

Marthe Indset

# EU og nasjonal boligpolitikk



**NIBR**  
Norsk institutt for  
by- og regionforskning

NOTAT 2010:112

Tittel: **EU og nasjonal boligpolitikk**

Forfatter: Marthe Indset

NIBR-notat: 2010:112

ISSN: 0801-1702  
ISBN: 978-82-7071-869-6

Prosjektnummer: O-2758  
Prosjektnavn: EU og nasjonal boligpolitikk

Prosjektleder: Marthe Indset

Referat: En kartlegging av EUs politikk som berører nasjonal boligpolitikk

Sammendrag: Norsk

Dato: Desember 2010

Antall sider: 33

Utgiver: Norsk institutt for by- og regionforskning  
Gaustadalléen 21  
0349 OSLO

Vår hjemmeside: Telefon: 22 95 88 00  
Telefaks: 22 60 77 74  
E-post: [nibr@nibr.no](mailto:nibr@nibr.no)  
<http://www.nibr.no>

Org. nr. NO 970205284 MVA

© NIBR 2010

Marthe Indset

# EU og nasjonal boligpolitikk



**NIBR**  
Norsk institutt for  
by- og regionforskning

NOTAT 2010:112

# Forord

Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) har gjennomført en kartlegging av EUs berøring med boligpolitikken.

Boligpolitikk utgjør ikke noe felles politikkområde med kompetanse for EUs organer til å bestemme lover, regler og utforme politikk. Det er først og fremst opp til den enkelte medlemsstat å utforme egen, nasjonal politikk på dette området. Den nasjonale boligpolitikken blir likevel berørt av EUs regelverk innen andre sektorområder, som miljø, klima og energi, innkjøp og offentlig støtte og bygningssektoren. Denne kartleggingen tar derfor sikte på å gi en oversikt over det viktigste EU-regelverket som berører nasjonal boligpolitikk, og belyse hvilke rammer for boligpolitikken dette gir.

Oslo, desember 2010

Trine Myrvold  
Forskningsjef

---

# Innhold

Forord.....	1
1 Innledning.....	3
1.1 Om prosjektet.....	3
1.2 Problemstillinger.....	4
1.3 Metode .....	5
2 Sosialpolitikk.....	6
2.1 EUs traktatverk.....	6
2.2 Sekundærlovgivningen.....	7
2.3 EUs sosiale agenda og Europa 2020-strategien .....	10
3 Konkurranspolitikken .....	12
3.1 Innkjøp og offentlig støtte .....	12
3.1.1 Tjenester av allmenn interesse.....	12
3.2 Varehandel.....	20
4 Miljø og klima.....	22
4.1 Miljø og bærekraftig utvikling.....	23
5 EUs regionalpolitikk og Interreg .....	27
6 Oppsummering .....	29
Litteratur.....	31

# 1 Innledning

## 1.1 Om prosjektet

Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) har gjennomført en kartlegging av EUs betydning for nasjonal boligpolitikk. Boligpolitikk utgjør i utgangspunktet ikke noe felles politikkområde for EU. Det er først og fremst opp til den enkelte medlemsstat å utforme egen, nasjonal politikk på dette feltet. Den nasjonale boligpolitikken blir likevel berørt av EUs regelverk gjennom andre sektorområder, som miljø (inkludert klima og energi), økonomi (handel, innkjøp & offentlig støtte) og sosialpolitikk. I tillegg til denne utviklingen av retningslinjer og regelverk kanaliserer EU støttemidler til utviklingsprosjekter gjennom Interreg og EUs sektorprogrammer, som også byr på muligheter for boligpolitiske tiltak og prosjekter.

Prinsippet om ikke å gjøre bolig til et felles politikkområde på EU-nivå ser hittil ut til å ligge fast. Boligpolitiske spørsmål har dessuten i liten grad vært institusjonalisert i EU, men snarere omtalt som ”a small and back-door interest of the Social Affairs Division of the Commission” (Maclennan et.al., 1998). Noen utviklingstrekk gjør likevel at boligpolitikken blir berørt. Dette gjelder i hovedsak tre områder:

EØS-avtalens kjerne er det indre markedet for handel med varer, tjenester, kapital og personer. Her har EU tilnærmet enekompetanse til å utforme regelverk som regulerer konkurransen for denne handelen, og harmoniseringen av krav og regler som settes til varer, kapital, arbeidskraft og tjenester i forkant av at disse produksjonsfaktorene gjøres tilgjengelige på markedet. EUs konkurranseregulering og regelverk for handelen med varer berører dermed boligpolitikken i den grad det offentlige gjør innkjøp på markedet som har å gjøre med bolig og boligjenester, eller velger å gi støtte til private aktører for å utforme boligpolitiske tiltak.

EØS-avtalen rommer også bestemmelser for samarbeid på noen andre, såkalte tilstøtende samfunnsområder. Her er lovgivningskompetansen i utgangspunktet delt mellom EUs organer og medlemsstatene. Miljøpolitikken er et av disse områdene. Siden mange miljøspørsmål er direkte relatert til gjennomføringen av det indre marked, har EUs aktivitet på dette området vært stor og økende gjennom årene. I dag har EU en omfattende myndighet på miljøområdet, og har kommet svært langt i utviklingen av egen miljøpolitikk (Ryborg og Kardel 1997, Dahl 2003). Bærekraftighet er i ferd med å bli innarbeidet som et gjennomgående prinsipp i all EUs politikktutforming og regelutvikling. Ikke minst gjelder dette boligbygging og byggebransjen, som utgjør en betydelig bransje mht arbeidskraftmobilitet og varehandel over landegrensene, og har i økende grad fått berøringspunkter til EU på dette området. Miljø og bærekraftig utvikling er dermed det andre hovedfeltet som

berører boligpolitikken, gjennom miljø- og klimavennlige krav til bygningsvarer og utforming av boliger.

For det tredje vil sosialpolitiske tiltak og initiativ på EU-nivå kunne få betydning for boligpolitikken. Sosialpolitikk er et politikkområde som også hører til blant de såkalte tilstøtende områdene i EØS-avtalen, hvor det er delt kompetanse mellom medlemsstatene og EUs organer. Dette politikfeltet har imidlertid vært mer kontroversielt når det gjelder å legge til rette for overnasjonal politikk og lovgivning, enn miljøfeltet. Samtidig som vi har sett ved alle traktatkonferansene at sosialpolitikken har fått et utvidet hjemmelsgrunnlag, har det i praksis vist seg vanskelig for medlemsstatene å enes om felles reguleringer på dette området. Kåre Hagen (2003) påpeker at både sosial- og kristendemokratiet i Europa er politiske bevegelser som i utgangspunktet ønsker å følge opp en økonomisk deregulering på nasjonalt plan med en sosial reregulering av det europeiske fellesmarkedet, men å oppgi den suvereniteten som skal til for å utforme felles politikk, har vært vanskelig på det sosialpolitiske området. Mye av det sosialpolitiske arbeidet som i dag skjer på EU-nivå, skjer derfor gjennom frivillig koordinering og samordning (den åpne koordineringsmetoden), og gjennom programsamarbeidet.

Oppsummert kan vi si at EU berører boligpolitikfeltet, og nasjonal boligpolitikk på hovedsakelig fire måter:

1. EUs fundamentale rettigheter og sosiale agenda.
2. Tiltak for tilgang til bolig styrkes av EU som verktøy for forsterket **kohesjon** (samhörighet)
3. EUs konkurransereguleringer: statsstøttereguleringens betydning for ”tjenester av allmenn interesse”
4. Miljø og bærekraftig utvikling: bygningstekniske krav og støtteordninger til miljø- og klimavennlighet i boliger og bygninger

Prosjektet har dermed tatt sikte på å kartlegge hva som gjøres på EU-nivå og hvordan dette slår ut nasjonalt. I denne kunnskapssammenstillingen har vi sett nærmere på disse fire hovedområdene. Med dette som utgangspunkt har kartleggingen tatt sikte på å gi en oversikt over det viktigste EU-reguleringverket som berører nasjonal boligpolitikk, og se på hvilke rammer for boligpolitikken dette setter.

## 1.2 Problemstillinger

Siktemålet med pilotstudien har vært å foreta en kartlegging som kan benyttes som grunnlag for senere følgeforskning.

Noen sentrale spørsmål som studien har tatt sikte på å se nærmere på er:

- Hvordan berører EUs politikk nasjonal boligpolitikk?
- Hvilke problemstillinger og behov innebærer utviklingstrekk i EU for norsk kommunesektor?

### 1.3 Metode

Gjennomgangen er basert på dokumentstudier. EU-dokumenter, tidligere forskning, norske NOU-er og ulike strategidokumenter er benyttet i tillegg til noen få intervjuer med representanter fra kommunesektoren. Undersøkelsen er imidlertid av begrenset karakter og det har ikke vært innefor rammene av dette prosjektet å foreta noen helhetlig gjennomgang.



## 2 Sosialpolitikk

Som påpekt innledningsvis har EUs aktiviteter på det sosialpolitiske kjerneområdet vært av støttende karakter med basis i konsensustiltak, koordinering, rådslaging om felles mål og retningslinjer, og utforming av felles, frivillige strategier og handlingsplaner. Samtidig har hjemmelsgrunnlaget for sosialpolitikken gradvis blitt utvidet.

EUs tilnærming til det sosialpolitiske feltet kan ses både i et menneskerettighetsperspektiv og et lønnsomhetsperspektiv. EUs charter for fundamentale rettigheter er et eksempel på det første. Lisboa-strategien, nå Europa 2020-strategien, kobler sosialpolitiske spørsmål til de langsiktige målene for økonomisk vekst, økt sysselsetting, nyskaping og bærekraftig samfunnsutvikling. De siste årene har man sett økt fokus på at regionale og territoriale ulikheter fungerer som barrierer i forhold til å kunne høste effektene av det indre marked. Territoriell utjevning kobles i sterkere grad til sosial utjevning. Siden 2000 er således anstrengelsene for å bedre sosial inkludering flyttet høyere opp på EUs politiske agenda, og hjemløshet er et av de definerte områdene av særskilt interesse ([http://ec.europa.eu/employment\\_social/spsi/homelessness\\_en.htm](http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/homelessness_en.htm)). Dette gjør at tema som ”decent and affordable housing” spiller en mer synlig rolle i EUs sosialpolitikk, på ulike måter.

### 2.1 EUs traktatverk

Det er gjennom traktatverket at EU utleder sitt hjemmelsgrunnlag. EUs sekundærlovgivning (forordninger, direktiver, regler m.m.) må være hjemlet i traktatverket. EUs traktater har blitt oppdatert og utvidet ved flere anledninger. Lisboa-traktaten som trådte i kraft i desember 2009 og som endrer traktatverket uten å erstatte det, utgjør den hittil siste revideringen.

Den nye Lisboa-traktaten presiserer og omtaler noen begreper i EUs konkurransepolitikk, som får betydning for sosiale bolig tjenester. Disse bestemmelsene omtales i 3.1.

Med Lisboa-traktaten blir EUs charter for grunnleggende rettigheter for første gang tatt inn som en formell del av traktatverket i form av en protokoll (vedlegg). Charteret og de grunnleggende rettighetene blir dermed juridisk bindende. Charteret hjemler en rekke borgerrettigheter, politiske rettigheter, økonomiske rettigheter og sosiale rettigheter. I charterets artikkel 34 tredje ledd om sosial sikkerhet og sosial assistanse, heter det:

In order to combat social exclusion and poverty, the Union recognises and respects the right to social and housing assistance so as to ensure a decent existence for all those who lack sufficient resources, in accordance with the rules laid down by Union law and national laws and practices.

Det gjenstår imidlertid å se hva slags sekundærlovgivning som vil bli avledet av dette rettighetscharteret, og hva det konkrete hjemmelsgrunnlaget er. Forut for Lisboa-traktaten har grunnleggende menneskerettigheter først og fremst vært garantert gjennom medlemsstatenes nasjonale rettssystem. EUs rettspraksis er blitt utformet og utkrystallisert med respekt for, og i henhold til disse nasjonale rettsreglene. På denne måten har grunnleggende menneskerettigheter blitt garantert for indirekte.

Mye er uklart når det gjelder Charterets rettslige stilling (Menéndez 2001, Liisberg, 2001). Det skilles mellom bestemmelser i charteret som anerkjenner *rettigheter* og bestemmelser som inneholder *prinsipper*. Den forrige traktaten slo fast at rettighetene skal tolkes i samsvar med tilsvarende beskyttelse etter den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) og medlemslandenes felles grunnlovstradisjoner. Det gjenstår å se i hvilken grad menneskerettsbeskyttelsen etter EMK og i EU går i retning av harmonisering. De bestemmelsene som inneholder prinsipper, anerkjennes bare rettslig i den grad de er gjennomført ved lovgivningsmessige eller andre tiltak (sekundærlovgivning) jf. artikkel II-52 nr. 5. Betydningen av Charterets prinsipper er dermed begrenset til å være et moment ved tolkingen av de aktuelle gjennomføringstiltakene. Det er knyttet atskillig usikkerhet, både til selve skillet mellom rettighet og prinsipp, og til hvordan EF-domstolen vil praktisere skillet (Duthil de la Rochère 2004)

## 2.2 Sekundærlovgivningen

EUs sekundærlovgivning viser til det regelverket som vedtas av EU-institusjonene selv, med hjemmel i EUs traktatverk. Dette regelverket kan enten være sektorovergripende, altså ha en horisontal rekkevidde, eller det kan være sektorspesifikt, og følgelig gjelde for et avgrenset sektorområde. Her ser vi på den sektorspesifikke politikktutviklingen for sosialpolitikken, med relevans for boligpolitikken.

### **Rettighets- og inkluderingsregelverket**

EUs lovgivning på feltet antidiskriminering, eller inkludering, har utviklet seg til å bli et av de mest omfattende i verden. Både EF-domstolens rettspraksis, EUs sekundærlovgivning, utviklingen innen primærretten samt annen form for politikktutvikling gjennom handlingsplaner og strategier viser dette.

På slutten av 1990-tallet og de første årene av årtusenskiftet initierte EU arbeidet med flere horisontale direktiver som forbyr ulike former for diskriminering på ulike områder, og som har blitt vedtatt i løpet av disse årene. To viktige direktiv har vært:

- Forslag til rådsdirektiv **COM (2008) 426 final** om implementering av prinsippet om likebehandling av personer uavhengig av religion og livssyn, funksjonsevne, alder og seksuell orientering
- Rådsdirektiv **2000/43/EC** om implementering prinsippet om likebehandling av personer uavhengig av rase og etnisk opprinnelse

Disse to direktivene implementerer prinsippet om likebehandling uavhengig av rase, etnisk opprinnelse, religion og tro, funksjonsevne, alder og seksuell orientering. Direktivene utvider dessuten nedslagsfeltet for likebehandling fra tidligere kun å gjelde arbeidslivet, til å være sektoroverskridende og gjeldende for sosial sikkerhet, helseomsorg (healthcare), utdanning, varer og tjenester, samt bolig.

Det første av de to direktivene er fortsatt til behandling. Direktivet, som forbyr diskriminering på grunnlag av blant annet funksjonsnedsettelse, er blitt kritisert for likevel å utelate viktige prinsipper som universell utforming, betydningen av europeisk og nasjonalt standardiseringsarbeid for tilgjengelighet og retten til tilgjengelighet til tjenester, prinsipper med relevans for nasjonal boligpolitikk. Dette innebærer med andre ord at universell utforming, en rekke standarder samt retten til tilgjengelighet til tjenester (noe som ville fått betydning for bolig og boligbygging), ikke gis noe horisontal rettskraftighet i EU-regi. Som vi skal se nedenfor, har likevel universell utforming spilt en rolle i EUs sektorlovgivning.

En av grunnene til at direktivet fortsatt er til behandling er motstridende nasjonale interesser. Et av EU-landene er i mot direktivet og hevder at det ikke er EU som skal utforme politikk på dette området (subsidiaritetsprinsippet). Direktivet må ha konsensus i rådet for å bli vedtatt.

### **Universell utforming**

EUs arbeid med universell utforming har delvis vært sektorovergripende, knyttet til antidiskriminering og inkludering, og med inkludering for mennesker med funksjonshemming som satsningsområde. Eksempelvis har flere program og strategier hatt og har fokus på disse temaene (se nedenfor). Men delvis er også arbeidet med like muligheter for funksjonshemmede knyttet til det som EU omtaler som "mainstreaming", som i Norge kan sammenliknes med sektoransvarsprinsippet: Prinsippene skal være retningsgivende for det enkelte politikkområde, og eksempelvis behandles som transportspørsmål, og ikke et separat politikfelt. Dette har gitt seg utslag i en rekke sektordirektiver, eksempelvis knyttet til samferdsel og bygg.

EU blir omtalt som pådriver i arbeidet med å gjennomføre prinsippene om universell utforming i samfunnet (Sosial- og helsedirektoratet 2006). Både i Norge og Europa har universell utforming blitt et prinsipp i politikktutforming. I en prinsipputtalelse fra 2000 gir EU-kommisjonen uttrykk for at tilrettelegging av samfunnet for mennesker med nedsatt funksjonsevne, herunder universell utforming, er en viktig målsetting for EU (COM (2000) 284). Samtidig som Norge har hatt et godt utviklet regelverk når det gjelder likestilling mellom kjønnene, har Norge frivillig valgt å slutte seg til mye av EUs brede anlagte politikk for inkludering og like muligheter. I tillegg har Norge vært forpliktet til å gjennomføre en del regelverk på feltet gjennom EØS-avtalen.

EU-kommisjonen opprettet en egen antidiskrimineringsenhet i Generaldirektorat for arbeid og sosialsaker i 2001. Enheten har blant annet ansvaret for EUs politikk for funksjonshemmede. Politikk for funksjonshemmede ble for alvor satt på dagsorden i 2003, som var det europeiske året for funksjonshemmede. Ved utgangen av året vedtok EU en handlingsplan for det videre arbeidet med å sikre like muligheter for denne gruppen mennesker. Handlingsplanen gjaldt årene 2005-2010.

Hovedmålsettingene i denne var å skape like muligheter for mennesker med nedsatt funksjonsevne. Målsettingen ble presisert i tre strategier. En av strategiene var forbedring av tilgjengelighet ved hjelp av universell utforming (design for all) (COM (2003) 650, COM (2005) 486 final). Handlingsplanen varslet flere mer konkrete tiltak innen universell utforming. Det ene var å innarbeide universell utforming til å bli et gjennomgående prinsipp for all relevant fellesskapspolitikk som gjelder tilgjengelighet til bygg. Videre ble det vist til at det skal legges til rette for utvikling av en rekke europeiske standarder for tilgjengelighet, universell utforming og bygg, og det ble varslet en revidering av byggvaredirektivet, innkjøpsdirektivene og i allokeringen av strukturfondsstøtte i lys av prinsippene for universell utforming. Handlingsplanen annonserte dessuten at tilgjengelighet og universell utforming skal innarbeides i opplæring og utdanning (COM (2003) 650: 23). Det fremgår av handlingsplanen at EU har latt seg inspirere av Europarådets arbeid for å fremme universell utforming (idem: 22).

Norge valgte frivillig å slutte seg til dette samarbeidet, og har deltatt som observatør i EU-kommisjonens komité for spørsmål som gjelder personer med nedsatt funksjonsevne. Høsten 2004 ble "Regjeringens handlingsplan for økt tilgjengelighet for personer med nedsatt funksjonsevne (2005-2009) lag frem. Planen bygger blant annet på EUs strategiarbeid (Arbeids- og Sosialdepartementet & Miljøverndepartementet, Handlingsplan). I likhet med EUs handlingsplan fokuserer også den norske på universell utforming av bygg: Utvikling av norske standarder skal samordnes med internasjonalt standardiseringsarbeid. Det skal utvikles opplæringsprogram for tilgjengelighet til bygninger og boliger. Sektorregelverk blir dessuten varslet revidert (f.eks innkjøpsregelverket), og flere av tiltakspunktene gjelder integrering av universell utforming i planlegging (ibid). Handlingsplanen omfattet satsinger fordelt på 15 departementer og spant fra små tiltak til flerårige programmer.

EUs handlingsplan for mennesker med nedsatt funksjonsevne (COM (2003) 650) ledet i sin tur til Det europeiske året for like muligheter for alle i 2007. Også i dette EU-initiativet deltok Norge, og aktivitetene i Norge ble koordinert av Ligestillings- og diskrimineringsombudet. EU-Kommisjonen ga om lag 1,2 millioner kroner i støtte til tiltakene i Norge. I samarbeid med over 20 organisasjoner ble årets fire målsettinger iverksatt gjennom 24 tiltak som rettet fokus på arbeidsliv, kultur og idrett, informasjons- og opplæringskampanjer.

Prinsippene for universell utforming har blitt retningsgivende for norsk politikk også som en konsekvens av sektordirektiver gjennom EØS-avtalen. Som påpekt ovenfor er prinsippet om universell utforming tatt inn i flere av EUs sektordirektiver, som igjen er tatt inn i norsk rett gjennom EØS-avtalen. Det oppdaterte regelverket for offentlige anskaffelser og transportregelverkets tilgjengelighetskrav er to områder. Det gjelder revideringen av både lov og forskrift om offentlige anskaffelser, som fra 2007 gjennomførte EUs reviderte direktiver fra 2004 på dette området (2004/17/EC

og 2004/18/EC). Regelverket stiller krav til at universell utforming skal inkluderes i planleggingsfasen av offentlige anbudsrunder.

Også arbeidsmiljøloven er endret i retning av økte tilgjengelighetskrav for arbeidstakere med nedsatt funksjonsevne, noe som også gjelder den fysiske utformingen. Dissen endringene kom i 2001, som et resultat av det EØS-relevante EU-direktivet 2000/78/EC, som beskytter funksjonshemmede mot diskriminering på arbeidsmarkedet, og krever en rimelig grad av tilrettelegging av arbeidsplasser og bygninger der vedkommende arbeider (2000/78/EC).

Når det gjelder varer / produkter finnes det ikke noen generelle krav til at produkter skal tilrettelegges for mangfoldet av brukerforutsetninger. Produkter er en svært uensartet gruppe av gjenstander, og et krav om at produkter skal være anvendbare for alle lar seg ikke gjennomføre (NOU 2005:8, 289). Imidlertid er det offentlige gjennom innkjøpsregelverket pålagt å vektlegge universell utforming som hensyn i planleggingen av innkjøp.

## 2.3 EUs sosiale agenda og Europa 2020-strategien

Brorparten av det arbeidet som direkte retter seg mot inkludering og sosiale boligspørsmål, skjer gjennom den såkalte åpne koordineringsmetoden (OMC). Denne måten å utvikle politikk på framstår som et alternativ til den tradisjonelle ”fellesskapsmetoden”, dvs. regelverksutvikling. OMC baserer seg på metoder for koordinering og frivillig samarbeid. Felles utforming av mål og strategier, målemetoder og -indikatorer, erfaringsoverføring, læring, sammenlikning osv. er viktige elementer i OMC. Noe av strategiarbeidet har som ambisjon å legge grunnlag for senere utvikling av felles lovgivning, mens andre deler er mer rettet seg ensidig mot OMC.

EUs Lisboa-strategi har etter evalueringen fått et styrket sosialpolitisk engasjement. EUs sosiale agenda for perioden 2005-2010 utgjør en selvstendig modul, men må også sees som et integrert bidrag til Lisboa-strategien. Den sosiale agendaen framhever den sosiale dimensjonen ved økonomisk vekst. Bolig blir i agendaen knyttet til sosial ekskludering, og satt i sammenheng med fattigdomsbekjempelse. Agendaen pekte ut 2010 som det europeiske året for bekjempelse av fattigdom og sosial eksklusjon, som ledd i å styrke det sosialpolitiske engasjementet som startet med Lisboa-strategien.

Det europeiske året for bekjempelse av fattigdom og sosial eksklusjon ble formelt vedtatt i EU 22. oktober 2008 ved europaparlaments- og rådsbeslutning nr. 1098/2008/EF. Det europeiske året gjelder for perioden fra 1. januar 2009 til 31. desember 2010. Det overordnede formålet med det europeiske året er å øke samfunnets bevissthet om situasjonen til personer som lever i fattigdom, styrke deltakelsen blant offentlige, private og frivillige aktører og fornye det politiske engasjementet i EU og medlemslandene om å bekjempe fattigdom og sosial eksklusjon (St.prp.nr.69 (2008-2009)). Det er åpent for deltakelse fra alle EØS-landene. For Norges vedkommende har deltakelsen forutsatt endring av EØS-avtalens del VI, samarbeid utenfor de fire friheter, protokoll 31, artikkel 5, samt økonomiske forpliktelser over flere år. Stortinget har sluttet seg til at Norge deltar

(Innst.S.nr.340 (2008-2009)). I Norge har Arbeids- og inkluderingsdepartementet hatt et overordnet ansvar for å koordinere den nasjonale deltakelsen i det europeiske året.

Det europeiske året har bestått av fellesskapstiltak og nasjonale tiltak. EUs innsats har i første rekke vært som pådriver for å utvikle nasjonale strategier, innsatsområder og tiltak. Blant de utpekte politikkområdene var sosial inkludering, herunder hjemløshet som blir sett på som en ekstrem form for sosial ekskludering. Det sosiale boligarbeidet i forbindelse med dette året har rettet seg mot å sette fokus på den delen av boligpolitikken som berører de svært vanskeligstilte, dvs hjemløshetsproblematikk.

Hvert år utformer EU-Kommisjonen en ”Joint Report on Social Protection and Social Inclusion” som analyserer materiale fra hvert enkelt land som hver høst legges fram for EU-Kommisjonen i form av nasjonale strategirapporter (NSR). I tillegg til materiale fra medlemsstatene bygger rapporten på bidrag og analyser fra selvstendige fagmiljø. Selv om Norge ikke blir tatt med og omtalt i Kommisjonens felles rapport, utformer likevel norske myndigheter hvert år sin nasjonale rapport som sendes til Kommisjonen hver høst.

Hjemløshet og boligekskludering er temaer som har fått stor oppmerksomhet i de nasjonale rapportene. Kommisjonen anerkjenner behovet for mer effektive og forebyggende virkemidler og tiltak (Kommisjonen, Joint Report).

”Decent and affordable housing” spiller en mer synlig rolle i EUs sosialpolitikk, på ulike måter, selv om det først og fremst dreier seg om en tilrettelegger- og pådriverrolle fra EUs side, med utgangspunkt i OMC. Flere av EUs institusjoner (Parlamentet, Kommisjonen) peker nå på at politikkområder som er relevant for boligpolitikk må bli bedre koordinert. I Kommisjonen har boligpolitikk blitt inkludert i en inter-tjenestegruppe om byspørsmål som ledes av DG Regio og som består av 14 DG’er med politikk som av betydning for bypolitikk. Dette er en gruppe som skal jobbe integrert mot byer. Kommisjonen har også anerkjent behovet for videre analyse, og tidligere kommissær Danuta Hubner varslet et tiltak i november 2007: En intern refleksjonsgruppe skulle nedsettes for å spesielt utrede to tema. For det første kvantifisere potensial for reduksjon av energibruk ved å forbedre boligmassen, især sosiale boliger. For det andre skal gruppen analysere boligsituasjonen for de svakere stilte gruppene og se hvordan europeisk kohesjonspolitik best kan komplettere handlinger og tiltak som gjøres på nasjonalt nivå.

## 3 Konkurransopolitikken

### 3.1 Innkjøp og offentlig støtte

EØS-avtalens regler for det indre markedet, herunder regelverket for offentlig støtte, offentlige anskaffelser, og varehandel, kommer i berøring med boligpolitikk og boligbransjen i forbindelse med handel med bygningsvarer, og boligpolitiske tiltak som involverer offentlige innkjøp og støtte. Dette er regelverk som er utformet for å sikre like konkurransevilkår for varer og tjenester på det indre markedet, og som er meget omfattende og detaljert og som har vist seg å ha større rekkevidde enn først antatt.

De senere årene er det eksempelvis rettet økt oppmerksomhet mot at mange velferdstjenester blir berørt av EØS-avtalens konkurranseregulering. Som påpekt tidligere er det på EU-nivå utviklet svært lite felles lovgivning som berører velferds- og sosialpolitiske forhold, fordi dette er et politikkområde hvor ønsket om statlig selvråderett er stort. Men for mange sosiale velferdstjenester har det i mange europeiske land foregått en gradvis markedseksponering (gjennom ulike bestiller-utførermodeller og offentlige-private partnerskap). Konsekvensene at EUs regler for det indre marked (konkurranse, offentlig støtte, offentlige anskaffelser m.m.) i økende grad har fått betydning for disse tiltakene. Et kjernepunkt i denne sammenhengen er begrepet *tjenester av allmenn interesse* og forholdet mellom offentlige og private aktører.

#### 3.1.1 Tjenester av allmenn interesse

Tjenester av allmenn interesse (Services of general interest, SGI) er tjenester som offentlige myndigheter definerer å være av allmenn interesse og er derfor underlagt spesielle offentlige tjenesteytingsforpliktelser. Det er tjenester som myndighetene anser som særlig viktige for borgerne, og som man antar ikke vil bli levert på en tilfredsstillende måte av markedet selv (EU-delegasjonen, 2009).

Disse tjenestene kan være av:

- *Økonomisk karakter* (Services of general economic interest SGEI), som f.eks telekommunikasjon, elektrisitetsforsyning, avfallshåndtering
- *Ikke-økonomisk karakter* (Services of general non economic interest, SGNEI), f.eks grunnleggende, lovbestemte velferdsoppgaver som helse, utdanning og sikkerhet

Skillet mellom SGEI og SGNEI har betydning for hvorvidt og i hvor stor grad EUs regelverk setter rammer for hva medlemsstatene kan foreta seg når det gjelder å definere, finansiere, organisere og utføre tjenester av allmenn interesse. De allmenne tjenestene av ikke-økonomisk interesse blir ikke berørt av EUs regelverk. Eventuell sektorlovgivning fra EUs side samt EUs indre markedsregelverk får i utgangspunktet kun anvendelse på tjenester av allmenn *økonomisk* interesse. Dersom en allmenn tjeneste blir vurdert å være av økonomisk interesse, må den organiseres og ytes i henhold til EUs regelverk for det indre marked, herunder konkurransereguleringen, regelverket for offentlig støtte og offentlige anskaffelser. Det brede flertallet av tjenester er å anse som ”økonomiske interesser”, i henhold til art. 43 og 49 TEU. Hovedkriteriet for å bedømme om en allmenn tjeneste er økonomisk eller ikke er om den ytes mot betaling, godtgjørelse eller kompensasjon, med andre ord at det dreier seg om en *økonomisk aktivitet*. Det avgjørende er dermed ikke hvem eller hvilke aktører som yter slike tjenester, men *hvordan* en gitt aktivitet blir sørget for, organisert og finansiert.

Skillet mellom SGEI og SGNEI har imidlertid blitt oppfattet å være uklart. Regelverket er innfløkt, vanskelig å anvende på individuell saksbasis og ikke uten unntak. Utgangspunktet er at en offentlig myndighet ikke kan inngå en avtale som gir noen form for støtte, kompensasjon eller økonomiske fordeler og særbehandling til én aktør på markedet, for dette vil forstyrre konkurransen (art. 107 TEU). Artikkel 107 inneholder imidlertid noen unntaksbestemmelser for hjelp og støtte som har en sosial karakter:

(...) aid having a social character, granted to individual consumers, provided that such aid is granted without discrimination related to the origin of the products concerned (ibid).

Begrepene om tjenester av allmenn (økonomisk) betydning har imidlertid vært svært upresist definert i traktatverket, også unntakene. Den tidligere EF-traktatens artikkel 16 redegjorde for begrepet SGEI, men begrepet ”tjenester av allmenn interesse” ble først omtalt og nedfelt i fellesskapslovgivningen gjennom den nye Lisboa-traktatens oppdatering av tidl. artikkel 16 (nå art. 14), og en helt ny protokoll (vedlegg) om SGI. Begrepet var dermed frem til desember 2009 ikke definert i verken EUs traktatverk eller EUs sekundærlovgivning. Mens omtalen tidligere kun besto av den første setningen gjengitt nedenfor, rommer det oppdaterte traktatverket også en formulering om EU-organenes rolle i å fremme disse tjenestene:

(...) given the place occupied by services of general economic interest in the shared values of the Union as well as their role in promoting social and territorial cohesion, the Union and the Member States, each within their respective power and within the scope of application of the Treaties, shall take care that such services operate on the basis of principles and conditions, particularly economic and financial conditions, which enable them to fulfil their missions. The European Parliament and the Council, acting by means of regulations in accordance with the ordinary legislative procedure, shall establish these principles and set these conditions without prejudice to the competence of Member States, in compliance with the Treaties, to provide, to commission and to fund such services (TEU art. 14).



I stor grad har det derfor vært opp til EF-domstolen og dens rettspraksis å tolke anvendelsesområdene for disse begrepene. Fordi begrepene ikke har vært nevneverdig konkretisert i regelverket, har denne rettsutviklingen gradvis fastlagt grensene for hva disse to tjenestebegrepene innebærer, og hvordan de må organiseres. Begrepene har med andre ord blitt oppfattet som uklare, og som en konsekvens av den skrittvisе rettsutviklingen, også uforutsigbare. En dom som har fått stor betydning for å presisere regelverket er den såkalte Altmark-dommen fra 2003.

*Altmark-kriteriene:*

I 2003 avsa EF-domstolen en dom som refereres til som Altmark-dommen (C-280-/00), som har blitt stående som retningsgivende for hvilke kriterier som skal gjelde i bedømmelsen av om unntaksregelen i art. 87 TEF (artikkel 61 EØS-avtalen) kommer til anvendelse. Denne unntaksbestemmelsen sier at en godtgjørelse som bare kompenserer for en tjeneste av allmenn økonomisk betydning ikke er å anse som statsstøtte etter artikkel 87 i EF-traktaten (art. 61 EØS-traktaten). Grunnen er at støttemottaker ikke får noen økonomisk fordel i forhold til andre foretak, slik at slik kompensasjon må anses for en ordinær betaling for en utført tjeneste. EF-domstolen slo fast at godtgjørelse som bare kompenserer for en tjeneste av allmenn økonomisk interesse, ikke er å anse som ulovlig statsstøtte. Grunnen er at den aktøren som mottar støtten ikke får noe økonomisk fortrinn i forhold til andre foretak.

Domstolen oppstilte fire vilkår for at kompensasjonen ikke skal anses som støtte (C-280-/00):

1) Det må foreligge et klart mandat fra den offentlige myndigheten til tjenesteleverandøren om produksjon av en SGEI. Forpliktelsene må være klart definerte. Oppgaven må være lagt til et foretak på en tilstrekkelig klar måte, i form av lov, forskrift, myndighetsvedtak eller tildelingsbrev:

Responsibility for the operation of the service and general economic interest must be entrusted to the undertaking concerned by way of one or more official acts, the form of which may be determined by each EFTA state (C-280-/00).

Senere rettspraksis tyder på at domstolene utviser forsiktighet med å overprøve EØS-statenes definisjon av hva som er en tjeneste av allmenn økonomisk interesse (Alteskjær m.fl 2008).

2) Kriteriene for beregningen av kompensasjonen må være fastlagt på forhånd på en objektiv og etterprøvbar måte. Senere rettspraksis antyder at dersom hovedprinsippene for beregning av kompensasjon er fastlagt på forhånd, vil kriteriet være oppfylt. Et par av disse dommene har i juridisk teori blitt kritisert for å gå for langt i sin tolkning av Altmark-kriteriene (ibid).

3) Kompensasjonen må ikke overstige utgiftene til oppfyllelsen av forpliktelsene. Utgangspunktet er at den utførende aktøren ikke skal ha noen økonomiske gevinster, og dermed motta en særbehandling fra det offentlige. Rettspraksis indikerer at det er uklart hvor strengt dette kriteriet skal tolkes.

4) Kompensasjonens størrelse må bestemmes enten etter en offentlig anskaffelsesprosedyre eller på grunnlag av en analyse av omkostningene hos et sammenlignbart veldrevet foretak. Kriteriet har vært gjenstand for liberal tolkning i en senere domsavsigelse (T-289/03-BUPA).

Disse vilkårene ble i dommen satt opp på et generelt grunnlag, og har blitt retningsgivende for alle typer saker og sektorer der vurderingstemaet er om en kompensasjon for tjenester av allmenn økonomisk interesse utgjør statsstøtte. Oppfylles disse fire kriteriene faller meldeplikten (notifiseringsplikten) til ESA bort, fordi tjenesten ikke er å anse som ulovlig statsstøtte.

I en del tilfeller vil imidlertid ikke ”Altmark”-kriteriene være oppfylt, for eksempel fordi det ikke er foretatt en anbudsprosedyre eller der det ikke er foretatt noen benchmarking av omkostninger hos et veldrevet foretak. I slike tilfeller vil kompensasjon for den aktuelle tjenesten måtte anses for støtte i henhold til EØS-avtalens art. 61 nr. 1 og i utgangspunktet måtte melde til ESA på vanlig måte.

Kommisjonen gjennomførte Altmark-dommen i et vedtak (Decision) i juli 2005 og dette ble inntatt i EØS-avtalens kapittel XV om statsstøtte i juli 2006. Erfaringer om dette ble lagt frem i en Kommissjonsrapport tidlig i 2010. I vedtaket heter det:

”(...) undertakings in charge of social housing providing housing for disadvantaged citizens or socially less advantaged groups, which due to solvability constraints are unable to obtain housing at market conditions, should benefit from the exemption from notification provided for in this Decision, even if the amount of compensation they receive exceeds the thresholds laid down in this Decision, if the services performed are qualified as services of general economic interests by the Member States” (Commission Decision 2005/842/EC, fortale 16. ledd).

Denne formuleringen innebærer for det første at sosiale boliger kan anses som en SGEI som er unntaksberettiget. Det er imidlertid opp til medlemsstatene å definere sosial bolig i henhold til Kommisjonens kriterier for SGEI (Altmark-kriteriene). I sin avgjørelse bekrefter Kommisjonen at de fire *Altmark-kriteriene* er helt sentrale i vurderingen av om en tjeneste er å betrakte som en SGEI.

For det andre innebærer EU-kommisjonens avgjørelse at offentlige myndigheter i EØS-området ikke lenger er forpliktet til å notisere (søke om godkjenning) for å tildele støtte til en aktør som ivaretar oppgaver innen sosial bolig. Den enkelte medlemsstat blir imidlertid selv pålagt å kontrollere at de ulike aktivitetene er i henhold til regelverket og rapportere til Kommisjonen/ESA hvert 3. år. Det er på visse vilkår unntak fra notifiseringsplikt blant annet for statsstøtte til sosiale boligselskaper, jfr. kommisjonsbeslutning over. Støtte gitt til virksomheter som faller inn under gruppeunntak (kommisjonsbeslutning 2005/842/EF av 28. november 2005), f.eks støtte til ”sosiale boligselskaper”, kan innføres og igangsettes uten å involvere ESA (ikke notifikasjonsplikt). Tilsvarende krav som følger av retningslinjene kap. 18 C, må også her oppfylles.

Hva ligger så i begrepet ”sosiale boligselskaper” eller foretak? Hvordan skal grensen trekkes for når en støtte ikke kan sies å være gitt til ”foretak” i henhold til EØS-

avtalens artikkel 61 (1)? Det synes klart at en enhet som utelukkende bedriver offentlig myndighetsutøvelse i egenregi ikke vil omfattes av foretaksbegrepet, men anses som en del av staten selv. Hvordan enheten er organisert, eller om enheten driver med overskudd, er ikke avgjørende (EF-domstolen sak C-41790 Høfner og Elser mot Macrontron)

Videre spesifiserer vedtaket visse vilkår for samarbeid med private:

For det første må det foreligge en "act of entrustment" (idem, art. 4). Formen for den såkalte "act of entrustment" kan variere fra land til land, men den skal være av formell karakter, og den skal spesifisere følgende:

- Den offentlige tjenesteforpliktelsens natur og varighet
- Tjenesteutføreren (foretaket) og territoriet den gjelder for
- De tildelte rettighetenes natur
- Parametrene for å beregne, kontrollere og gjennomgå kompensasjonen
- Mekanismer for å unngå og tilbakebetale eventuell overkompensasjon

For det andre skal kompensasjonen som gis til foretaket som utfører SGEI'en tilfredsstillende nødvendighetskravet: Kompensasjonen skal ikke overgå det som er nødvendig for å dekke kostnadene. Det erkjennes at inntekter fra sosiale boligtilbud kan variere blant annet på grunn av varierende leieinntekter forårsaket av nedsatt betalingsevne hos den enkelte leietaker. Det gis derfor en mulighet til å overføre en viss andel av inntektene fra en periode til neste periode (idem:13).

For det tredje skal kostnadene for utføringen av tjenesten baseres på generelt aksepterte regnskapsprinsipper: Alle kostnader skal kontrolleres med jevne mellomrom for å sikre at foretak ikke mottar overkompensasjon. For det fjerde skal disse opplysningene være tilgjengelige for Kommisjonen/ESA.

Dersom disse vilkårene følges anser Kommisjonen at tjenesten ikke sjenerer konkurransen på en måte som går på tvers av EUs interesser.

*Hvor står regelverket i dag?*

Boligpolitikk og typer av tiltak politikken baserer seg på varierer i stor grad mellom de europeiske landene. I Norge har støtteordninger til bolig i stor grad blitt formidlet gjennom trygdesystemet og Husbanken de siste årene. Sosiale boligbyggere utover kommunen har i mindre grad blitt brukt.

Andre land har i større grad brukt ulike private aktører til å bygge sosiale boliger, og påpekt problemer ved det. Regelverket innebærer for eksempel at forpliktelsene og kostnadene må beregnes på forhånd. Denne bestemmelsen kan åpne for underbudsjettering av boliger og de faktiske kostnadene, på grunn av frykten for at kostnadsrammene skal vise seg å være for gode, og dermed ulovlig statsstøtte. Sosial boligstøtte kan gjelde alt fra støtte til bygging av sosiale boliger og til boligrelaterte tjenester. Enkelte tar derfor til orde for at offentlige myndigheter må inkludere bygging og renovasjon, boligadministrasjon og boligstøttetjenester i definisjonen og budsjetteringen av sosialbolig som en SGEI, men at regelverket stiller strenge krav til nøyaktig beregning. Dersom formålet er å bekjempe hjemløshet, kan disse kriteriene

lett bli problematiske å håndtere. Det vises til at eksempelvis hjemløse kan trenge variert støtte for å gjøre dem i stand til et vedvarende leieforhold og for å forhindre utkastelse. Kombinasjonen av bolig og annen tjenesteyting er ikke en tilstrekkelig integrert tilnærming i henhold til dette regelverket.

De *sosiale* tjenestene av økonomisk betydning har dermed fått økt oppmerksomhet fra EUs side de siste årene. To hovedkategorier av SSGI identifiseres: tjenester det offentlige er pliktig til å yte til alle borgere (som trygd og pensjoner), og andre nødvendige tjenester som henvender seg til enkelte grupper. Sosialtjenester, herunder boligtilbud til borgere med spesielle behov, f.eks ved arbeidsløshet, innvandring, funksjonshemming m.m, kan høre til denne siste kategorien.

Slike sosiale tjenester springer ut av velferdspolitiske betraktninger, er basert på ikke-profit, er ofte historisk og kulturelt betinget, og gjerne på innslag av frivillighet og samarbeid med organisasjoner og andre private aktører. Slike tjenester er svært ulikt organisert i medlemslandene. I tillegg er forholdet mellom sosiale tjenester og helsetjenester ofte diffust, og det er klart overlappende tilfeller der en tjeneste kan defineres som begge deler.

Poenget er at for mange av de sosiale tjenestene har det foregått en gradvis markedeksponering (gjennom ulike bestiller-utførermodeller og offentlige-private partnerskap) i mange europeiske land. Denne utviklingen har kommet blant annet for å takle en rekke utfordringer i sosial sektor, eksempelvis migrasjon og eldrebølgen (COM (2007) 725). Konsekvensene av dette er at en god del av EF-domstolens rettsavgjørelser karakteriserer sosiale tjenester av allmenn interesse overveiende som økonomiske aktiviteter, noe som har ført til at en stigende andel har falt inn under EUs regler for det indre marked (konkurranse, offentlig støtte, offentlige anskaffelser m.m.) (ibid). Det har derfor blitt stilt spørsmål ved hvorvidt den fulle anvendelsen av disse reglene er forenelig med å kunne forfølge de egentlige intensjonene for den allmenne sosiale tjenesten, som var utgangspunktet for tjenesten. De siste årene har det således pågått en diskusjon om hva som bør falle inn under medlemsstatenes ansvarsområde og hva som kan reguleres på EU-nivå når det gjelder sosiale tjenester av allmenn *økonomisk* interesse.

Diskusjonene har dermed for det første utgått fra behovet for større klarhet og forutsigbarhet knyttet til regelverket. For det andre har det vært ønskelig å se nærmere på regelverkets forenelighet med subsidiaritetsprinsippet<sup>1</sup>, hvor langt EU kan gå i å regulere sosiale velferdsordninger. Det har vært behov for å avklare rommet for nasjonal skjønnsutøvelse og for varierte velferdsløsninger.

På grunn av de siste nevnte hensynene har man fra EUs side inntil videre gått bort fra å utvikle et eget, horisontalt regelverk for tjenester av allmenn interesse, selv om et slikt regelverk kunne ha bidratt til avklaring. Fra Kommisjonshold har det dessuten blitt hevdet at store deler av uklarhetene har bestått i at regelverket har vært lite kjent og delvis misforstått av medlemsstatenes offentlige myndigheter og tjenesteprodusenter (Kommisjonen COM (2007) 725). De siste årene har imidlertid EU gjennom flere tiltak forsøkt å klargjøre regelverket:

- Kommisjonens **Hvitbok** om Tjenester av allmenn interesse, mai 2004

---

<sup>1</sup> Subsidiaritetsprinsippet

- En Kommissjon-initiert konsultasjonsprosess med utgangspunkt i en **Ekspertutredning** om sosiale tjenester av allmenn interesse og en **Feedback-rapport** fra The Social Protection Committee
- EU-parlamentets **resolusjon A6-0275/2006** av september 2006 som kompletterer konsultasjonsprosessen som ble igangsatt med Hvitboken.
- Kommissjonens **meddelelse** om sosiale tjenester av allmenn interesse, fremmet i 2006 (COM 2006 177) og endelig vedtatt i 2007 (COM (2007) 725). ”Services of general interest, including social services of general interest: A new European commitment”. Ble utgitt i forbindelse med Kommissjonens strategidokument ”A single market for 21 century Europe” (COM (2007)724. Tar opp i seg resultatene fra konsultasjonsprosessen.
- 2008: Kommissjonens første toårige rapport om Social Services of General Interest
- En 2008-**rapport** (desember) godkjent av The Social Protection Committee (SPC 2008/17 final) om konklusjoner fra konsultasjonsrunden og høringer i medlemsstatene. Denne foreløpige siste rapporten fra Kommissjonen identifiserer tre områder hvor det er behov for videre analyse: 1) Samarbeid mellom offentlige myndigheter, 2) Non-profit providers rolle, og 3) offentlige innkjøpsprosedyrer og alternativer til disse prosedyrene.
- Den nye **Lisboa-traktaten** med artikkel 14 og med en protokoll om begrepene. EUs **Charter for grunnleggende rettigheter** anerkjenner tilgang til tjenester av allmenn økonomisk betydning som en rettighet. Som forklart tidligere i rapporten er Charteret tatt inn i EUs traktatverk i form av en protokoll.

EU-Kommissjonen innrømmer i sitt siste meddelelse om tjenester av allmenn interesse at det ikke kan gis et klart svar på hvordan man skal skille mellom økonomisk og ikke-økonomisk SGI, men at spørsmålet må vurderes individuelt fra sak til sak. Kommissjonen ønsker derfor konkrete løsninger på konkrete problemer, og innrømmer at det kan være vanskelig å forstå dagens regler (Com (2007) 725). På bakgrunn av dette har Kommissjonen tatt ulike grep:

- Interactive Information Service (IIS) (dels linket til Kommissjonens to dokumenter som gir svar på ofte stilte spørsmål)
- Frequently asked question (FAQ) om offentlig søtte og anskaffelser
- Spiegel-gruppens rapport og operasjonelle konklusjoner med følgende to forslag til videre arbeid:
- Kommissjonens oppdatering av de to FAQ-dokumentene bør dels utvides med aktuelle problemstillinger, dels trekke inn nylige eksempler fra EF-domstolen og Førsteinstansretten som BUPA (T-289/03) og Coditel (C-324/07)
- Oppfordring til Kommissjonen og medlemslandene til aktivt å spre mer informasjon om dagens ordninger – FAQ og IIS

EUs Rådsmøte for helse sluttet seg i desember 2008 til de foreliggende anbefalingene om hva Spiegel-gruppen skal arbeide videre med. Det vil hovedsakelig være *tre* tema:

- Offentlig-offentlig samarbeid for å organisere sosiale tjenester for å avklare om de faller inn under reglene om anskaffelse, samt ny rettsutvikling
- Rollen til non-profit leverandører/tjenesteytere og den rollen de spiller innenfor sosiale tjenester
- Regelverket om offentlige anskaffelser og mulige alternativ, herunder ønsket fra flere land om et forenklet regime for anskaffelser innen sosiale tjenester (jf. Sverige har utviklet nytt regelverk/retningslinjer på feltet).

### **Sosial boligbygging i Norge: eksempelet studentsamskipnadene**

Sosiale boligytelser i Norge gis i stor grad i form av individuelle ytelser som trygdeytelser og sosialstønad. Dermed kommer ikke EU-regelverket for offentlig støtte til anvendelse. Det finnes imidlertid en privat sosial boligbygger og –tilbyder for studenter. Studentsamskipnadene mottar årlige tilskudd fra Kunnskaps- og forskningsdepartementet til sine velferdsoppgaver. Disse tilskuddene skal brukes i tråd med statsstøttereglene i EØS-avtalen. Samtidig har studentsamskipnadene anledning til å drive en viss kommersiell aktivitet. Dette innebærer at studentsamskipnadene i stor grad har monopol på studentvelferdstjenester ved universiteter og høyskoler, og mottar samtidig statlige overføringer og semesteravgift fra studentene. For at samskipnadene skal kunne ha disse fordelene og samtidig drive kommersiell aktivitet, heter det i (Ot.prp.nr.71 2006-2007) at det er behov for regler som sikrer at studentsamskipnadene opptrer i tråd med reglene om statsstøtte i EØS-avtalen, og at det kan dokumenteres at det ikke med statlige midler skjer en subsidiering av den kommersielle aktiviteten. Med bakgrunn i dette ble samskipnadene i forskrift om studentsamskipnader pålagt krav om regnskapsmessig skille. Norge fikk en egen lov om Studentsamskipnader i 1996. Den nye loven erstattet den til da gjeldende lov av 9. mai 1986 nr. 19 Om organisering av velferd for elever og studenter. Alle bestemmelsene i den gamle velferdsloven ble opphevet, men studentsamskipnadene beholdt og ble gitt det operative ansvaret for studentenes velferd. ”Departementet anser at en avgrenset definisjon av begrepet studentvelferd kan virke hemmende i forhold til den fleksibilitet som er nødvendig for å utvikle et studentvelferdstilbud i tråd med lokale samfunnsmessige behov, og i takt med endringer over tid innen høyere utdanning (Ot.prp.nr. 56 1995-96).

I 2008 kom nye forskrifter til samskipnadsloven som et resultat av påpekninger fra ESA. De nye reglene skal sikre at offentlige tilskudd ikke går til andre enn studenter, noe som kunne ha bidratt til en konkurranseforskyvning i markedet. Samskipnadene må gjennom segmentregnskaper skille sterkt mellom studenter og eksterne (alle som ikke er studenter er å anse som eksterne). I løpet av 2009 skal dette synliggjøres gjennom segmentregnskaper.

Fra 1. august 2008 trådte ny forskrift til studentsamskipnadsloven i kraft. Nytt i forskriften er at den fastsetter hva som er studentvelferd (§ 8), på bakgrunn av at Eftas kontrollorgan ESA har foretatt undersøkelser av studentsamskipnadenes trenningstilbud. I § ( heter det at: I merknadene til forskriftens § 8 som definerer hva som er en studentvelferdstjeneste, presiseres det at det er tjenester innenfor denne definisjonen som er en tjeneste av allmenn økonomisk interesse etter EØS-rettslige statsstøtteregler, og som det kan gis studentvelferdsstøtte til. Det heter videre at formålet er å sikre studenter slike tjenester når tjenestene som tilbys på

markedet enten er for dyre eller ikke finnes, eller når det eksisterende tilbudet ikke passer studentenes behov i henhold til mengde, kvalitet eller geografisk lokalisering.

Dette arbeidet med å klargjøre regelverket og Studentsamskipnadenes handlingsrom har altså skjedd i henhold til EØS-avtalens regelverk. Eksempelvis gis studentsamskipnadene gjennom den reviderte forskriften et eksplisitt mandat om bygging og tilbud av boliger til studentene. Videre må studentsamskipnadene dokumentere gjennom sine regnskaper at inntektene og den offentlige subsidieringen ikke brukes til å finansiere konkurranserettet virksomhet, men kommer velferdsmottakerne til gode i form av utleieleiligheter til lav pris. Dette gjør at kommunene ikke vil få problemer med regelverket ved for eksempel å inngå avtaler med Studentsamskipnadene om salg av kommunal tomt under takst til bygging av slike sosiale boliger. Det er kommunene som har det primære ansvaret for befolkningens generelle velferdstjenester, og en del av samskipnadenes tjenester blir i så måte et supplement til kommunens generelle samfunnsansvar. Dersom kommunene ønsker å støtte andre sosiale utbyggere på tilsvarende vis, må de utvise langt større aktsomhet i forhold til regelverket, fordi det ikke eksisterer en tilsvarende sosial boligbygger med mandat tilsvarende studentsamskipnadenes i Norge.

## 3.2 Varehandel

Bygningssektoren har stor betydning for varehandelen, sysselsettingen og følgelig den økonomiske utviklingen i medlemslandene. EU har derfor lagt stor vekt på bygningssektoren i utviklingen av det indre marked. I EUs Hvitbok om det indre marked slås det fast at det i den generelle politikken vil bli lagt særlig vekt på byggesektoren (White Paper on the implementation of the Internal market, 1985). Dette har omfattet utvikling av regelverk som stiller krav til medlemsstatenes regulering av byggevirksomhet (f.eks HMS-bestemmelser), miljøkrav til bolig og bygningsmassen, samt harmonisering som skal legge til rette for fri flyt av varer.

Ulike krav og spesifikasjoner til byggeprodukter innenfor medlemslandene, vil gjøre det vanskelig for produkter innen samme kategori å bli godkjent og få tilgang til de ulike landenes markeder. Denne usikkerhet om et produkt fra et land fyller kravene i et annet land, vil kunne vri handelen med byggeprodukter og funere som handelshindringer, og dermed svekke konkurransen på dette området.

EU har derfor gjennom årene utstedt en stor pakke harmoniseringsdirektiver for en rekke produkttyper, som harmoniserer produktkrav. Direktivene regulerer både brede produktgrupper som for eksempel maskiner, elektriske produkter, kjemikalier og byggevarer, samt smalere produktgrupper som heiser. Det er vedtatt ca. 280 produktdirektiver som skal være med på å fjerne tekniske handelshindringer i EU. Mange av disse er såkalte rammedirektiver, som spesifiseres og utfylles nærmere av mandater til standardiseringsorganisasjoner som er medlem i Byrået European Norms.

### **EUs byggvaredirektiv**

Byggvaredirektivet ble implementert i Norge gjennom § 77 nr. 2 i plan- og bygningsloven, bygningsdelen (jf. Ot.prp.nr.25 (1995-96)), kapittel fem i tekniske

forskrifter til plan- og bygningsloven. Målet med EUs byggvaredirektiv<sup>2</sup> har vært å sikre den frie sirkulasjonen av byggvarer på EUs indre marked, gjennom utvikling av felles standarder og krav, samt felles bestemmelser for markedskontroll av produkter. Bestemmelsene i byggvaredirektivet om markedskontroll med produkter for tiltak, forutsetter at det eksisterer felles standarder i EØS-området for slike produktgrupper. Først når slike standarder eksisterer er det hensiktsmessig med tilsyn med om produkter på markedet tilfredsstillende disse standardene. Slike standarder lages på basis av vedtak fra EU-Kommisjonen. Gjennom vedtakene utstedes mandater som gis til de europeiske standardiseringsorganisasjonene CEN, CENELEC og ETSI.

Mandater er et av EU-kommisjonens viktigste verktøy for å iverksette EUs politikk og lovgivning gjennom standardisering. Mandatene foreslås gjennom en omfattende konsultasjonsprosess. Før mandatene oversendes de europeiske standardiseringsorganisasjonene sluttbehandles de i en permanent komité (Standing Committee on Construction) som er satt sammen av representanter for EUs medlemsland.

De europeiske standardiseringsorganisasjonene CEN, CENELEC og ETSI utformer tekniske spesifikasjoner i form av harmoniserte standarder som ivaretar de krav som direktivene og Kommissjonsvedtakene setter. Produkter som er i samsvar med slike harmoniserte standarder kan CE-merkes, og CE-merkingen skal kunne sikre fri omsetning av varer innen EØS-området. Et CE-merket produkt skal med andre ord fritt kunne omsettes og brukes uten ytterligere vurdering i henhold til direktivet.

Kravene i byggvaredirektivet innebærer også at alle byggevarer skal ha dokumentasjon på relevante egenskaper, testet og utført etter standardiserte metoder. Direktivet innebærer at den som produserer, importerer eller omsetter byggevarer har ansvar for at godkjent produktdokumentasjon foreligger (CE-merking). Produkter som er dokumentert godkjent vil tilfredsstillende de krav som gjelder innenfor EØS-området blant annet når det gjelder brannsikring, sikkerhet ved bruk, mekanisk motstandsevne og stabilitet, helse og miljø, stoffer og kjemikalier, m.m.

Videre pålegger byggvaredirektivet medlemsstatene å sørge for testlaboratorier samt uavhengige kontroll- og sertifiseringsorgan. I Norge er denne tilsynsmyndigheten lagt til Statens byggt tekniske etat, som gjennom direktivet er pålagt en plikt til å føre kontroll med produkter som er tiltenkt brukt i et byggverk, og hvor det foreligger begrunnet mistanke om omsetning uten at de oppfyller forutsetningene for såkalt CE-merking.

Plan- og bygningslovens tekniske forskrift rommer dessuten et brukbarhetsbegrep som går på at det aktuelle byggverket faktisk kan brukes av personer som skal bruke bygningen, f.eks at en heis som skal være brukbar for funksjonshemmede faktisk er det. Samtidig vil ”brukbarhet” inkludere at utførelsen og materialene er slik at kravene til byggverket, eller deler av det, overholdes i en økonomisk sett rimelig levetid. Dette sammenfaller med krav som er pålagt gjennom EUs byggvaredirektiv art. 3 nr. 1 (NOU 2005:12, 409).

---

<sup>2</sup> Council directive of 21 December 1988 on the approximation of laws, regulations and administrative provision of the Member States relating to construction products (89/106/EEC)



## **Fra byggevaredirektiv til byggevareforordning**

EU har i en tid arbeidet med revisjon av byggevaredirektivet, og forslaget foreligger nå i form av en forordning (COM (2008) 311 final).

Målene med forordningen er de samme som for forgjengeren: å legge til rette for fri bevegelighet for byggvarer på det indre markedet. Direktivet skal dessuten stimulere til at flere byggevarer miljødeklarerer samt til økt bruk av slike byggevarer. Men samtidig er ambisjonene å utvikle enklere, åpnere og mer effektive prosedyrer for harmonisert CE-merking. Merkingen skal gjøres mer enhetlig ved å utvikle et minstenivå av harmoniserte vurderingskriterier for CE-tildeling. Den nye forordningen skal gi bedret pålitelighet ved merkingen, som har hatt problemer med falske produktsertifikater.

Selve valget av lovform indikerer en sterkere og mer direkte styring fra EUs side. Mens et direktiv må gjennomføres i de nasjonale rettssystemene enkeltvis og fylles ut med mer konkrete og detaljerte bestemmelser av nasjonale myndigheter, er en forordning direkte gjeldende og skal oversettes ord for ord. I tillegg skal merkingen gjøres mer pålitelig og enhetlig ved å utvikle et minstenivå av harmoniserte vurderingskriterier for CE-tildeling. Forslaget legger sterkere vekt på et felles teknisk språk, kriterier og definisjoner som skal ligge til grunn for tildeling av CE-merker (COM (2008) 311 final).

## **Statens bygningstekniske etat**

Statens bygningstekniske etat er engasjert i nasjonalt og internasjonalt standardiseringsarbeid på byggområdet. Det utarbeides grunnlag for standarder, godkjenninger og harmoniserte tekniske krav etter de felles europeiske reglene på byggområdet, med spesiell vekt på nordisk koordinering. Etaten støtter standardiseringen etter klare prioriteringer, herunder til oversettelser for å sikre kompetanse til norsk byggenæring og for å opprettholde norsk terminologi. Etaten deltar i tillegg i relevante standardiseringskomiteer og i sektorstyret for bygg- og anlegg. Sektorstyret har til oppgave å utforme og følge opp strategier på området og godkjenne standarder. Falske produktsertifikater har hittil vært ukjent i Norge, men er en viktig oppgave for markeds-kontroll. Prosjekteringsstandarder av typen Eurocode vil sannsynligvis bli utviklet for alle 7 grunnleggende krav etter byggevaredirektivet. Det er etablert et informasjonssamarbeid med Standard Norge for å få rask tilbakemelding fra berørte interessepartnere i Norge.

Statens bygningstekniske etat (BE) følger relevante komiteer og arbeidsgrupper knyttet til EU, EFTA og EØS. BE deltar eksempelvis i EUs faste komité for kontroll med konstruksjon. Eksempelvis deltar BE i European Construction Network. I 2009 ble det avholdt et møte i regi av det svenske formannskapet i EU.

Statens byggtstekniske etat har siden 2009 deltatt på møter i AcCo-CPD (samarbeidsgruppen for markedstilsyn av byggevarer som omfattes av Byggevaredirektivet). På møtet legger de ulike landene fram organiseringen av markedstilsynet i sitt land og saker av felles interesse diskuteres. Det er til dels svært store forskjeller i hvordan de ulike landene driver markedstilsyn av byggevarer og hvor store ressurser de har til rådighet (SBE Årsrapport 2009). Statens byggtstekniske etat utarbeider en plan for det norske markedstilsynet og samarbeider med Sverige og Danmark om dette arbeidet. Det er under arbeid en undersøkelse for å kartlegge ressursene som brukes til markedskontrollen i alle europeiske land. Miljø og klima

## 4 Miljø og bærekraftig utvikling

Miljø og bærekraftighet har utviklet seg til å bli et horisontalt politikkområde i EU, det vil si at miljøhensyn skal ligge til grunn for utviklingen av tilnærmet all EU-politikk, som transport, jordbruk og regionalpolitikk. Generelt går bygningsbransjen for å være en energiintensiv sektor og med et stort potensial for reduksjon av energiforbruket. I EUs fjerde rapport om status for Europas miljø som ble lagt frem for Europaparlamentets miljøkomité 30. november 2010, identifiseres bolig (boligmassen, boligbygging) som blant de tre forbrukerområdene som bidrar mest til utslipp av drivhusgasser (European Environment Agency 2010).

I en rapport som ser nærmere på energieffektivisering i argumenteres det for at det er mulig å redusere bygningers energiforbruk med opptil 60 prosent innen 2050 dersom europeiske og nasjonale myndigheter handler tilstrekkelig ambisiøst. I en annen rapport estimeres det at bygningssektoren er ansvarlig for om lag 40 prosent av EUs endelige energiforbruk og 36 % av EUs CO<sub>2</sub> utslipp, og boliger står for 2/3 av dette (Panorama 2009:31). Bygningssektoren (kommersielle & bolig) blir utpekt som den sektoren med høyest energikonsum og størst utslipp av CO<sub>2</sub> i EU (COM (2008) 780 final). Hovedpilarene i EUs miljøpolitikk er forebygging av klimaendringer, bevaring av naturmangfoldet, reduksjon av helseproblemer forårsaket av forurensning, samt bærekraftig bruk av naturressurser. I arbeidet knyttet til den første og siste pilaren har EU lagt økende vekt på utvikling av miljøkrav i byggesektoren, gjennom krav til bærekraftig energibruk i bygninger som et ledd i den alminnelige energipolitikken, samt reduksjon av utslipp av klimagasser og overgang til fornybare energiresurser. I tillegg til en ny og strengere lovgivning, finansierer EU et stort antall prosjekter rundt om i medlemslandene med samme mål. EU bruker med andre ord ulike typer virkemidler for å oppnå økt energieffektivitet i bygninger. De viktigste virkemidlene er:

- Lovgivningen (som vil bli behandlet i denne seksjonen)
- Ulike former for nettverkssamarbeid
- EUs Competitiveness and Innovation Programme (CIP) og underprogrammet Intelligent Energy (IE), som omtales nedenfor i denne seksjonen
- Den europeiske investeringsbanken (EIB)
- EUs Regionalpolitikk og Regional- og Strukturfondene, som behandles i seksjon (...). Frem til 2013 skal programmet bidra med totalt 730 millioner euro i støtte til prosjekter som bidrar til et mer ”energi-intelligent” Europa. Norge bidrar med midler til IEE-programmet og har mulighet til å søke om støtte på lik linje med EU-landene.

## Lovgivningen

### *Byggeenergidirektivet*

Direktivet om bygningers energibruk (2002/91/EF) er EUs rettslige hovedvirkemiddel som påvirker energibruk og –effektivisering i bygningssektoren, og har som formål å effektivisere og redusere bygningers energibruk. Bakgrunnen for direktivet er at det finnes et potensial for energieffektivisering i bygningssektoren som kan bidra til både redusert utslipp av klimagasser og økt forsyningsikkerhet.

EUs byggeenergidirektiv ble gjennomført i plan- og bygningslovens tekniske forskrifter, som trådte i kraft 1. januar 2009. Direktivet gir et regelverk for felles målemetoder for bygningers energieffektivitet og energimerking av bygninger, samt utdanning og sertifisering av dem som skal gjennomføre sertifiseringen. Målsettingen med direktivet er å redusere energiforbruket i bygningssektoren med 28 prosent, og EUs samlede energiforbruk med 11 prosent.

Direktivet har vært bindene i EUs medlemsland siden januar 2006, men man har likevel ikke oppnådd den ønskede bevisstheten om energieffektive bygninger. Dette skyldes at de fleste land har gjort de nye reglene gjeldene kun for bygninger med et areal på over 1000 m<sup>2</sup>, noe som utelukker det meste av boligmarkedet. Direktivet har dermed blitt kritisert for ikke å stimulere til noen framvekst av et etterspørselsdrevet marked for energieffektive bygninger. Byggeenergidirektivet har dessuten fått kritikk for ikke å regulere den eksisterende bygningsmassen. Direktivet gjelder kun nybygg. Det blir vist til at det ligger et stort energisparingspotensial i renovering av eksisterende bygg (Husbanken 2008). Etter at direktivet var fullt implementert i medlemslandene fra 2009, har Kommisjonen arbeidet med en revisjon av direktivet. Et nytt forslag fra Kommisjonen ble derfor presentert i november 2008 (COM (2008) 780 final) og det reviderte direktivet ble vedtatt i 2010 (directive 2010/31/EU). Minimumskravet på 1000 m<sup>2</sup> er opphevet, slik at energimålene nå gjelder for tilnærmet alle bygninger uavhengig av størrelse. Minimumskravene til energi er dessuten strengere, og et krav om at alle nye bygninger må ha et netto nullforbruk av energi innen 2020 har fått mye oppmerksomhet. Videre styrker og forbedrer direktivet de felles målemetodene til bruk for måling av bygningers energistandard. Det skal også gjennomføres tilsyn med visse bygningskomplekser.

Heller ikke i det nye direktivet lyktes politikerne å bli enige om energikrav til og regulering av den eksisterende boligmassen. Her er det ikke satt konkrete mål. Det er imidlertid enighet om å utvikle tiltak og forbedre eksisterende bygningsmasse gjennom den åpne koordineringsmetoden, altså mer frivillig basert samarbeid og koordinering.

Det koordinerende arbeidet og EUs strategiarbeid er også viktig for å utvikle felles politikk. I EUs handlingsplan for energieffektivisering (COM 2006) 545 final), og i det såkalte veikartet for fornybare energi (COM (2006) 848 final) er energieffektiv boligbygging et av flere tema. I handlingsplanen for energieffektivisering er et av Kommisjonens tiltak å utvikle en strategi for svært lavenergi- eller passivhus (før 2009) og for en mer vidtgående bygging av slike bygningstyper innen 2015. Både ved hjelp av koordinering og i direktivet kan det se ut som om EU jobber mot på sikt å gjøre den såkalte passivhusstandarden til en norm. Dette er bygninger som ikke krever tilført energi for oppvarming eller nedkjøling. Et passivhus har et veldig lavt

energibehov sammenliknet med vanlige hus. Det totale energibehovet til en bolig bygget etter passivhusstandard er ca. 25% av energibehovet av en vanlig bolig.

#### *Andre direktiver*

Overgang til fornybar energi reduserer klimagassutslippene. RES-direktivet er knyttet opp til EUs klimapolitikkstrategi, og skal fremme fornybar energi i det indre elektrisitetsmarkedet. Formålet er at konsumet av fornybar elektrisitet skal øke til visse angitte mål.

Fornybardirektivet er et annet direktiv (09/28/EC) som skal fremme bruken av fornybar energi i EU. Direktivet omfatter bruk av elektrisitet, bruk av energi til oppvarming og kjøling, samt energi brukt i transportsektoren.

I EUs handlingsplan for energieffektivisering (COM 2006) 545 final), og i det såkalte veikartet for fornybarenergi (COM (2006) 848 final) er energieffektiv boligbygging er et av flere tema, og hvor EU-Kommisjonen varsler en strategi for å fremme utviklingen og bygging av passivhus.

### **Planlegging**

Planlovgivningen som sådan inngår ikke i fellesskapsretten i EU, og heller ikke i EØS-avtalen. Men EU har kommet med flere direktiver som gjelder konsekvensutredning. Det første kom i 1985 og het ”direktiv om vurdering av visse offentlige og private prosjekters miljøvirkninger (Direktiv 85/337/EØF), og ble revidert i 1997 (Direktiv 97/11/EF). Direktivet oppstiller krav til vurdering av innvirkningen på miljøet av offentlige og private prosjekter som sannsynligvis vil få betydelige miljøvirkninger. I 2001 kom et nytt direktiv som utvider kravet til miljøvurderinger til å gjelde ”visse planer og programmer” (Direktiv 2001/42/EF). Direktivet stiller krav om utarbeidelse av konsekvensutredning for oversiktplaner som legger føringer for utbyggingsiltak og reguleringsplaner som vi kunne ha vesentlige konsekvenser for miljø, naturressurser eller samfunn. Direktivene er gjennomført i norsk rett gjennom plan- og bygningsloven. Bestemmelsene innebærer at norske planmyndigheter (kommuner og fylkeskommuner) blir pålagt en konsekvensutredningsplikt i planleggingsprosessen for planer som kan ha vesentlige miljøpåvirkninger. De nyeste bestemmelsene omfatter også bestemmelser som integrerer KU som en del av reguleringsplanleggingen, og innfører et nytt virkemiddel: planprogram, som innebærer at det for alle KU-planer også skal lages et planprogram. Byggemelding og KU-rapport skal legges ut på høring. Det siste KU-direktivet førte til at det i 2005 ble vedtatt en ny forskrift om konsekvensutredninger.

Arbeidet med lokale miljø,- energi,- og klimaplaner er en type planlegging som de siste årene har fått mer oppmerksomhet. Ordføreravtalen ”*Covenant of Mayors*” er et nettverkssamarbeid mellom lokale aktører i Europa, hvor et av hovedområdene er hvordan utforme hensiktsmessige handlingsplaner for bærekraftig energi. Selve ”*Covenant of Mayors*” er en avtale mellom europeiske byer og tettsteder som ønsker å være pionerer innen bærekraftig energibruk. Gjennom avtalen forplikter deltakerne seg til å redusere CO<sub>2</sub>-utslippene utover EUs felles mål om 20% innen 2020, og de får tilgang til et nettverk som jobber med å finne tiltak og ulike metoder for å nærme seg det målet. Målet med nettverket er erfaringsutveksling over landegrensene for å styrke klimaarbeidet. Nettverket har fokus på aktiv og langsiktig lokal styring for å oppnå bærekraftig bruk av energi. Nettverket ble startet i 2008 på initiativ av EU-

kommisjonen. Mer enn 1600 byer og tettsteder deltar i Nettverket, også norske kommuner. Avtalen, eller nettverket, innebærer ikke i seg selv tilgang på støttemidler, men fungerer som en inngang til samarbeid, nettverk og kunnskap, som er nødvendig for å utforme prosjektsøknader for slik støtte. EU-Kommisjonens rolle i dette nettverket som består av lokale myndigheter og aktører, er å bidra med midler til drift av et nettverkskontor i Brussel (Covenant of Mayors Office), medvirke i utviklingen av retningslinjer og parametre til bruk i benchmarking, samt knytte EUs aktiviteter på dette feltet sammen. Det er EU-Kommisjonens forskningscenter (Joint Research Centre – JRC) som står for det direkte samarbeidet med kontoret. Bolig og boligbygging er et av de områdene som lokale myndigheter har innflytelse over gjennom sine roller som lokal planlegger og samfunnsutvikler, og gjennom virkemidler som nettopp planlegging og adgangen til å fastsette lokale forskrifter og standarder. Bolig og boligbygging er et av de feltene aktørene i nettverket jobber med, basert på lærende virkemidler som sammenlikning og erfaringsutveksling. Et eksempel er løsninger for integrert bruk av fornybare energikilder i sosial boligbygging og sosiale boliger (Covenant of Mayors 2010). Sustainable Energy Action Plan (SEAP) er ment å være et nøkkeldokument som viser hvordan definerte mål skal nås innen 2020.

### **Prosjektsamarbeid og støttemidler**

#### *Intelligent Energy*

Siden opprettelsen i 2007 har programmet bidratt med midler til prosjekter som skal bidra til å finne nye muligheter til å spare energi og øke bruken av fornybare energikilder i Europa.

## 5 EUs regionalpolitikk og Interreg

Det overordnede siktemålet for EUs regionalpolitikk er å redusere de sosio-økonomiske ulikehetene regionene i mellom. Med et sterkt fokus på de minst utviklede regionene skal investeringer fra Regionalfondene forbedre det indre markedes funksjonsevne.

EU fastsetter de finansielle rammene, og utformer det politiske programmet, for sin regionalpolitikk hvert 6. år. Inneværende periode går fra 2007-2013.

Medlemsutvidelsen fra EU17 til EU27 har i stor grad preget målsettingene for regionalpolitikken for inneværende periode. Utvidelsen har ført til et EU med økte forskjeller. En av tre EU-borgere (170 millioner) lever i dag i de fattigste regionene som mottar midler utløst av konvergenzmålet (det viktigste målet). Luxemburg er 7 ganger rikere målt i per-capita inntekt. EUs rikeste region, indre London, har 290 % av EU27s per-capita inntekt, mens den fattigste regionen i nordøst-Romania har 23 % av EU-gjennomsnittet.

At EUs regional- og kohesjonspolitik skal bidra til bærekraftig byutvikling har blitt en klarere formulert målsetting i løpet av de siste årene. Dette skjer på bakgrunn av at tilfredsstillende bolig blir anerkjent som en fundamental rettighet for alle europeiske borgere, og at boligsituasjonen i EU varierer fra region til region: Klart skille mellom nye og gamle medlemsland i boligstandard, gettofisering,

Disse tendensene gjør at EU nå i større grad ser på boligpolitikk som en del av en større kontekst som handler om bærekraftig byutvikling.

**Klimatilpasninger** er et av hovedprioriteringer for inneværende periode. Det heter at økt energieffektivitet og økt bruk av fornybar energi skal integreres i alle regionale utviklingsstrategier.

URBACT II: Renewal and management of housing stock and more generally urban regeneration will continue to be one of the themes under the URBACT II initiatives.

Et avgjørende element i denne sammenhengen er sterke partnerskap på lokalt nivå, som også involverer sivilsamfunnet og privat sektor.

Kommisjonen selv, deltar i noen nettverk innenfor konteksten av det såkalte "Regions for economic change"-initiativet. De vil bli kalt Fast Track Networks. Et av disse Fast Track Networks vil se på hvordan energi-effektiviteten i husstandene kan forbedres. Her samarbeider DG Regional med DG Miljø og DG Transport. Private hushold er en av de største kildene til CO2-avgi.

**CIP**

Intelligent Energy Europe, the programme of the EU dedicated to promote energy efficiency. En av program axis i SAVE er eksklusivt dedikert til å forbedre energieffektiviteten i bygninger, forbedre Energisparingsdirektivet. I denne sammenhengen er de potensielle innsparingene beregnet til 27 prosent i boligsektoren og 30 prosent i tertialsektoren. Boligsektoren blir derfor ansett å være en sektor som kan gi et signifikant bidra til å redusere CO2 utslipp, og slik hjelpe EU til å nå målene i Kyoto Protokollen.

Målene i SAVE er å forbedre energibruken i nye og eksisterende bygninger, stimulere til bruken av fornybar energi, fremme tilpasning til intelligent energibruksmønstre i bygninger samt forbedre evnen og kompetnassen hos profesjonelle i sektoren.

## 6 Oppsummering

Nasjonal boligpolitikk blir berørt av regelverk og arbeid i EU både gjennom EUs økonomiske politikk, sosialpolitikk og miljøpolitikken.

Både på det konkurransepolitiske og miljøfeltet har regelverksutviklingen og styringen fra EUs side vært stor, og regelverket kan fortone seg som omfattende og komplisert.

EUs konkurranseregelverk og regelverket for offentlig støtte har vist seg å gripe langt inn i medlemsstatenes organisering av boligpolitiske tiltak. Dette er et område hvor medlemsstatene har organisert politikken relativt ulikt, og regelverket slår derfor ulikt ut. Dersom tjenestetilbudet organiseres i henhold til kravene, kan det imidlertid se ut som om hver enkelt medlemsstat har et relativt stort handlingsrom til selv å definere hvilke tjenester som er å anse som allmenne tjenester av økonomisk interesse. Kommisjonens oppgave er redusert til å sikre at det ikke begås noen ”manifest error” når det gjelder å definere slike tjenester.

I Norge er mange bostøttetiltak utformet som individuelle. EUs regelverk kommer i liten grad til anvendelse i slike sammenhenger. En relativt vanlig form i Norge er samarbeidet mellom Husbanken, boligbyggelagene og kommunene der Husbanken finansierer etableringen av nye boiger med noe tilskudd til byggeren, mens kommunen har tildelingsretten til de som har rett til tilskudd og slipper samtidig investeringskostnadene i boligprosjekter. Dette er samarbeidsmodeller som i mindre grad utfordrer EUs regelverk.

Samtidig kan det se ut som om flere kommuner ønsker å gå inn i boligprosjekter hvor en andel av boligene har en sosial profil enten ved at de er rimelige utleieboliger eller har lave innskudd, men hvor man møter på utfordringer i form av et komplisert regelverk (intervjuer). Informanter viser til at de boligpolitiske tiltakene er store og overgripende og lar seg betjene av markedet på forskjellig vis, men når boligpolitikken retter seg mot vanskeligstilte er man over på helse og sosial og da oppfattes den statlige styringen å være relativt sterk. I Norge de siste årene har det vært fokus på det relativt lille området der boligpolitikken tangerer sosialpolitikken, og der oppfattes tilskuddsregelverket å være relativt klart. Problemstillingen om beregning av investeringsmidler og driftsmidler oppfattes imidlertid å være reell. Det blir vist til at driftsmidler blir undervurdert, og at driftsmidlene i boligbyggingsprosjekter ikke beregnes tilstrekkelig i kostnadsbudsjettene. Det kan også se ut som om kommunene ofte har ønske om å subsidiere deler av boligprosjekter til sosiale boligtiltak, og da «møter man regelverket på alle bauger og kanter» (intervjuer).



Kommunalt er det dessuten ønske om å ha tiltak innen den delen av boligpolitikken som ikke direkte er sosialpolitikk, men som kan fungere som forebyggende tiltak. Lokalt kan disse behovene fortone seg annerledes enn på statlig nivå. Dette er tiltak hvor individuelle støtteordninger ikke eksistere, men hvor kommunen må finne løsninger enten i egen regi, eller i samarbeid med andre. Problemet er at svært få kommuner i dag bygger i egen regi. Dermed støter man igjen på regelverket. Det blir vist til at regelverket ikke trenger å være et stort problem dersom 100 prosent av boligene i et boligprosjekt har en sosial profil. Men dersom det er ønskelig med en miks, blir det påpekt at regelverket virker som en hemsko i forhold til å få til gode utviklingsprosjekter (ibid). Et fagmiljø med konkret og spesifisert kompetanse på hvordan regelverket tillater utforming av ulike typer byggeprosjekter, blir oppfattet som ikke-eksisterende i Norge. Fordi feltet blir sett på som så komplisert, blir det vist til at den ”vanlige” boligpolitikken blir liggende brakk.

Bortsett fra studentsamskipnadene, eksisterer det ingen sosiale boligbyggelag i Norge i dag. Dette er noe som blir etterspurt, og som hadde forenklet det boligpolitiske arbeidet på kommunalt nivå, påpeker enkelte.

Når vi ser på EUs boligrelevante arbeid på det sosialpolitiske området, ser også dette ut til å ha blitt spisset de siste årene mot fattigdomsbekjempelse. EUs konkrete boligsosiale arbeid er imidlertid av koordinerende karakter, med en pådriverrolle overfor medlemsstatene. Selv om det kan se ut som om EUs profil her har blitt noe tydeligere, er det ikke dermed sagt at tiltakene blir «hardere».

På miljøfeltet har EUs styring vært økende de siste årene, og her har også EUs felles organer lyktes å enes om felles regulering og lovverk. Det nye energisparingsdirektivet viser imidlertid at også på dette området kan det by på utfordringer å samle medlemsstatene om et enhetlig regelverk.

Avslutningsvis kan det identifiseres noen problemstillinger det kan være verdt å se nærmere på:

Hvordan kan det legges til rette for en bedre samhandling mellom involverte myndigheter og aktører for å legge til rette for en mer hensiktsmessig utnyttelse av regelverket og politikken? Til tross for denne svært begrensede kartleggingen har vi likevel sett tegn til at ulike kompetansemiljøer har ulik forståelse og praktisering av regelverket for offentlig støtte i Norge. Om, og i hvilken grad dette er tilfelle vil vi ikke kunne si noe sikkert om her, men det kan likevel være grunn til å spørre om kompetansen på dette feltet er tilstrekkelig i forhold til etterspørselen.

Hva gjøres for å fremme miljø- og klimavennlig boligbygging på kommunalt nivå i Norge? De siste årene har det vært oppmerksomhet rettet mot lokale klimaplaner. Hva som gjøres for å fremme miljøvennlig boligbygging og hvordan samarbeidene mellom aktører og myndigheter innrettes her, er et tema som er både relevant og relativt utforsket.

Det kan også være nyttig å gå mer i dybden på det sosialpolitiske arbeidet i regi av EU. Selv om dette er arbeid som skjer med OMC som hovedvirkemiddel kan det likvel være betydningsfylt for arbeidet nasjonalt.

---

## Litteratur

- Arbeids- og Sosialdepartementet & Miljøverndepartementet (2004): "Regjeringens handlingsplan for økt tilgjengelighet for personer med nedsatt funksjonsevne", *Plan for universell utforming innen viktige samfunnsområder*
- Alteskjær, Hjelmeng, Lund og Nordby (2008): "Statsstøtte"
- Barne- og Likestillingsdepartementet (2009): "Norge universelt utformet 2025. Regjeringens handlingsplan for universell utforming og økt tilgjengelighet 2009-2013", Handlingsplan, Barne- og likestillingsdepartementet
- COM (2006) 545 final: "Communication from the Commission. Action Plan for Energy Efficiency: Realising the Potential"
- COM (2006) 848 final: "Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Renewable Energy Road Map. Renewable Energies in the 21st century: Building a more sustainable future".
- COM (2003) 650: "Equal opportunities for people with disabilities: A European Action Plan", *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions*.
- Covenant of Mayors (2010): "How to develop a Sustainable Energy Action Plan", Guidebook
- Dutheil de la Rochère (2004): "The EU and the individual: fundamental rights in the draft constitutional treaty"
- EU-Kommisjonen (2009): "Joint Report on Social Protection and Social Inclusion", SEC (2009) 141
- European Environment Agency (2010): "State and Outlook 2010. Synthesis", EEA Copenhagen
- FEANTSA (2006): "EU State aid rules and social housing: FEANTSA calls for action to make social housing accessible for the most vulnerable". Position adopted 13.10.2006
- Husbanken (2008): "Revisjons av EUs byggeenergidirektiv", Nyhetsbrev fra Brusselkontoret februar 2008

- Lissberg, Jonas Bering (2001): "Does the EU Charter of Fundamental Rights Threaten the Supremacy of Community Law?", JMC Working Papers
- Maclennan, D., Muelbauer, J. & Stephens, M. (1998): "Asymmetries in Housing and Financial Market Institutions and EMU", OxfordReview of Economic Policy
- Menéndez, Augustin José (2001): "Chartering Europe: The Charter of Fundamental Rights of the European Union", Arena Working Papers 01/13
- NOU 2005:8: "Likeverd og tilgjengelighet"
- Panorama (2009): "Climate Change. Responses at regional level", EU Inforegio, Panorama 2009:31
- Ot.prp.nr.71 (2006-2007): Om lov om studentsamskipnader, Det kongelige kunnskapsdepartement
- Ot.prp.nr.56 (1995-96): Om lov om studentsamskipnader, Tiltrådning fra Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet av 3. mai 1996