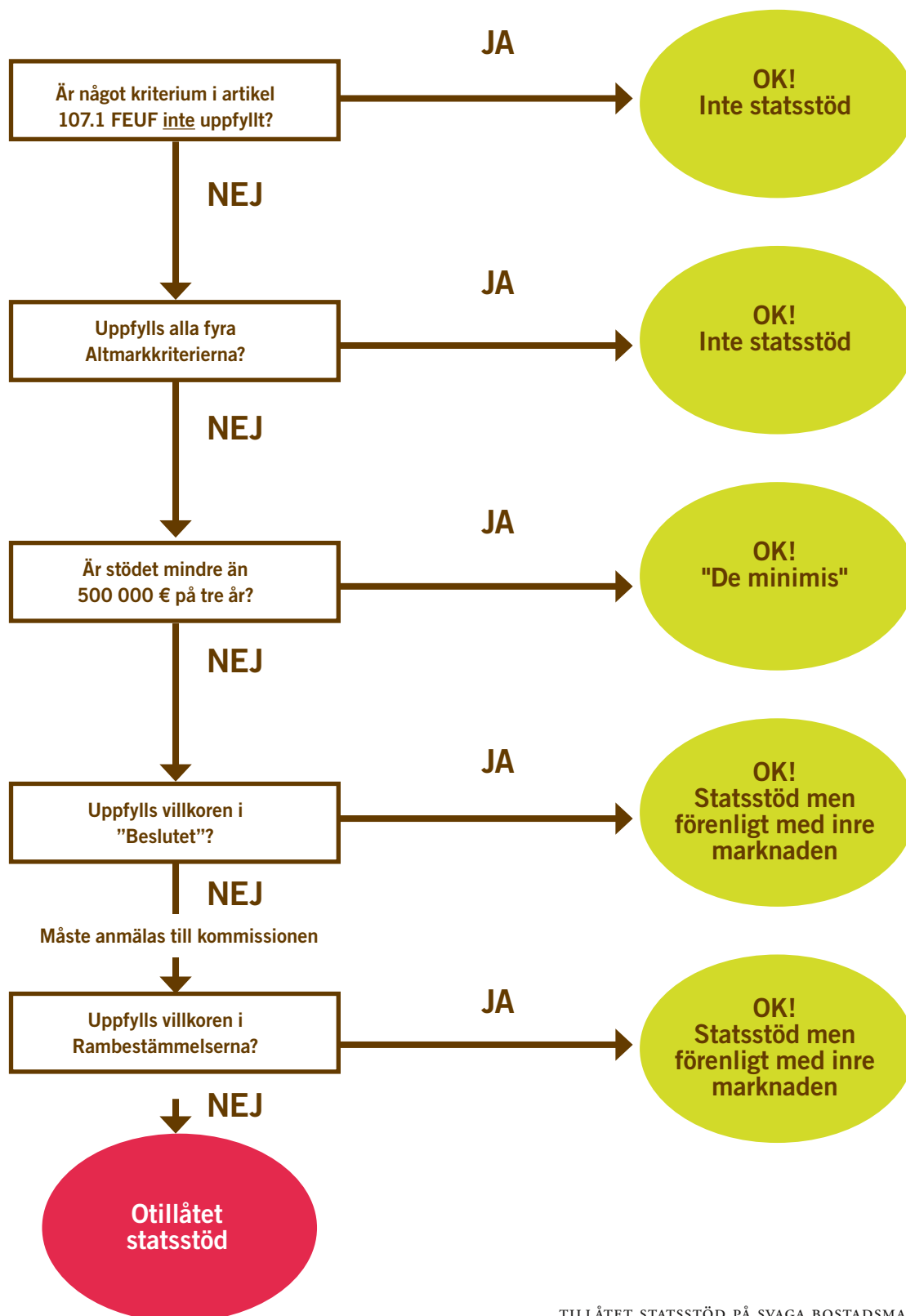
STATSSTÖDSREGLER FÖR EKONOMISKA TJÄNSTER AV ALLMÄNT INTRESSE

Innan vi går närmare in på De minimis-förordningen respektive tillämpningsföreskrifterna i Beslutet kan det vara på sin plats med en sammanfattande översikt över de olika regler som kan vara tillämpliga vid hantering av ekonomiskt stöd för den här typen av tjänster. Dessa kan mycket förenklat illustreras med ett flödesschema, genom vilket man successivt prövar möjligheten att tillämpa respektive regel på en tilltänkt ersättning för en tjänst av allmänt intresse. Utgångspunkten är alltså att staten – eller en kommun – önskar stödja en viss ekonomisk verksamhet som är av allmänt intresse.

Om man direkt kan se att något av de fyra kriterier för statligt stöd som finns i EUF-fördragets artikel 107.1 inte är uppfyllt så är det inte heller fråga om statsstöd i EU-rättslig bemärkelse. Ersättningen är då helt oproblematiske. Om man är osäker på om så är fallet, kan man i stället gå på de fyra så kallade Altmarkkriterierna. Om dessa kriterier är uppfyllda är det inte fråga om statsstöd enligt EUs regler. Om dessa kriterier däremot inte är uppfyllda är det fråga om statsstöd, som dock är tillåtet i vissa fall.

Om stödet inte överskrider 500 000 euro under tre år kan den nya De minimis-förordningen tillämpas, vilket innebär att stödet anses vara av så liten betydelse att det inte behöver anmälas. Om De minimis-förordningen

Figur 3. Principskiss som visar enligt vilka regler det är tillåtet att ersätta en ekonomisk tjänst av allmänt intresse med offentliga medel.



inte är tillämplig, men villkoren i Beslutet är uppfyllda så anses detta statsstöd förenligt med EU-reglerna och behöver inte anmälas till kommissionen. Slutligen finns möjligheten att, om en tilltänkt stödordning inte bedöms uppfylla villkoren i Beslutet, anmäla stödet till kommissionen, som då kan godkänna det om de krav som ställs i Rambestämmelserna är uppfyllda. I annat fall är statsstödet otillåtet.

NY FÖRORDNING OM STÖD AV MINDRE BETYDELSE

Förordningen om stöd av mindre betydelse kallas också ”De minimis-förordningen” och man talar om ”de minimis-stöd”. Detta begrepp, som används internationellt, är en kortversion av den latinska sentensen ”De minimis non curat lex”, vilket betyder ungefär ”Lagen befattar sig inte med småsaker”.

Förenklar för små, lokala verksamheter

Enligt den nya förordningen om stöd av mindre betydelse för ekonomiska tjänster av allmänt intresse, ska det vara tillåtet med ersättningar som inte överstiger 500 000 euro (cirka 4,5 miljoner kronor) under en period av tre år. Tanken är att om det är fråga om så pass små belopp så ska stödet inte behöva anmälas till kommissionen och det ska i princip inte ställas några andra krav än att tjänsten ska vara klassificerad som en ekonomisk tjänst av allmänt intresse.

Denna förordning kompletterar den hittills gällande förordningen om stöd av mindre betydelse, enligt vilken det är tillåtet med stöd upp till 200 000 euro under en period av tre år, oavsett vilken typ av tjänst det handlar om. Den nya förordningen innebär att ”fribeppet” höjs om det rör sig om ekonomiska tjänster av allmänt intresse. Det är framför allt genom den nya De minimis-förordningen som kommissionen uppfyller det ena syftet med översynen – att förenkla för mindre omfattande verksamheter av lokal karaktär.

Rörlig treårsperiod

Treårsperioden ska betraktas som rörlig och avse beskattningsår. Det innebär att man inför beslut om stöd under innevarande beskattningsår ska blicka tillbaka två beskattningsår och se till att det sammanlagda stödet inte överstiger 500 000 euro under hela treårsperioden.

Ett uppdrag krävs men inga andra formkrav

Företaget som får stödet ska skriftligen ha fått ett uppdrag att tillhandahålla den tjänst av allmänt intresse som stödet går till och i uppdraget bör det finnas en uttrycklig hänvisning till De minimis-förordningen. I övrigt ställs inga särskilda formkrav. Det skriftligt formulerade uppdraget behöver alltså inte innehålla alla de upplysningar som krävs för tilldelning enligt Beslutet (se sidan 30).

Inte till företag i svårigheter

En viktig begränsning är att De minimis-förordningen inte får tillämpas

på företag i svårigheter. Det gäller ”svårigheter” i den bemärkelse som avses i EUs riktlinjer för statligt stöd till undsättning och omstrukturering av företag i svårigheter.³⁶ Det anses inte lämpligt att bevilja driftsstöd till företag i svårigheter om det inte ingår som en del i ett stöd för omstrukturering.

Det finns ingen exakt definition av ”företag i svårigheter” men kommissionen anser att ett företag är i svårigheter *”om det inte med egna finansiella medel eller med medel från ägarelaktieägare eller långgivare kan hejda förluster som utan ingripanden från de offentliga myndigheterna leder till att företaget med största sannolikhet försätts i konkurs på kort eller medellång sikt”*³⁷. Enligt EUs riktlinjer ska till exempel ett företag anses befinna sig i svårigheter när över hälften av det tecknade kapitalet har förlorats och mer än en fjärdedel av detta kapital har förlorats under de senaste tolv månaderna. Likaså om företaget uppfyller villkoren för att vara föremål för kollektivt insolvensförfarande.³⁸

Även om inga av dessa omständigheter föreligger kan ett företag anses befinna sig i svårigheter om det uppvisar ökande förluster, sjunkande omsättning, växande lager, överkapacitet, minskande kassaflöde, stigande skuldsättningsgrad och finansiella kostnader samt ett sjunkande värde på nettotillgångarna.

Omstruktureringsstöd

Om företaget befinner sig ”i svårigheter” enligt ovan kan däremot ett omstruktureringsstöd i vissa fall ges för att företagets verksamhet ska kunna fortsätta. Det görs i så fall med hänvisning till de ovan nämnda särskilda riktlinjerna för stöd till undsättning och omstrukturering av företag i svårigheter.³⁹ Men företaget är inte berättigat till sådant stöd förrän det har visat sig att det inte är i stånd att genomföra en sanering med egna medel eller med medel från ägare/aktieägare eller marknaden. Det är alltså antingen eller; företag som skulle kunna komma ifråga för ett omstruktureringsstöd kan inte erhålla stöd enligt De minimis-förordningen och tvärtom.

Syftesanalys av bestämmelserna om företag i svårigheter

Att stöd enligt De minimis-förordningen inte får ges till företag som i EU-rättslig bemärkelse befinner sig i svårigheter beror på att ett och samma företag inte ska kunna få del av bägge stödmöjligheterna samtidigt. Avsikten med avgränsningen av De minimis-förordningens tillämpningsområde är alltså att ett företag som befinner sig i svårigheter inte bör fortsätta att få stöd enligt vanliga regler, utan istället kunna bli föremål för omstruktureringsåtgärder enligt ett särskilt regelverk. Dessutom menar kommissionen att det är svårt att fastställa den så kallade bruttobidragsekvivalenten (stödet värde

36 Gemenskapens riktlinjer för statligt stöd till undsättning och omstrukturering av företag i svårigheter (2004/C 244/02).

37 Ibid.

38 Här avses kollektiva insolvensförfaranden som innebär att gäldenären helt eller delvis berövas rådigheten över sina tillgångar och att en förvaltare utses.

39 Gemenskapens riktlinjer för statligt stöd till undsättning och omstrukturering av företag i svårigheter (2004/C 244/02).

omräknat till ett kontant bidrag) för stöd till företag i svårigheter, utan att behöva göra en riskbedömning.

SABOs bedömning är dock att avsikten inte alls är att utestänga ett företag som befinner sig i svårigheter av den anledningen att det försöker tillhandahålla en tjänst av allmänt intresse på en marknad där detta inte låter sig göras på marknads-mässiga villkor. Det är ju just sådana svårigheter som stödet syftar till att avhjälpa.

Stödet ska vara genomsynligt

Beloppsgränsen 500 000 euro avser ett kontantbidrag, brutto, det vill säga ett belopp före eventuella avdrag för skatt eller annan avgift. Stödet ska vara ”genomsynligt” (transparent), vilket innebär att om det inte är fråga om ett kontantbidrag ska det gå att beräkna den exakta så kallade bruttobidragsekvivalenten (stödet värde omräknat till ett kontantbelopp) utan att behöva göra en riskbedömning. Det går att göra för till exempel räntesubventioner och begränsade skattelättnader.

När det gäller lån så ska bruttobidragsekvivalenten beräknas genom att lånebeloppet multipliceras med skillnaden mellan den faktiska låneräntan och den referensränta som gällde när stödet beviljades. Referensräntan består av en basränta som fastställs av kommissionen samt ett tillägg vars storlek beror på den berörda verksamhetens kreditvärdighet och ställda säkerheter. Från 1:a december 2012 är basräntan för Sverige 2,16 procent⁴⁰. Normalt sett är tillägget 100 räntepunkter, vilket innebär att referensräntan för Sverige för närvarande motsvarar 3,16 procent. På svaga bostadsmarknader är det dock mer troligt att man ska lägga till 220, 400 eller 650 räntepunkter, vilket gör att referensräntan blir betydligt högre.⁴¹

Ett stöd i form av ett förmånligt lån anses likvärdigt med ett årligt kontant stödbelopp motsvarande lånebeloppet multiplicerat med skillnaden mellan referensräntan och låneräntan. Ett exempel: Om företaget beviljas ett lån på 100 miljoner kronor till en ränta som ligger 1,5 procent under referensräntan, så blir den så kallade bruttobidragsekvivalenten 1,5 miljoner kronor ($1,5 \% \times 100$ miljoner) per år under lånets löptid.

Om stödet i stället avser ett kapitaltillskott ska det sammanlagda offentliga kapitaltillskottet ligga under taket för stöd av mindre betydelse, alltså uppgå till högst 500 000 euro under en treårsperiod.

Särskilt beloppstak för garantiordningar

När det gäller garantiordningar är det i princip värdet av garantin som ska motsvara ett kontantbidrag (bruttobidragsekvivalenten). Det kan vara svårt att avgöra värdet av en garanti och kommissionen har därför valt att fastställa ett beloppstak för det garanterade lånebeloppet. Om det garanterade låne-

40 Meddelande från kommissionen om de återkravsräntor och referens-/diskonteringsräntor för statligt stöd som gäller för de 27 medlemsstaterna från och med den 1 december 2012 (2012/C 365/03).

41 Meddelande från kommissionen om en översyn av metoden för att fastställa referens- och diskonteringsräntor (2008/C 14/02).

beloppet inte överskrider 3 750 000 euro per företag ska garantin anses vara ett stöd av mindre betydelse, som inte behöver anmälas till kommissionen. Dessutom finns ett krav på att detta garanterade lånebelopp inte utgör mer än 80 procent av det totala lånet. Det har att göra med att man annars skulle riskera att ta bort incitamentet för långivaren och garantiutställaren att göra ordentliga riskbedömningar.⁴²

Här ges också ett alternativ för medlemsstaten. Man kan välja en annan metod för att beräkna bruttobidragsekvivalenten för en lånegaranti men denna metod måste i så fall ha godkänts av kommissionen före genomförandet.

Kombinationsmöjligheter

Beloppsgränsen gäller per företag. De minimis-stöd till ekonomiska tjänster av allmänt intresse (max 500 000 under tre år) kan kombineras med de minimis-stöd till tjänster som inte är av allmänt intresse (max 200 000 under tre år) till ett och samma företag. Men summan av de båda stödformerna får i så fall inte överstiga gränsen för det mest generösa av dem, alltså 500 000 euro under tre år.

Det är inget som hindrar att ett och samma företag får både de minimis-stöd för en ekonomisk tjänst av allmänt intresse och någon annan form stöd för en helt annan tjänst. De minimis-stöd får däremot inte kombineras med andra former av statligt stöd för samma tjänst eller för samma stödberättigade kostnader, om det skulle leda till en högre stödnivå än den som gäller enligt den andra stödformen. Man får alltså inte kringgå andra regler och på så sätt öka stödmöjligheterna.

Kan bestå av EU-medel

Det är inget som hindrar att ett stöd av mindre betydelse finansieras med medel som kommer från EU. Det skulle till exempel kunna bestå helt eller delvis av strukturfondsmedel.

42 Kommissionens tillkännagivande om tillämpningen av artiklarna 87 och 88 i EG-fördraget på statligt stöd i form av garantier (2008/C 155/02), avsnitt 3.2.

NYTT BESLUT OM TILLÄMPNINGSFÖRESKRIFTER

Kommissionens beslut om tillämpningen av artikel 106.2 FEUF, här kallat *Beslutet*, ska fungera som tillämpningsföreskrifter när det gäller statsstöd till ekonomiska tjänster av allmänt intresse. Där anges vilka krav som ställs för att ett stöd till en sådan tjänst ska vara tillåtet utan att det behöver anmälas till kommissionen.

Tillämpningsområden för Beslutet

Till att börja med anger kommissionen alternativa tillämpningsområden för Beslutet, det vill säga en avgränsning av under vilka förutsättningar som det överhuvudtaget ska vara möjligt att hänvisa till Beslutet. Ett tillämpningsområde är sjukhusvård och ett annat är sociala tjänster.

Enligt kommissionen innebär avgränsningen av tillämpningsområdet sociala tjänster att stöd till alla typer av sociala tjänster nu kan undantas från anmälningsskyldigheten, oavsett hur stort stödet är (förutsatt att övriga krav i beslutet uppfylls). Men i praktiken gör man en viss avgränsning: Det handlar om tjänster som uppfyller sociala behov när det gäller sjuk- och långtidsvård, barnomsorg, tillträde till och återinträde på arbetsmarknaden, socialt subventionerade bostäder eller omsorg om och social integrering av sårbara grupper.

Detta innebär en väsentlig breddning jämfört med tidigare, då reglerna bara kunde tillämpas på stöd till sjukhus och subventionerade bostäder. Kommissionens avsikt är att uppräknningen ska betraktas som uttömmande, vilket betyder att det inte går att lägga till någon kategori, men samtidigt menar man att den ska uppfattas som en mycket vid avgränsning av vad som betraktas som sociala tjänster. Begreppet ”sårbara grupper” bör exempelvis tolkas brett.

Andra möjliga tillämpningsområden är luft- eller sjöförbindelser med få passagerare samt flygplatser och hamnar som används i begränsad omfattning. Slutligen kan även andra typer av ekonomiska tjänster av allmänt intresse undantas från anmälningsskyldigheten om de uppfyller villkoren i Beslutet, under förutsättning att kompensationen är mindre än 15 miljoner euro per år. Detta innebär en skärpning, eftersom maxbeloppet för dessa övriga tjänster tidigare var 30 miljoner euro per år.

Tillämpningsområden på svensk bostadsmarknad

När det gäller socialt subventionerade bostäder gör kommissionen i ingressen till förordningen en avgränsning av när stöd till sådana bostäder ska undantas från beloppsbegränsningen. Det som avses är ”*subventionerade bostäder åt missgynnade medborgare eller socialt utsatta grupper, som på grund av bristande betalningsförmåga inte kan skaffa sig en bostad på marknadsvillkor*”⁴³.

Det måste nog tolkas som att en förutsättning för att kunna hänvisa till detta tillämpningsområde är att de bostäder som berörs av stödåtgärden är

43 ”Beslutet”, punkt 11. För fullständig beteckning på dokumentet se källförteckningen under rubriken Almunia-paketet.



förbehållna vissa grupper, som kan sägas vara missgynnade eller socialt utsatta. Eftersom Sverige valt en mer generell inriktning på bostadspolitiken är denna typ av tjänster inte aktuella här. Uppfattningen att det inte är önskvärt med kategoribostäder för låginkomsthushåll eller socialt utsatta grupper har en bred politisk förankring. Däremot skulle man troligen kunna hävda att en del av bostadsföretagens verksamhet rymms inom tillämpningsområdet ”omsorg om och social integrering av sårbara grupper”.

Men det tillämpningsområde som ligger närmast till hands är ändå ersättningar (för tjänster av allmänt intresse) som inte överstiger 15 miljoner euro per år. Det motsvarar cirka 135 miljoner svenska kronor per år – ett väl tilltaget belopp för ett statligt eller kommunalt stöd till en tjänst av allmänt intresse som skulle kunna tillhandahållas av ett bostadsföretag.

Tidsmässig begränsning

Det finns en begränsning av tillämpningsområdet, som infördes i och med kommissionens översyn. Grundregeln är att stöd enligt beslutet bara får avse en period om högst tio år. Men undantag medges om det krävs investeringar som måste skrivas av över en längre period.

Villkor för tillåtet stöd enligt Beslutet

De krav som EU ställer för att ersättning för ekonomiska tjänster av allmänt intresse inte ska behöva anmälas till kommissionen handlar framför allt om:

- att det ska finnas ett tydligt uppdrag i ett eller flera officiella dokument,
- att det på olika sätt säkerställs att ersättningen inte medför en ekonomisk fördel som skulle snedvrider konkurrensen och
- att samhället inte överkompenserar den som tillhandahåller tjänsten.

Figur 4.

Områden inom vilka Beslutet kan tillämpas. De som är markerade med grönt skulle kunna vara aktuella för tjänster inom bostadssektorn i Sverige.

I Beslutet anges närmare hur dessa villkor – och några andra krav – ska tolkas och tillämpas, till exempel hur man bedömer vad som är en rimlig vinst och hur man ska se till att företaget inte överkompenseras. Kommissionens översyn har inneburit att dessa bestämmelser förtydligats och i viss mån förenklats. Här följer en redovisning av kommissionens preciseringar av de olika villkoren.

Tilldelning

Det berörda företaget ska anförtros att tillhandahålla tjänsten genom en eller flera officiella handlingar, som varje medlemsstat själv får fastställa formen för. I handlingen eller handlingarna ska framför allt följande anges:

- **Innebörden av skyldigheterna i samband med tillhandahållandet av allmännyttiga tjänster och skyldigheternas varaktighet**
- **Företaget och, i förekommande fall, det territorium som berörs**
- **Innebörden av exklusiva eller särskilda rättigheter som beviljats företaget av den beviljande myndigheten**
- **En beskrivning av ersättningsmekanismen och parametrarna för att beräkna, kontrollera och se över ersättningen**
- **Åtgärder för att undvika och återkräva eventuell överkompensation**
- **En hänvisning till Beslutet (det vill säga kommissionens beslut om tillämpningen av artikel 106.2 FEUF-fördraget)**

Ersättning

Principen är att ersättningen inte får överstiga vad som krävs för att täcka summan av nettokostnaden och en rimlig vinst. Nettokostnaden kan beräknas som skillnader mellan kostnader och intäkter eller som skillnaden mellan företagets nettokostnader med respektive utan skyldigheten att tillhandahålla den aktuella tjänsten.

Om företaget även bedriver annan verksamhet, ska det klart framgå av den interna redovisningen vilka kostnader och intäkter som hänger samman med tjänsten av allmänt intresse och vilka som kommer från andra tjänster. Man måste därför hålla isär kostnader som har direkt samband med tjänsten och eventuella andra kostnader. Om det finns kostnader som är gemensamma med andra verksamheter måste man göra en uppdelning av dessa. Alla intäkter som företaget får till följd av tjänsten ska beaktas. Under vissa omständigheter ska även andra intäkter beaktas, exempelvis vinster från andra delar av verksamheten.

Med rimlig vinst avses den kapitalavkastning som skulle krävas av ett typiskt företag, som kan tänkas erbjuda sig att tillhandahålla tjänsten under hela den aktuella perioden, med hänsyn till graden av risk. En kapitalavkast-

ning som inte överstiger den aktuella swapräntan⁴⁴ + 100 räntepunkter ska i alla händelser anses vara rimlig. Det går även att använda andra mått på vinsten än kapitalavkastning.

Medlemsstaten ska på kommissionens begäran kunna lägga fram bevis för att vinsten inte är större än vad som skulle krävas av ett typiskt företag som överväger om det ska tillhandahålla tjänsten ifråga, till exempel genom att hänvisa till avkastning som uppnåtts genom liknande typer av kontrakt som tilldelats på konkurrensmässiga villkor.

Kontroll av överkompensation

Medlemsstaten ska se till att företaget inte överkompenseras och lägga fram bevis för detta om kommissionen begär det. Regelbundna kontroller ska utföras åtminstone vart tredje år och vid utgången av den period som tjänsten ska tillhandahållas.

Om ett företag har fått för hög ersättning ska medlemsstaten ålägga företaget att betala tillbaka all överkompensation. Men om överkompensationen inte överstiger 10 procent av den årliga genomsnittliga ersättningen får den överföras till nästa period och dras av från den ersättning som betalas för den perioden.

Information, öppenhet och rapportering

Alla uppgifter som krävs för att avgöra om ersättningen är förenlig med Beslutet ska hållas tillgängliga under hela perioden plus tio år till. På skriftlig begäran ska medlemsstaten förse kommissionen med sådana uppgifter. Medlemsstaterna ska vartannat år avge en rapport till Europeiska kommissionen, som ska innehålla:

- **En beskrivning av tillämpningen av Beslutet**
- **Uppgift om det totala beviljade stödbeloppet, sektorsvis**
- **Redogörelse för eventuella problem vid tillämpningen**
- **Eventuella andra uppgifter som kommissionen kräver**

Anmälan till kommissionen för prövning

Är medlemsstaten osäker på om villkoren enligt ovan uppfylls eller kommer att kunna uppfyllas, så finns det inget som hindrar att man anmäler den planerade stödåtgärden till kommissionen ”för säkerhets skull”, för att få kommissionens bedömning av om åtgärden är förenlig med statsstödsreglerna. Oavsett om en stödåtgärd anmäls till kommissionen av medlemsstaten

⁴⁴ Swapränta är den vid var tid gällande marknadsräntan på avtal om byte av räntebetalningar. Finansinspektionen, FFFS 2011:22.

ENLIGT DE MINIMIS-FÖRORDNINGEN	ENLIGT VILLKOREN I "BESLUTET"
Max 500 000 euro per tre år	Max 15 miljoner euro per år
Skriftligt besked om stödbelopp och tjänst	Tilldelning i officiellt dokument med specificerat innehåll
Genomsynligt stöd – ska kunna räknas om till ett kontantbelopp	Ersättningen får inte överstiga nettokostnaderna samt en rimlig vinst
Inte till företag "i svårigheter"	Kontroll av överkompensation
Hänvisning till De minimis-förordningen	Hänvisning till "Beslutet"

Figur 5. Tillåtet statsstöd till ekonomiska tjänster av allmänt intresse. Sammanfattning av villkoren för statsstöd enligt De minimis-förordningen respektive Beslutet.

själv eller av en missnöjd aktör så gör kommissionen först en prövning av om villkoren i Beslutet är uppfyllda och om så inte är fallet provas åtgärden utifrån Rambestämmelserna. Detsamma gäller om kommissionen på eget initiativ gör en granskning av ett stödprogram.⁴⁵ I och med att en stödåtgärd är anmäld till kommissionen får den inte börja tillämpas förrän kommissionen godkänt den.⁴⁶

Om kommissionen granskar en pågående stödåtgärd och finner att den inte är förenlig med statsstödsreglerna måste medlemsstaten upphäva eller ändra stödet inom den tidsfrist som kommissionen anger.⁴⁷ I vissa fall måste det redan utbetalade stödet betalas tillbaka.

45 K(2011) 9380 Slutlig. "Beslutet", ingressen pkt 26.

46 FEUF artikel 108 pkt 3.

47 FEUF artikel 108 pkt 2.

TILLÄMPNING PÅ SVENSK BOSTADSMARKNAD

Som framgick av del 1 är det inga svårigheter att på en övergripande nivå finna stöd i svensk rätt för att betrakta tillgång på bostäder för alla som en angelägenhet av starkt allmänintresse. Men det saknas underlag för mer konkreta ställningstaganden till vad som är att betrakta som tjänster av allmänt intresse inom bostadssektorn. I denna sista del av rapporten presenteras idéer om hur statsstödsreglerna för ekonomiska tjänster av allmänt intresse kan tillämpas på åtgärder som syftar till att främja bostadsförsörjningen på svaga lokala bostadsmarknader.

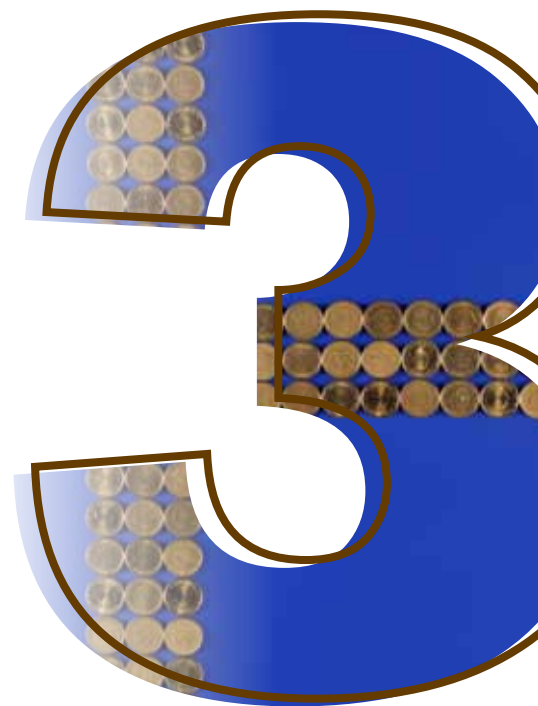
AVGRÄNSNING AV TJÄNSTER AV ALLMÄNT INTRESSE

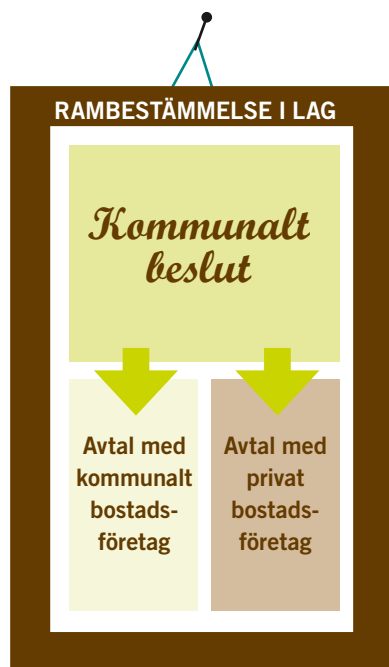
En första förutsättning för att den nya De minimis-förordningen eller Beslutet ska kunna tillämpas inom bostadssektorn, är att det går att identifiera ekonomiska tjänster av allmänt intresse. Det kan göras av regeringen, av kommunerna eller av en statlig myndighet. Det ska, som vi beskrev i del 2, röra sig om tjänster som brukarna visserligen betalar för, men som inte kan tillhandahållas enbart på marknadens villkor, åtminstone inte i form av prissvärda tjänster som är tillgängliga för alla.

Det offentliga ska på något sätt ange villkor för hur respektive tjänst ska utföras och den som bedriver verksamheten ska ha en skyldighet att tillhandahålla tjänsten i enlighet med dessa villkor. Det kan till exempel ställas krav på att tjänsten ska tillhandahållas med viss kontinuitet, i en viss omfattning eller med en viss kvalitet – även när och där detta inte är lönsamt.

Behov av rambestämmelser

SABOs bedömning är att det är fullt möjligt att identifiera och avgränsa sådana tjänster inom bostadssektorn i Sverige och att detta skulle kunna göras redan idag, vid behov och av enskilda kommuner. De här bestämmelserna utgör en viktig del av EUs statsstödsregler och ska inte ses som något perifert och svårtillämpat undantag från förbudet mot statsstöd. De har tillkommit som en möjlighet för det offentliga att främja att för medborgarna angelägna





Figur 6. Med utgångspunkt i rambestämmelser i lag skulle enskilda kommuner kunna fatta beslut om tilldelning av ekonomiska tjänster av allmänt intresse.

tjänster tillhandahålls. Trots det har ingen kommun ännu gjort någon ansats att utnyttja denna möjlighet.

SABOs bedömning är därför att det behövs övergripande bestämmelser på nationell nivå, som klargör ramarna för vad som i en svensk kontext ska betraktas som tjänster av allmänt intresse på bostadsmarknaden.

Genom rambestämmelser i en lag skulle principiella avgränsningar och förutsättningar kunna fastslås. Själva tilldelningen, och därmed den slutliga avgränsningen av ekonomiska tjänster av allmänt intresse inom bostadssektorn, kan sedan göras på lokal nivå. Det kan ske genom ett kommunalt beslut, kompletterat med ett avtal mellan kommunen och den som ska utföra tjänsten, i vilket man med hänvisning till rambestämmelserna preciserar åtaganden och ersättning samt lämnar de uppgifter som behövs för att tillgodose EU-kraven.

En rambestämmelse om vad medlemsstaten Sverige betraktar som ekonomiska tjänster av allmänt intresse inom bostadssektorn skulle alltså fungera som ett "paraply" under vilket kommunerna kan identifiera tjänster eller åtaganden, som kan anförtros allmännyttiga bostadsföretag eller privata fastighetsägare och finansieras med allmänna medel, utan att detta behöver anmälas till EU-kommissionen.

Kravet på de allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolagen att bedriva verksamheten enligt affärsmässiga principer utgör inget hinder för dessa företag att ta emot ett stöd för åtaganden som har definierats som tjänster av allmänt intresse. I 2 § Allbolagen står följande:

Ett allmännyttigt kommunalt bostadsaktiebolag ska bedriva verksamheten enligt affärsmässiga principer /.../ (Detta) hindrar inte att det lämnas sådant stöd till ett allmännyttigt kommunalt bostadsaktiebolag som /.../ har lämnats enligt villkor för stöd som har fastställts av Europeiska kommissionen och som anses förenligt med den gemensamma marknaden samt är undantaget från kravet på anmälan i artikel 108.3 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.⁴⁸

Det sista stycket i denna bestämmelse syftar bland annat på statsstödsreglerna för tjänster av allmänt intresse.

Boverkets förslag till rambestämmelse

Boverket genomförde våren 2012 en översyn av bostadsförsörjningslagen och föreslår att det i lagen införs en ny bestämmelse, som tar sin utgångspunkt i EUs statsstödsregler för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Avsikten är att den föreslagna paragrafen ska fungera som en rambestämmelse, som ger en enskild kommun möjlighet att uppdra åt ett allmännyttigt bostadsföretag eller en privat fastighetsägare att tillhandahålla vissa tjänster och utge ersättning för detta. En förutsättning ska vara att tjänsterna i fråga inte går

48 2 § Lag (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag.

att tillhandahålla enbart på marknadens villkor och att den berörda kommunen har visat detta i en analys av behov och marknadsförutsättningar. Att upprätthålla ett varierat utbud av hyresbostäder skulle enligt Boverket under sådana förutsättningar kunna klassificeras som en tjänst av allmänt intresse.

Därutöver knyter Boverket an till lagen om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag och lyfter fram de åtgärder som nämns i 5 § första punkten: att tillgodose bostadsbehovet för grupper som kommunen har ett särskilt ansvar för samt att främja integration och social sammanhållning. Boverket bedömer att sådana åtgärder, som kan omfatta såväl nyproduktion av bostäder som insatser i befintliga bostadsområden, borde kunna ersättas helt eller delvis med offentliga medel utan att det snedvrider konkurrensen eller strider mot Europeiska unionens statsstödsregler. Boverkets förslag till utformning av den nya rambestämmelsen lyder enligt följande:⁴⁹

8 § Om kommunens behovs- och marknadsanalys enligt 3 § tredje stycket, visar att det finns angelägna bostadsåtgärder som inte kan genomföras på marknadsekonomiska villkor i kommunen, får denna tilldela ett kommunalt bostadsaktiebolag eller annat bostadsföretag ett uppdrag av allmänt intresse i syfte att:

- 1. upprätthålla ett varierat utbud av hyresbostäder,**
- 2. utföra en åtgärd som enligt 5 § första punkten lag (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag främjar integration och social sammanhållning eller tillgodoser bostadsbehovet för personer för vilka kommunen har ett särskilt ansvar.**

Uppdraget ska kvalificeras som en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse i den mening som avses i artikel 106.2 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Under förutsättning att de regler som Europeiska kommissionen har meddelat för stöd till sådana tjänster är uppfyllda, kan de finansieras helt eller delvis med offentliga medel.

SABO anser att Boverkets förslag borde ligga väl i linje med såväl de förtydliganden som ges i Almunia-paketet som med kommissionens intentioner med översynen. Olika typer av insatser med dessa övergripande syften borde kunna kvalificeras som ekonomiska tjänster av allmänt intresse i EU-rättslig bemärkelse i den utsträckning och på de platser detta inte låter sig lösas på ett tillfredsställande sätt på marknadens villkor.

Men SABO anser att kopplingen Allbolagen är olämplig. Detta eftersom

49 Boverkets översyn av bostadsförsörjningslagen. Rapport 2012:12. Boverket juni 2012.

den aktuella bestämmelsen i Allbolagen inte alls definierar dessa åtgärder utan bara syftar till att ge kommunerna en möjlighet att trots värdeöverföringsbegränsningen ta ut vinstmedel ur bostadsbolaget för att använda dessa till vissa åtgärder inom ramen för kommunens bostadsförsörjningsansvar. Den närmare utformningen av en rambestämmelse bör därför övervägas ytterligare.

Det bör understrykas, vilket Boverket också påpekar, att det ställs krav på att kommunen i fråga noga analyserar såväl behovet av bostäder som marknadsförutsättningarna och utifrån detta gör bedömningen att det finns ett angeläget behov av bostäder som inte går att få till stånd under normala marknadsvillkor.

Exempel på möjliga avgränsningar

Med stöd av en rambestämmelse i en lag skulle i princip enskilda kommuner kunna tilldela ett allmännyttigt bostadsföretag eller en privat fastighetsägare ett konkret uppdrag, vars syfte överensstämmer med något av de syften som anges i lagen. Den proposition som föregår en lagändring förutsätts ge exempel på möjliga tillämpningar, det vill säga på verksamheter och åtgärder som skulle kunna komma ifråga.

Vilka insatser på en svag bostadsmarknad kan bidra till ett eller flera av de syften som Boverkets förslag tar sikte på? SABO gör bedömningen att det exempelvis kan handla om:

- **att på utpekade orter i en kommun tillhandahålla ett bestånd av hyresbostäder som kan efterfrågas även av hushåll med begränsade inkomster,**
- **att långsiktigt tillhandahålla bostäder med god tillgänglighet, lämpliga för äldre personer och för personer med funktionshinder eller**
- **att tillhandahålla ett mindre antal små lägenheter med inriktning på unga personer.**

Sådana insatser borde alltså kunna betraktas som tjänster av allmänt intresse, och därigenom kunna finansieras helt eller delvis med allmänna medel, under förutsättning att det kan visas att de inte kan genomföras på marknadsmässiga villkor på den berörda lokala bostadsmarknaden. SABO bedömer att tjänster av allmänt intresse bör formuleras som att under en viss tid tillhandahålla bostäder, snarare än att bygga dem. Det senare kan vara nödvändigt för att kunna tillhandahålla tjänsten men vem som ska anlitas för själva entreprenaden bör avgöras av den aktör som tilldelas uppdraget. Om det är ett kommunalt bostadsbolag måste det normalt sett ske genom offentlig upphandling.

TILLDELNING GENOM KOMMUNALT BESLUT

Statsstödsreglerna anger som nämnts ingen bestämd form för hur tilldelningen ska gå till. Det kan ske genom ett eller flera officiella dokument. Det skulle alltså kunna ske genom en kombination av rambestämmelser i nationell lagstiftning och ett kommunalt beslut om ett avtal mellan kommunen och företaget i fråga. I beslutet hänvisar man till de nationella rambestämmelserna med de preciseringar som getts. Av beslutet – eller i det avtal som beslutet gäller – ska enligt EU-kraven även framgå:

- vilka orter eller områden i kommunen som avses,
- vad företaget åläggs att göra och för hur lång tid,
- vilken ersättning som utgår samt
- om kommunens beslut om ersättning grundas på De minimis-förordningen eller på "Beslutet".

Om det är fråga om stöd i enlighet med "Beslutet", behövs dessutom en redovisning av:

- eventuella särskilda rättigheter som företaget får av kommunen,
- hur ersättningen ska beräknas och kontrolleras samt
- åtgärder för att undvika och återkräva eventuell överkompensation.

DET KOMMUNALA BOSTADSAKTIEBOLAGET

När det gäller allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag bör det i bostadsordningen angivna ändamålet med verksamheten formuleras så att det kan ge stöd för kommunen att tilldela företaget tjänster av allmänt intresse. I ägardirektiven har kommunen sedan möjlighet att närmare uttrycka hur man ser på det allmännyttiga syftet och på vilket sätt man vill att bostadsbolaget ska främja bostadsförsörjningen i kommunen. En möjlighet är också att kommunen i ägardirektiven mer generellt ålägger bostadsbolaget att ha beredskap för att mot ersättning åta sig att tillhandahålla tjänster av allmänt intresse, om kommunen kommer fram till att detta behövs.

KOMMUNALLAGEN OCH UPPHANDLINGSREGLERNA

Ekonomiska tjänster av allmänt intresse inom bostadssektorn ska kunna tillhandahållas av såväl privata fastighetsägare som kommunala bostadsföretag. Kommunerna får inte gynna de egna bolagen. Det skulle stå i motsättning till såväl EUs grundläggande intentioner som de principer som kommer till uttryck i lagen om offentlig upphandling.

Den kommunala kompetensen

Kommunen får främja näringslivet i kommunen genom generella åtgärder men som grundregel inte stödja enskilda näringsidkare. Detta regleras i kommunallagens andra kapitel:

8 § Kommuner och landsting får genomföra åtgärder för att allmänt främja näringslivet i kommunen eller landstinget.

Individuellt inriktat stöd till enskilda näringsidkare får lämnas bara om det finns synnerliga skäl för det.⁵⁰

Som framgår av andra stycket ovan kan kommunen rikta ett individuellt stöd till enskilda näringsidkare om det finns synnerliga skäl. Vad som ska betraktas som synnerliga skäl är överlämnat till praxis och typiskt sett ställs höga krav på vad som kan anses utgöra sådana skäl.

I sammanhanget bör noteras att någon samlad undersökning av hur kommunallagens regler förhåller sig till EU-rätten aldrig har gjorts, varken före eller efter Sveriges inträde i EU. Men den av regeringen i oktober 2012 tillsatta utredningen som ska se över kommunallagen har fått i uppdrag att gå igenom detta. Enligt utredningsdirektivet ska utredningen dessutom ”särskilt överväga hur den unionsrättsliga regleringen av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse förhåller sig till regleringen av kommunal verksamhet”⁵¹.

Upphandlingsreglerna gäller parallellt

Reglerna om offentlig upphandling gäller oberoende av reglerna om offentligt stöd till ekonomiska tjänster av allmänt intresse.

Offentlig upphandling regleras av lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU), som i huvudsak bygger på EU-direktivet 2004/18/EG om offentlig upphandling. EU:s direktiv för offentlig upphandling utgör en viktig del i arbetet med att förverkliga den inre marknaden genom att främja den fria rörligheten för varor och tjänster inom EU och att få marknaden att fungera effektivt. Genom att följa de svenska upphandlingsbestämmelserna uppfyller upphandlande myndigheter de skyldigheter som följer av EU-rätten.⁵²

50 2 Kap. Kommunallag (1991:900).

51 Kommittédirektiv: En kommunallag för framtiden, Dir. 2012:105.

52 Upphandlingsreglerna – en introduktion, Konkurrensverket 2012.

Om det enligt EUs upphandlingsregler eller enligt LOU ställs krav på upphandling, så gäller detta krav även då man tillämpar statsstödsreglerna för ekonomiska tjänster av allmänt intresse. Men statsstödsreglerna för tjänster av allmänt intresse ställer i sig inget krav på offentlig upphandling.

En offentlig aktör är normalt sett skyldig att genomföra en offentlig upphandling om uppdraget avser nyproduktion av bostäder. Men ett uppdrag från kommunen att på viss sikt tillhandahålla bostäder i syfte att kommunen ska kunna fullfölja sitt ansvar för bostadsförsörjningen, behöver inte falla under upphandlingsreglerna.

Antag att en kommun ser ett behov av ett tillskott av ett visst antal nya hyresbostäder men att det är så dålig lönsamhet i att bygga hyresbostäder på orten att ingen aktör är beredd att göra detta på marknadens villkor. Då skulle kommunen, utan att det kommer i konflikt med statsstödsreglerna, kunna ersätta den som är beredd att bygga och förvalta dessa bostäder med ett bidrag, en lånegaranti eller någon annan förmån som gör att det blir en rimlig lönsamhet i projektet. En förutsättning är att kommunen definierar uppdraget som en tjänst av allmänt intresse och följer villkoren för stöd till sådana tjänster. Ett sätt att göra detta på är att genom upphandling säkerställa att ersättningen blir marknadsmässig. I annat fall måste man på annat sätt kunna beräkna och visa att ersättningen är marknadsmässig, det vill säga inte innebär någon överkompensation.

Om det i stället handlar om att behålla och kanske rusta upp och anpassa ett befintligt bostadsbestånd, som annars skulle ha avvecklats på grund av dålig lönsamhet, behöver kommunen inte göra någon upphandling. Då skulle kommunen kunna uppdra åt fastighetsägaren att mot viss ersättning tillhandahålla dessa bostäder enligt vissa villkor, som en tjänst av allmänt intresse. Om det är fråga om ett kommunalt bostadsaktiebolag kan det däremot sedan föreligga en skyldighet för bostadsbolaget att göra en upphandling av de konkreta upprustningsarbetena.

När det gäller den omvända frågan – om det räcker med upphandling för att inte komma i konflikt med statsstödsreglerna – är svaret nej. Om ett uppdrag tilldelas genom offentlig upphandling kan detta vara tillräckligt för att uppfylla det fjärde Altmarkkriteriet, och förutsatt att de övriga tre kriterierna också är uppfyllda så är det då inte fråga om statsstöd. Men detta gäller enligt kommissionen med automatik bara om priset är utslagsgivande, det vill säga om man väljer den leverantör som tillhandahåller tjänsten till lägsta kostnad.

”På grundval av domstolens rättspraxis utesluter ett förfarande för offentlig upphandling förekomsten av statligt stöd endast om det gör det möjligt att välja den anbudsgivare som kan tillhandahålla tjänsten till ”den lägsta kostnaden för det allmänna.”⁵³

53 K(2011) 9404 Meddelande från kommissionen om tillämpningen av Europeiska unionens regler om statligt stöd på ersättning för tillhandahållande av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Avsnitt 3.6, punkt 65.

TÄNKBART STÖD I ENLIGHET MED DE MINIMIS-FÖRORDNINGEN

Den nya De minimis-förordningen för ekonomiska tjänster av allmänt intresse öppnar möjligheten att i stort sett utan andra krav bevilja stöd på upp till totalt cirka 4,5 miljoner svenska kronor⁵⁴ per treårsperiod till företag som tillhandahåller tjänster av allmänt intresse på en marknad där det inte går att göra detta enbart på marknadens villkor.

SABO bedömer att ett sådant stöd skulle kunna göra stor skillnad i små kommuner med vikande befolkningsunderlag och en ökande andel äldre i befolkningen. Stödet skulle kunna ges antingen som ett årligt stöd, som ett förmånligt lån eller i form av en lånegaranti, i syfte att upprätthålla ett adekvat utbud av hyresbostäder som svarar mot invånarnas behov. I detta avsnitt ges exempel på hur olika stöd skulle kunna utformas. Exempelen ska ses som idéer, vilka kan utgöra underlag för fortsatt diskussion.

Kontant stöd

För att tillhandahålla ett bestånd av hyresbostäder på utpekade orter i kommunen kan ett kontant stöd ges. Mot bakgrund av en behovs- och marknadsanalys och med hänvisning till en rambestämmelse formulerar kommunen då ett uppdrag av allmänt intresse till det allmännyttiga bostadsföretaget eller till en privat fastighetsägare.

Uppdraget kan vara att under viss tid tillhandahålla ett bestämt antal hyresbostäder på utpekade orter i kommunen, eventuellt med ytterligare preciseringar vad gäller lägenhetsstorlekar, tillgänglighet, ungefärlig hyresnivå eller annat. Uppdraget ges skriftligen och med uttrycklig hänvisning till De minimis-förordningen för ekonomiska tjänster av allmänt intresse. Kommunen ersätter bostadsföretaget för denna tjänst med ett kontant stöd på upp till cirka 1,5 miljoner kronor om året.

Mer än så krävs inte utifrån EUs statsstödsregler. Men det kan ändå vara lämpligt att precisera vilka kostnader som ska ersättas. I praktiken skulle det kunna handla om till exempel ett stöd till underhåll och upprustning.

Alternativ: Kapitaltillskott på upp till ca 1,5 miljoner kronor per år

Ett kapitaltillskott anses som ett stöd av mindre betydelse så länge det sammanlagda tillskottet med allmänna medel uppgår till högst 500 000 euro under en treårsperiod. Det ska motiveras med att stödet behövs för att kunna tillhandahålla ekonomiska tjänster av allmänt intresse och med en tydlig hänvisning till den nya De minimis-förordningen.

Lånegaranti

För åtgärder som bidrar till att tillgodose särskilt angelägna bostadsbehov kan en lånegaranti lämnas. Genom att utge stöd i form av en lånegaranti kan

54 Beräknat på att 1 euro motsvarar 9 svenska kronor.

kommunen få en mer påtaglig effekt av det begränsade belopp som det är fråga om under "De minimis", jämfört med ett kontant stöd. Kommissionen har tagit fram en schablon för att göra värdet av en garanti ekvivalent med ett kontantbidrag på 500 000 euro, nämligen en begränsning av det garanterade lånebeloppet till 3 750 000 euro⁵⁵. Garantin får enligt samma bestämmelser inte omfatta mer än högst 80 procent av det totala lånet.

Med utgångspunkt från dessa anvisningar skulle en kommunal lånegaranti kunna erbjudas utan avgift till bostadsföretag, för lån till åtgärder som bidrar till att tillgodose behovet av bostäder för hushåll med ett angeläget bostadsbehov, som inte kan tillgodoses på marknadens villkor på den aktuella orten. Åtgärderna definieras av kommunen som ekonomiska tjänster av allmänt intresse. Som stöd för detta bör kommunen ha gjort en analys av behov och marknadsförutsättningar i olika delar av kommunen.

Kommunen garanterar 80 procent av ett lån på upp till 42,3 miljoner kronor utan avgift. Garantin omfattar därmed som mest 33,8 miljoner kronor, vilket är gränsen för stöd av mindre betydelse i form av lånegaranti enligt den nya De minimis-förordningen. Resterande 20 procent av lånet, i det här fallet 8,5 miljoner kronor, måste lånas upp utan borgen.

Alternativ: Garanti för hela lånet

Att 20 procent av lånesumman måste lånas upp utan lånegaranti kan utgöra ett problem. Denna fråga behandlas i en handledning om kommunal borgen som tagits fram i samarbete mellan SABO, SKL och Kommuninvest i Sverige.⁵⁶ I den diskuteras ett alternativt synsätt på frågan utifrån följande perspektiv:

EU-kommissionens motiv för begränsningen till 80 procent av lånet är dels att långgivarens incitament att noga bedöma riskerna med utlåningen annars skulle minska och dels att den som utställer garantin många gånger inte själv gör en ordentlig riskbedömning. Men om det är en kommun som ska utställa en garanti till det egna bolaget blir situationen annorlunda. En kommun har en skyldighet att ha god insyn i det egna bostadsbolagets verksamhet och att besluta i frågor av principiell betydelse, och har därmed god kunskap om bolagets ekonomiska situation. Kommunens kontroll över och insyn i bolaget bör ha en återhållande effekt, som gör att den inte utfäster garantier som inte är affärsmässiga.

Därför skulle man möjligen kunna hävda att det finns förutsättningar för kommunen att utställa en garanti som omfattar hela lånebeloppet. Detta skulle inte påverka hur stort belopp garantin får omfatta som mest. Den övre gränsen för det garanterade lånebeloppet skulle fortfarande vara 33,8 miljoner kronor, med den valutakurs vi här räknat på, men det skulle inte krävas att det totala lånet var större än så. Det är dock inte självklart att kommissionen skulle acceptera ett sådant resonemang.

⁵⁵ Om 1 euro beräknas motsvara 9 svenska kronor motsvarar 3 750 000 euro ungefär 33,8 miljoner kronor.

⁵⁶ En modell för kommunal borgen till kommunala bostadsaktiebolag. Sveriges Kommuner och Landsting, SABO samt Kommuninvest i Sverige, 2012.

REFERENSRÄNTA	LÅNERÄNTA	LÅNEBELOPP	STÖDETS VÄRDE PER ÅR
4,36 %	2 %	63 miljoner kr	1,487 miljoner kr
6,16 %	2 %	36 miljoner kr	1,498 miljoner kr
8,66 %	2 %	22 miljoner kr	1,465 miljoner kr

Tabell 1 Exempel på högsta tillåtna lån med förmånlig ränta enligt De minimis-förordningen.

Förmånligt lån

För att bygga eller bygga om ett visst antal lägenheter med inriktning på unga, alternativt på äldre, kan förmånliga lån ges. Sådana lån skulle kunna erbjudas upp till rätt ansenliga belopp inom ramen för den beloppsbegränsning som anges i den nya De minimis-förordningen. Värdet av en sådan förmån beräknas genom att lånebeloppet multipliceras med skillnaden mellan den faktiska låneräntan och en referensränta. Denna referensränta består av en basränta som fastställs av kommissionen samt ett tillägg vars storlek beror på den berörda verksamhetens kreditvärdighet och ställda säkerheter.⁵⁷

Om referensräntan exempelvis ligger på 4,36 procent och låneräntan uppgår till 2 procent skulle det vara tillåtet med lån på upp till cirka 63 miljoner kronor inom ramen för De minimis-förordningen. Om referensräntan är högre minskar det tillåtna lånebeloppet. Nedanstående tabell visar högsta möjliga lånebelopp innan man slår i taket för de minimis-beloppet, med givna antaganden om referensränta och låneränta.

På svaga bostadsmarknader blir referensräntan troligen hög, möjligen till och med högre än i exemplen ovan. Å andra sidan kan det på dessa marknader vara tillräckligt med ganska blygsamma lånebelopp för att genom nyproduktion eller ombyggnad kunna tillhandahålla ett antal smålägenheter med inriktning på ungdomar eller lite större lägenheter lämpliga för äldre personer, eller för att rusta upp, energirenovera och tillgänglighetsanpassa ett begränsat bestånd av lägenheter.

⁵⁷ Den av kommissionen meddelade basräntan för Sverige är 2,16 % från 1 december 2012. Med ett tillägg på 220 punkter blir referensräntan 4,36 %, med ett tillägg på 400 punkter blir den 6,16 % osv.

TÄNKBART STÖD I ENLIGHET MED BESLUTET

Till skillnad från stödordningar under De minimis-förordningen innebär tillämpningsföreskrifterna i Beslutet att en rad villkor behöver uppfyllas när det gäller tilldelning av tjänsten, hur ersättningen ska beräknas för att inte riskera snedvridning av konkurrensen och hur man ska undvika överkompensation samt dokumentation och rapporteringsskyldighet. Dessa krav, som är rätt tekniska till sin natur, har beskrivits i ett tidigare avsnitt.

SABO bedömer att det borde vara fullt möjligt för en kommun att i en given situation leva upp till dessa krav. Det skulle vara värdefullt med någon form av närmare anvisningar. Här fokuserar vi på hur stödordningar i enlighet med Beslutet principiellt sett skulle kunna utformas.

Årligt stöd

För att på utpekade orter i kommunen tillhandahålla ett bestånd av hyresbostäder som kan efterfrågas även av hushåll med begränsade inkomster kan ett årligt stöd vara lämpligt. Med hänvisning till en nationell rambestämmelse preciserar kommunen då en tjänst av allmänt intresse, som man är beredd att ersätta med allmänna medel, och uppdrar åt ett bostadsföretag att mot en årlig ersättning tillhandahålla tjänsten.

Tjänsten kan till exempel innebära att bostadsföretaget ser till att det finns hyresbostäder att tillgå som även hushåll med begränsade inkomster har möjlighet att efterfråga, till exempel unga som vill flytta hemifrån, äldre personer som behöver en mindre bostad med god tillgänglighet och/eller hushåll som av andra skäl är i mer eller mindre akut behov av en överkomlig hyreslägenhet. Kommunen måste först ha visat att det finns ett angeläget behov av bostäder som inte kan tillgodoses på marknadens villkor. En sådan stödåtgärd ska i första hand kunna aktualiseras på bostadsmarknader med ett vikande befolkningsunderlag och en stigande medelålder bland dem som bor kvar på orten.

Ersättningen beräknas i enlighet med kommissionens anvisningar, så att den motsvarar skillnaden mellan företagets resultat med respektive utan det aktuella åtagandet. Om alternativet för bostadsföretaget skulle vara att avveckla delar av beståndet, kan man jämföra med hur företagets ekonomiska situation då hade sett ut.

Inget hindrar att ett sådant stöd finansieras helt eller delvis med statliga stöd till berörda kommuner. Men det måste fortfarande vara kommunen som ansvarar för analysen av behov och marknadsförutsättningar på den lokala bostadsmarknaden och som därmed definierar vilka tjänster av allmänt intresse som behöver ersättas med allmänna medel.

Investeringsstöd

För åtgärder som ökar utbudet av bostäder med god tillgänglighet, lämpliga för äldre, kan ett investeringsstöd vara lämpligt. Bostadsföretag kan då erbjudas ett sådant stöd för att vidta åtgärder som ökar utbudet av bostäder lämpliga för äldre personer med lättare rörelsehinder eller som inte känner sig trygga i sin nuvarande bostad.

Stödet ges under förutsättning att åtgärderna preciseras och kvalificeras som tjänster av allmänt intresse och att kommunen ålägger bostadsföretaget att vidta dessa åtgärder enligt vissa villkor. Det kan röra sig om antingen kompletterande nyproduktion eller ombyggnad och upprustning för att kunna erbjuda det utbud av bostäder som kommunen bedömer att det finns behov av. Bidraget får motsvara den del av kostnaderna, inklusive en rimlig vinst, som inte täcks av en skälig och möjlig hyresintäkt. Inget hindrar att också ett sådant stöd finansieras helt eller delvis med statliga stöd till berörda kommuner.

DETTA BEHÖVER GÖRAS

SABO gör bedömningen att EUs statsstödsregler för ekonomiska tjänster av allmänt intresse mycket väl kan tillämpas på stöd till åtaganden för att främja bostadsförsörjningen i Sverige. Detta skulle kunna vara en del av lösningen för kommuner som till följd av minskande invånarantal och åldrande befolkning har problem att klara vissa angelägna uppgifter inom ramen för sitt bostadsförsörjningsansvar.

EUs generella förbud mot statsstöd som gynnar enskilda näringsidkare och därmed snedvrider konkurrensen ska självklart respekteras. Den breda uppslutningen kring kravet på att allmännyttiga bostadsaktiebolag ska bedriva verksamheten enligt affärsmässiga principer visar att denna grundbult i EU-samarbetet är väl förankrad bland parterna på den svenska bostadsmarknaden. Men detta får inte leda till att vi i Sverige inte vågar slå vakt om de möjligheter som finns att upprätthålla välfärden på orter där förutsättningar saknas att göra detta enbart på marknadens villkor.

Den här rapporten kan användas som ett underlag för konstruktiva diskussioner mellan berörda aktörer. Vi syftar framför allt på kommuner, allmännyttiga bostadsföretag och privata fastighetsägare samt bostadsmarknadens intresseorganisationer.

SABO föreslår att regeringen nu utreder denna fråga närmare, med sikte på att ta fram en hållbar modell, där detaljerna preciseras för hur EUs statsstödsregler för tjänster av allmänt intresse ska kunna tillämpas på svensk bostadsmarknad.

KÄLLOR

Almunia-paketet

K(2011) 9380 slutlig. Kommissionens beslut av den 20.12.2011 om tillämpningen av artikel 106.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på statligt stöd i form av ersättning för allmännyttiga tjänster som beviljas vissa företag som fått i uppdrag att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse ("Beslutet").

K(2011) 9404 slutlig. Meddelande från kommissionen om tillämpningen av Europeiska unionens regler om statligt stöd på ersättning för tillhandahållande av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

K(2011) 9406 slutlig. Meddelande från kommissionen. Europeiska unionens rambestämmelser för statligt stöd i form av ersättning för offentliga tjänster (2011).

Kommissionens förordning (EU) nr 360/2012 av den 25 april 2012 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse som beviljas företag som tillhandahåller tjänster av allmänt ekonomiskt intresse ("De minimis-förordningen").

Övriga EU-dokument

Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, i "Lissabonfördraget. Konsoliderad version av EU:s fördrag", SNS Förlag 2008.

Gemenskapens riktlinjer för statligt stöd till undsättning och omstrukturering av företag i svårigheter (2004/C 244/02).

Kommissionens förordning (EG) nr 800/2008 av den 6 augusti 2008 genom vilken vissa kategorier av stöd förklaras förenliga med den gemensamma marknaden enligt artiklarna 87 och 88 i fördraget (allmän gruppundantagsförordning).

Kommissionens pressmeddelande 2011-12-20 ref. IP/11/1571.

Kommissionens tillkännagivande om tillämpningen av artiklarna 87 och 88 i EG-fördraget på statligt stöd i form av garantier (2008/C 155/02).

Meddelande från kommissionen om de återkravsräntor och referens-/diskonteringsräntor för statligt stöd som gäller för de 27 medlemsstaterna från och med den 1 december 2012 (2012/C 365/03).

Meddelande från kommissionen om en översyn av metoden för att fastställa referens- och diskonteringsräntor (2008/C 14/02).

Mål C-280/00, Altmark Trans och Regierungspräsidium Magdeburg, REG 2003.

Svenska lagar

Kommunallag (1991:900).

Lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar.

Socialtjänstlag (2001:453).

Lag (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag.

Plan- och bygglag (2010:900).

Regeringsform (SFS 2011:109).

Propositioner

Prop. 2009/10:185 Allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag och reformerade hyressättningsregler.

Övriga källor

Boverket (2008): EU och bostadspolitiken. Rättsutveckling och samarbete inom EU av betydelse för svensk bostadspolitik.

Boverket Rapport 2012:12 Boverkets översyn av bostadsförsörjningslagen
Finansinspektionen, FFFS 2008:6.

Dagens Nyheter: "Glesbygden töms på folk i allt snabbare takt", artikel som analyserar SCBs befolkningsstatistik, 2012-04-08.

Eurostat newsrelease 51/2012 – 30 March 2012.

Hettne, Jörgen. EU, lokala marknader och allmänintresset. SIEPS Europa-politisk analys, 2011:3 epa.

Hettne, Jörgen. Public Services and State Aid – is a Decentralisation of State Aid Policy Necessary? SIEPS European Policy Analysis, 2011:14 epa.

Hettne, Jörgen. Kommunal samverkan i EU-rättslig belysning, bilaga 4 till SOU 2012:30, Vital kommunal demokrati.

Kommittédirektiv: En kommunallag för framtiden, Dir. 2012:105.

Konkurrensverket (2012): Upphandlingsreglerna – en introduktion.

Madell, Tom. Tjänster av allmänt ekonomiskt intresse – ett svenskt perspektiv. SIEPS 2011:18.

PBL Kunskapsbanken, Boverkets webbplats.

SABO och Hyresgästföreningen: EU, allmännyttan och hyrorna, ett gemensamt förslag till en bred och långsiktigt hållbar lösning, skrivelse 2009-04-06.

”Services of General Economic Interest and State Aid: Challenges in the Application of the New Rules”. Training course at EIPA, European Institute of Public Administration, Maastricht 23–24 April 2012.

SIEPS – 2011:2op: Är EU en social marknadsekonomi? Sociala Europa – en antologi.

Sveriges Kommuner och Landsting, yttrande 2008-08-29 över SOU 2008:38, EU, allmännyttan och hyrorna.

Sveriges Kommuner och Landsting, SABO samt Kommuninvest i Sverige (2012): En modell för kommunal borgen till kommunala bostadsaktiebolag.

Thunved, Anders. Nya sociallagarna. Med kommentarer, lagar och förordningar. Version den 1 januari 2012 (tjugofemte upplagan). Nätversionen.

TILLÅTET STATSSTÖD PÅ SVAGA BOSTADS- MARKNADER

I nästan var tredje svensk kommun pågår en kontinuerlig befolkningsminskning och allt fler av de som bor kvar är äldre människor. Dessa kommuner måste få möjlighet att säkerställa tillgång till bostäder som motsvarar efterfrågan och den förändrade befolkningsstrukturen.

EUF-fördraget innehåller särskilda regler om statsstöd för ekonomiska tjänster av allmänt intresse. Bestämmelserna gör det möjligt att med offentliga medel ersätta hyresvärdar – allmännyttiga såväl som privata – för vissa angelägna åtaganden på bostadsmarknaden, utan att det innebär otillåtet statsstöd.

I denna rapport beskrivs och förklaras regelverket. Vi presenterar också idéer om hur kommuner på svaga bostadsmarknader kan använda reglerna som ett led i att ta sitt bostadsförsörjningsansvar.

SABO föreslår att regeringen nu utreder frågan med sikte på att ta fram en ordning för hur EUs statsstödsregler för tjänster av allmänt intresse kan tillämpas på svensk bostadsmarknad.



SABO SVERIGES ALLMÄNNYTTIGA BOSTADSFÖRETAG

Besöksadress Drottninggatan 29, Box 474, 101 29 Stockholm

Tel 08-406 55 00, fax 08-20 99 04, hemsida www.sabo.se, e-post info@sabo.se