

Lite om allmännyttan och EU

Självkostnad som hot mot marknadsekonomi

De kommunala bostadsbolagen omfattades fram till 2010 av kommunallagens (1991:900, 2 kap. 7 § och 8 kap. 3 c §) beskrivning av självkostnadsprincipen:

- *”Kommuner och landsting får driva näringsverksamhet, om den drivs utan vinstsyfte och går ut på att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar eller tjänster åt medlemmarna i kommunen eller landstinget”.*
- *”Kommuner och landsting får inte ta ut högre avgifter än som svarar mot kostnaderna för de tjänster eller nyttigheter som kommunen eller landstinget tillhandahåller (självkostnaden)”.*

I den tidigare lagen om allmännyttiga bostadsföretag (2002:102, Allbolagen) konstaterades explicit att ett allmännyttigt bostadsföretag skulle bedriva all sin verksamhet utan vinstsyfte. Trots att ett företag lämnar skälig utdelning på kontant tillskjutet kapital eller medlemsinsatser, skulle företaget anses drivet utan vinstsyfte. Med utdelning avsågs utbetalning till ägaren av vinstmedel. Utdelningen fick högst motsvara den genomsnittliga statslåneräntan under föregående räkenskapsår med ett tillägg av en procent räknat på den del av aktiekapitalet eller inbetalda medlemsinsatser som ägaren skjutit till kontant.

Till saken hör att självkostnadsprincipen hade stor betydelse för de förhandlade hyresnivåerna. Enligt den tidigare gällande hyreslagen (55 § hyreslagen) skulle, vid prövning av hyrans skälighet, främst beaktas hyran för lägenheter som ägs och förvaltas av kommunala bostadsföretag. De kommunala bostadsföretagen var alltså i praktiken hyresnormerande.

Men i juni 2010 beslutades riksdagen på den borgerliga regeringens förslag att självkostnadsprincipen ovan skulle ersättas med följande lagtext:

- *”Ett allmännyttigt kommunalt bostadsaktiebolag ska bedriva verksamheten enligt affärsmässiga principer trots 2 kap. 7 § och 8 kap. 3 c § kommunallagen (1991:900)”.*

Motiveringen (prop 2009/10:185, s 25) från regeringen Reinfeldt till att ta bort självkostnadsregeln var främst två. Nämligen att ett borttagande skulle öka lönsamheten för andra privata bostadsföretag att etablera sig genom att hyresnivåerna skulle stiga i de allmännyttiga bostadsbolagen. Samt att ”det gjorts gällande” att dagens regelverk för de allmännyttiga och kommunala bostadsföretagen är oförenligt med EU-rättens regler om statsstöd för företag som har kommuner som ägare.

Regeringen hänvisar till att regeln om utdelningsbegränsning i allbolagen fungerar som en indirekt självkostnadsprincip. Regeln medför att lägre avkastningskrav kan ställas på allmännyttiga bostadsföretag än bostadsföretag som inte är allmännyttiga: *”Sådant avstående från marknadsmässig avkastning skulle kunna innebära att de aktuella företagen får en ekonomisk fördel i förhållande till andra bostadsföretag. Eftersom det stora flertalet allmännyttiga bostadsföretag ägs av kommuner skulle det kunna innebära en form av statsstöd”.*

Ordet ”statsstöd” är viktigt eftersom det associerar till regler som berör EU-rätten. Man kan också notera de vaga formuleringarna ”det gjorts gällande” och ”det skulle kunna innebära” som grund för att det tidigare systemet stred mot EU-rätten. Som vi ska visa i det följande var det motiverat med vaga formuleringar eftersom självkostnadsprincipen inte alls stred mot EU:s regler.

EU:s statsstöd

EU:s generella förbud mot statsstöd bygger på att det skulle underminera den fria konkurrensen på EU:s inre marknad. Det finns kriterier för att olagligt statsstöd ska föreligga, bl.a att det är offentligt

och att det kan komma att snedvrider konkurrensen och påverkar handeln mellan länder. Dock är ett selektivt statsstöd inte alla gånger i strid mot EU-reglerna.

Så fick t.ex Italien i EU-domstolen (2008) rätt att ge skattefrihet åt arbetskooperativ inom fiskeri- och jordbrukssektorn. Motiveringen till detta beslut var: *"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 verka på riktigt samma marknad. Med ett liknande resonemang skulle det inte vara något problem att jämföra allmännyttan med de italienska kooperativen. och därmed faller allt tal om statsstöd.

Stort utrymme för nationell tolkning inom EU-rätten

2004 publicerade EU-kommissionen en vitbok där man konstaterade:

"Medlemsstaterna har i princip stor frihet att beslut hur tjänster av allmänt intresse skall organiseras. I avsaknad av harmoniserade gemenskapsbestämmelser är de berörda offentliga myndigheterna i medlemsstaterna i princip fria att beslut om de själva skall tillhandhålla en tjänst av allmänt intresse eller om de skall överlåta detta på någon annan (offentlig eller privat) organisation". Och vidare: *"Men det är fortfarande den enskilda medlemsstaten som avgör om den vill använda sig av ett marknadsbaserat system eller erbjuda tjänster via en skattefinansierad offentlig sektor".*

Frågan vad som är "av allmänt intresse" är central eftersom sådana ger (enl artikel 106 Lissabonfördraget) undantag från det generella statsstödsförbudet i artikel 107. I en dom från 2008 skriver EU-domstolen: *"Medlemsstaterna har ett omfattande utrymme för skönsmässiga bedömningar när det gäller att bestämma vad de anser vara tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Dessa befogenheter bekräftas av att gemenskapen inte har getts någon särskild behörighet och av att det i gemenskapsrätten saknas en precis och fullständig definition av begreppet tjänst av allmänt ekonomiskt intresse".*

Undantag från statsstödsförbudet i artikel 107 har konkretiserats i de s.k Altmark-kriterierna där fyra krav ska vara uppfyllda :

1. Ett företag ska ha ålagts att tillhandahålla vissa allmänna tjänster.
2. Ersättningen ska vara fastlagd i förväg på ett objektivet sätt.
3. Ersättningen får inte överstiga kostnaderna.
4. Ersättningen ska motsvara vad som krävs av ett genomsnittligt och välskött företag.

Det krävs ingen större fantasi för att se att de tidigare på självkostnader baserade allmännyttiga bostadsföretagen uppfyller dessa undantag från förbudet mot statsstöd. Och därmed faller all hänvisning till EU-rätten som motiv för att marknadsanpassa allmännyttan. De privata fastighetsägarna i Sverige har dock blivit tillgodosedda med råge genom de högre hyresnivåer som borttagandet av självkostnadsprincipen medförde.

Det är viktigt att framhålla att bostaden inte är vilken nytta som helst

Enligt 1 kap. 2 § andra stycket regeringsformen åligger det allmänna att särskilt trygga rätten till bl.a. bostad.