

RÄTTSUTLÅTANDE ANG. OFFENTLIGT STÖD PÅ SVAGA BOSTADSMARKNADER

Jörgen Hettne¹

Innehåll

Sammanfattning	2
1. Uppdrag och upplägg	3
2. Svensk bostadspolitik	3
3. EU:s rättsordning och nationell bostadspolitik.....	4
4. EU:s statsstödsregler	6
5. Den marknadsekonomiska investeraren och svensk bostadspolitik	8
6. Undantag enligt statsstödsreglerna	9
7. Processuella regler rörande statligt stöd	12
7.1 Anmälningsskyldigheten	12
7.2 Nya och befintliga stöd.....	13
7.3 Undantag från anmälningsskyldigheten	13
7.4 Det processuella förfarandet	14
7.5 Återbetalning.....	15
7.6 Missbruk av stöd	16
8. Betydelsen av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse	16
9. Rättsliga förutsättningar för statligt stöd på svaga bostadsmarknader	19
9.1 Tjänster av allmänt ekonomiskt intresse	19
9.2 Kommunen som marknadsekonomisk investerare	21
9.3 Statligt stöd till allmännyttiga bostadsföretag.....	26
9.4 Befintliga stödmöjligheter i Sverige	27
10. Slutsatser	32
10.1 Kommunernas möjligheter att bedriva en aktiv bostadspolitik och ta sitt ansvar för bostadsförsörjningen	32
10.2 Är nuvarande stödordningar förenliga med EU-rätten?.....	34

¹ Docent i EU-rätt. Stf direktör vid Svenska institutet för europapolitiska studier (Sieps) samt lektor vid Lunds universitet. Jag vill tacka Pamela Finckenberg-Broman, masterstudent vid Lunds universitet, för hennes värdefulla bidrag till utredning och analys i detta ämne.

Sammanfattning

I Bostadsförsörjningslagen anges att varje kommun skall planera bostadsförsörjningen i syfte att skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder. Det kan emellertid konstateras att svenska kommuner i dagsläget saknar tydliga rättsliga förutsättningar för att bedriva en bostadspolitik som uppfyller målen i Bostadsförsörjningslagen. Framför allt är kommunernas möjlighet att utnyttja EU:s regelverk rörande tjänster av allmänt ekonomiskt intresse för att stödja vissa bostadspolitiska åtgärder förknippad med osäkerhet. I teorin krävs inte specifika svenska regler för att utnyttja EU:s regelverk då de ifrågavarande EU:s reglerna är direkt tillämpliga och inte förutsätter införlivning med svensk rätt. I praktiken är dock situationen besvärlig för enskilda kommuner då regeringen uttalat att bostadsförsörjningen *varken generellt eller i delar bör definieras i lag som en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse*. Detta ställningstagande tycks nu vara under omprövning då flera statliga utredningar tillsats som ska utreda frågan närmare.

Även om EU-rätten ger medlemsstaterna stort utrymme att utforma sin egen bostadspolitik, måste de respektera de regler som finns. En hörnsten i EU:s statsstödsrätt är att stödåtgärder måste föranmälas till Europeiska kommissionen innan de får genomföras. Mot denna bakgrund är det förvånande att den svenska stödverksamheten för omstrukturering av bostäder på svaga bostadsmarknader, som numera handhas av Boverket, inte har anmälts till kommissionen. Detta gäller även den särskilda omstruktureringsverksamhet som tillhandahålls av Statens bostadsomvandling AB (SBO). Alla sätt att minska kostnaden för ett kommunalt bolag kan utgöra stöd. Bidrag eller förmånliga kreditgarantier från Boverket kan utgöra anmälningspliktigt stöd. Affärstransaktioner mellan SBO och kommunala bolag kan också utgöra anmälningspliktigt stöd.

Att stöd inte anmäls är ett risktagande. Om frånvaron av anmälan uppdagas och prövas av kommissionen har denna rätt att kräva att Sverige upphäver de stöd som utgått och återställer den situation som förelåg innan stöden gavs. Detta syfte uppnås genom att stödet i fråga, i förekommande fall jämte dröjsmålsränta, återbetalas av mottagaren. Detta är drastiska konsekvenser som ofta leder till komplicerade situationer som givetvis bör undvikas.

1. Uppdrag och upplägg

Riksrevisionen har i förstudien angående äldres boende på mycket svaga bostadsmarknader framhållit att regeringen har ett ansvar att säkerställa att alla kommuner har rätt förutsättningar att uppfylla sitt bostadsförsörjningsansvar enligt bostadsförsörjningslagen (2000:1383).

I Bostadsförsörjningslagen (1 §) anges att "varje kommun skall 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."

En central bostadspolitisk fråga är för närvarande om staten gett kommuner med *mycket svaga bostadsmarknader rättsliga förutsättningar* att uppfylla sitt bostadsförsörjningsansvar, dvs. om regeringen har sett till att det finns *ett tydligt och heltäckande regelverk*. Riksrevisionen avser granska denna fråga och anser att det i detta avseende krävs en bedömning i fråga om vilka rättsliga möjligheter det finns att ge offentligt stöd till bostadsföretag på svaga marknader, framför allt mot bakgrund av EU:s regelverk.

I detta rättsutlåtande analyseras frågan om möjligheten att ge stöd i bostadspolitiskt syfte. Det ska därvid särskilt bedömas om det i Sverige finns ett tydligt och heltäckande regelverk som tar vara på det utrymme EU:s regelverk ger medlemsstaterna att genom stödinsatser utforma en fungerande bostadspolitik. I rättsutlåtandet diskuteras vidare om den verksamheten som utför av Statens Bostadsomvandling AB (SBO) är förenlig med EU:s statsstödsregler.

I utlåtandet berörs först översiktligt den svenska bostadspolitikens utformning och dess koppling till EU:s rättsordning. Därefter behandlas EU:s statsstödsregler och betydelsen av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Avslutningsvis besvaras, mot denna bakgrund, Riksrevisionens frågeställningar.

2. Svensk bostadspolitik

I svensk bostadspolitik svarar staten för de rättsliga och finansiella förutsättningarna medan kommunerna lokalt ansvarar för planering och genomförande. Av 1 kap. 2 § andra stycket regeringsformen följer bl.a. att den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd ska vara grundläggande mål för den offentliga verksamheten. Särskilt ska det allmänna

trygga rätten till arbete, bostad och utbildning samt verka för social omsorg och trygghet och för goda förutsättningar för hälsa.

Inom ramen för den svenska bostadspolitiken sköter kommunerna lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse på den kommunala självstyrelsen grund, vilket bl.a. innebär att kommunen har ett lokalt bostadsförsörjningsansvar.

Enligt 1 § lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar (bostadsförsörjningslagen) ska som framgått varje kommun planera bostadsförsörjningen i syfte att skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder och för att främja att ändamålsenliga åtgärder för bostadsförsörjningen förbereds och genomförs. Vid planeringen av bostadsförsörjningen ska kommunen, om det behövs, samråda med andra kommuner som berörs av planeringen. Riktlinjer för bostadsförsörjningen ska antas av kommunfullmäktige under varje mandatperiod. Förutsättningarna för kommunerna att bedriva en lokal bostadspolitik i syfte att ta sitt bostadsförsörjningsansvar har successivt förändrats. I dag finns bestämmelser som har betydelse för en kommuns ansvar för bostadsförsörjningen även i förordningen (2011:1160) om regionala bostadsmarknadsanalyser och kommunernas bostadsförsörjningsansvar, socialtjänstlagen (2001:453), lagen (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag samt i plan- och bygglagen (2010:900, PBL). Enligt PBL har kommunen bl.a. ansvar för den planläggning och andra åtgärder som krävs för att det ska kunna byggas bostäder. Kommunerna bygger dock normalt sett inte själva några bostäder annat än genom de kommunala bostadsbolagen. Förutsättningarna för kommuner att bedriva bostadspolitik och ta ansvar för bostadsförsörjningen skiljer sig åt över landet. I kommuner som präglas av svaga bostadsmarknader samt gles- och landsbygdskommuner som t.ex. står inför betydande företagsetableringar och expansion inom gruvnäringen ser problematiken många gånger annorlunda ut än i kommuner i storstadsregionerna.²

3. EU:s rättsordning och nationell bostadspolitik

Förhållandet mellan EU-fördragets bestämmelser och medlemsländernas bostadspolitik är fortfarande något oklart. Detta kan tyckas märkligt, eftersom de relevanta grundbestämmelserna har varit oförändrade sedan 1957. EU har emellertid ingen egen kompetens på det bostadspolitiska område, vilket innebär att varje medlemsland som utgångspunkt fritt får utforma sin egen bostadspolitik. Under lång tid har också nationell bostadspolitik varit helt oberörd av EU-rätten. Numera påverkas dock förutsättningarna för den nationella bostadspolitiken i allt högre grad av lagstiftning och åtgärder på EU-nivå. Det

² Se kommittédirektiv 2013:68, EU-rättsliga förutsättningar för kommunal bostadspolitik.

kan handla om statsstöds- och konkurrensregler, riktlinjer vid försäljning av offentligt ägd mark, direktiv om byggnaders energiprestanda, m.m.

Att EU inte har egen kompetens är sålunda inget hinder för att EU-rätten kan inverka på den politik som förs inom landet. För att detta ska inträffa krävs dock att den nationella politiken krockar med några av EU-fördragets grundläggande regler, som de fyra friheterna eller konkurrens- och statsstödsreglerna. Det finns ingen anledning att gå djupare in på alla tänkbara situationer när detta kan inträffa. Det kan dock noteras att i målet *Sint Servatius*³ granskades den holländska bostadspolitiken mot bakgrund av bestämmelserna om fri rörlighet för kapital. Domstolen markerade i domen att "social" bostadspolitik är ett allmänintresse som kan motivera inskränkningar i den fria rörligheten för kapital. Den konstaterade närmare bestämt att de krav som har samband med den sociala bostadspolitiken i en medlemsstat och dess finansiering kan utgöra tvingande skäl av allmänintresse och därför motivera inskränkningar i den fria rörligheten.

När det gäller konkurrensreglerna har det i olika sammanhang diskuterats om de kommunala bostadsföretagens hyresnormerande roll i Sverige är förenlig med EU:s regler. Det som särskilt har ifrågasatts är om systemet kan anses strida mot bestämmelserna i artikel 106.1 i förening med artikel 102 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Artikel 102 innehåller bestämmelser om förbud mot missbruk av dominerande ställning. Enligt artikel 106.1 ska medlemsstaterna beträffande offentliga företag inte vidta eller bibehålla åtgärder som strider mot bl.a. artikel 102. Bestämmelserna innebär ett förbud mot statlig reglering som dels föranleder offentliga företag och företag som medlemsstaterna beviljar särskilda eller exklusiva rättigheter att överträda artikel 102, dels ger upphov till en situation i vilken sådana företag föranleds att överträda artikel 102.⁴ I artikel 106.2 i EUF-fördraget ges möjlighet till undantag från bl.a. konkurrensreglerna, om undantaget är nödvändigt för att ett företag som har anförtrotts att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse inte ska hindras att fullgöra sina uppgifter. Den allmänna uppfattningen är att det svenska systemet har varit och fortfarande är förenligt med dessa bestämmelser.⁵

Av störst betydelse i detta sammanhang är dock att EU:s statsstödsregler måste iakttas, vilket behandlas mer utförligt i det följande.

³ Domstolens dom av den 1 oktober 2009 i mål C-567/07, *Sint Servatius*, REG 2009, s. I-9021. Se även dom av den 8 maj 2013 i de förenade målen C-197/11 och C-203/11, *Libert m.fl.*, ej ännu publicerad i rättsfallssamlingen.

⁴ Jfr betänkandet EU, allmännyttan och hyrorna (SOU 2008:38), s. 430 f.

⁵ *Ibid*, s. 425 ff.

4. EU:s statsstödsregler

En väl fungerande konkurrens inom EU skapar förutsättningar för att effektiva och innovativa företag belönas på ett adekvat och riktigt sätt och att konsumenter får ökad tillgång till varor och tjänster, bättre service och lägre priser. Om marknadskrafterna sätts ur spel kommer konkurrenskraften att minska vilket bl.a. medför risk för högre konsumentpriser, lägre kvalitet på varor och tjänster samt färre innovationer. I EUF-fördraget finns därför bl.a. i artiklarna 107–109 bestämmelser om statligt stöd som ska säkerställa att konkurrensen inom den inre marknaden inte snedvrids.⁶

För att en ekonomisk överföring av något slag ska kunna kvalificeras som statligt stöd i EU-rättslig mening måste fyra villkor vara uppfyllda:

- 1) Det måste vara fråga om en selektiv ekonomisk förmån, dvs. ett visst företag eller viss produktion måste gynnas,
- 2) förmånen måste finansieras direkt eller indirekt genom offentliga medel,
- 3) förmånen måste snedvrیدا eller hota att snedvrیدا konkurrensen och
- 4) förmånen måste påverka handeln mellan medlemsstaterna.

Det bör observeras att stödet kan komma direkt från staten eller från regionala eller lokala organ inom landet. Det kan också ges av offentliga eller privata organ som staten inrättat eller utsett för att administrera stödet.⁷ Även ett privat företag vars styrelse utnämns eller på annat sätt kontrolleras av staten anses vara en del av staten och kan sålunda bli stödgivare.⁸ Det som betecknas ”statligt stöd” i EUF-fördraget omfattas alltså allt offentligt stöd i vid bemärkelse.

Av störst intresse i detta sammanhang är emellertid att diskutera om förmånliga villkor för offentliga företag (i jämförelse med privata företag) kan utgöra en ekonomisk förmån. För att kontrollera om stöd utgör en ekonomisk förmån används ofta *principen om den marknadsekonomiska investeraren*.⁹ Kriteriet marknadsekonomisk investerare utvecklades ursprungligen av kommissionen för att utröna om en stats ägande av ett företag utgjorde stöd i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF. I enlighet med detta kriterium ansåg

⁶ Se Statsstödsutredningens betänkande Olagligt statsstöd (SOU 2011:69) och prop. 2012/13:84 Olagligt statsstöd.

⁷ Se bl.a. dom av den 22 mars 1977 i mål 78/76, Steinike och Weinlig, REG 1977, s. 595, punkt 21, svensk specialutgåva, volym 3, s. 329, av den 30 januari 1985 i mål 290/83, kommissionen mot Frankrike, REG 1985, s. 439, punkt 14, svensk specialutgåva, volym 8, s. 39, av den 2 februari 1988 i de förenade målen 67/85, 68/85 och 70/85, van der Kooy m.fl. mot kommissionen, REG 1988, s. 219, punkt 35, svensk specialutgåva, volym 9, s. 305, och av den 21 mars 1991 i mål C-305/89, Italien mot kommissionen, REG 1991, s. I-1603, punkt 13.

⁸ Dom av den 16 maj 2002 i mål C-482/99, Frankrike mot kommissionen, REG 2002 I-4397.

⁹ Jfr Santa Maria, A., *Competition and State Aid, An Analysis of the EC Practice*, s. 23 ff. En variant av denna princip är det s.k. *Private-Creditor Criterion* som användas för att granska statens agerande som långgivare.

kommissionen att en sådan inblandning inte utgjorde ett stöd om staten agerade på samma villkor som en privat investerare, dvs. under normala förhållanden i en marknadsekonomi (marknadsekonomisk investerare). Domstolen har godtagit kriteriet i sin rättspraxis och har sedermera tillämpat det på andra slags statliga åtgärder. För att bedöma om åtgärden har karaktären av ett stöd, prövar domstolen således om en privat aktör som till sin storlek är jämförbar med en statlig aktör skulle ha vidtagit åtgärden i fråga på samma villkor.

Principen om den marknadsekonomiska investeraren tillämpas i syfte att säkerställa att det råder likabehandling av den statliga sektorn och den privata sektorn. Statens inblandning ska inte vara underställd ett striktare regelverk än det som tillämpas avseende privata företag.

I EU-rättslig praxis har mot denna bakgrund gjorts skillnad på "allmännyttiga" och kommersiella investeringar när ägaren är offentlig. Det innebär att vissa investeringar av de offentliga organen ska testas enligt principen om den marknadsekonomiska investeraren, men inte alla. Tribunalen har sålunda anfört att om det offentliga organet utifrån sin karaktär och sitt föremål och med hänsyn till det syfte som eftersträvas, inte utgör en investering som en privat investerare skulle kunna göra, kan ingripandet gälla ett ingripande från staten i egenskap av offentlig myndighet, vilket därmed utesluter en tillämpning av kriteriet försiktig privat investerare. Om statens ingripande däremot, utifrån sin karaktär och sitt föremål och med hänsyn till det syfte som eftersträvas, utgör en investering som är jämförbar med den som en privat investerare skulle kunna göra, måste ingripandet granskas utifrån tillämpningen av kriteriet om en försiktig privat investerare.¹⁰

Tribunalen har understrukit att åtgärden inte bara ska granskas utifrån sin form utan utifrån sin karaktär, sitt föremål och syftena med den, vilket förutsätter att den ska betraktas utifrån alla aspekter samt att det sammanhang som den ingår i måste beaktas.¹¹

När det sedan gäller själva ersättningsnivån, anses en försiktig investerare normalt böra kräva en "minimiavkastning" motsvarande den genomsnittliga avkastningen inom den berörda sektorn.¹² En försiktig investerare ska vidare kunna driva en långsiktig övergripande strukturell eller sektoriell politik,¹³ vilken innebär att avkastningen kan vara låg på kort sikt om den kan förväntas öka på längre sikt.

Men även en lägre avkastning är minimiavkastning har accepterats i rättspraxis. När skilda förutsättningar har gällt för den offentliga och privata investeraren har konstaterats att

¹⁰ Tribunalens dom av den 15 december 2009 i mål T-156/04, *Électricité de France (EDF) mot Europeiska kommissionen*, REG 2009, s. II-4503, punkt 234-235.

¹¹ *Ibid.*, punkt 236.

¹² Jfr Tribunalens dom av den 3 mars 2010 i mål T-36/06, *Bundesverband deutscher Banken eV mot Europeiska kommissionen*, ej ännu publicerad i rättsfallssamlingen, punkt 83.

¹³ Jfr EU-domstolens domar av den 21 mars 1991 i mål C-303/88, *Italien mot kommissionen*, REG 1991, s. I-1433, punkterna 21 och 22, svensk specialutgåva, volym 11, s. I-115, och i mål C-305/89, REG 1991, s. I-1603, punkt 23.

samma krav på avkastning inte kan uppställas. Mot denna bakgrund har Tribunalen uttalat att:

*”Eftersom kommissionen alltid skall ta ställning till samtliga relevanta omständigheter rörande den omtvistade transaktionen och dess sammanhang skall den nämligen även beakta frågan huruvida en försiktig privat investerare, som befinner sig i den offentliga investerarens situation, på grund av andra ekonomiska överväganden än strävan efter att maximera avkastningen, som rimlig ersättning skulle ha godtagit en lägre avkastning än den genomsnittliga avkastningen inom den berörda sektorn ...”.*¹⁴

Det ska slutligen påpekas att Tribunalen har framhållit¹⁵ att även då en offentlig investerare är underkastad kriteriet om en genomsnittlig minimiavkastning, hindrar inte detta att denne fullgör uppgifter av allmänt intresse vilka omfattas av skyddet enligt artikel 106.2 FEUF, eftersom kommissionen alltid ska beakta möjligheten att tillämpa villkoren i denna bestämmelse.

Vad Tribunalen syftar på är att med stöd av artikel 106.2 FEUF kan ett statligt stöd eller stödprogram som under normala förhållanden är att betrakta som ett statligt stöd, falla utanför tillämpningsområdet för artikel 107 FEUF, om stödet utgör ersättning för tillhandahållande av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, dvs. allmännyttiga tjänster. Det ankommer på medlemsstaterna att definierar de särskilda uppgifter som ett företag som tillhandahåller allmännyttiga tjänster ska utföra och uppgifterna måste ha ett samband med föremålet för den ifrågakvarande tjänsten och direkt avse att bidra till att tillfredsställa det bakomliggande allmänintresset.¹⁶ Begreppet tjänster av allmänt ekonomiskt intresse berörs längre fram.

5. Den marknadsekonomiska investeraren och svensk bostadspolitik

Om principen om den marknadsekonomiska investeraren appliceras på svenska förhållanden och svensk bostadspolitik uppstår frågan om kommunala bostadsbolags avkastning till kommunerna kan anses som ”normal avkastning”. Principen indikerar som framgått att avkastningen bör vara lika stor som till en privat ägare i motsvarande situation, men detta gäller bara om en sådan likabehandling är rimlig och sakligt motiverad. Det kan i förbigående noteras att i utredningen om EU, allmännyttan och hyrorna (SOU 2008:38) varnade två experter, Mona Aldestam och Leigh Hancker, för att tillämpa principen om den

¹⁴ Jfr Förstainstansrättens dom av den 6 mars 2003, i de förenade målen T-228/99 och T-233/99, Westdeutsche Landesbank Girozentrale och Land Nordrhein-Westfalen mot Europeiska kommissionen, REG 2003, s. II-435, punkt 270 (min kursivering).

¹⁵ Ibid, punkt 273.

¹⁶ Jfr dom av den 23 oktober 1997 i mål C-159/94, kommissionen mot Frankrike, REG 1997, s. I-5815, p. 68.

marknadsekonomiska investeraren i denna situation, eftersom det enligt dåvarande regelverk inte var fråga om vinstdrivande företag.

I propositionen 2009/10:185 Allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag och reformerade hyressättningsregler föreslogs emellertid att ett kommunalt bostadsaktiebolag ska bedrivas i allmännyttigt syfte, *men verka enligt affärsmässiga principer och av sina ägare åläggas marknadsmässiga avkastningskrav*. Lagändringarna som föreslogs i propositionen trädde i kraft den 1 januari 2011. Eftersom de kommunala bostadsföretagen ska drivas enligt *affärsmässiga principer* bör principen om den marknadsekonomiska investeraren numera kunna appliceras, dock med vissa förbehåll. Vid sin jämförelse brukar nämligen kommissionen och EU-domstolarna som framgått använda en "försiktig" privat investerare som utgångspunkt. En försiktig investerare tar mindre risker än andra aktörer på marknaden och kräver inte hög avkastning på sitt kapital på kort sikt.

6. Undantag enligt statsstödsreglerna

Det följer av artikel 107.2 FEUF att vissa stöd är automatiskt förenliga med den inre marknaden. Det rör sig om:

- a) stöd av social karaktär som ges till enskilda konsumenter, under förutsättning att stödet ges utan diskriminering med avseende på varornas ursprung,
- b) stöd för att avhjälpa skador som orsakats av naturkatastrofer eller andra exceptionella händelser,
- c) stöd som ges till näringslivet i vissa av de områden i Förbundsrepubliken Tyskland som påverkats genom Tysklands delning i den utsträckning stödet är nödvändigt för att uppväga de ekonomiska nackdelar som uppkommit genom denna delning.

Det bör noteras att med stöd av social karaktär avses stöd till personer med låg inkomst, såsom äldre personer, barn och handikappade. Stödet får inte förmedlas via en arbetsgivare, eftersom det då kan innebära en indirekt fördel för vissa företag.¹⁷

Stöd enligt punkten 2 b) avser att avhjälpa skador som har orsakats av naturkatastrofer, såsom torka, tornados, skogsbränder, jordbävningar, vulkanutbrott samt utbrott av växt- och djursjukdomar i katastrofala proportioner.¹⁸ Exceptionella händelser avser krig, interna oroligheter eller strejker beroende på deras omfattning, kärnkraftsolyckor eller olyckor inom industrin och bränder med vidsträckta skador.

Det bör uppmärksammas att även stöd som omfattas av denna bestämmelse ska anmälas till kommissionen som är ensam behörig att avgöra om de föreskrivna villkoren är uppfyllda.

¹⁷ Ett sådant stöd kan dock eventuellt undantas enligt artikel 107.3 FEUF.

¹⁸ Rapport om konkurrenspolitiken 1978, s. 164.

Enligt tredje stycket i artikel 107 FEUF kan vissa stöd anses som förenliga med den inre marknaden om de uppfyller särskilda syften. Det kan röra sig om:

- a) stöd för att främja den ekonomiska utvecklingen i regioner där levnadsstandarden är onormalt låg eller där det råder allvarlig brist på sysselsättning,
- b) stöd för att främja genomförandet av viktiga projekt av gemensamt europeiskt intresse eller för att avhjälpa en allvarlig störning i en medlemsstats ekonomi,
- c) stöd för att underlätta utveckling av vissa näringsverksamheter eller vissa regioner, när det inte påverkar handeln i negativ riktning i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset,
- d) stöd för att främja kultur och bevara kulturarvet, om sådant stöd inte påverkar handelsvillkoren och konkurrensen inom gemenskapen i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset,
- e) stöd av annat slag i enlighet med vad rådet på förslag från kommissionen kan komma att bestämma genom beslut.

Vid prövningen om villkoren i artikel 107.3 FEUF är uppfyllda har kommissionen ett utrymme för skönsmässig bedömning, eftersom ekonomiska och sociala bedömningar måste göras i ett EU-rättsligt sammanhang.¹⁹ Kommissionen prövar om villkoren är uppfyllda enligt ett särskilt förfarande som föreskrivs i artikel 108 FEUF och i förordning nr 659/99²⁰, vilket berörs längre fram.

De stödkategorier som är av störst intresse för svensk bostadspolitik är de som återfinns i punkterna a) – c).

Stöd enligt punkten a) utgörs av regionalstöd för regioner som är eftersatta jämfört med genomsnittet i EU. Kommissionen har utfärdat särskilda riktlinjer när det gäller statliga stöd för detta ändamål.²¹ Stöd enligt punkten b) kan beviljas vid stora forsknings- och utvecklingsprojekt av gemensamt ekonomiskt intresse. Dessutom kan stöd beviljas med stöd av denna punkt för att avhjälpa en allvarlig störning i en medlemsstats ekonomi. Stöd enligt punkten c) avser regionala stöd som ger medlemsstaterna möjlighet att hjälpa regioner vilka är eftersatta jämfört med det nationella genomsnittet. En lista över de regioner som är berättigade till stöd på dessa villkor upprättas av kommissionen efter förslag från medlemsstaterna. Stöd är också tillåtna för att underlätta utvecklingen av vissa ekonomiska verksamheter, såsom stöd för miljöanpassning, främjande av forskning och stöd för att hjälpa företag i svårigheter.

¹⁹ Se, bland annat, dom av den 17 september 1980 i mål 730/79, Philip Morris mot kommissionen, REG 1980, s. 2671, punkt 24, svensk specialutgåva, volym 5, s. 303, av den 24 februari 1987 i mål 310/85, Deufil mot kommissionen, REG 1987, s. 901, punkt 18, och av den 14 januari 1997 i det ovannämnda målet Spanien mot kommissionen, punkt 18.

²⁰ Rådets förordning (EG) nr 659/1999 av den 22 mars 1999 om tillämpningsföreskrifter för artikel 93 i EG-fördraget, EGT L 83, 27.3.1999, s. 1.

²¹ Se Riktlinjer för statligt regionalstöd för 2014–2020, EUT 2013, 209, s. 01.

Europeiska kommissionen har vidare behörighet att meddela s.k. *gruppundantag* enligt förordning nr 994/98.²² Det innebär att vissa kategorier av stöd anses förenliga med den inre marknaden och inte behöver anmälas. Mot denna bakgrund har kommissionen utfärdat förordning 800/2008, som trädde i kraft den 29 augusti 2008.²³ Enligt denna utgör stöd för följande ändamål godtagbara stödkategorier:

- små och medelstora företags investeringar och främjande av sysselsättningen
- små företag som nyligen bildats av kvinnliga företagare
- konsulttjänster till förmån för små och medelstora företag och små och medelstora företags deltagande i mässor
- erbjudande av riskkapital
- forskning och utveckling
- tekniska genomförbarhetsstudier
- små och medelstora företags kostnader för industriell äganderätt
- forskning och utveckling inom jordbruks- och fiskerisektorerna
- nystartade Innovativa företag
- innovationsrådgivningstjänster och innovationsstödjande tjänster
- inhyrning av högkvalificerad personal
- utbildning
- lönesubventioner för rekrytering av arbetstagare med sämre förutsättningar
- lönesubventioner för anställning av arbetstagare med funktionshinder
 - kompensation för merkostnader vid anställning av arbetstagare med funktionshinder
- regionala investeringar och främjande av sysselsättningen
- nystartade småföretag i stödområdena
- investeringar som går längre än gemenskapsnormerna för miljöskydd
- förvärv av transportfordon som går längre än gemenskapsnormerna för miljöskydd
- små och medelstora företags tidiga anpassning till kommande gemenskapsnormer för miljöskydd
- investeringar i energisparande åtgärder
- investeringar i högeffektiv kraftvärme
- investeringar för att främja användningen av energi från förnybara energikällor
- miljöstudier
- skattenedsättningar för att främja miljöskyddet.

Om avsikten är att bevilja stöd enligt gruppundantagsförordningens principer, ska inom 20 arbetsdagar från ikraftträdandet av en stödordning eller från beviljandet av ett stöd för ett särskilt ändamål till kommissionen på elektronisk väg överlämnas en sammanfattning av uppgifterna om stödåtgärden. Kommissionen offentliggör sammanfattningarna i Europeiska unionens officiella tidning (EUT). Texten om stödåtgärden ska dessutom offentliggöras på internet.

Enligt Sveriges allmännyttiga bostadsföretag (SABO) skulle ett par av stödkategorierna som avser miljöstöd möjligen kunna tillämpas på stöd till bostadsföretag, nämligen investeringar i energisparåtgärder samt investeringar för att främja användningen av energi från förnybara

²² Rådets förordning (EG) nr 994/98 av den 7 maj 1998 om tillämpningen av artiklarna 92 och 93 i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen på vissa slag av övergripande statligt stöd, EGT L 142, 14.5.1998, s. 1.

²³ 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), EUT 2008, L 214.

energikällor.²⁴ Men det är tveksamt om man kan hävda att åtgärder i bostadsbeståndet leder till ny verksamhet och att de främjar ekonomisk utveckling, vilket är villkor som anges i förordningen. SABO nämner vidare att regionalt investerings- och sysselsättningsstöd kan utgå enligt gruppundantagsförordningen men den omfattar inte regionala stödordningar som är riktade till särskilda ekonomiska sektorer. Förordningen godkänner regionalt investeringsstöd huvudsakligen när det leder till nyetableringar i de mest eftersatta regionerna.²⁵ Det gör, enligt SABO, att en regionalpolitisk stödordning till bostadssektorn knappast kan bli aktuell, åtminstone inte under den allmänna gruppundantagsförordningen.

Det finns även andra stödmöjligheter enligt EU-rätten. Europeiska kommissionen har exempelvis antagit *Gemenskapens riktlinjer för statligt stöd till undsättning och omstrukturering av företag i svårigheter*.²⁶ Även om detta regelverk är utformat för företag inom helt andra sektorer än bostadsmarknaden kan de principer som kommer till uttryck i dessa riktlinjer ha en generell relevans.²⁷

7. Processuella regler rörande statligt stöd

7.1 Anmälningsskyldigheten

Den EU-rättsliga regleringen av statligt stöd grundas som nämnts på ett system med förhandsgranskning, vilket gör det möjligt för kommissionen att avgöra om de stöd som medlemsstaterna avser bevilja kan omfattas av de undantag som anges i artikel 107.2 FEUF och 107.3 FEUF. Alla åtgärder som omfattas av definitionen av statligt stöd ska anmälas till kommissionen enligt artikel 108 FEUF. Redan i mål 6/64, *Costa mot Enel*, fastställde EU-domstolen att förbudet för medlemsstaterna att verkställa statsstöd som inte har anmälts till kommissionen i nuvarande 108.3 FEUF har *direkt effekt* och att artikeln ger upphov till rättigheter till förmån för enskilda som nationella domstolar är skyldiga att skydda.²⁸ Innebörden av detta utvecklades sedan i målet *Lorenz*,²⁹ där EU-domstolen underströk att den direkta effekten av förbudet omfattar allt stöd som har genomförts utan underrättelse. En medlemsstat är sålunda skyldig att avvakta resultatet av kommissionens inledande undersökning av om åtgärden är förenlig med den inre marknaden. Det finns därför ett

²⁴Tillåtet statsstöd på svaga bostadsmarknader (SABO 2013), s. 12.

²⁵Ibid.

²⁶ Artikel 107.3 c i EUF-fördraget och Gemenskapens riktlinjer för statligt stöd till undsättning och omstrukturering av företag i svårigheter EUT C 244, 1.10.2004, s. 2–17.

²⁷ Se dock SOU 2008:38, EU, allmännyttan och hyrorna, s. 409, där det konstateras att den nuvarande ordningen för omstruktureringsstöd inte är förenlig med riktlinjerna.

²⁸ Dom av den 15 juli 1964 i mål 6/64, *Costa*, REG 1964, s. 1201; svensk specialutgåva, volym 1, s. 211.

²⁹ Dom av den 11 december 1973 i mål 120/73, *Lorenz*, REG 1973, s. 1471; svensk specialutgåva, volym 2, s. 177.

förbud mot varje stöd som genomförs utan föregående anmälan (stand still-skyldighet eller genomförandeförbud).

Nationella domstolarna är därför skyldiga att på eget initiativ eller på begäran av tredje part säkerställa att anmälningsskyldigheten efterlevs om den bedömer att det är fråga om ett stöd i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF.³⁰ Detta innebär att en nationell domstol har anledning att tolka begreppet statligt stöd i artikel 107 FEUF när den ska bedöma om en vidtagen statlig åtgärd borde ha anmälts enligt 108.3 FEUF.³¹ Om den nationella domstolen är tveksam till om den ifrågavarande åtgärden kan betecknas som statligt stöd, kan den be kommissionen om upplysningar på denna punkt³² eller begära ett förhandsavgörande från EU-domstolen. Den nationella domstolen kan dock inte uttala sig om huruvida stödåtgärderna är förenliga med den inre marknaden (artikel 107.2 och 107.3 FEUF), eftersom kommissionen, med förbehåll för EU-domstolens prövningsrätt, ensam är behörig att avgöra detta.³³

7.2 Nya och befintliga stöd

Anmälningsskyldigheten omfattar sålunda alla nya stöd, men inte s.k. *befintligt stöd*, dvs. stöd som redan var genomfört när EU-fördragen trädde i kraft i den berörda medlemsstaten. För Sveriges del avses de stöd som den svenska regeringen informerade kommissionen om per den 30 juni 1995.³⁴ Kommissionen ska fortlöpande granska även befintliga stöd och kan därför komma fram till att de inte längre får utbetalas.³⁵ Någon retroaktiv återbetalning kan det dock inte bli fråga om i dessa fall.

7.3 Undantag från anmälningsskyldigheten

Enskilda stöd och stödordningar som uppfyller samtliga villkor enligt gruppundantagsförordningar och vissa andra tillämpningsförordningar³⁶ behöver inte

³⁰ Se bl.a. dom av den 21 november 1991 i mål C-354/90, Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires och Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon, REG s. I-5505.

³¹ Dom av den 22 mars 1977 i mål 78/76, Steinike och Weinlig, REG 1977, s. 595, punkt 14, och dom av den 30 november 1993 i mål C-189/91, Kirsammer-Hack, REG 1993, s. I-6185, punkt 14.

³² Kommissionen har utfärdat ett meddelande om hur den avser att bistå nationella domstolar genom ett närmare samarbete vid tillämpningen av statsstödsreglerna EGT nr C 312, 23/11/1995 s. 8 – 13.

³³ Se mål C-354/90, Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires och Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon, REG s. I-5505, punkt 14.

³⁴ Se det svenska anslutningsfördraget, artikel 144.

³⁵ Jfr dom av den 30 juni 1992 i mål C-47/91, Italien mot kommissionen, REG 1992, s. I-4145, punkterna 23 och 25, svensk specialutgåva, volym 12, s. I-145, och av den 15 mars 1994 i mål C-387/92, Banco Exterior de España, REG 1994, s. I-877, punkt 20 samt artikel 18 i förordning nr 659/1999.

³⁶ Se kommissionens förordning (EG) nr 70/2001 av den 12 januari 2001 om tillämpningen av artiklarna 87 och 88 i EG-fördraget på statligt stöd till små och medelstora företag, EGT nr L 10, 13/01/2001 s. 33-42,

anmälas, under förutsättning att stöden innehåller en uttrycklig hänvisning till dessa förordningar, med angivande av förordningens titel och en hänvisning till dess offentliggörande i Europeiska unionens officiella tidning (EUT).

7.4 Det processuella förfarandet

Det processuella förfarandet för anmälan och granskning av stöd var länge förhållandevis oreglerat i EU-rätten. Fram till år 1999 fanns tillämpningsbestämmelserna till nuvarande artikel 108 FEUF endast i ett antal kommissionsmeddelanden samt i praxis från EU-domstolen och Tribunalen (dåvarande förstainstansrätten). Procedurbestämmelserna för statligt stöd återfinns emellertid numera i den tidigare nämnda förordningen 659/1999.³⁷ Dessutom har kommissionen med stöd av artikel 27 i denna förordning antagit förordning (EG) nr 794/2004 av den 21 april 2004 om genomförande av rådets förordning (EG) nr 659/1999 om tillämpningsföreskrifter för artikel 93 (nu artikel 88) i EG-fördraget.³⁸ Förordning 794/2004 innehåller tillämpningsföreskrifter angående anmälningar, årliga rapporter, tidsfrister och räntesatser.

I förordning nr 659/1999 definieras statligt stöd som; befintligt stöd, nytt stöd, olagligt stöd och missbruk av stöd.

Alla planer på att bevilja nytt stöd ska anmälas i god tid till kommissionen av den berörda medlemsstaten. Eftersom statligt stöd definieras enligt de villkor som uppställs i artikel 107.1 FEUF ska även stöd som en medlemsstat anser är förenliga med den inre marknaden enligt artiklarna 108.2 och 108.3 FEUF anmälas.³⁹

Kommissionen ska omgående underrätta den berörda medlemsstaten om att den har mottagit en anmälan.⁴⁰ Därefter ska kommissionen inom två månader utföra en preliminär granskning av det eventuella stödet. Om kommissionen, efter att ha underrättats av en medlemsstat om planer att bevilja eller att ändra stöd, underlåter att inleda det kontradiktoriska förfarandet får denna stat efter två månader (vid utgången av en tidsfrist som är tillräcklig för att genomföra en inledande undersökning av planen) verkställa det

kommissionens förordning (EG) nr 2204/2002 av den 12 december 2002 om tillämpningen av artiklarna 87 och 88 i EG-fördraget på statligt sysselsättningsstöd, EGT nr L 337, 13/12/2002 s. 3-14, kommissionens förordning (EG) nr 1628/2006 av den 24 oktober 2006 om tillämpningen av artiklarna 87 och 88 i EG-fördraget på statligt regionalt investeringsstöd EGT nr L 302, 1/11/2006 s. 29-40, kommissionens förordning (EG) nr 1998/2006 av den 15 december 2006 om tillämpningen av artiklarna 87 och 88 i fördraget på stöd av mindre betydelse, EGT nr L 379, 28/12/2006 s. 5 – 10.

³⁷ EGT nr L 83, 27/03/1999 s. 1 – 9.

³⁸ EUT nr L 140, 30/04/2004 s. 1 – 134.

³⁹ Se dom av den 20 september 1983 i mål 171/83 R, kommissionen mot Frankrike, REG 1983, s. 2621, punkt 12.

⁴⁰ Artikel 2.1 i förordning 659/1999.

planerade stödet under förutsättning att den dessförinnan har underrättat kommissionen om detta. Stödåtgärder som därefter genomförs omfattas av systemet för befintligt stöd.⁴¹ Om kravet på underrättelse inte har uppfyllts omfattas inte stödåtgärden i fråga av reglerna för befintligt stöd.⁴²

7.5 Återbetalning

Anmälningsskyldigt stöd som beviljas utan föregående anmälan eller som utbetalas innan granskningsförfarandet har avslutats är *olagligt*. Skulle kommissionen finna att en stödåtgärd inte omfattas av något undantag, blir konsekvensen att den fattar ett negativt beslut med retroaktiv verkan, varvid stödbeloppet ska återbetalas med ränta. När kommissionen fattar ett sådant beslut anmodas den berörda medlemsstaten att vidta alla nödvändiga åtgärder för att återkräva stödet från mottagaren,⁴³ såvida inte en preskriptionstid på 10 år har löpt ut.⁴⁴ Stöd för vilket preskriptionstiden har löpt ut ska betraktas som befintligt stöd.⁴⁵ Kommissionen kan även, i avvaktan på att dess granskning blir färdig, fatta ett preliminärt beslut om att en medlemsstat omedelbart ska inställa utbetalningen eller återkräva ett icke anmält stöd.⁴⁶

I avsaknad av EU-rättsliga bestämmelser på området ska stöd som förklarats oförenligt med den inre marknaden återkrävas enligt de förfaranden som föreskrivs i nationell rätt under förutsättning att dessa förfaranden inte medför att det i praktiken är omöjligt att verkställa återbetalningen.⁴⁷ I Sverige har nyligen lagen (2013:388) om tillämpning av Europeiska unionens statsstödsregler trätt i kraft. Denna avser att underlätta återbetalning av stöd som är oförenligt med EU:s regler.

Skyldigheten för medlemsstaten att upphäva ett stöd som kommissionen anser är oförenligt med den inre marknaden syftar till att återställa den situation som förelåg innan stödet gavs. Detta syfte uppnås genom att stödet i fråga, i förekommande fall jämte dröjsmålsränta, återbetalas av mottagaren. Genom denna återbetalning förlorar mottagaren de fördelar

⁴¹ Dom av den 11 juli 1996 i mål C-39/94 SFEI mot kommissionen, REG 1996, s. I- 3547 punkt 38 samt artikel 4.6 i förordning 659/1999.

⁴² Se dom av den 7 juni 2001 i mål T-187/99, Agrana Zucker und Stärke AG, REG 2001, s. II-1587, punkt 39.

⁴³ Se artikel 14 i förordning 659/1999.

⁴⁴ Se artikel 15 i förordning 659/1999.

⁴⁵ Se artikel 15.3 i förordning 659/1999.

⁴⁶ Se bl.a. dom av den 14 februari 1990 i mål C-301/87, Frankrike mot kommission (Boussac), REG 1990, s. I-307, svensk specialutgåva, volym 10, s. 303, punkt 19.

⁴⁷ Se dom av den 21 september 1983 i de förenade målen 205/82-215/82, Deutsche Milchkontor m.fl., REG 1983, s. 2633, punkt 19, svensk specialutgåva, område 7, s. 233, och av den 2 februari 1989 i mål 94/87, kommissionen mot Tyskland, REG 1989, s. 175, punkt 12.

denne åtnjöt på marknaden i förhållande till sina konkurrenter och den situation som förelåg före utbetalningen av stödet är återställd.⁴⁸

Kravet på återbetalning kan få allvarliga konsekvenser för det företag som mottagit det rättsstridiga stödet och medföra att företaget går i konkurs. Det reses därför ofta invändningar mot återbetalning när beslut härom ska verkställas på nationell nivå. EU-domstolen har dock intagit en mycket restriktiv attityd till möjligheten att undslippa återbetalning. Den har erinrat om att de företag som mottar stöd *i princip inte kan ha berättigade förväntningar på att stödet är rättsenligt*, såvida det inte har beviljats i enlighet med förfarandet i nämnda artikel.⁴⁹ Endast vid exceptionella omständigheter kan ett företag ha berättigade förväntningar på att stödet är lagenligt och av detta skäl motsätta sig att återbetala det. Det ankommer på den nationella domstolen att pröva dessa omständigheter, i förekommande fall efter att ha ställt tolkningsfrågor till domstolen.⁵⁰

7.6 Missbruk av stöd

Missbruk av stöd innebär att stödmottagaren har vidtagit en åtgärd i strid med ett beslut varigenom ett stöd har förklarats förenligt med den inre marknaden.⁵¹ När kommissionen har fattat ett beslut om att missbruk av stöd föreligger har den möjlighet att kräva återbetalning av stödet.⁵²

8. Betydelsen av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse

Vad som däremot potentiellt har stor betydelse för svensk bostadspolitik är EU:s regelverk för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Det finns ingen definition av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse i fördraget, utan det ankommer på medlemsstaterna själva att avgöra om en tjänst ska vara allmännyttig. Detta innebär att en tjänst som anses som allmännyttig i en medlemsstat inte behöver vara det i en annan medlemsstat. EU-domstolen har dock

⁴⁸ Se dom av den 4 april 1995 i mål C-350/93, kommissionen mot Italien, REG 1995, s. I-699, punkterna 21 och 22 och av den 29 juni 2004 i mål C-110/02, kommission mot rådet, REG 2004, s. I- 6333, punkt 42.

⁴⁹ Se dom av den 20 september 1990 i mål C-5/89, kommissionen mot Tyskland, REG 1990, s. I-3437, punkt 14, svensk specialutgåva, volym 10, s. 499, av den 14 januari 1997 i mål C-69/95, Spanien mot kommissionen, REG 1997, s. I-135, punkt 51, och av den 20 mars 1997 i mål C-24/95, Alcan Deutschland, REG 1997, s. I-1591, punkt 25.

⁵⁰ Se dom av den 20 september 1990 i mål C-5/89, kommissionen mot Tyskland, REG 1990, s. I-3437, punkt 16.

⁵¹ Se artikel 1.g i förordning 659/1999.

⁵² Jfr artikel 16 i förordning 659/1999.

uppställt ett antal kriterier som ska vara uppfyllda för att en tjänst ska anses som allmännyttig.⁵³ Den ska vara:

- betydelsefull för konsumenterna
- vara öppen för alla konsumenter
- tillhandahållas på likartade villkor

Kommissionen har i ett *meddelande om tillämpning av Europeiska unionens regler om statligt stöd på ersättning för tillhandahållande av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse*⁵⁴ förklarat att 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. Kommissionen påpekar att 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. Kommissionen anser dock att de tjänster som ska klassificeras som tjänster av allmänt ekonomiskt intresse måste vara riktade till medborgarna eller ligga i hela samhällets intresse.

I rättspraxis har villkoren för att bevilja ersättning för tillhandahållandet av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse utvecklats på senare år. I det betydelsefulla målet *Altmark*⁵⁵ var frågan om bussbolaget Altmark Trans kunde erhålla ett offentligt bidrag för att bedriva linjetrafik i den tyska regionen Landkreis Stendal utan att detta betraktades som statligt stöd i EU-rättslig mening. Domstolen påpekade att det krävdes att företaget i fråga gynnades ekonomiskt och fick en mer fördelaktig konkurrensställning än konkurrerande företag för att ersättningen skulle betraktas som statligt stöd. Det var inte uteslutet att den aktuella linjetrafiken var så pass olönsam att den inte kunde bedrivas under normala konkurrensvillkor och att ett offentligt bidrag därmed kunde vara berättigat. EU-domstolen ställde dock upp ett antal villkor för att kontrollera att så verkligen var fallet. *För det första* skulle företaget i fråga ha ålagts en skyldighet att tillhandahålla allmännyttiga tjänster, och denna skyldighet skulle vara klart definierad. *För det andra* skulle de kriterier på grundval av vilka ersättningen beräknades vara fastställda i förväg på ett objektivt och öppet sätt. *För det tredje* fick ersättningen inte överstiga vad som krävdes för att täcka hela eller delar av de kostnader som hade uppkommit i samband med skyldigheten att tillhandahålla allmännyttiga tjänster, med hänsyn tagen till de intäkter som därvid hade erhållits och till en

⁵³ Jfr dom av den 27 april 1994 i mål C-393/92, Commune d'Almelo m.fl. mot NV Energiebedrijf Ijsselmij, REG 1994 s. I-1477, svensk specialutgåva, volym 15, s. I-89, punkt 48.

⁵⁴ EUT2012/C 8/02.

⁵⁵ Dom av den 24 juli 2003 i mål C-280/00, Altmark, REG 2003, s. I-7747, p. 88 ff. Av intresse i sammanhanget är förstainstansrättens avgörande i BUPA-målet där kriterierna i Altmark-domen anpassades till nya och annorlunda omständigheter. I detta mål prövade förstainstansrätten ett påstått stöd till en riskutjämningsordning som inrättats av Irland på marknaden för privata sjukförsäkringar. Dom av den 12 februari 2008 i mål T-289/03, BUPA, REG 2008, s. II-81.

rimlig vinst på grundval av fullgörandet av denna skyldighet. *För det fjärde* skulle, i frånvaro av ett offentligt upphandlingsförfarande, storleken av den nödvändiga ersättningen fastställas på grundval av en undersökning av de kostnader som ett genomsnittligt och välskött företag normalt skulle ha haft med tillägg för en rimlig vinst.

Ersättning som ges till företag som utför allmännyttiga tjänster är, om alla villkor i Altmarkdomen är uppfyllda, inte att betrakta som statligt stöd. Ersättning utgör dock statligt stöd om den t.ex. utgör överkompensation, dvs. den överstiger de kostnader som företaget ådrar sig i utförandet av den allmännyttiga tjänsten. Kommissionen har emellertid i en förordning⁵⁶ föreskrivit villkor enligt vilka försumbart stöd till företag som tillhandahåller tjänster av allmänt intresse inte ska anses uppfylla alla villkor i artikel 107.1 i EUF-fördraget och därmed inte heller utgör statligt stöd. Med försumbart stöd anses ett belopp som inte överstiger 500.000 euro per företag under en treårsperiod.

Om varken kriterierna i denna förordning eller kriterierna från Altmarkdomen är uppfyllda utgör ersättningen statligt stöd som i princip ska anmälas till och godkännas av kommissionen. Kommissionen har emellertid möjlighet att med stöd av artikel 106 i EUF-fördraget förklara att ett stöd är förenligt med den inre marknaden. Kommissionen har publicerat ett beslut avseende stöd upp till 15 miljoner euro per år och vissa utpekade sektorer oavsett stödets omfattning.⁵⁷ Om villkoren i beslutet uppfylls anses stödet vara förenligt med den inre marknaden och någon förhandsanmälan behövs inte. Övriga stöd måste förhandsanmälas till kommissionen och kommer att bedömas enligt kommissionens rambestämmelser på området.⁵⁸

Det finns enligt min mening möjlighet enligt EU-rätten att peka ut delar av den svenska bostadspolitiken som områden där tjänster av allmänt ekonomiskt intresse ska tillhandahållas och även under vissa förutsättningar ge statligt stöd till kommunala bostadsbolag. Som kommer att visas i det följande är emellertid dessa möjligheter delvis beroende av hur ett medlemsland formulerar sin egen politik eller med andra ord hur landet väljer att utnyttja det EU-rättsliga regelverk som står till buds.

⁵⁶ Kommissionens förordning av den 25 april 2012 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse som beviljas företag som tillhandahåller tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, EUT L 114, 26.4.2012, s. 8.

⁵⁷ Kommissionens beslut av den 20 december 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, EUT, L 7, 11.1.2012, s. 3.

⁵⁸ Meddelande från kommissionen – Europeiska unionens rambestämmelser för statligt stöd i form av ersättning för offentliga tjänster (2011) EUT C 8, 11.1.2012, s. 15.

9. Rättsliga förutsättningar för statligt stöd på svaga bostadsmarknader

9.1 Tjänster av allmänt ekonomiskt intresse

EU:s medlemsstater har som nämnts ett betydande utrymme att själva avgöra när en viss marknad ska följa andra principer än de renodlat marknadsekonomiska. De EU-rättsliga krav som ställs upp har till syfte att säkerställa att staten inte missbrukar detta utrymme så att det uppstår diskriminering av utländska medborgare och/eller utländska varor och tjänster. Vidare får inte konkurrensen snedvridas till nackdel för utländska företag. För att inte misstänkliggöras och ifrågasättas måste emellertid medlemsstaterna anpassa sig till den EU-rättsliga systematiken och begreppsapparaten. Det koncept som används i EUF-fördraget för att markera medlemsstaternas möjlighet att reglera en marknad är begreppet *tjänster av allmänt ekonomiskt intresse*. Begreppet återfinns i fördragets inledande artiklar, i ett särskilt protokoll, i kapitlet om konkurrenspolitik och i stadgan om de grundläggande rättigheterna. Begreppet relaterar till skillnaden mellan allmänna och enskilda intressen. I en renodlad marknadsekonomi förutsätts konkurrerande enskilda intressen också leda till eftersträfvade allmänna intressen. Effektiv konkurrens är i regel gynnsamt för samhället i stort. När enskilda intressen inte leder till önskat resultat uppstår emellertid behov av någon form av statlig inblandning (intervention). Det kan naturligtvis ske på många olika sätt men återspeglas i EUF-fördraget framför allt genom bestämmelserna om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Skälet till att man i fördraget talar om tjänster av "ekonomiskt" intresse beror på att icke-ekonomiska tjänster ursprungligen förutsattes falla utanför fördragets reglering. Med tanke på EU-rättens expansion och vida tillämpningsområde har dock många tjänster som ursprungligen ansågs falla utanför fördraget kommit att omfattas. Detta gäller t.ex. statligt finansierad sjukvård. I många sammanhang talas därför numera om tjänster av allmänt intresse som inkluderar både ekonomiska och icke-ekonomiska tjänster. Det är uppenbart att skillnaden i många fall är hårfin.⁵⁹

Om en medlemsstat vill reglera en marknad på annat sätt än som följer av marknadsekonomiska principer, t.ex. genom att tillgodose ett övergripande allmännyttigt syfte i den nationella bostadspolitiken, bör det mot denna bakgrund inte råda någon tvekan om att staten för in ett element av allmänintresse och alltså ansluter till konceptet tjänster av allmänt ekonomiskt intresse i EUF-fördraget. I det aktuella fallet skulle det röra sig om tjänster av allmänt "ekonomiskt" intresse, eftersom det handlar om offentlig verksamhet som delvis sker i konkurrens med privata aktörer. I den nya svenska regleringen har också syftet med att kommuner driver bostadsaktiebolag tydliggjorts på ett sätt som i viss mån

⁵⁹ Se Louis, J.-V. och Rodrigues, S., *Les services d'intérêt économique général et l'Union européenne*, Bruylant 2006, s. 3 ff.

anknyter till EU:s systematik. Begreppet "allmännyttig" kommer sålunda till uttryck i lagstiftningen. Regeringen förklarar i sin proposition 2009/10:185 Allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag och reformerade hyressättningsregler, att utan ett allmännyttigt syfte kan de kommunala bostadsaktiebolagen komma att reduceras till att enbart ha vinstmaximering som mål. Något motiv för en kommun att vare sig bilda eller äga ett sådant företag finns inte. Enligt regeringens mening är nämligen det bakomliggande motivet till att ett kommunalt företag bildas att tillgodose ett allmännyttigt syfte, dvs. främja bostadsförsörjningen i kommunen. Häri ingår exempelvis att tillgodose olika bostadsbehov, dvs. inte enbart för grupper med särskilda behov eller som av olika skäl har en svag ställning på bostadsmarknaden, utan även att tillhandahålla ett varierat bostadsutbud av god kvalitet som kan attrahera olika hyresgäster. Detta, påpekar regeringen, är också orsaken till att företagen en gång bildades.⁶⁰

SABO har i detta avseende påpekat att det är ett väl förankrat 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. SABO hänvisar här till Regeringsform, 1 kap 2 §, lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar, kommunallagen (1991:900), Socialtjänstlagen (2001:453), 2 kap. 1 §, Plan- och bygglagen (2010:900) och lagen (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag, 5 §.⁶¹

Ändå ansåg regeringen i nämnda proposition 2009/10:185 Allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag och reformerade hyressättningsregler att bostadsförsörjningen *varken generellt eller i delar bör definieras i lag som en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse*.⁶² Regeringen hänvisar härvid till ett ärende där kommissionen i överenskommelse med Nederländerna har fattat ett beslut om den nederländska modellen för social housing. Beslutet innebär att – för att främja social integration och social sammanhållning – 90 procent av bostäderna i varje sådant företag måste hyras ut till en fördefinierad grupp av personer med behov av särskilt stöd.⁶³

Möjligen är regeringen nu på väg att ompröva sitt ställningstagande, men stor ovisshet rådet fortfarande. I proposition 2012/13:178 En tydligare lag om kommunernas bostadsförsörjningsansvar (Avsnitt 4.6 Tjänster av allmänt ekonomiskt intresse) kommenterar regeringen ett förslag från Boverket avseende tjänster av allmänt ekonomiskt intresse som innebär att kommunerna ska kunna använda sig av detta regelverk. Den konstaterar att en majoritet av remissinstanserna, inklusive flera kommuner, som har uttalat sig om detta förslag, är positiva. Regeringen anför för egen del att EU:s regelverk, däribland

⁶⁰ Prop. 2009/10:185, s. 40.

⁶¹ Tillåtet statsstöd på svaga bostadsmarknader (SABO 2013), s. 19 ff.

⁶² Prop. 2009/10:185, s. 29

⁶³ Se C(2009)9963 final: Subject: State aid No E 2/2005 and N 642/2009 – The Netherlands Existing and special project aid to housing corporations (15.12.2009).

statsstödsreglerna, spelar en allt större roll för kommuner och landsting. Den påpekar att den hösten 2012 tillsatte utredningen "En kommunallag för framtiden" (Fi 2012:07). Utredningen kommer bl.a. att göra en samlad analys av hur kommunallagens regler förhåller sig till unionsrätten och särskilt överväga hur den unionsrättsliga regleringen av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse förhåller sig till regleringen av kommunal verksamhet däribland tillämpningen av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Utredningen ska lämna sitt slutbetänkande den 31 mars 2015. Regeringen nämner att den därutöver, den 13 juni 2013, har beslutat tillsätta en utredning om EU-rättsliga förutsättningar för kommunal bostadspolitik. Utredningen ska lämna ett slutbetänkande den 29 maj 2015. Regeringen gör bedömningen att det finns skäl att invänta dessa utredningar före det att ställning tas i frågan.

I direktiven den senare utredningen diskuteras att regeringen tidigare har ställt sig tveksam till att definiera bostadsförsörjningen eller delar av bostadsförsörjningen som tjänst av allmänt ekonomiskt intresse. Det anges att den svenska bostadspolitikens syftar till att skapa ett utbud som möter efterfrågan på bostäder av god kvalitet. Enligt regeringen utesluter inte det riktade åtgärder i syfte att säkerställa att vissa grupper verkligen kommer in på bostadsmarknaden, men det finns en bred politisk enighet om att sådana åtgärder inte får leda till en utveckling mot "socialbostäder" där boende i vissa områden och fastigheter eller i vissa företag villkoras av att den bostadssökande tillhör en grupp som är utpekad "svag" på bostadsmarknaden. I en situation där marknadssituationen – till följd av tidigare ingrepp eller andra skäl – inte möjliggör ett utbud av bostäder som innebär att alla kan efterfråga en bostad av god kvalitet, finns det dock skäl att se över om det ändå finns åtgärder som kan vidtas för att skapa förutsättningar för en god bostadsförsörjning. Förslag till åtgärder bör då utformas så att de i görligaste mån bidrar till att förbättra förutsättningarna för integration och social sammanhållning.

Den slutsats man kan dra härav är att kommunernas möjligheter att utnyttja EU:s regelverk rörande tjänster av allmänt ekonomiskt intresse är förknippat med en hög grad av rättsosäkerhet. I teorin krävs inte specifika svenska regler för att utnyttja EU:s regelverk då EU:s regler är direkt tillämpliga och inte förutsätter införlivning med svensk rätt. I praktiken är dock situationen svårhanterlig för enskilda kommuner då regeringens ställningstagande att bostadsförsörjningen *varken generellt eller i delar bör definieras i lag som en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse* i formell mening kvarstår.

9.2 Kommunen som marknadsekonomisk investerare

En fråga som aktualiseras är mot denna bakgrund vilka olika krav som ställs på kommunerna och de kommunala bostadsföretagen om man utgår från att de *inte* tillhandahåller tjänster

av allmänt ekonomiskt intresse.⁶⁴ En naturlig utgångspunkt blir då den tidigare diskuterade principen om den marknadsekonomiska investeraren.

Utgångspunkten för denna princip tillämpning är som framgått inte en kortsiktig vinstmaximerare. Det relevanta kriteriet är snarare en s.k. försiktig investerare, det vill säga en investerare som söker maximera sin vinst utan att ta alltför stora risker jämfört med andra aktörer på marknaden. En sådan investerare anses vid beräkningen av en rimlig ersättning för sin investering i princip kräva en minimiavkastning motsvarande den genomsnittliga avkastningen inom den berörda sektorn. Det ska alltså finnas utrymme att driva en långsiktig övergripande strukturell eller sektoriell politik, dvs. den förväntade avkastningen behöver inte vara hög på kort sikt.

Det finns goda skäl att betrakta kommunala bostadsföretag som långsiktiga och försiktiga aktörer. Det ska enligt propositionen genom sitt agerande främja såväl utbudet av hyresbostäder som en väl fungerande konkurrens. Det framgår vidare att kommunerna ofta klargör avsikten med ägandet och vilken nytta det kommunala bostadsaktiebolaget förväntas tillföra kommunen och dess invånare samt de grundläggande ekonomiska, sociala och ekologiska utgångspunkterna för verksamheten. Det kan handla om etiskt, miljömässigt och socialt ansvarstagande, ofta som ett bidrag till hållbar utveckling eller för att möta klimatutmaningen. Resultatet kan t.ex. presenteras i en hållbarhetsredovisning som beskriver ekologiska och sociala åtgärder och resultat. Sådana åtgärder kan också förväntas stärka företagets varumärke och öka lönsamheten på lång sikt. Sett i ett långsiktigt lönsamhetsperspektiv är ett sådant agerande fullt förenligt med att driva verksamheten enligt affärsmässiga principer. De kommunala bostadsaktiebolagens verksamhet blir därmed ett företagande med samhällsansvar.⁶⁵

Som regeringen anför har de kommunala bostadsaktiebolagen vidare inte tillkommit för att skapa vinster, utan för att tillgodose ett allmännyttigt ändamål. I den meningen är det allmännyttiga syftet överordnat andra aspekter. Samtidigt, påpekar regeringen, gäller att företagen verkar på en konkurrensutsatt marknad där stöd till företag kan bli konkurrenssnedvridande. Även de allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolagen måste således agera affärsmässigt och åläggas normala avkastningskrav.⁶⁶

Det sist sagda föranleder en kommentar. Att företagen verkar på en konkurrensutsatt marknad där stöd till företagen kan bli konkurrenssnedvridande är naturligtvis självklart. Men att de allmännyttiga bostadsaktiebolagen måste åläggas normala avkastningskrav – om

⁶⁴ Regeringen påpekar visserligen ”att det inte går att utesluta möjligheterna att använda reglerna om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse på bostadsförsörjningsområdet” (Prop. 2009/10:185, s. 29). Men det förefaller som framgått vara en tydlig önskan från regeringens sida att man inte ska utnyttja det EU-rättsliga regelverket på detta sätt.

⁶⁵ Jfr prop. 2009/10:185, s. 42 ff.

⁶⁶ Prop. 2009/10:185, s. 47.

det som avses är exakt samma krav som de privata – är långt ifrån en given slutsats. Den slutsatsen förutsätter ju nämligen att de privata och allmännyttiga bostadsaktiebolagen har identiska syften och sakligt sett är helt jämförbara. Det kan de knappast vara om, som regeringen påpekar, de kommunala bostadsaktiebolagen inte tillkommit för att skapa vinster, utan för att tillgodose ett allmännyttigt ändamål.

Som framgått följer av rättspraxis⁶⁷ att en lägre avkastning är minimiavkastning är fullt tänkbar om det kan anses rimligt och objektivt motiverat. Detta är typiskt sett fallet om skilda förutsättningar gäller för offentliga och privata investerare. Den rimliga eller normala avkastningsnivån måste då bli olika. En ganska komplicerad beräkning måste då göras som går ut på att utröna vilken avkastningsnivån som utgör rimlig avkastning för en försiktig privat investerare, *som befinner sig i den offentliga investerarens situation, på grund av andra ekonomiska överväganden än strävan efter att maximera avkastningen*. En sådan ersättning är enligt rättspraxis uttryckligen en *lägre avkastning än den genomsnittliga avkastningen inom den berörda sektorn*. Den relevanta avkastningsnivån skulle därmed motsvara den nivå som en privat investerare skulle kräva om dess verksamhet drevs under samma villkor och enligt samma regelverk som den aktuella offentliga investeraren, dvs. kommunen. Eller med regeringens ord den avkastningsnivån som är rimlig vid "ett företagande med samhällsansvar". Det är denna nivå som i ett EU-rättsligt perspektiv är den marknadsmässiga avkastningsnivån, inte vad privata aktörer faktiskt tar ut.

Det följer vidare av rättspraxis att om en kommun vill finansiera en bostadspolitisk åtgärd som en privat aktör inte skulle använda sitt kapital till – inte ens för att öka sin vinst på längre sikt – behöver en jämförelse med en privat aktör överhuvudtaget inte göras. Principen om den marknadsekonomiska investeraren är då inte tillämplig.⁶⁸

Slutsatsen är alltså att, även om man helt bortser från huruvida allmännyttiga bostadsföretag tillhandahåller tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, så finns ingen skyldighet att ställa samma avkastningskrav på de kommunala bolagen som de privata enligt EU-rätten. För att de kommunala bolagen inte ska diskrimineras EU-rättsligt och sättas i en oförmånlig konkurrensrättslig ställning krävs tvärtom att det finns utrymme att täcka kostnader som deras samhällsnyttiga verksamhet genererar. Eftersom verksamhetens natur och de yttre förutsättningarna skiljer sig åt i svenska kommuner, kan inte en generell avkastningsnivå sättas på förhand. Den måste kunna variera från kommun till kommun, eftersom de marknadsmässiga förutsättningarna skiljer sig åt. Som framgått har Tribunalen anfört att vid bedömningen om en åtgärd ska anses innefatta ett inslag av offentligt stöd

⁶⁷ Jfr Förstainstansrättens dom av den 6 mars 2003, i de förenade målen T-228/99 och T-233/99, Westdeutsche Landesbank Girozentrale och Land Nordrhein-Westfalen mot Europeiska kommissionen, REG 2003, s. II-435, punkt 270.

⁶⁸ Tribunalens dom av den 15 december 2009 i mål T-156/04, Électricité de France (EDF) mot Europeiska kommissionen, REG 2009, s. II-4503, punkt 234-235.

måste hänsyn tas till åtgärdens karaktär, föremål och syften, vilket förutsätter att den ska betraktas utifrån alla aspekter samt att det sammanhang som den ingår i måste beaktas.⁶⁹

Regeringen medger för övrigt att det finns en skillnad mellan hur allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag ska bedriva sin verksamhet och övriga kommunalt ägda företag som bedriver sin verksamhet på affärsmässiga grunder. Skillnaden består bl.a. i att affärsmässigt bedrivna allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag har en skyldighet att följa särskilda regler om värdeöverföringar från bolagen. Andra kommunala företag som ska bedriva sin verksamhet på affärsmässiga grunder har inga särskilda skyldigheter vad gäller begränsningar på vinstutdelning eller andra värdeöverföringar. Mot bakgrund av det anförda anser regeringen att allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag ska bedriva sin verksamhet enligt *affärsmässiga principer*. Därmed tydliggörs enligt regeringen skillnaden mot annan kommunal verksamhet som på en marknad med andra aktörer ska bedrivas på *affärsmässiga grunder*.⁷⁰ Rimligen borde detta resonemang också ha bäring på vad som utgör rimlig eller normal avkastningsnivå.

En annan sak är att man *i lag* inte vill definiera eller hålla nere avkastningskraven. Enligt regeringen skulle detta strida mot att allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag åläggs marknadsmässiga avkastningskrav. Enligt min mening stämmer detta såtillvida att avkastningskraven inte bör regleras generellt och definitivt. De måste tillåtas att variera med olika förutsättningar på de skilda lokala marknaderna. Jag anser dock som framgått att marknadsmässiga avkastningskrav är den nivå som en privat aktör skulle ha krävt om företaget befunnit sig i samma situation som kommunen och inte den avkastning som privata fastighetsägare faktiskt tar ut. Om kommunen agerar på det sättet verkar den enligt affärsmässiga principer. Det sagda motsägs inte av att affärsmässigt bedrivna allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag dessutom har en skyldighet att följa särskilda regler om värdeöverföringar från bolagen. Denna regel tar sikte på bolag som faktisk erhåller ett överskott och skapar utrymme för att investera detta på ett samhällsnyttigt sätt i fastighetsbeståndet. Som påpekas i propositionen är tanken att resurser långsiktigt ska upparbetas i bolagen och att dessa senare ska användas i sämre tider, när nödvändiga omställningar krävs till följd av förändrade förutsättningar. Som exempel nämns minskad efterfråga av hyresbostäder till följd av minskat befolkningsunderlag. Ett annat syfte sägs vara att kommunen ska ha möjlighet att använda upparbetade resurser för att fullfölja sitt bostadsförsörjningsansvar.⁷¹ För att resurser långsiktigt ska kunna upparbetas i bolagen krävs dock att kommunerna, med hänsyn till de lokala förhållandena, inte ställer orimliga avkastningskrav som går utöver de skyldigheter som följer av EU-medlemskapet.

⁶⁹ Tribunalens dom av den 15 december 2009 i mål T-156/04, *Électricité de France (EDF) mot Europeiska kommissionen*, REG 2009, s. II-4503, punkt 236.

⁷⁰ Prop. 2009/10:185, s. 48-49.

⁷¹ Prop. 2009/10:185, s. 52.

Om utgångspunkten är att allmännyttiga kommunala bostadsföretag ska ge avkastning enligt de särskilda förutsättningar som råder i varje kommun och dessutom i jämförelse med privata bostadsföretag på samma lokala marknad, blir avkastningsnivån emellertid inte särskilt enkel att avgöra på förhand. Från EU-rättslig utgångspunkt borde även en mer generell ordning vara acceptabel. Man kan med fog hävda att allmännyttiga kommunala bostadsföretag på grund av det svenska systemets särdrag ska ge avkastning enligt företagens egna förutsättningar i enlighet med affärsmässiga principer.

Det finns alltså flera möjligheter enligt EU-rätten att tillämpa olika avkastningskrav för privata och offentliga företag. Sverige har härvidlag ett ganska omfattande självbestämmande inom de ramar som EU-rätten ställer upp. Det är dock viktigt att den politik som förs formuleras på ett otvetydigt och övertygande sätt, så att den inte kan kritiseras för att inte vara systematisk och sammanhängande.⁷²

Det ska slutligen påpekas att om det finns oklarheter kring vilken avkastningsnivå som är rimlig kan en anmälan av den tänkta nivån ske till Europeiska kommissionen. Det är bara om de allmännyttiga bostadsföretagen har en ekonomisk fördel i förhållande till de privata företagen som det kan vara fråga om statsstöd i EU-rättslig mening. Med stöd av Altmarksdomen kan förekomsten av en sådan förmån på förhand uteslutas om samtliga kriterier i denna dom är uppfyllda. Eftersom det svenska regelverket kan tolkas som att de allmännyttiga bostadsaktiebolagen inte har fått ett tydligt uppdrag att utföra tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, kan dock samtliga kriterier i Altmarksdomen inte anses vara uppfyllda. Detsamma gäller det regelverk som har tillkommit efter Altmarksdomen, som också förutsätter att ett sådant uppdrag tydliggjorts, företrädesvis i lag. Enligt min bedömning har Sverige sålunda valt att inte utnyttja det schablonartade förhandsgodkännande som det beslut som togs fram mot bakgrund av Altmarksdomen ger medlemsstaterna möjlighet att utnyttja. Att så skett innebär dock naturligtvis inte att något som inte kan kvalificeras som statligt stöd i en annan medlemsstat skulle kvalificeras som statligt stöd i Sverige. Vad som utgör statligt stöd definieras på samma sätt i alla medlemsstater. Statsstöd är ett objektivt begrepp. Sverige måste dock välja den sedvanliga och mer tungrodda proceduren om man vill få bekräftat att en viss ersättningsnivå till kommunala bostadsföretag är berättigad och inte inkluderar överkompensation i förhållande till det uppdrag dessa företag ska uppfylla. Kommissionen kan efter en sådan anmälan naturligtvis komma till exakt samma bedömning som om altmarkskriterierna hade tillämpats, dvs. att ekonomisk fördel saknas och att det inte är fråga om statligt stöd.

⁷² Jfr EU-domstolens dom av den 8 september 2010 i mål C-316/07 m.fl., Markus Stoß, REU 2010, s. I-8069, punkt 106.

9.3 Statligt stöd till allmännyttiga bostadsföretag

Naturligtvis kan även ett ekonomiskt bidrag som kvalificeras som statligt stöd enligt EU:s regler lämnas till allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag om det existerar tillämpliga undantag enligt statsstödsreglerna. En kommun kan ge stöd till sitt aktiebolag dels om stödet godkänts av kommissionen i det enskilda fallet eller inom ramen för en godkänd stödordning, dels om stödet uppfyller de s.k. de minimis-kriterierna. Dessa kriterier innebär som framgått att ekonomiska bidrag som inte överstiger 200 000 euro per stödmottagare under en treårsperiod inte bedöms uppfylla alla kriterier för statligt stöd enligt artikel 107.1 i EUF-fördraget och av det skälet inte behöver anmälas till kommissionen. Ett högsta belopp på 500 000 euro per stödmottagare under en treårsperiod gäller enligt de nya de minimis-kriterierna som är reserverade för stöd som ges för att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. En grundläggande förutsättning för att använda detta undantag är emellertid att den tjänst som finansieras med offentliga medel officiellt har kvalificerats som en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse.⁷³ Enligt de s.k. gruppundantagen är vidare stöd under vissa förhållanden förenliga med undantagsbestämmelser i artikel 107.3 i EUF-fördraget och därmed undantagna från anmälningsskyldigheten.⁷⁴

Regeringen anförde för övrigt i propositionen 2009/10:185 Allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag och reformerade hyressättningsregler att offentligt stöd kan behövas i vissa fall. Enligt regeringens mening behöver förutsättningarna förbättras för kommunen att genomföra insatser för personer som har en svag ställning på bostadsmarknaden. Överskott som uppkommer inom de kommunala bostadsföretagen bör kommunen inom ramen för sitt bostadsförsörjningsansvar kunna använda för åtgärder för att främja integration och social sammanhållning samt för åtgärder för personer som kommunen har ett särskilt ansvar för. Åtgärder för att främja integration och social sammanhållning inom ramen för kommunens bostadsförsörjningsansvar kan t.ex. vara åtgärder såsom att öka variationen inom ett bostadsområde som kännetecknas av ett ensidigt utbud av bostäder, eller finansiera behovet av särskilda lokaler eller fritidsanläggningar såsom fotbollsplaner och lekplatser som mötesplatser för att främja integrationen. Överskott som uppkommer inom de kommunala bostadsföretagen bör kunna användas till sådana bostadsförsörjningsåtgärder som kommuner behöver genomföra för att förbättra situationen för de personer som har en svag ställning på bostads- marknaden, men där det egna bostadsaktiebolaget av olika skäl inte är den som ska genomföra åtgärden. En begränsning av möjligheterna till värdeöverföring från ett kommunalt bostadsaktiebolag bör enligt regeringens mening således inte lägga hinder i vägen för en kommun att vid genomförandet av vissa bostadsförsörjningsåtgärder välja den mest ändamålsenliga lösningen. Mot bakgrund av det anförda anser regeringen att

⁷³ Kommissionens förordning av den 25 april 2012 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse som beviljas företag som tillhandahåller tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, EUT L 114, 26.4.2012, s. 8.

⁷⁴ Jfr prop. 2009/10:185, s. 49-50.

begränsningen av värdeöverföringar inte ska gälla för överföring av sådant överskott som uppkommit under föregående räkenskapsår och som används för åtgärder inom ramen för kommunens bostadsförsörjningsansvar som främjar integration och social sammanhållning eller tillgodoser bostadsbehovet för personer för vilka kommunen har ett särskilt ansvar.⁷⁵

Regeringen bedömde att det finns ett behov av att se över hur en stödordning för bostadsföretag i kris på svaga bostadsmarknader som uppfyller EU-rättens krav kan genomföras. Regeringen markerade därför i propositionen att man avsåg inleda ett arbete med 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.⁷⁶ Denna översyn har som nämnts nu påbörjats genom tillsättning av en särskild utredare som ska granska EU-rättsliga förutsättningar för kommunal bostadspolitik (Kommittédirektiv 2013:68).

9.4 Befintliga stödmöjligheter i Sverige

Det finns idag en särskild stödordning för ekonomisk omstrukturering av kommunala bostadsföretag. Enligt 1 § Förordning (2002:664) om statligt stöd för vissa kommunala åtaganden för boendet kan statligt stöd ges för att underlätta en *ekonomiskt nödvändig omstrukturering av ett kommunalt bostadsföretag eller på annat sätt minska en kommuns bördor av dess åtaganden för boendet*.⁷⁷

Med åtaganden för boendet avses bl.a. en kommuns åtaganden, direkt eller indirekt, för ett bostadsföretag över vilket kommunen har bestämmande inflytande (kommunalt bostadsföretag).

Ansökan om stöd görs hos Boverket, som också sluter avtal för statens räkning och beviljar stöd. En förutsättning för stöd är att statens och kommunens åtaganden i samband med den omstrukturering eller de andra åtgärder som stödet avser har reglerats i ett särskilt avtal med Boverket.

Enligt 8 § kan bidrag endast ges om Boverket

1. vid en samlad bedömning av kommunens ekonomi finner att kommunen inte kan bära kostnaden själv, och
2. finner att andra åtgärder inte är tillräckliga.

⁷⁵ Jfr prop. 2009/10:185, s. 58-59.

⁷⁶ Jfr prop. 2009/10:185, s. 63.

⁷⁷ Se <http://www.boverket.se/>.

Enligt Boverket är målet för stödverksamheten att ge de kommunala bostadsföretag *långsiktigt hållbara ekonomiska förutsättningar för en kostnadseffektiv bostadsförvaltning som är anpassad efter den förväntade befolkningsutvecklingen.*

Som ett komplement till det avtalsreglerade stödet bildades år 2004 Statens Bostadsomvandling AB (SBO).⁷⁸ Bolagets uppdrag är att praktiskt medverka till att bostadshyresmarknaden kommer i balans på orter med minskande befolkning. I detta ingår att förvärva, äga, förvalta och utveckla bostäder som övertas från kommuner eller kommunala bostadsföretag och att avveckla sådana bostäder genom försäljning eller rivning samt att driva härmed förenlig verksamhet. Bolaget får dock inte gå in som delägare i kommunala bostadsföretag. SBO fick under 2009 ett utvidgat uppdrag genom att bolaget kan verka i kommuner med vikande befolkningsunderlag, även om kommunen inte har ett avtal med Boverket.

SBO:s verksamhetsidé är i huvudsak att bolaget av kommunen eller det kommunala bostadsbolaget köper fastigheter som står tomma för att sedan omvandla dem till annan verksamhet. De övertaliga lägenheterna ska i första hand omvandlas för att tillgodose ett långsiktigt och efterfrågat behov på orten. När bostadsmarknaden är i balans ska fastigheten säljas till kommunen eller annan lämplig ägare. I sista hand ska bostäderna avvecklas genom miljömässig rivning.

SBO ägs av svenska staten. Ett övergripande mål för statens företagande är att de konkurrensutsatta företagen ska skapa värde. Företagen ska uppnå acceptabel avkastning på statens kapital och i förekommande fall infria särskilt uttryckta samhällsintressen. I verksamheten ska viktiga policyfrågor prioriteras, som miljöfrågor, strukturfrågor och jämställdhetsfrågor.

Som ekonomiskt mål anges:

- att minst 37% av de samlade projektkostnaderna ska ha återvunnits när ett projekt avslutats.
- att för minst 80% av projekten genomföra omstrukturering av fastigheterna och inom åtta år sälja fastigheterna på marknadsmässiga villkor på den öppna marknaden.

Det kan noteras att SBO har två helägda dotterbolag: Studentbostäder i Grythyttan - Hällefors AB som förvaltar studentbostäder och Norecic AB som förvaltar och hyr ut fastigheter för bl.a. äldreboende. Enligt tillgängliga uppgifter har båda dessa bolag gått med förlust under flera år.⁷⁹ I det följande behandlas dock SBO och de bägge dotterbolagen som en helhet (ekonomisk enhet).

⁷⁸ Uppgifterna är hämtade från <http://www.sbo.se/>.

⁷⁹ Se t.ex. <http://www.solidinfo.se/>.

Den nu existerande stödordningen föranleder en kommentar. Alla sätt att minska kostnaden för ett kommunalt bolag kan naturligtvis utgöra stöd. Bidrag eller förmånliga statliga kreditgarantier⁸⁰ från Boverket kan alltså utgöra anmälningspliktigt stöd om värdet överstiger 200.000 euro under en treårsperiod. I ett sådant fall anses också kravet på att handeln och konkurrensen inom EU ska påverkas i princip vara uppfyllt. Möjligen kan riktlinjerna för statligt stöd till undsättning och omstrukturering av företag i svårigheter tillämpas.⁸¹ Som nämndes ovan är emellertid detta regelverk utformat för företag inom helt andra sektorer än bostadsmarknaden. Det ligger utanför detta uppdrag att göra en närmare granskning i detta avseende och skulle stödordning, efter viss anpassning, anses förenlig med riktlinjerna innebär det hursomhelst inte att anmälningsplikten bortfaller.⁸² Boverkets stödordning bör alltså underställas kommissionens prövning. Den får idag anses vara oförenlig med EU-rätten.

Affärstransaktioner med SBO kan också utgöra anmälningspliktigt stöd. Den fråga som måste ställas i detta avseende är emellertid om ett kommunalt bolag agerar enligt marknadsekonomiska principer när det säljer en fastighet till SBO och om kommunen följer samma principer för det fall man tillför det kommunala bostadsbolaget kapital för att täcka den förlust som uppstår vid försäljning av en fastighet till SBO. Om det kommunala bolaget resp. kommunen agerar som en marknadsekonomisk investerare är det inte fråga om anmälningspliktigt stöd.

Enligt min bedömning är det emellertid besvärande vid en EU-rättslig bedömning att det inte finns några som helst garantier för att de beslut som fattas av SBO ska betraktas som affärsmässiga, tvärtom är det mycket som tyder på motsatsen.

Det intryck man får är att statliga medel investeras i olika former av bostadsomvandling utan att staten ställer några definitiva krav på återbäring av det investerade kapitalet. De ekonomiska riktlinjer som finns är ett *mål* om att *minst 37 %* av de samlade projektkostnaderna ska ha återvunnits när ett projekt avslutats. Det är alltså ingen verksamhet som en privat investerare skulle ge sig in på, inte ens i ett långsiktigt lönsamhetsperspektiv.⁸³ SBO:s verksamhet ger emellertid utrymme för många potentiella förmånstagare till vilka kommunala bostadsbolag uppenbarligen hör. När bostäder övertas från ett kommunalt bostadsföretag och sedan avvecklas genom försäljning eller rivning, avlastas detta bolag från tidigare driftkostnader samt i förekommande fall från kostnader för

⁸⁰ Se här diskussionen i SOU 2008:38, EU, allmännyttan och hyrorna, s. 411 ff.

⁸¹ Artikel 107.3 c i EUF-fördraget och Gemenskapens riktlinjer för statligt stöd till undsättning och omstrukturering av företag i svårigheter EUT C 244, 1.10.2004, s. 2–17. Se dock SOU 2008:38, EU, allmännyttan och hyrorna, s. 409. Vissa anpassningar krävs om den nuvarande ordningen för omstruktureringstöd ska anses förenlig med riktlinjerna.

⁸² Jfr SOU 2008:38, EU, allmännyttan och hyrorna, s. 410.

⁸³ Enligt SBO:s hållbarhetsredovisning 2012 hade dock cirka 60 % av projektkostnaderna återvunnits efter nedskrivningar av färdigställda utvecklingsprojekt.

rivning.⁸⁴ Skapandet av SBO och det ekonomiska mål som anges tyder på att ett sådant övertagande inte är affärsmässigt lönsamt. Man kan därför utgå från att statliga medel kanaliseras till bostadsbolag som säljer fastigheter till SBO. Enligt kommissionens meddelande om inslag av stöd vid statliga myndigheters försäljning av mark och byggnader,⁸⁵ kan statligt stöd uteslutas endast om försäljning sker till marknadspris. En analog tillämpning av denna princip ger vid handen att i det fall en fastighet betingar ett negativt värde och förvärvas av staten, måste detta negativa värde respekteras för att transaktionen inte ska anses innefatta statligt stöd.

Enligt den finansieringsprincip som tillämpas av SBO säljs fastigheter för en krona till SBO.⁸⁶ En sådan schablonartad princip är, på grund av sin karaktär, inte förenlig med det marknadsekonomiska investerartestet eftersom principen hindrar att det görs en ekonomisk bedömning i varje enskilt fall. Min slutsats är därför att SBO:s verksamhet i allmänhet och finansieringsprincipen i synnerhet står i strid med EU:s statsstödsregler. Det måste bedömas i varje enskilt fall om ett övertagande av en fastighet innebär att statligt stöd utgår.

Om denna stödsinsats, som alltså kan vara mycket komplicerat att beräkna, är större än 200 000 euro (under en treårsperiod), dvs. utgör mer än försumbart stöd, ska sedan bedömas om den likväl kan vara tillåten enligt ett gruppundantag eller ska anmälas till Europeiska kommissionen. Det bokförda värdet av fastigheten har alltså i detta fall ingen avgörande betydelse. Det som spelar roll är under vilka ekonomiska förutsättningar en marknadsekonomisk investerare skulle vara beredd att ta över fastigheten. Fastighetens värde kan som framgått mycket väl vara negativt. Det bör observeras att om ägarkommunen i efterhand kompenserar ett kommunalt bolag för en bokföringsmässig förlust med anledning av försäljningen, bör detta också betraktas som "statligt stöd" i EU-rättslig mening och därmed räknas samman med det stöd som själva transaktionen genererar.

Det som skulle kunna tala emot detta resonemang är att det följer av rättspraxis att om en kommun vill finansiera en bostadspolitisk åtgärd som en privat aktör inte skulle använda sitt kapital till – inte ens för att öka sin vinst på längre sikt – behöver en jämförelse med en

⁸⁴ Jfr Tribunalens dom av den 12 september 2013 i mål T-347/09, Tyskland mot kommissionen, ej ännu publicerad i rättsfallssamlingen och än så länge enbart tillgänglig på franska och tyska. I detta mål diskuteras bl.a. vederlagsfri överlåtelse av naturskyddsområden till förvärvare som accepterar de miljökrav som ställs upp. Tribunalen bekräftar kommissionens bedömning att det är fråga om stöd som dock kan accepteras om det är fråga om en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse. Se Commission Decision C(2009) 5080 final of 2 July 2009 relating to State aid NN 8/2009 granted by the Federal Republic of Germany and concerning the State aid scheme consisting of the transfer, free of charge, of certain areas of natural national heritage, and of measures for the financial support of large-scale environmental protection projects (OJ 2009 C 230, p. 1).

⁸⁵ EUT 1997 C 2009, s. 3.

⁸⁶ Uppgift från Riksrevisionen, som för övrigt bekräftas av den rapportering i media som förekommit om SBO:s verksamhet. Se t.ex. <http://na.se/nyheter/ljusnarsberg/1.2078564-sbo-koper-fastighet-av-kommunen>.

privat aktör överhuvudtaget inte göras. Principen om den marknadsekonomiska investeraren är då inte tillämplig.⁸⁷

Detta resonemang är dock inte tillämpligt när stödet får till effekt, som i det aktuella fallet, att kommunala bostadsbolags ekonomiska ställning förbättras i allmänhet, eftersom detta leder till en konkurrensfördel i förhållande till privata aktörer (närvarande eller potentiella) på den marknad där de kommunala bostadsbolagen verkar.⁸⁸ SBO:s verksamhet tycks vidare bidra till de båda helägda dotterbolagens (Studentbostäder i Grythyttan - Hällefors AB och Norecic AB) verksamhet på den svenska bostadsmarknaden, vilket alltså sker med stöd av statliga medel. Det kan naturligtvis inte uteslutas att denna verksamhet påverkar konkurrensförutsättningarna på den svenska bostadsmarknaden till nackdel för privata aktörer, men det får anses ligga utanför detta uppdrag att närmare utreda dessa förhållanden. Det som hittills har framkommit räcker för att dra slutsatsen att SBO:s samlade verksamhet är problematisk från ett EU-rättsligt perspektiv.

Jag vill samtidigt understryka att det självfallet måste vara möjligt att stödja bostadsomvandling på svaga bostadsmarknader. Det jag vänder mig mot är att det sker på ett sätt som inte i tillräcklig utsträckning tar hänsyn till EU:s statsstödsregler. Det är därför, enligt min mening, hög tid att se över det befintliga regelverket och ersätta det med en EU-anpassad ordning som är långsiktigt hållbar. Bostadsomvandling i syfte att skapa äldreboende och studentbostäder kan, som jag ser det, betraktas som en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse, men för att detta ska vara EU-rättsligt hållbart är det viktigt att stöd till sådan verksamhet inte gynnar aktörer som inte direkt tillhandahåller den allmännyttiga tjänsten. Den verksamhet som erbjuds av SBO kan mycket väl innebära att aktörer som inte tillhandahåller tjänster av allmänt ekonomiskt intresse gynnas, eftersom det kommunala bostadsbolag som överlåter en fastighet inte tar del i "omvandlingen" och inte med nödvändighet övertar fastigheten när den har omvandlats för sitt nya syfte. Det är enligt min mening inte heller alls lämpligt att SBO:s verksamhet bara är öppen för kommuner och kommunala bostadsföretag. Även om det, med hänsyn till hur bostadsmarknaden ser ut, främst är kommuner och kommunal bostadsföretag som kommer i fråga, kan det mycket väl finnas en privat fastighetsägare som genom försäljning till SBO kan bidra till de syften som eftersträvas, dvs. att fastigheter som står tomma kan omvandlas till samhällsnyttig verksamhet. Om det inte går att utesluta privata fastighetsägare på objektiva grunder, är ordningen diskriminerande, och redan av detta skäl oförenlig med statsstödsreglerna.⁸⁹

⁸⁷ Tribunalens dom av den 15 december 2009 i mål T-156/04, *Électricité de France (EDF) mot Europeiska kommissionen*, REG 2009, s. II-4503, punkt 234-235.

⁸⁸ Det kan noteras att när bildandet av statliga bolag för bostadsomvandling först diskuterades ställde sig Svenskt Näringsliv och Sveriges Fastighetsägareförbund negativa till införandet av bostadsomvandlingsstöd med hänsyn till den snedvridning av konkurrensen som skulle kunna bli följden av stöd till en stor del av denna bransch (se prop. 2001/02:100, s. 151). Någon analys av EU:s statsstödsregler och sammanhängande behov av föransmäljan till kommissionen av sådant stöd tycks dock inte denna ståndpunkt har givit upphov till.

⁸⁹ Denna slutsats överensstämmer för övrigt med ett av de viktigare förslagen i rapporten "Bostadsföretag på orter med vikande befolkningsunderlag" (BKN, 17 november 2008). Statens bostadskreditnämnd (BKN) gör

10. Slutsatser

10.1 Kommunernas möjligheter att bedriva en aktiv bostadspolitik och ta sitt ansvar för bostadsförsörjningen

Enligt min mening saknar svenska kommuner i dagsläget rättsliga förutsättningar att bedriva en bostadspolitik som uppfyller målen i Bostadsförsörjningslagen. Kommunernas möjlighet att utnyttja EU:s regelverk rörande tjänster av allmänt ekonomiskt intresse är förknippad med en hög grad av rättsosäkerhet. I teorin krävs inte specifika svenska regler för att utnyttja EU:s regelverk då de ifrågavarande EU-reglerna är direkt tillämpliga och inte förutsätter införlivning med svensk rätt. I praktiken är dock situationen svårhanterlig för enskilda kommuner då regeringens ställningstagande att bostadsförsörjningen *varken generellt eller i delar bör definieras i lag som en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse* i formell mening kvarstår.

Det verkar också som regeringen inser detta. I direktiven till utredningen EU-rättsliga förutsättningar för kommunal bostadspolitik (Kommittédirektiv 2013:68) anges att även i kommuner med svaga bostadsmarknader kan det finnas behov av att bygga om och anpassa bostäder eller t.o.m. bygga nytt i vissa lägen eller för vissa grupper, inte minst som dessa kommuner kännetecknas av en växande andel äldre. Problemen är dock inte begränsade till kommuner som verkar på en svag bostadsmarknad, utan även andra kommuner upplever svårigheter att få till stånd behövlig ny- eller ombyggnation eftersom lönsamheten många gånger inte bedöms vara tillräcklig.⁹⁰ I direktiven till utredningen påpekas också att olika aktörer har pekat på EU-rättens reglering avseende tjänster av allmänt ekonomiskt intresse som en tänkbar lösning på ovan nämnda problem. Regelverket om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse innebär inte i sig nya resurser, utan skulle endast möjliggöra för kommunerna att under vissa förutsättningar skjuta till subventioner.

Det nämns att i en av Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) publicerad kunskapsöversikt har det föreslagits att staten bör överväga att tillämpa reglerna för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse för att möjliggöra stöd till bostadspolitiska åtgärder som främjar integration och social sammanhållning,⁹¹ något som skulle knyta an till lagen (2010:879) om

sammanfattningsvis bedömningen att de föreslagna utvidgningarna av stödet så att det omfattar även privata bostadsföretag innebär att regelsystemet torde vara förenligt med EU-rätten. Det bör också poängteras att stödet är regionalpolitiskt betingat, eftersom det riktar sig till de allra svagaste bostadsmarknaderna i landet. Som nämnts ovan krävs dock likväl att stödet anmäls. Se även SOU 2008:38, EU, allmännyttan och hyrorna, s. 410.

⁹⁰ Ett socialt blandat boende i Göteborg, Göteborgs kommun 2012; Att främja integration och social sammanhållning, SKL 2012; Tillåtet statsstöd på svaga bostadsmarknader, SABO 2013.

⁹¹ Mikael Stigendal och Martin Grander: Att främja integration och social sammanhållning, SKL 2012.

allmännyttiga kommunala bostadsföretag.⁹² I direktiven tas också upp att Boverket i sin översyn av bostadsförsörjningslagen har föreslagit en ny bestämmelse som ger kommunerna möjlighet att tilldela ett kommunalt eller privat bostadsföretag ett uppdrag att till exempel tillhandahålla hyresbostäder där detta inte kan erbjudas på marknadens villkor.⁹³ Slutligen påpekas att SABO i en rapport, Tillåtet statsstöd på svaga bostadsmarknader, har diskuterat hur regelverket för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse skulle kunna tillämpas på den svenska bostadsmarknaden och i likhet med Boverket föreslagit att det införs en rambestämmelse i lag med stöd av vilken enskilda kommuner i princip skulle kunna tilldela ett allmännyttigt bostadsföretag eller en privat fastighetsägare ett konkret uppdrag.⁹⁴ Exempel på insatser som lyfts i SABO:s rapport 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 personer med funktionshinder samt att tillhandahålla ett mindre antal smålägenheter med inriktning på unga personer.

Jag anser för egen del att det är förvånande att den svenska regeringen hittills inte, eller i mycket begränsad utsträckning, velat dra nytta av EU:s regelverk för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.⁹⁵ Medlemsstaterna har som framgått ett betydande utrymme att själva avgöra när en viss marknad ska följa andra principer än de renodlat marknadsekonomiska. De EU-rättsliga krav som ställs upp har till syfte att säkerställa att staten inte missbrukar detta utrymme så att det uppstår diskriminering av utländska medborgare och/eller utländska varor och tjänster. Vidare får inte konkurrensen snedvridas till nackdel för utländska företag. Som påpekas i utredningsdirektiven innebär användandet av regelverket för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse inte nya statliga resurser, utan skulle endast möjliggöra för kommunerna att under vissa förutsättningar skjuta till subventioner. EU:s statsstödsregler innebär överlag ingen skyldighet att ställa samman krav på kommunala bolagen och privata bolagen i alla lägen. Den svenska hyresmarknaden är inte homogen utan kan delas upp i lokala marknader där prisbild och realistiska avkastningsnivåer varierar. För att de kommunala bolagen inte ska diskrimineras EU-rättsligt och sättas i en oförmånlig konkurrensrättslig ställning krävs att det finns utrymme att täcka kostnader som deras samhällsnyttiga verksamhet genererar. Eftersom verksamhetens natur och de yttre förutsättningarna skiljer sig åt i svenska kommuner, kan t.ex. inte en generell avkastningsnivå sättas på förhand. Den måste kunna variera från kommun till kommun.

⁹² Enligt 5 § punkten 1 gäller inte värdeöverföringsbegränsningen för överskott som uppkommit under föregående räkenskapsår ”om överskottet används för sådana åtgärder inom ramen för kommunen bostadsförsörjningsansvar som främjar integration och social sammanhållning eller som tillgodoser bostadsbehovet för personer för vilka kommunen har ett särskilt ansvar...”

⁹³ Boverkets översyn av bostadsförsörjningslagen, Boverket 2012 .

⁹⁴ SABO 2013, s. 37.

⁹⁵ Se Caroline Wehlander, *Tjänster av allmänt intresse ur ett europeiskt respektive ett svenskt perspektiv*, i Den nordiska välfärden och marknaden; Nordiska erfarenheter av tjänster av allmänt intresse i en EU-rättslig kontext, Tom Madell, Tarjei Bekkedal & Ulla Neergaard (red.), 2011, s. 41–80.

Om en kommun vill finansiera en bostadspolitisk åtgärd som en privat aktör inte skulle använda sitt kapital till – inte ens för att öka sin vinst på längre sikt – behöver för övrigt en jämförelse med en privat aktör överhuvudtaget inte göras. Principen om den marknadsekonomiska investeraren är då inte tillämplig.

10.2 Är nuvarande stödordningar förenliga med EU-rätten?

Även om EU-rätten ger stort utrymme för medlemsstaterna att utforma sin egen bostadspolitik, måste de respektera de regler som finns. En hörnsten i EU:s statsstödsrätt är att stöd som inte på förhand kan anses godkända genom att de omfattas av ett gruppundantag måste förämnas till kommissionen. Mot denna bakgrund är det förvånande att den stödverksamhet som numera handhas av Boverket inte har anmälts till Europeiska kommissionen och inte heller den särskilda omstruktureringsverksamhet som tillhandahålls av SBO. Alla sätt att minska kostnaden för ett kommunalt bolag kan naturligtvis utgöra stöd. Bidrag eller förmånliga kreditgarantier från Boverket kan utgöra anmälningspliktigt stöd. Affärstransaktioner med SBO, där kommunala bolag deltar, kan också utgöra anmälningspliktigt stöd. Den fråga som måste ställas när det gäller SBO:s verksamhet är huruvida ett kommunalt bolag agerar enligt marknadsekonomiska principer när det säljer en fastighet till SBO och om kommunen följer samma principer för det fall man tillför det kommunala bostadsbolaget kapital för att täcka den förlust som uppstår vid försäljning av en fastighet till SBO. Om det kommunala bolaget resp. kommunen agerar som en marknadsekonomisk investerare är det inte fråga om anmälningspliktigt stöd. Det är dock svårt att tänka sig att det inte skulle röra sig om villkor som är förmånligare än de som marknaden erbjuder när det gäller SBO:s verksamhet. SBO har skapats med statliga medel för att fylla ett stödbehov och kan redan av detta skäl anses agera på andra villkor än en privat investerare. Verksamheten är inte utformad på ett sätt som garanterar att statliga medel enbart kanaliseras till den allmännyttiga verksamhet som eftersträvas, bl.a. utökat äldreboende. Verksamheten kan därför skapa konkurrenssnedvridningar på marknaden. Bekymmersamt är också att den enbart är öppen för kommuner och kommunala bolag. Det är svårt att se att inte en omvandling av en privat fastighet i något fall skulle kunna få samma samhällsnyttiga konsekvenser.

Om det handlar om ett finansiellt tillskott som inte överstiger 200 000 euro till ett kommunalt bolag under en treårsperiod, anses det emellertid ha för liten inverkan på konkurrensen inom EU för att behöva anmälas. Det anses då inte utgöra ett stöd i EU-rättslig mening.

Att stöd inte anmäls är ett risktagande. Om felet uppdagas har kommissionen rätt att kräva att Sverige upphäver de stöd som utgått och återställer den situation som förelåg innan stöden gavs. Detta syfte uppnås genom att stödet i fråga, i förekommande fall jämte

dröjsmålsränta, återbetalas av mottagaren. Detta är drastiska konsekvenser som ofta leder till komplicerade situationer som givetvis bör undvikas.