

# Klass 2: Allbolagen och sveket mot hyresgästerna

## Bakgrund och sammanfattning:

- Innan 2009 var hyrorna i Allmännyttan hyresnormerade. Det betydde att hyrorna i privaten, inte fick vara betydligt högre än de i allmännyttan.
- Allmännyttan var vid denna tidpunkt självkostnadsbaserade. De drevs inte med vinst. Hyrorna skulle täcka direkta kostnader och ge en skälig avkastning på kapital.
- Självkostnaden beräknas på företagsnivå, inte för varje fastighet för sig. Detta innebar att hyresgäster i enskilda fastigheter som behövde renoveras inte ensamma förväntades täcka kostnaderna för renoveringen. (På detta sätt var hyressättning solidarisk)
- Allmännyttans hyresnormerade roll agerade som en viktig bromskloss för hyrorna, och satte en övre gräns för hyrorna.
- Den statliga utredningen "EU, allmännyttan och hyrorna", SOU 2008:38, kom till efter de privata fastighetsägarnas anmälan av den svenska allmännyttan till EG-kommissionen. De ansåg att allmännyttans självkostnadsprincip snedvridde konkurrensen och att det var oförenligt med EU konkurrens regler.
- Utredningen föreslog två alternativ: 1) Allmännyttan blir affärsmässig och bruksvärdessystemet och förhandlingsmodellen avskaffas 2) Allmännyttan fortsätter att vara självkostnadsbaserad.
- Hyresgästföreningen och SABO motsatte sig förslagen och ansåg att alternativ 1 skulle leda till marknadshyror och att alternativ 2 skulle kunna leda till en social housing modell i Sverige. Dett är trots att utredningen inte föreslog att allmännyttan skulle utvecklas till en subventionerad selektiv sektor för hushåll med mindre inkomster.
- Hyresgästföreningen och SABO tog fram ett tredje alternativ, som blev grunden för Lagen om allmännyttiga Kommunala bostadsaktiebolag (Allbolagen) som infördes 2010.
- Med Allbolagen infördes krav på att allmännyttan skulle drivas efter "affärsmässiga principer" och samtidigt avskaffades allmännyttans hyresnormerade roll. Allbolagen tillåter också begränsad vinstutdelning till kommunerna.
- Här finns länk till Allbolagen (ganska kort lagtext):  
[https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-2010879-om-allmannyttiga-kommunala\\_sfs-2010-879](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-2010879-om-allmannyttiga-kommunala_sfs-2010-879)

## Innehåll:

1. **“Historisk kompromiss om hyrorna”** är en kort artikel i SVD 2009 om Allbolagen.
2. **“EU:s inre marknad och den svenska allmännyttan”** är en sammanfattning av en längre text om det juridiska ramverket och hur frågan om allmännyttan blev en juridisk fråga istället för en politisk fråga. Författaren ifrågasätter om den svenska modellen verkar stred emot EU lagstiftningen.
3. **“Europeiska unionen gör entré”** är ett utdrag från en forskningsrapport och ger lite mer allmän historik om besluten och utredningarna som ledde till Allbolagen.

## Frågor att diskutera:

- Var Sverige tvunget att införa Allbolagen och kravet på affärsmässighet?
- Varför motsatte sig inte Hyresgästföreningen Allbolagen?
- Vad är konsekvenserna av Allbolagen?

## Artikel 1: Historisk kompromiss om hyrorna

Thomas Berglund, SVD, 2009-04-06

*Hyrorna hos de kommunalt ägda bostadsbolagen ska inte längre sätta ett tak för hyrorna i privata fastigheter. I stället blir de privata fastighetsägarna fullvärdig part vid hyresförhandlingarna. Det är innebörden av en ”svensk” lösning som ska förhindra att EG-kommissionen griper in.*

En historisk kompromiss kan vara på väg beträffande reglerna för allmännyttan och hyresförhandlingssystemet. Ett gemensamt förslag från Hyresgästföreningen och de kommunala bostadsbolagens organisation, Sabo, fick igår ett positivt mottagande av samtliga parter.

Sedan den statliga utredningen ”EU, allmännyttan och hyrorna” lades fram har inte mycket hänt. Den svenska allmännyttan har ett stöd som sträcker sig över partigränserna och regeringen har varit uppenbart villrådig. Någon proposition i frågan har därför inte kommit till stånd.

Nu finns emellertid en chans att dödläget kan brytas. Hyresgästföreningen och Sabo har tagit fram ett förslag som de menar ska falla alla parter på läppen. Förslaget täcker också in de

viktigaste delarna av ett förslag som SKL, Sveriges kommuner och landsting, tidigare har fört fram.

Den största förändringen jämfört med i dag blir att de kommunala bostadsbolagens hyresnormerande roll vid en tvist försvinner. I stället ska taket utgöras av förhandlade hyror, oavsett hyresvärd. Bruksvärdet ska dock även i fortsättningen vara utgångspunkten, inte bostadens marknadsmässiga värde med hänsyn till läge och efterfrågan.

– Vi bedömer att detta är en bred och hållbar lösning som vi tror kommer att tilltala en riksdagsmajoritet. Framför allt är det en svensk lösning som innebär att vi inte behöver vänta på att EU ska agera, säger Sabos vd Kurt Eliasson.

Konsekvensen blir att de privata fastighetsägarna blir en fullvärdig part vid hyresförhandlingarna, något som Fastighetsägarna Sverige länge har krävt.

– Nu finns en bred samsyn mellan hyresmarknadens parter. Med en sådan förändrad lagstiftning, är vi beredda att även fortsättningsvis medverka till att kommuner ska kunna ta sitt lagstadgade bostadsförsörjningsansvar, säger vd Per-Åke Eriksson.

Fastighetsägarna ställer sig också bakom att det kollektiva hyresförhandlingssystemet bevaras eftersom det ”tryggar att en framtida hyresanpassning sker i ordnade former”.

En annan förändring är att de kommunala bostadsbolagen ska drivas efter ”affärsmässiga principer”, men utan långsiktigt vinstintresse. Men enligt Kurt Eliasson är det precis så de flesta företagen inom allmännyttan fungerar redan i dag.

En knäckfråga har varit huruvida kommuner, det vill säga ägarna, ska ha rätt att plocka ut pengar ur bostadsbolagen. Enligt förslaget ska detta vara möjligt inom vissa ramar. Det ska till exempel vara möjligt att tillgodogöra sig reavinster efter försäljningar, men inte att lägga beslag på eventuella överskott från själva förvaltningen.

Även den ansvarige ministern, Mats Odell (KD), reagerar positivt på det nya initiativet. ”Ett historiskt steg mot en bättre fungerande hyresmarknad”, var hans betyg.

## **Artikel 2:**

### **EU:s inre marknad och den svenska allmännyttan**

Anders Kjellstöm

Källa

[https://hurvibor.se/wp-content/uploads/Nyttan\\_m\\_Allmannyttan\\_sammanfattn\\_lu.pdf](https://hurvibor.se/wp-content/uploads/Nyttan_m_Allmannyttan_sammanfattn_lu.pdf)

ÅR 2010 ANTOG RIKSDAGEN DEN NYA LAGEN om allmännyttiga bostadsbolag. Orsaken till att lagen från 2002 ändrades uppgavs vara att EU-rätten stod i konflikt med det regelverk som gällde för allmännyttan. Det var artikel 107 i det nuvarande Lissabonfördraget, som förbjuder statsstöd, som ansågs skapa legala hinder för en icke vinstdrivande allmännytta. De

kommunala bostadsbolagen hade, liksom all övrig kommunal verksamhet, agerat i enlighet med Kommunallagens 2 kap. 7§ som fastslår att all verksamhet måste drivas utan vinstsyfte vilket också framgick av 2002 års lag.

Fastighetsägarna i Sverige och i Europa hade reagerat mot detta och menade att det var ett brott mot förbudet mot statsstöd och därmed rubbade konkurrensvillkoren på marknaden. Det blev en prispress neråt då deras hyror skulle jämföras med allmännyttans lägenheter.

Fastighetsägarna anförde besvär mot Sverige i EU-kommissionen redan år 2002 och inkom med ytterligare klagomål 2005. Sverige tvingades att redogöra för kommissionen om bakgrunden till den svenska lagstiftningen och därmed hade bostadspolitiken hamnat högt upp på den politiska agendan.

**Var denna princip om att verksamheten skulle drivas utan vinstsyfte i konflikt med EU:s förbud mot statsstöd?** Detta kom att utredas och diskuteras i den så kallade Kochska utredningen (SOU 2008:38) som tillsattes 2005. Vad som är relevant för vår fråga är det tilläggsdirektiv som den nya regeringen gav utredningen 2007. Utredningen fick då i uppgift att även utreda självkostnadsprincipen, vilket inte tidigare ingått i deras utredningsuppdrag.

Den Kochska utredningen kom till slutsatsen att det inte fanns något givet svar på frågan, men om man ville vara absolut säker fanns det anledning till att frånga självkostnadsprincipen och istället ställa krav på att allmännyttan skulle tillämpas på affärsmässig grund. Det var också detta som regeringen föreslog i sin proposition år 2009 och som sedan kom att fastställas i den nya lagen, 2010:879. I lagens 2§ står:

”Ett allmännyttigt kommunalt bostadsaktiebolag ska bedriva verksamheten enligt affärsmässiga principer”.

### **Bakgrund om EUs legala ramverk**

EU:s legala ramverk för den inre marknaden har som syfte att skapa jämlika konkurrensvillkor för de europeiska företagen. Det är därför vi ska ha regler om offentlig upphandling så att den offentliga sektorn inte enbart inhandlar från nationella eller lokala företag och det är därför medlemsstaterna inte får ha ett skattesystem som direkt eller indirekt gynnar de inhemska företagen och det är därför som det offentliga inte får stödja exempelvis ineffektiv inhemsk bilindustri. Detta skulle bara fördröja en rationalisering av verksamheten och leda till att skattebetalarna på lång sikt förlorade sina pengar.

Den inre marknaden kräver lika spelregler för alla företag så att de bästa och mest effektiva företagen kan utvecklas och överleva i den globala konkurrensen. Företagen får inte själva begränsa konkurrensen genom kartellbildning som förhindrar fri prissättning och fria leveransvillkor. Denna princip om lika konkurrensmöjligheter och därmed en effektiv resursallokering har varit det grundläggande målet för EU ända sedan Romfördraget 1957. Det

är viktigt att ha dessa ändamål klara för sig då EU-domstolen i sina bedömningar ofta återgår till lagens ändamål, de gör en så kallad teleologisk tolkning.

Statsstöd föreligger enligt **artikel 107 i Lissabonfördraget** om:

- A. stödet ger mottagaren en ekonomisk fördel,
- B. stödet härstammar från staten eller den offentliga sektorn,
- C. stödet skall gynna vissa företag eller produktion av vissa varor,
- D. stödet skall kunna snedvrída konkurrensen och påverka handeln mellan medlemsstaterna.

Alla dessa kriterier måste vara uppfyllda för att artikeln ska kunna tillämpas. Vid min genomgång finner jag det tveksamt om något av dessa kriterier egentligen kan användas när det gäller en allmännytta som drivs utan vinstintresse. Det för mig viktigaste kriteriet är punkt c, det så kallade selektivitetskriteriet. Angående detta har EU-domstolen utvecklat ett antal prejudikat för att närmare definiera när kriteriet ska vara uppfyllt.

Det för vår del viktigaste är ett rättsfall från 2008 (C-78-80/08) där grundfrågan var den skattefrihet och de skattereduktioner som italienska produktions- och arbetskooperativ hade beviljats. Samma skattefrihet hade dessutom beviljats konsumentkooperationen. EU-domstolen hade i ett tidigare rättsfall slagit fast att det inte var stöd om stödet var en del av systemets struktur och i detta rättsfall skrev domstolen:

”Med hänsyn till de kooperativa föreningarnas särdrag kan sådana produktions- och arbetskooperativ som de i de aktuella målen i princip inte anses befinna sig i en sådan situation som i faktiskt och rättsligt hänseende är jämförbar med den situation som kommersiella bolag befinner sig i, såvitt de agerar i sina medlemmars ekonomiska intresse och inte har ett rent kommersiellt förhållande med dessa...”

Skattelättnaderna var inte statsstöd då kooperativen ej gick att jämföra med vanliga kommersiella företag. Det förelåg en strukturell olikhet och de kunde inte anses vara på riktigt samma marknad. Detta rättsfall kom 2008, det vill säga efter den Kockska utredningen, och fallet är enligt min mening centralt för att förstå artikel 107. Med ett liknande resonemang skulle det inte vara något problem att jämföra allmännyttan med de italienska kooperativen och därmed faller allt tal om statsstöd. Vid genomgång av övriga rättsfall, av EU:s olika direktiv och förordningar, av olika uttalanden från kommissionen finner man att allt material pekar i samma riktning. Artikel 107 har inte med allmännyttan att göra.

För att försäkra mig om resultatet skickade jag en direkt fråga till kommission, huruvida den såg några problem med uthyrning enligt icke-vinstgivande principer. Svaret som kom några dagar senare sa, att då stödet snarare förefaller gå till hyresgästerna än till företag så kunde man inte se att det förelåg något stöd i enlighet med artikel 107, det vill säga stöd till utvalda företag.

I ett försök att förstå den utvecklingen för allmännyttan måste vi förstå att en samhällsutveckling kan ske antingen på den politiska eller på den juridiska arenan. För att ta ett annat exempel.

Den svenska alkoholpolitiken har ett brett folkligt stöd och alla är väl medvetna om att den är ytterligt svår att förändra i sina grundvalar. Det försök som gjordes för cirka 20 år sedan att låta EU-domstolen uttala sig (Franzénfallet) slutade med att domstolen hävdade att det inte var en EU-rättslig fråga, utan en nationell politisk fråga. Det gick inte för dem som drev kampanjen att ICA skulle få sälja vin att göra det hela till en juridisk fråga.

I fallet med allmännyttan drevs det inte heller på den politiska arenan utan som en juridisk fråga, och denna gång lyckades det. Allmännyttans grundläggande princip (icke-vinst eller affärsmässiga principer) kom att avgöras efter en juridisk bedömning och inte efter en politisk. Frågan förlorade därmed hela sin politiska dynamik och kom att behandlas enbart som en juridisk-teknisk fråga. Hela detta var enligt min bedömning onödigt.

Jag finner det föga troligt att EU-domstolen skulle gått på Fastighetsägarnas linje och enligt min uppfattning bör hela frågeställningen tillbaks där den hör hemma, nämligen som en svensk inrikespolitisk fråga.

### **Artikel 3:**

#### **Utdrag ur Forskningsrapporten [Allmännyttan och jämlikheten: Svensk bostadspolitik vid vägskäl?](#) av Martin Grander**

##### **Europeiska unionen gör entré**

Som tidigare nämnts upphörde det statliga stödet till kommunala bostadsföretag i början av 1990-talet. Samtidigt hade det också visat sig vara problematiskt för kommuner att ge särskilt stöd till sina egna bostadsföretag. Detta berodde främst på EU:s konkurrenslagstiftning och regler om statsstöd, som nu tillämpas sedan Sverige blivit medlem i EU 1995. År 2002 anmälde Fastighetsägarna Sverige, via den europeiska intresseorganisationen European Property Federation (EP F), svenska staten och allmännyttan till EU-kommissionen. Organisationen hävdade att svensk allmännytta inte uppfyllde kraven i EU-rättens konkurrensregler.

Förekomsten av kommunalt stöd riktat till de allmännyttiga bostadsföretagen, kombinerat med allmännyttans normerande roll i hyresförhandlingarna, gav enligt Fastighetsägarna en dämpande effekt på hyresutvecklingen. Normalt sett ser inte EU stöd till offentliga verksamheter, exempelvis kommunala bostäder, som problematisk, men det gäller så länge stödet är avgränsat till en reglerad delsektor med behovsprövning – som i de länder som har en dualistisk hyresmarknad med subventionerad social housing. På Sveriges integrerade hyresmarknad konkurrerar allmännyttiga och privata hyresvärdar med varandra, varför stödet hävdades stå i konflikt med EU:s konkurrenslagstiftning, som kräver en jämn spelplan mellan privata och offentliga aktörer som verkar på samma marknad (Grander och Stigendal, 2012; Elsinga och Lind, 2013; Kjellström, 2015).

År 2005, innan kommissionen hade tagit ställning till den första anmälan, lämnades en ny anmälan in av EP F, denna gång inriktad på att kommuner inte tillämpar marknadsmässiga avkastningskrav på intäkter från sina kommunala bostadsföretag (SOU 2008:38). År 2005 tillsattes en statlig utredning med titeln »EU, allmännyttan och hyrorna« (SOU 2008:38) – även kallad »Koch - ska utredningen« efter Michaël Koch som ledde den.

Utredningen initierades av den socialdemokratiska regeringen och skulle vara särskilt inriktad på att analysera möjligheterna att föra en nationell bostadspolitik inom ramen för EU-medlemskapet. Efter regeringsskiftet 2006 gav alliansregeringen 2007 två tilläggsdirektiv till utredningen. Ett av dem gav utredaren större frihet att föreslå ändringar som ansågs nödvändiga för att harmonisera med EU-lagstiftningen, bland annat genom att presentera reformer inte bara för allmännyttan utan för hyresmarknaden som helhet.

I utredningsrapporten SOU 2008:38 presenteras två förslag, eller alternativ, angående allmännyttans framtid.

1. Innebörden i det första alternativet var att den svenska allmännyttiga bostadssektorn skulle bli kommersiell, vilket skulle innebära att företaget kunde drivas utan vad EU-lagstiftningen betraktade som statligt stöd och att företagen i slutändan skulle göra så hög vinst som möjligt med avseende på de risker som kommunerna valde att ta. Man föreslog också en förändring i riktning mot ett »efterfrågedrivet« hyressättningsystem.
2. Det andra förslaget var att de kommunala företagen skulle fortsätta att vara självkostnadsstyrda, det vill säga att de inte skulle behöva gå med vinst utan enbart täcka sina kostnader. Utredarens resonemang var att »det är osäkert om – men inte uteslutet att – självkostnadsmodellen skulle godtas vid en EG-rättslig prövning« (SOU 2008:38, s. 30). Det bör här noteras att utredningen inte föreslog att allmännyttan skulle utvecklas till en subventionerad selektiv sektor för hushåll med mindre inkomster och därmed överge den integrerade hyresmarknaden. I själva verket var direktiven för utredningen tydliga om att »ändra modell« inte var ett alternativ.

De båda alternativen i utredningen föreslog olika vägar för att bibehålla den generella modellen. Således verkar den generella principen i svensk offentlig bostadsförsörjning vara djupt förankrad i olika politiska läger, och rotad i de universella principerna i den välfärdsregim som har etablerats i politiskt samförstånd under efterkrigstiden.

Allmännyttans medlemsorganisation SABO hade starkt kritiska synpunkter på båda förslagen i utredningen. Hyresgästföreningen var också kritisk, inte minst mot den föreslagna hyresreformen, och hävdade att risken var uppenbar att den svenska modellen för allmännyttan skulle undergrävas med en svensk modell för social housing som möjligt resultat. Kritiken från SABO och Hyresgästföreningen ledde till att de två organisationerna formulerade ett gemensamt förslag (SABO och Hyresgästföreningen, 2009), vilket utarbetades som en kompromiss mellan organisationernas olika intressen. I och med detta frångick SABO och Hyresgästföreningen i viss utsträckning sina tidigare krav, såsom idén om

självkostnadsbaserade bostadsföretag och allmännyttans normerande roll i hyresförhandlingarna.

Det gemensamma förslaget huvudsakliga budskap var att allmännyttan skulle behålla systemet med förhandlade bruksvärdeshyror men drivas enligt affärsmässiga principer och avkrävas en »affärsmässig« avkastning till ägarna – allt i syfte att vara förenligt med EU-rätten. Eftersom företagen nu skulle gå med vinst var en fråga hur denna vinst skulle hanteras. SABO och Hyresgästföreningen föreslog att en begränsning av vinstöverföring till ägaren (det vill säga kommunerna) skulle införas. Förslaget från SABO och Hyresgästföreningen fick stor betydelse.

När det gemensamma förslaget presenterades i april 2009 mottogs det positivt av de flesta – inklusive Fastighetsägarna som hade lämnat in EU-anmälan. Propositionen till lagstiftning som så småningom kom från regeringen var till en stor del baserad på det gemensamma förslaget, vilket beskrivs som en »historisk överenskommelse« mellan SABO och Hyresgästföreningen (se exempelvis Pagrotsky, 2010). Enligt mina intervjuer innebar denna överenskommelse att de allmännyttiga bostadsföretagen genom SABO och hyresgästerna var överens om vad de ansåg vara den bästa utvecklingen av allmännyttan och därmed hela hyresmarknaden.

Det var en nödvändig kompromiss, inte minst med tanke på vad de ansåg vara alternativet: en avveckling av den generella allmännyttan och därmed den svenska modellen. Den nya lagstiftningen, lagen om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag ( AKBL, eller »Nya Allbolagen«) trädde i kraft den 1 januari 2011. Den generella karaktären i den svenska allmännyttan (vars företag enligt den nya lagen åter måste vara kommunägda) och principen om förhandlade bruksvärdeshyror i hyressystemet behålls. Den normerande rollen i hyresförhandlingarna avskaffades till förmån för ett system med kollektivt förhandlade hyror i allmänhet – utan någon specifik turordning.

En upptrappningsregel infördes för att skydda hyresgästerna från drastiska hyreshöjningar (Boverket, 2014). De självkostnadsbaserade principerna för allmännyttan slopades. »Affärsmässiga principer« och »marknadsmässiga avkastningskrav« (Regeringens proposition 2009/10:185, s. 1) ersatte den tidigare formuleringen att företagen skulle vara självkostnadsstyrda men drivas på »affärsmässiga grunder«. Dessutom infördes med lagstiftningen en gräns för hur stor andel av vinsten som kunde överföras från bostadsföretaget till ägaren. En gräns som emellertid blev möjlig att avvika från om intäkterna används för kommunala åtgärder som syftar till »att främja integration och social sammanhållning« (Grander och Stigendal, 2012; Boverket, 2018).

Eftersom den svenska regeringen drog tillbaka de ekonomiska fördelar som tidigare varit riktade mot allmännyttan för att skapa det som EU kallar en jämn spelplan undgick regeringen att få allmännyttan prövad av EU-kommissionen. Därmed undveks det som av anhängarna av den svenska modellen hade kallats det europeiska hotet. Vad som hade hänt om regeringen hade beslutat att pröva den självkostnadsbaserade modellen för allmännyttan kommer vi troligen inte att få veta.



Motvilligheten att pröva har emellertid ifrågasatts i juridisk forskning. Kjellström (2015) hävdar att den svenska modellen skulle ha klarat en prövning vid den europeiska domstolen och att processen mellan 2002 och 2011 är ett fall av »juridifiering« av en politisk fråga.