

Finansdepartementet  
fi.remissvar@regeringskansliet.se

## **Betänkandet Sänk tröskeln till en god bostad (SOU 2022:14)**

Fi2022/01157

### **Sammanfattning**

Konkurrensverket avstyrker utredningens förslag att lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU) ändras i syfte att de allmänna bostadsbolagen inte ska behöva tillämpa LOU. Konkurrensverket anser för det första att ändringen inte skulle leda till att de kommunala bostadsföretagen skulle kunna undgå att tillämpa LOU. För det andra anser Konkurrensverket att kommunala bostadsföretag omfattas av upphandlingsdirektivens tillämpningsområde, oavsett utformningen av LOU. Konkurrensverket anser inte heller att några justeringar behöver göras av upphandlingslagstiftningen för att nå effektivitet i upphandling av bostadshus. Upphandlingslagstiftningen säkerställer god konkurrens för det offentliga och minskar riskerna för förekomst av korruption. Utredningens förslag är således varken tillräckligt underbyggt eller rättsligt genomförbart.

### **Utgångspunkter**

Konkurrensverket har i uppdrag att verka för en effektiv konkurrens i privat och offentlig verksamhet samt en effektiv offentlig upphandling till nytta för det allmänna.

Betänkandet har inte remitterats till verket. Eftersom det innefattar förslag om upphandlingslagstiftningens utformning lämnas oaktat det följande yttrande. Det avgränsas till sådana aspekter som följer av Konkurrensverkets ansvarsområden.

#### **11.4.1 En konkurrenskraftigare allmännytta**

Utredningen har haft i uppdrag att analysera och överväga åtgärder som dels tydliggör uppgiftsfördelningen inom bostadspolitiken, dels bidrar till att ett antal bostadspolitiska verktyg är effektiva och ändamålsenliga. Det övergripande syftet med utredningen ska vara att skapa förutsättningar för en socialt hållbar bostadsförsörjning. Med detta avses enligt direktivet att utifrån en gemensam problembeskrivning använda bostadspolitiska verktyg på ett sätt som ger hushåll möjlighet att kunna skaffa en bostad som svarar mot deras behov samtidigt som



boendesegregationen motverkas och förutsättningarna för jämlika uppväxt- och levnadsvillkor förbättras. Konkurrensverket konstaterar att det inte ingick i utredningens direktiv att utreda förutsättningarna för tillämpningen av upphandlingslagstiftningen. Konkurrensverket vill också påpeka att upphandlingslagstiftningen inte är ett bostadspolitiskt verktyg.

Kommunala allmännyttiga bostadsbolag omfattas av upphandlingsdirektiven. Utredningen anser att de kommunala bostadsbolagen, genom att den svenska lagen använder ett annat språkbruk än upphandlingsdirektiven, tvingas att tillämpa LOU i sina upphandlingar trots att detta inte skulle behövas. Konkurrensverket instämmer inte i den tolkningen av upphandlingsdirektiven utan anser tvärtom att dessa bolag tydligt omfattas av direktivens tillämpningsområde.

Utredningen menar vidare att den svenska tillämpningen av vilka som ska anses vara offentligt styrda organ inte sker i enlighet med EU-praxis. För att säkerställa att den nationella tillämpningen överensstämmer med unionsrätten föreslår utredningen därför att 1 kap. 18 § och 22 § LOU formuleras motsvarande som i upphandlingsdirektivet<sup>1</sup>, och menar att detta skulle innebära att de kommunala allmännyttiga bostadsbolagen i huvudsak inte ska behöva tillämpa LOU.

Konkurrensverket delar inte utredningens bedömning att en sådan ändring skulle förändra något i svensk rättstillämpning, eftersom den svenska lagtexten alltid ska tolkas direktivkonformt. I praktiken innebär det att den svenska lagstiftningen, vid eventuella oklarheter rörande dess omfång, vid en rättslig bedömning skulle omfatta samma organ som i dag. En ändring såsom den föreslagna skulle därmed vara meningslös.

#### Behovet är inte av industriell eller kommersiell karaktär

Utredningen framhåller att de allmännyttiga bostadsbolagen tillgodoser ett behov i det allmännas intresse. Utredningen menar dock att behovet är av industriell eller kommersiell karaktär. Konkurrensverket delar inte utredningens bedömning bland annat av följande skäl.

Kommunerna har i uppdrag enligt lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar (bostadsförsörjningslagen) att säkra försörjningen av bostäder för dess invånare och planera för att tillgången ska möta den förväntade befolkningsutvecklingen. De kommunala allmännyttiga bolagen är ett verktyg för kommunerna att leva upp till sina skyldigheter i förhållande till bostadsförsörjningen. Riksdagen har även beslutat, genom ändring i bostadsförsörjningslagen som träder i kraft den 1 oktober 2022, att kommuner utöver befintliga

---

<sup>1</sup> Artikel 2.4 Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG.



analyser för kommunens bostadsförsörjning även ska inkludera analys av den efterfrågan på bostäder som finns i olika grupper av kommuninvånarna och hur väl den tillgodoses.<sup>2</sup>

Utredningen grundar sina resonemang på att de kommunala allmännyttiga bostadsbolagen drivs i vinstsyfte. Kommunala bostadsbolag omfattas av lagen (2010:879) om allmännyttiga bostadsbolag. Enligt förarbetena syftar lagen till att tillse att de allmännyttiga kommunala aktiebolagen inte ska verka på hyres- och bostadsmarknaderna på ett konkurrenssnedvridande sätt. Lagen föreskriver att verksamheten ska bedrivas enligt affärsmässiga principer.<sup>3</sup> I förarbetena görs en distinktion mellan att driva ett bolags verksamhet enligt affärsmässiga principer och att driva det på affärsmässig grund. Distinktionen motiveras bl.a. av att allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag åläggs begränsningar vad avser värdeöverföringar från bolaget.<sup>4</sup> Syftet med begränsningsregeln är att hålla nere avkastningskraven. Detta innebär att avkastningskraven inte kan vara marknads-mässiga. Ett allmännyttigt bostadsbolag utan ett långsiktigt lönsamhetsperspektiv i verksamheten skulle innebära att bolagens ekonomi försämras över tid och därmed också möjligheterna att ta samhällsansvar. Konkurrensverket delar därför inte utredningens bedömning att allmännyttiga bostadsbolag kan likställas med vinstmaximerande privata bostadsbolag.

Upphandlingslagstiftningens syfte är i första hand att säkerställa att upphandlande myndigheter och offentligt styrda organ likabehandlar leverantörer utan några ovidkommande hänsyn. En viktig aspekt är även att lagen är en gott skydd mot korruption. Att likställa dessa kommunala bolag med privata bolag är därför inte rättvisande. De allmännyttiga bostadsbolagens huvudsakliga syfte är att långsiktigt tillgodose kommunens behov av bostäder. De kan därför inte endast ta rena ekonomiska hänsyn därmed kan behovet som de tillgodoser inte anses vara av industriell eller kommersiell karaktär.

#### LOU hindrar inte en god affär

Konkurrensverket anser att utredningens slutsatser avseende LOU och effekterna av dess tillämpning inte kan dras på det material som har presenterats.

Såvitt framgår av utredningen har inte någon oberoende bedömning gjorts vad gäller allmännyttans byggkostnader utan påståendet grundar sig i huvudsak på en två år gammal konsultrapport från branschföreningen Sveriges allmännytta. Rapporten baseras på prisstatistik och i den dras slutsatsen att fördyringen är en konsekvens av LOU. Även de hänvisningar utredningen gör till betänkandet Bygg och bo till lägre kostnad (SOU 2020:75), i syfte att styrka påståendet att det är en företagsekonomisk nackdel för allmännyttiga bostadsbolag att tillämpa

---

<sup>2</sup> Prop. 2021/22:95.

<sup>3</sup> Prop. 2009/10:185 s. 49.

<sup>4</sup> 3–6 §§ lagen (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag.

LOU, grundar sig på samarbetet mellan Sveriges Allmännyttta och konsultbolaget. Enligt Konkurrensverkets mening saknas sammanfattningsvis i betänkandet tillräcklig grund för den slutsats som dras och det förslag som lämnas.

Konkurrensverket har nyligen sammanställt och redovisat uppgifter om byggmaterialindustrin inom ramen för ett regeringsuppdrag<sup>5</sup>. Verket har inte noterat tecken på att LOU skulle öka byggkostnaderna. Snarare visar uppgifter från Statistiska Centralbyrån att byggkostnaderna är likartade för såväl allmännyttiga bostadsbolag som för privata bostadsbolag. De olika byggherrarna omfattas av delvis olika krav, vilket sannolikt ger både för- och nackdelar för kostnaderna i verksamheten. Konkurrensverket har däremot funnit att val av upphandlingsform och sättet som byggmaterial specificeras i upphandlingsdokumenten kan vara kostnadsdrivande. Utformning av upphandlingsdokument utgör grunden för vilken konkurrens som kan förväntas mellan såväl utförare av uppdraget som mellan vilka ingående lösningar som kan föreslås när nya bostäder ska uppföras.

Konkurrensverket vill understryka att upphandlingslagstiftningen inte ställer upp några hinder för vilka verktyg, standarder, mallar, krav och ersättnings- och utvärderingsmodeller som tillämpas. Upphandlingslagstiftningen är en förfarandelagstiftning som ska garantera objektivitet. En väl utformad upphandling, med lämpligt förfarande och med en god analys av upphandlingsföremålet, ger samma förutsättningar som privata upphandlingar. Regelverket skapar en ram för konkurrensutsättning och rättvis konkurrens. Denna ram ger förutsättningar för effektiva offentliga inköp, skyddar mot korrupktion och ger utrymme till krav som syftar till att uppfylla samhällseliga mål såsom skyddet av miljön, högre resurs- och energieffektivitet, kampen mot klimatförändringar, främjande av innovation, sysselsättning och social integration.

---

Detta yttrande har beslutats av generaldirektören. Föredragande har varit rådet Ann Fryksdahl.

Yttrandet undertecknas inte egenhändigt och saknar därför namnunderskrifter.

Rikard Jermsten

Ann Fryksdahl

---

<sup>5</sup> Konkurrensverkets rapport 2021:4, Konkurrensen i byggmaterialindustrin.