

Ärendenummer: FO 2012-002

Datum: 2012-04-18

Utredare: Fanny Wieru

Utredning avseende olaglig överlåtelse av fastighet i Gotlands kommun

Förevarande fall har Företagarombudsmannen tagit upp i anledning av tips från allmänheten.

Beskrivning av fallet

Den 17 januari 2012 föreslås av regionstyrelsens arbetsutskott att Gotlands kommun ska sälja fastigheten Östergarn Ganne 1:22 (Fastigheten) med det tillhörande före detta äldreboendet Östersol till det privata bolaget Nygarn Utveckling AB (Bolaget). Bolagets verksamhet består av att äga och förvalta fastigheter på Gotland. Fastigheten utgörs av 8 850 kvm mark och av det nedlagda äldreboendet Östersol som har en boarea om ca 1 975 kvm.

Bolaget anser att grunden för överlåtelsen ska vara att Fastigheten överlåts utan köpeskilling, det vill säga skänkas som gåva.¹ Gotlands kommun anser att om synnerliga skäl föreligger så kan den här typen av stöd till enskilda näringsidkare accepteras, nämligen regionens arbete med att nå målen i Vision Gotland 2025.²

Gåvan var från början förenad med villkor innebärande att Fastigheten inte fick överlåtas, avstyckas, pantsättas eller intecknas utan regionens skriftliga samtycke. Bolaget anförde till regionstyrelsen att villkoren skulle hindra dem från att påbörja verksamheten, eftersom investeringar kräver inteckning av Fastigheten.

¹ Nygarn Utvecklings AB brev den 25 mars 2012 till Regionstyrelsen.

² Ledningskontorets tjänsteskrivelse, ärendenummer KS 2011/563 den 15 mars 2012, s 3.

Av Bolagets affärsplan framgår bland annat:

Att ta fram underlag för att bygga om de befintliga byggnaderna till lägenheter både för äldre och den övriga befolkningens behov.

När regionstyrelsen sammanträdde den 29 mars 2012 ströks vissa av villkoren, bland annat det villkor att Bolaget kräver medgivande från regionstyrelsen för att pantsätta fastigheten eller att inteckna den. Regionstyrelsen beslutade samma dag att överlåta fastigheten till Nygarn Utveckling AB som vederlagsfri gåva.

I maj 2009 utfördes en värdering av fastigheten Ganne Östergarn 1:22 på uppdrag av Gotlands kommun. Äldreboendet med mark bedömdes vara värt ca tre miljoner kronor.³

I den handling där ledningskontoret föreslår att regionen ska överlåta fastigheten beskrivs varför en tidigare värdering om 2 miljoner kronor inte kan användas till grund för en eventuell försäljning. Det är oklart vilken värdering som åberopats.

I handlingen påpekas vidare att en öppen försäljning troligtvis skulle kunna nå den värderade nivån men det som försvårar detta är de begränsade användningsmöjligheter för fastigheten i och med det underhållsbehov som föreligger. Ledningskontoret anser därmed att värderingen inte med säkerhet kan användas som grund.⁴

Gällande rätt

Statligt stöd regleras i artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, (FEUF).⁵ Huvudregeln föreskriver att statligt stöd som snedvrider eller hotar att snedvrída konkurrensen är otillåtet om stödet påverkar handeln mellan staterna. Med statligt stöd i artikel 107.1 FEUF menas alla typer av offentliga medel, statliga och kommunala och oavsett vilken typ av finansieringsform som använts. Om ett stöd uppfyller ett antal kriterier kan det anses som förenligt med den gemensamma marknaden och därmed vara tillåtet. Exempel på undantag från huvudregeln är stöd

³ Värdering beställd av Gotlands kommun i maj 2009 och värderingen utfördes av Stockholms Bryggans Fastighetsekonomi AB.

⁴ Ledningskontorets tjänsteskrivelse, ärendenummer KS 2011/563 den 15 mars 2012, s 3.

⁵ Tidigare artikel 87.1 i EG-fördraget.

till underutvecklade regioner, stöd till områden som drabbats av naturkatastrofer samt vid allvarliga störningar i en medlemsstats ekonomi.

Enligt artikel 108.3 FEUF⁶ måste åtgärder som kan innefatta statligt stöd, anmälas till Europeiska kommissionen (kommissionen).

Av kommissionens meddelande om inslag av stöd vid statliga myndigheters försäljning av mark och byggnader framgår att överlåtelse av mark och byggnader som ägs av det allmänna antingen skall ske genom ett öppet och villkorslöst anbudsförfarande, där det bästa eller enda anbudet antas, eller efter en oberoende expertvärdering, där det marknadsvärde som sålunda fastställs är det lägsta anskaffningspris som kan avtalas utan att statligt stöd beviljas.⁷

EU-kommissionen beslutade i Åre-fallet att ett trovärdigt och bindande högre konkurrerande bud var en bättre indikator på ett marknadsvärde för en fastighet än Åre kommuns värdering.⁸ Dock ansåg Tribunalen i sin dom att kommissionen inte tagit hänsyn till förutsättningarna i övrigt. Bland annat ansåg tribunalen att en serie markaffärer innebar att Lidl's bud om 6,6 miljoner kronor inte var jämförligt med det pris om 2 miljoner kronor som Coop fick köpa fastigheten för.⁹

I en annan kommunal markaffär köpte det kommunala fastighetsbolaget i Vänersborgs kommun en fastighet för 17 miljoner kronor och sålde vidare den samma dag genom option, för 8 miljoner kronor till en lokal näringsidkare vilken i sin tur hyrde ut fastigheten till ett driftsbolag. Optionen löstes in cirka ett halvår senare varpå näringsidkaren sålde del av fastigheten till driftsbolaget för 40 miljoner kronor. EU-kommissionen ansåg att Vänersborgs kommun hade utgett oförenligt statsstöd med 14,5 miljoner kronor till näringsidkaren.¹⁰

⁶ Tidigare artikel 88.3 i EG-fördraget.

⁷ Europeiska kommissionens meddelande (97/C 209/03) om inslag av stöd vid statliga myndigheters försäljning av mark och byggnader.

⁸ Europeiska kommissionens beslut av den 30 januari 2008, Statligt stöd nr. C35/2006 – Sverige, p 58.

⁹ Europeiska tribunalen dom av den 13 december 2011, Statligt stöd nr. T-244/08, Konsum Nord ekonomisk förening - Europeiska kommissionen.

¹⁰ Europeiska kommissionens beslut av den 8 februari 2012, Statligt stöd nr. C29/2010, fd. NN 42/2010 och fd. CP 194/2009.

Finner kommissionen att oförenligt stöd utgetts ska den med stöd av artikel 108.2 FEUF¹¹ besluta att stödet ska upphävas eller ändras inom den tidsfrist som kommissionen fastställer. I praktiken innebär det att den part som beviljats stöd måste återbetala mellanskillnaden mellan försäljningspriset och det faktiska marknadsvärdet. Återbetalningen neutraliserar det utbetalade stödets effekt och därmed den snedvridna konkurrensen.

Enligt 2 kap 8 § kommunallagen får kommuner och landsting genomföra åtgärder för att allmänt främja näringslivet i kommunen eller landstinget. Individuellt inriktat stöd till enskilda näringsidkare får lämnas bara om det finns synnerliga skäl för det. Ett allmänt främjande får inte ges om det samtidigt innebär även ett individuellt inriktat stöd.¹² Av svensk nationell rättspraxis framgår att den här typen av stöd är olagligt både enligt kommunallagen 2 kap. 8 § och EU:s statsstödsbestämmelser.¹³ Högre och konkurrerande bud vid kommunal markförsäljning har ansetts innebära individuellt inriktat stöd till den av kommunen utvalde köparen.¹⁴

Företagarombudsmannens bedömning

Företagarombudsmannen anser att kommuner i sina beslut ska följa lagen, både kommunallagen och EU-rätten för att skapa ett bra företagarklimat och en sund konkurrens.

Enligt Företagarombudsmannens bedömning innebär överlåtelsen av Fastigheten ett olagligt kommunalt stöd. Det har inte förekommit någon förfrågan till andra företagare om de varit intresserade av att förvärva Fastigheten.

Dessutom har Gotlands kommun godtyckligt frångått en fastighetsvärdering.

¹¹ Tidigare artikel 88.2 i EG-fördraget.

¹² Kammarrätten i Jönköping, dom av den 20 december 2007, mål nr 2494-07, Lessebo kommun.

¹³ Kammarrätten i Sundsvall, dom av den 9 april 2008, mål nr 1715-06, Åre kommun samt Kammarrätten i Jönköping, dom av den 21 december 2009, mål nr 3589-08.

¹⁴ Regeringsrätten, dom av den 10 december 2010, mål nr 126-10, av oklar anledning nöjde sig rätten med att endast pröva ärendet enligt kommunallagen.

Detta innebär att Bolaget erhåller olagligt kommunalt stöd om ca tre miljoner kronor. Företagarombudsmannen anser inte att främjande av det privata näringslivet enligt Vision Gotland 2025 innebär synnerliga skäl och därmed en rätt att utge stöd.

Av handlingarna i ärendet framgår inte kommunens syfte med att överlåta Fastigheten med villkor. Detta styrker Företagarombudsmannen uppfattning att överlåtelsen utgör stöd.

Vidare anser Företagarombudsmannen att det gåvoavtal som upprättats har stora brister och saknar sanktioner för det fall att Bolaget bryter avtalet.

Om en myndighet inte följer lagar och regler får det dessutom till följd att det allmännas förtroende för rättsstaten skadas. Det saknas sanktioner mot kommuner som bryter mot kommunallagen vilket är anmärkningsvärt i sig.

Det är Företagarombudsmannens ambition att driva rättsprocesser mot kommuner som bryter mot lagen. Ett bättre företagarklimat gynnar alla. Företagarombudsmannen kommer även i fortsättningen att driva frågor där konkurrensen sätts ur spel och dessutom arbeta för att ett sanktionssystem för kommuner införs.

Företagarombudsmannen, en del av Den Nya Välfärden, verkar för ett bättre företagarklimat i Sverige. Företagarombudsmannens huvudsakliga uppgift är att ge uppmärksamhet och publicitet åt konkreta exempel på brister i företagarklimatet. Företagarombudsmannen har en styrelse bestående av företagare, ekonomer och publicister som på ideell basis leder verksamheten. Företagarombudsmannen genomför utredningar både på eget initiativ och efter anmälan. Anmälare kan vara företagare, politiker, journalister eller andra samhällsmedborgare som har reagerat på fall där företagande försvåras på grund av brister i lagstiftning, föreskrifter eller myndighetsutövning.