

Ert datum:
2019-07-01

Datum:
2019-10-08

Er ref:
Fi2019/01129/BB

Diarienummer:
UHM-2019-0183

Finansdepartementet
Fi.remissvar@regeringskansliet.se
Kopia till tove.carlen@regeringskansliet.se

Remiss av promemoria med förslag till förordning om stöd för undsättning och omstrukturering av vissa kommunala bostadsföretag

Upphandlingsmyndigheten ger stöd om hur upphandling kan bidra till sunda offentliga affärer för en hållbar framtid. Upphandlingsmyndigheten har även till uppdrag att ge vägledning till kommuner och landsting om tillämpningen av Europeiska Unionens statsstödsregler.

Bakgrund

Den remitterade promemorian innehåller förslag till en förordning om stöd för undsättning och omstrukturering av vissa kommunala bostadsföretag. Förslaget till förordning är utformat med ledning av kommissionens riktlinjer för statligt stöd till undsättning och omstrukturering av icke-finansiella företag i svårigheter (2014/C149/01) (omstruktureringsriktlinjerna) och ska anmälas till EU-kommissionen (kommissionen) för godkännande innan den får tillämpas. Enligt promemorian reglerar förslaget förutsättningarna för en kommun att få ge stöd för undsättning, tillfällig omstrukturering och omstrukturering av ett kommunalt bostadsföretag i svårigheter som verkar på en svag bostadsmarknad. Om kommunen uppfyller dessa förutsättningar och samtidigt saknar ekonomiska förutsättningar att själva finansiera stödet har kommunen möjlighet att söka statsbidrag i enlighet med förordning (2018:111) om statsbidrag till kommuner med svag bostadsmarknad.

Ert datum:
2019-07-01

Datum:
2019-10-08

Er ref:
Fi2019/01129/BB

Diarienummer:
UHM-2019-0183

Sammanfattning

Upphandlingsmyndigheten välkomnar ett statligt regelverk för att underlätta för kommuner med kommunala bostadsföretag i svårigheter som verkar på en svag bostadsmarknad. Upphandlingsmyndigheten anser dock att vissa av de problem som beskrivs i promemorian och som rör bostadsbehov på svaga bostadsmarknader inte kan hanteras genom det stöd som föreslås till följd av de begränsningar som gäller för denna typ av statsstöd.

För att möjliggöra en modernisering av bostadsbeståndet på svaga bostadsmarknader föreslår Upphandlingsmyndigheten att förordning (2018:111) om statsbidrag till kommuner med svag bostadsmarknad kompletteras med en möjlighet att söka statlig finansiering för statsstöd i form av investeringsstöd enligt artikel 56 i Europeiska kommissionens förordning (EU) nr 651/2014, av den 17 juni 2014, genom vilken vissa kategorier av stöd förklaras förenliga med den inre marknaden enligt artiklarna 107 och 108 i fördraget.

Upphandlingsmyndigheten ser också ett behov av vissa förtydliganden och kompletteringar av det remitterade underlaget för att det ska vara möjligt för kommunen att lämna lagligt stöd till bostadsföretag i svårigheter på svaga bostadsmarknader.

Upphandlingsmyndigheten instämmer i problembeskrivningen i promemorian när det gäller svårigheter att bedriva en långsiktig affärsmässig bostadsverksamhet på vikande marknader. Därför föreslår vi att kommunernas möjligheter till statlig medfinansiering utvidgas i förordning (2018:111) om statsbidrag till kommuner med svag bostadsmarknad genom att kommunerna också bör kunna få bidrag vid investeringsstöd. Det skulle innebära att kommunerna har tre olika typer av statsstödsrättsliga verktyg (tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, undsättnings- och omstruktureringsstöd samt investeringsstöd) för att hantera problem som kan uppstå på svaga bostadsmarknader som inte kan tillgodoses av det kommunala bostadsföretaget utan statsstöd.

Förordningens rättsverkan

Upphandlingsmyndigheten välkomnar ett statligt regelverk för att underlätta för kommuner med kommunala bostadsföretag i svårigheter som verkar på en svag bostadsmarknad.

Förbudet att ge olagligt statligt stöd följer av artikel 108.3 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt och anges även i lag (2013:388) om tillämpning av Europeiska unionens statsstödsregler. Den remitterade förordningen utesluter inte att kommuner själva via regeringen anmäler planer på andra omstruktureringsstöd till kommissionen för godkännande. Den föreslagna förordningen reglerar alltså inte på något uttömmande sätt möjligheterna att ge stöd till kommunala bostadsföretag på svaga bostadsmarknader. Av 8 kap. 2 § 2 p. regeringsformen följer att föreskrifter om

Ert datum:
2019-07-01

Datum:
2019-10-08

Er ref:
Fi2019/01129/BB

Diarienummer:
UHM-2019-0183

kommunernas befogenheter i övrigt och deras åligganden meddelas genom lag. Den föreslagna förordningen påverkar alltså inte kommunernas befogenheter eller åligganden. Förslaget till förordning kan däremot, om den godkänns av kommissionen, utgöra ett undantag från förbudet mot statligt stöd som kan ge vissa kommuner en möjlighet att lämna lagligt statsstöd för att omstrukturera ett kommunalt bostadsföretag i svårigheter utan ett separat anmälningsförfarande. En sådan möjlighet kan få stor betydelse för en kommun om det uppstår ett behov av denna typ av stöd.

Utöver detta förtydligande kring förordningens rättsverkan har Upphandlingsmyndigheten inga synpunkter på stödordningens form.

Är förslagen ändamålsenliga utifrån det problem som beskrivs i promemorian?

Upphandlingsmyndigheten instämmer i problembeskrivningen i promemorian och konstaterar att det kan vara svårt att i alla fall bedriva en långsiktig affärsmässig bostadsverksamhet på vikande marknader. Upphandlingsmyndigheten bedömer att det är svårt att se att det föreslagna regelverket kan tillämpas i någon större utsträckning mot bakgrund av de EU-rättsliga villkoren som kommissionen beskriver i omstruktureringsriktlinjerna och det snäva EU-rättsliga begreppet företag i svårigheter.

Upphandlingsmyndigheten ser utmaningar för de kommuner som har ett kommunalt bostadsföretag i svårigheter och som ska använda den föreslagna förordningen. Av promemorian framgår nämligen att stöd får lämnas enligt en omstruktureringsplan. Enligt omstruktureringsriktlinjerna ska omstruktureringsplanen på ett trovärdigt sätt visa att företaget efter omstruktureringsåtgärderna kommer att vara lönsamt och inte i behov av ytterligare statsstöd. Detta kan vara svårt på marknader där det inte finns förutsättningar för privata bostadsföretag att få långsiktig lönsamhet. Det finns således en motsättning mellan möjligheten att nå en lönsamhetsnivå som skulle ha varit attraktiv för ett privat företag, vilket är en förutsättning för att få lämna statsstöd för en omstrukturering och beskrivningen av svaga bostadsmarknader som marknader där det inte går att få långsiktig lönsamhet. Upphandlingsmyndigheten kan dock inte utesluta att det kan finnas fall där förordningen kan vara möjlig att tillämpa och välkomnar därför förslaget.

Upphandlingsmyndigheten anser att de flesta kommunala bostadsföretag på svaga bostadsmarknader inte är företag i svårigheter, men att dessa i vissa fall ändå kan ha problem att motivera investeringar i bostadsbeståndet på affärsmässig grund.

För kommunala bostadsföretag på svaga bostadsmarknader som inte är i svårigheter kvarstår bara ett alternativ till omstruktureringsstöd om de vill få del av statsbidrag till kommunala bostadsföretag på svaga bostadsmarknader från Boverket, det är stöd i form av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Upphandlingsmyndigheten välkomnar därför att promemorian beskriver hur denna förordning förhåller sig till

Ert datum:
2019-07-01

Datum:
2019-10-08

Er ref:
Fi2019/01129/BB

Diarienummer:
UHM-2019-0183

möjligheterna att lämna stöd enligt statsstödsreglerna om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Upphandlingsmyndigheten konstaterar dock att statsstödsreglerna om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse är allt annat än klara och enkla för en kommun att tillämpa på ett rättssäkert sätt.

Upphandlingsmyndigheten instämmer vidare i promemorians beskrivning av att det kan finnas skäl att modernisera bostadsbeståndet i kommuner med svaga bostadsmarknader. Upphandlingsmyndigheten bedömer dock att förutsättningarna för sådan modernisering som en del av undsättnings- och omstruktureringsstöd är begränsade.

Upphandlingsmyndigheten anser att behovet av att modernisera bostadsbestånd hanteras bättre genom stöd till definierade tjänster av allmänt ekonomiskt intresse eller investeringsstöd.

Det kan vara svårt för enskilda kommuner att tillämpa statsstödsreglerna för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Regeringen bör därför överväga att ändra förordning (2018:111) om statsbidrag till kommuner med svag bostadsmarknad så att dessa kommuner även kan få statlig medfinansiering om de utformar beslutet om stöd enligt artikel 56 i Europeiska kommissionens förordning (EU) nr 651/2014, av den 17 juni 2014, genom vilken vissa kategorier av stöd förklaras förenliga med den inre marknaden enligt artiklarna 107 och 108 i fördraget (allmänna gruppundantagsförordningen). På så sätt skulle en kommun också ha möjlighet att utforma investeringsstöd enligt villkoren i kapitel I och II samt artikel 56 i den allmänna gruppundantagsförordningen och ansöka om det statsbidrag som Boverket får lämna till kommuner med svag bostadsmarknad. Det skulle möjliggöra statlig medfinansiering även med denna statsstödsrättsliga bestämmelse som grund och därmed också möjliggöra en sådan modernisering av bostadsbeståndet som kan vara önskvärd i vissa fall.

Enligt artikel 56 i den allmänna gruppundantagsförordningen finns möjlighet att ge investeringsstöd till lokal infrastruktur. Stöd i enlighet med villkoren i den allmänna gruppundantagsförordningen kan lämnas utan att kommissionen först måste godkänna stödet. För varje stödkategori som förekommer i den allmänna gruppundantagsförordningen finns det regler som anger när stödet får ges, hur det ska utformas och hur mycket stöd som får lämnas i det enskilda fallet samt vilka administrativa åtgärder som är nödvändiga för att stöd ska få ges. Dessa villkor ska följas upp och det finns även krav på dokumentation. En kommun som vill tillämpa den allmänna gruppundantagsförordningen har möjlighet till det. Kommunen måste då kontakta regeringen via Näringsdepartementet, enheten för marknad och konkurrens, i god tid innan åtgärden utförs. Därmed kan även kommunernas möjligheter att på egen hand lämna statsstöd enligt den allmänna gruppundantagsförordningen vara ett alternativ i de berörda kommunernas beslutsunderlag, om verksamheten inte kan säkerställa bostadsbehoven på orten utan statligt stöd.

Ert datum:
2019-07-01

Datum:
2019-10-08

Er ref:
Fi2019/01129/BB

Diarienummer:
UHM-2019-0183

Om samtliga dessa tre alternativ (tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, undsättnings- och omstruktureringsstöd samt artikel 56 i allmänna gruppundantagsförordningen) fanns tillgängliga i förordning (2018:111) om statsbidrag till kommuner med svag bostadsmarknad, skulle det ge dessa kommuner tre olika typer av statsstödsrättsliga verktyg för att hantera problem som kan uppstå på svaga bostadsmarknader som inte kan tillgodoses av det kommunala bostadsföretaget utan statsstöd. Det skulle då innebära socialt motiverade stöd för vissa grupper, exempelvis äldres behov av tillgängliga lägenheter, investeringsstöd för att möjliggöra nybyggnation eller modernisering, respektive undsättnings- och omstruktureringsstöd för kommunala bostadsföretag i svårigheter enligt det nu remitterade förslaget.

Synpunkter på specifika delar i det remitterade underlaget

Gränsen mellan de olika statsstödsrättsliga grunderna för att lämna stöd sätts genom begreppet *företag i svårigheter*. Som promemorian konstaterar är begreppet företag i svårigheter ett EU-rättsligt begrepp. Att ta ställning till om ett företag är i svårigheter i statsstödsrättslig mening är svårt och har konsekvenser för mer än tillämpningen av den föreslagna förordningen. Dels finns det kopplingar till svenska obeståndsregler. Dels får företag i svårigheter inte motta andra typer av statsstöd än statsstöd enligt omstruktureringsriktlinjerna. Exempelvis kan stöd i form av lägre skattenivåer och liknande stöd få direkt betydelse för de företag som kan omfattas av dessa stöd. Upphandlingsmyndigheten föreslår att promemorians beskrivning i avsnitt 5.2.2 Allmänt om den anmälda stödordningen av när ett företag är i svårigheter i statsstödsrättslig mening utvecklas och kompletteras så att det tydligare framgår att stöd till sådana företag endast får avse åtgärder som identifierats i en trovärdig omstruktureringsplan som överbryggat tidigare strukturella problem i bolaget (exempelvis att avvecklar olönsamma bostadsbestånd). Företag i svårigheter får alltså inte ges andra typer av statsstöd eftersom sådant stöd då i första hand skulle användas till att hantera bolagets ekonomiska svårigheter.

När det gäller omfattningen av förordningen, så nämns det i promemorian i avsnitt 5.2.2. Allmänt om den anmälda stödordningen, att med *kommunala bostadsföretag* avses enligt stödordningen företag i vilket en eller flera kommuner direkt eller indirekt har ett bestämmande inflytande, som huvudsakligen förvaltar fastigheter i vilka bostadslägenheter upplåts med hyresrätt och som inte bedrivs i förvaltningsform. Upphandlingsmyndigheten noterar att stiftelser inte omfattas av detta begrepp i förordningen. Eftersom behovet av omstruktureringsåtgärder även kan uppstå i verksamhet som bedrivs som stiftelser föreslår Upphandlingsmyndigheten att undsättnings- och omstruktureringsstöd även ska kunna lämnas till stiftelser som utgör företag i svårigheter.

I avsnitt 5.2.3. Bedömningen av stödordningens förenlighet med den inre marknaden och underrubrik Omstruktureringsplan och återställande av långsiktig lönsamhet bör det tydliggöras vad som innefattar "...åtgärder som typiskt sett består av rivning av en del av bostadsbeståndet, medan andra delar *moderniserar* för att bättre svara mot de

Ert datum:
2019-07-01

Datum:
2019-10-08

Er ref:
Fi2019/01129/BB

Diarienummer:
UHM-2019-0183

boendes behov.” Det finns risk för att det uppfattas som omstruktureringsriktlinjerna kan användas till att modernisera bostadsbeståndet. Det bör därför förtydligas vad som avses med skrivningen i förslaget, se p. 45 och p. 113 i omstruktureringsriktlinjerna. För investeringsbehov bör andra statsstödsregler tillämpas, se de övergripande synpunkterna ovan.

Omstruktureringsplanen som ska tas fram ska enligt omstruktureringsriktlinjerna innehålla uppgifter om de åtgärder som företaget ska vidta för att återställa sin lönsamhet utan ytterligare statligt stöd. Vidare anges i p. 1 att omstruktureringsplanen ska innehålla de uppgifter som finns i bilaga II till omstruktureringsriktlinjerna. Det är fråga om uppgifter om företaget, marknaden, syftet med stödet, affärsplan osv. För att uppfylla de villkor som ställs för att omstruktureringsriktlinjerna ska vara tillämpliga, finns det till exempel krav på *eget bidrag* från ägarna. Av promemorian i avsnitt 4. Allmänt om förslaget framgår att detta krav inte kan uppfyllas eftersom företaget ägs av kommunen. Ägartillskott från kommunen betraktas inte som ett eget bidrag. Krav på eget bidrag ställs dock även beträffande omstruktureringsstöd som avser offentligt ägda verksamheter. När det gäller stödets proportionalitet anser Upphandlingsmyndigheten därför att saknas information om hur det egna bidraget ska beräknas och utformas (se p. 63 och p. 111 i omstruktureringsriktlinjerna samt 7.1–7.3 i anmälningsformuläret som en bilaga till kommissionens förordning (EG) NR 794/2004 av den 21 april 2004 om genomförande av rådets förordning (EU) 2015/1589 om tillämpningsföreskrifter för artikel 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt). Upphandlingsmyndigheten tolkar omstruktureringsriktlinjerna som att kommissionen vid sin prövning kommer att kräva att proportionaliteten säkerställs genom krav på eget bidrag. Eget bidrag kan säkerställas genom att en privat delägare släpps in i verksamheten, den kommunala bostadsverksamheten tar upp lån från en privatägd eller marknadsmässigt driven offentligägd bank eller från en annan finansiär. Ett tredje alternativ skulle exempelvis kunna vara en åtgärd som innebär försäljning av tillgångar, vilket däremot kan vara svårt på en svag bostadsmarknad. Syftet med kravet på eget bidrag är att en aktör som är oberoende från kommunen utifrån omstruktureringsplanen gör en opartisk bedömning utifrån eget risktagande av om det är realistiskt att förvänta sig att den omstrukturerade verksamheten utan offentliga garantier har återbetalningsförmåga efter att omstruktureringen genomförts.

Av promemorian framgår också, när det gäller frågan om proportionalitet under avsnitt 5.2.3. Bedömning av stödordningens förenlighet med den inre marknaden, att omstruktureringsstödet kommer att begränsas till ett minimum eftersom företaget normalt sett är skyldigt att upphandla de åtgärder som ska genomföras. Upphandlingsmyndigheten vill poängtera att stödets storlek främst beror på vilken åtgärd/vilka åtgärder som omfattas av omstruktureringsplanen, inte på att åtgärden därefter upphandlas. En upphandling kan sänka kostnaderna för omstruktureringsåtgärderna och ett annonserat upphandlingsförfarande kan utesluta att stödet även går till det företag som får i uppdrag att exempelvis riva en viss fastighet. Kraven på proportionalitet i omstruktureringsriktlinjerna kommer därför

Ert datum:
2019-07-01

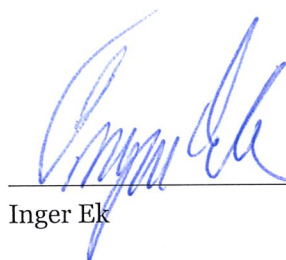
Datum:
2019-10-08

Er ref:
Fi2019/01129/BB

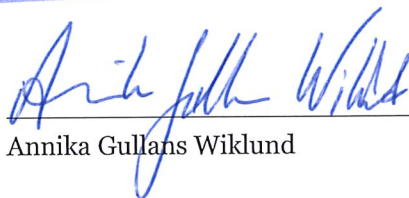
Diarienummer:
UHM-2019-0183

främst till uttryck genom krav på omstruktureringsplanens trovärdighet vilket då bör säkerställas genom oberoende aktörers riskbedömningar.

Generaldirektören Inger Ek har beslutat i detta ärende. Statsstödsspecialist Annika Gullans Wiklund har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också chefsjurist Anders Asplund och jurist/statsstödsexpert Magnus Lindbäck deltagit.



Inger Ek



Annika Gullans Wiklund

