

REMISSYTTRANDE

Förslag till förordning om stöd för undsättning och omstrukturering av vissa kommunala bostadsföretag

Synpunkter från Sveriges Allmännyttas (tidigare SABO)

Sveriges Allmännyttas är positiv till förslaget till förordning om stöd för undsättning och omstrukturering av vissa kommunala bostadsföretag. Förslaget underlättar och tydliggör möjligheterna för kommuner på svaga bostadsmarknader att ta ett långsiktigt ansvar för bostadsförsörjningen i de fall det egna bostadsföretaget behöver stöd för att det hamnat i ekonomiska svårigheter på grund av den demografiska utvecklingen.

Flera av allmännyttiga bostadsföretagen på svaga bostadsmarknader – ungefär var tredje svensk kommun – har ekonomiska svårigheter till följd av minskande befolkning. Under några år har uthyrning till flyktingar tillfälligt lindrat situationen, men på längre sikt kommer ett bostadsöverskott att uppstå vilket slår hårt mot företagets ekonomi. Redan idag har företagen stora svårigheter att ekonomiskt klara renovering och den begränsade nyproduktion som behövs för att säkerställa välfärden för invånarna och som kommunen därför ofta ser som nödvändig för ortens fortlevnad.

Fördelen med den föreslagna förordningen är att den gör det möjligt för en kommun att lämna stöd till sitt eget bostadsföretag för undsättning eller omstrukturering, utan att själv behöva ansöka om detta hos

kommissionen. I stället kan kommunen välja att tillämpa förordningen, vilket underlättar väsentligt – såväl praktiskt, tidsmässigt som juridiskt.

I den föreslagna stödordningen anges som generella förutsättningar för stöd att bostadsföretaget omfattas av Europiska kommissionens definition av små och medelstora företag, att det bedriver sin verksamhet på en svag bostadsmarknad samt att det enligt kommissionens riktlinjer är ett företag i svårigheter. De två första villkoren framstår som självklara, medan det tredje villkoret är mer problematiskt.

Enligt kommissionens riktlinjer anses ett företag vara i svårigheter om det utan statligt ingripande är nästan säkert att företaget kommer att lägga ner sin verksamhet på kort eller medellång sikt. Enligt riktlinjerna är detta fallet bland annat om mer än hälften av det tecknade aktiekapitalet har försvunnit på grund av ackumulerade förluster och om företaget är föremål för ett kollektivt insolvensförfarande eller uppfyller kriterierna i nationell lagstiftning för att försättas i kollektiv insolvens på sina fordringsägare begäran.

De nämnda situationerna avser omständigheter som innebär att en kontrollbalansräkning ska upprättas enligt aktiebolagslagen respektive att en domstol har beslutat om konkurs eller företagsrekonstruktion. I dessa fall måste företaget vara i det närmaste konkursfärdigt för att få stöd. Risken är stor att stödet då kommer för sent.

För att verksamheten ska få rimliga förutsättningar att drivas vidare krävs att åtgärderna kan planeras och sättas in i ett tidigare skede än när företaget är konkursfärdigt. Regelverket bör därför ta fasta på riktlinjernas skrivning (punkt 20) att faran för nedläggning av verksamheten inte nödvändigtvis behöver vara på kort sikt utan även kan vara på medellång sikt. EU brukar beskriva "medellång sikt" som något flerårigt och exemplifierar med unionens fleråriga budgetram som omfattar sex år (se till exempel EUR-Lex). Stöd bör därför kunna utgå om man kan visa att det är nästan säkert att företaget utan offentligt stöd kommer att tvingas lägga ner sin verksamhet på medellång sikt. Detta bör framgå antingen i själva förordningen eller i författningskommentaren.

Undsättningsstöd och tillfälligt omstruktureringsstöd utgörs av lån eller garantier medan omstruktureringsstöd inte är närmare reglerat. I samtliga fall ska omstruktureringsplaner upprättas som företaget ska följa. Syftet är att företaget ska "komma på fötter" och därmed ha förutsättningar att kunna hantera framtida utmaningar och verka på marknadsmässiga villkor utan offentligt stöd. Bostadsföretagens ekonomiska ställning och den lokala marknadssituationen varierar dock stort mellan olika kommuner. I vissa kommuner kan stöd enligt förordningen användas till att bekosta rivning av outhyrda och olönsamma delar av bostadsbeståndet och därigenom skapa bättre förutsättningar för bostadsföretaget att möta framtiden. I andra kommuner är de långsiktiga förändringarna av demografi och arbetsmarknad så omfattande att sådana åtgärder är otillräckliga och det är svårt att se hur bostadsförvaltning på längre sikt ska kunna bedrivas på marknadsmässiga villkor.

I många fall finns på svaga och vikande marknader samtidigt ett behov av nya, moderna och tillgängliga bostäder som är centralt belägna och särskilt lämpade för äldre kommunmedlemmar. Detta är viktigt av sociala skäl och för att upprätthålla välfärden i hela landet. De aktuella stödformerna är dock inte avsedda att bidra till nyproduktion. I vissa fall kan det då bli aktuellt att tillämpa Europeiska unionens statsstödsregler om ekonomiska tjänster av allmänt intresse, vilka ger kommunerna möjlighet att stödja bostadsföretag, förutsatt att det råder ett starkt allmänt intresse av att det finns bostäder på orten och dessa inte kan tillhandahållas på normala marknadsvillkor. Sveriges Allmännyttan efterlyser ett svenskt regelverk som tydliggör hur kommunerna kan nyttja denna möjlighet.

I kommissionens riktlinjer (punkt 29) framgår att undsättningsstöd och tillfälligt omstruktureringsstöd även kan beviljas företag som inte är i svårigheter i den mening som avses i punkt 20, men som står inför akuta likviditetsbehov på grund av exceptionella och oförutsedda omständigheter. Denna möjlighet bör föras in i förordningen och tänkbara omständigheter beskrivas i författningskommentaren.

I den remitterade promemorian görs vissa bedömningar av stödordningens förenlighet med den inre marknaden. När det gäller påvisande av sociala

problem eller marknadsmisslyckande redovisas en alltför förenklad bild av situationen om ett kommunalt bostadsföretag går i konkurs:

”De demografiska förändringarna leder till att befolkningsstrukturen ändras, ofta på ett sådant sätt att befolkningen totalt sett minskar och att andelen äldre i befolkningen ökar. Detta medför att inkomsterna och sysselsättningsgraden hos kommuninvånarna minskar. När befolkningen krymper minskar också efterfrågan på bostäder. Med hänsyn till att stödet enbart ska kunna lämnas till kommunala bostadsföretag i kommuner som bedriver verksamhet på svaga bostadsmarknader, vilka kännetecknas av vikande efterfrågan på bostäder, finns det anledning att betvivla att någon privat långsiktig investerare är villig att ta över företaget eller dess bostadsbestånd. Om det kommunala bostadsföretaget skulle gå i konkurs riskerar därmed hyresgästerna att förlora sin bostad och tvingas flytta. Det marknadsmisslyckande som uppstår till följd av vikande efterfrågan kan således antas leda till sociala problem om företaget måste lämna marknaden. Genom stödordningen säkerställs alltså att de som bor i bostäder som ägs av det kommunala bostadsföretaget kan bo kvar och inte tvingas flytta till en annan ort. De sociala problem som kan antas uppkomma om företaget lämnar marknaden förhindras därmed.”

Det går inte att med säkerhet veta vad som kommer att hända om ett kommunalt bostadsaktiebolag går i konkurs, eftersom det hittills inte har skett. Att hyresgästerna skulle förlora sin bostad och tvingas flytta framstår dock inte som särskilt troligt. Husen står förvisso kvar och hyresgästerna har besittningsskydd enligt hyreslagen även om fastigheterna överläts till en ny ägare.

På en ort där det är svårt att bedriva bostadsförvaltning på marknadsmässiga villkor och det kommunala bostadsföretaget går i konkurs är det, vilket sägs i promemorian, högst osannolikt att en privat långsiktig investerare är villig att ta över företaget eller dess bostadsbestånd. Det föreligger snarare en risk att marknadsmisslyckandet leder till att kortsiktiga privata investerare förvärvar företaget eller bostäder i spekulationssyfte, med risk för eftersatt underhåll och bristfällig fastighetsskötsel med stora negativa konsekvenser för kommunen och särskilt för hyresgästerna.

I det stora flertalet fall har kommunen gått i borgen för bolagets lån. Det innebär att långgivaren kan kräva kommunen på betalning av räntor och amorteringar om bolaget inte kan betala. Varje kommun kommer därför – om man ser att bostadsbolaget är på väg in i verkliga svårigheter – att göra vad man kan för att minimera de skadeverkningar som en företagskonkurs kan ha på kommunens ekonomi. Det kan till exempel handla om ett övertagande av fastigheterna för att driva verksamheten i förvaltningsform. En kommunal förvaltning får visserligen gå med förlust, men i regel har kommunerna på vikande marknader ytterst begränsade resurser och ett relativt högt skattetryck så kostnaderna för fastighetsförvaltningen kommer att behöva dras ner så långt det bara går. En kommun som bedriver bostadsuthyrning i förvaltningsform kommer också att behöva ta hänsyn till konkurrenslagens bestämmelser om offentlig säljverksamhet. Detta kan sammantaget leda till att kommunen på sikt vill sälja verksamheten och då är problemet återigen att intresset bland långsiktiga fastighetsägare att köpa i de flesta fall är ytterst begränsat.

Sammantaget talar detta för att det bästa är om det i regelverket tydliggörs att kommunen har möjlighet att på grundval av en långsiktig omstruktureringsplan ge stöd så snart det är nästan säkert att företaget utan offentligt stöd kommer att tvingas lägga ner sin verksamhet på medellång sikt.

Dessutom behövs ett svenskt regelverk som tydliggör hur kommunerna kan tillämpa statsstödsreglerna om ekonomiska tjänster av allmänt intresse, när viktiga bostadsförsörjningsåtgärder inte kan genomföras på vanliga marknadsmässiga villkor.

Sveriges Allmännyttta förutsätter vidare att Upphandlingsmyndighetens viktiga uppdrag att ge vägledning till kommuner och regioner om Europeiska unionens statsstödsregler för att öka kunskapen om reglerna och underlätta rättssäkra beslut på lokal och regional nivå, även kommer att innefatta den föreslagna förordningen om stöd för undsättning och omstrukturering av vissa bostadsföretag. Statsstödsreglerna och de undantag som finns från dessa utgör ett komplicerat och svåröverskådligt regelverk. Det är viktigt att staten underlättar för olika lokala aktörer att undvika misstag som i värsta fall kan bli kostsamma och tillhandahåller kunskap så att inte

osäkerhet leder till att man avstår från att använda de möjligheter som finns.

Stockholm den 6 september 2019

Anders Nordstrand
VD