

PM-2c 2003-04-08

Fråga om snedvridning av konkurrensen genom individuellt inriktat kommunalt stöd till enskilda näringsidkare.

Strömsunds kommun har beslutat att bevilja flera privata näringsidkare ekonomiskt stöd genom kommunal borgen.

Kommunfullmäktige i Strömsund har under perioden december 2000 till december 2002, i tre fall beslutat att bevilja privata företag stöd i form av kommunal borgen.

(I) Vid sammanträde den 20 december 2000 beslutade kommunfullmäktige (KF § 112/00) att bevilja SCF Betongelement AB^[4] kommunalt stöd i form av borgen för bolagets upptagande av lån i ett bankinstitut med 9 miljoner kronor, att årligen, till och med 2005^[2], nedskrivs med 20 procent. Som grund för stödet anfördes att SCF Betongelement AB vid tidpunkten sysselsatte c:a 100 anställda. I samband med ägarbyte genom övergång av driften i nytt bolag fordrades att företaget refinansierades och tillfördes likvida medel, vilket bl.a. skulle ske genom banklån med 19 miljoner kronor, varav 9 miljoner kronor upptogs med säkerhet i kommunal borgen. Till stöd för kommunfullmäktiges beslut anfördes att SCF Betongelement sedan starten ”varit en mycket betydelsefull del av det lokala näringslivet och att de direkta och indirekta effekterna på det lokala näringslivet är även i dag betydande. Företaget har under åren visat en enastående flexibilitet och förmåga att anpassa sig till olika marknadssituationer och successivt utvecklats till en mycket kompetent organisation med ett brett kunnande”.

(II) Vid sammanträde den 27 februari 2002 beslutade kommunfullmäktige (KF § 8/02) att bevilja Attacus Invest AB^[4] kommunalt stöd i form av borgen för bolagets lån i ett bankinstitut med 4 miljoner kronor, att årligen, till och med 2012, nedskrivs med 10 procent. Som grund för det beslutade stödet anfördes att Attacus Invest AB skulle förvärva inkråmet i konkursboet efter det lokalt verksamma Jämtlandsbyggen Hus AB. Efter genomförd refinansiering, där totalt c:a 8-9 miljoner kronor tillförs verksamheten, beräknades bolaget kunna fortsätta driften och sysselsättningen av c:a 50 lokalt anställda. Vidare anfördes att ”hustillverkning generellt ger låg avkastning på grund av den turbulens som har rått inom husbranschen i Jämtlands län är bankernas vilja begränsad på grund av säkerhetsbrist .

(III) Vid sammanträden den 18 september och den 20 november 2002 beslutade kommunfullmäktige (KF § 75/02 och § 97/02) att under vissa villkor^[4] bevilja Girofinans AB^[5] kommunalt stöd i form av borgen med 1,5 miljoner kronor, att årligen, från och med 2004 till och med 2008, avskrivs med 20 procent. Någon skriftlig motivation till det beslutade stödet återfinns varken i kommunstyrelsens eller kommunfullmäktiges protokoll av beslutet.

Strömsunds kommun har c:a 13.600 innevånare^[6].

Gällande rätt

Kommunernas allmänna befogenheter regleras i 2 kap. kommunallagen (1991:900) - KL. Enligt dess 1 § får kommunerna själva ha hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens område eller dess medlemmar och som inte skall handhas enbart av staten, en annan kommun eller landsting eller någon annan.

Bestämmelser särskilt om näringsverksamhet finns i 7 – 8 §§. Kommuner får enligt 7 § driva näringsverksamhet om den drivs utan vinstsyfte och går ut på att tillhandahålla

allmännyttiga anläggningar eller tjänster åt medlemmarna i kommunen. Vidare får kommuner enligt 8 § genomföra åtgärder för att allmänt främja näringslivet i kommunen. Däremot får individuellt inriktat stöd till enskilda näringsidkare lämnas bara om det finns synnerliga skäl för det.

Kommunallagskommittén föreslog i sitt betänkande till ny kommunallag att individuellt inriktat stöd till enskilda näringsidkare som dittills¹², skulle få lämnas endast om det var nödvändigt för att motverka större arbetslöshet i kommunen eller landstinget och stödet kunde antas ha avsevärd betydelse för att motverka arbetslösheten eller om det fanns andra ”särskilda skäl” för det¹³.

I regeringens proposition till ny kommunallag godtogs inte kommitténs förslag till utformning av bestämmelsen om individuellt inriktat stöd till enskilda näringsidkare. I propositionen¹⁴ uttalades därvid att, det är främst en statlig angelägenhet att medverka till en från samhällelig synpunkt lämplig lokalisering av näringslivet¹⁵. Föredragande departementschefen anför bl.a: ”*Det är av olika regionalpolitiska skäl inte heller lämpligt att kommunerna engagerar sig i enskilda företag med direkt stöd. De internationella överenskommelser som Sverige på senare år slutit ger ytterligare grund för att inte tillåta konkurrensnedvridande stödåtgärder till företag. Individuellt inriktat stöd bör få förekomma endast i undantagsfall. Detta bör i lagen komma till uttryck genom att det skall krävas synnerliga skäl för sådant stöd*”. I specialmotiveringen till 2 kap. 8 § andra stycket,¹⁶ angavs som exempel på synnerliga skäl att verksamheten har en anknytning till befintlig kommunal verksamhet t.ex. stuveriverksamhet i kommunalägda hamnar, att understöd till enskilda näringsidkare kan vara nödvändigt för att garantera en minimistandard av kommersiell service för hushållen samt för att trygga tillgång till hotell i kommunen¹⁷. Vad gäller arbetslöshet angav departementschefen följande: ”*Tidigare åberopades ofta rådande eller befarad arbetslöshet som motiv för att tillåta kommunala ingripanden i det egentliga näringslivet. Regeringen har nyligen lagt fram en proposition om näringspolitik för tillväxt (prop. 1990/91:87). I denna framhålls bl.a. den fortsatta strukturomvandlingens betydelse för landets framtida ekonomiska resurser och att den typ av uppehållande företagsstöd som tillämpades under 1970-talet inte längre är lämpliga. Allmänt sett gäller alltså en restriktiv syn på kommunala stödinsatser gentemot enskilda företag. När det gäller avgränsningen av tillåtna insatser måste dock rättstillämpningen kunna anpassas till samhällsutvecklingen. Vad som skall ligga i begreppet synnerliga skäl kan således komma att förändras beroende på utvecklingen i samhället*”.

Vid konstitutionsutskottets behandling av förslaget till ny kommunallag yrkade några motionärer att de i 2 kap. 8 § andra stycket KL föreslagna möjligheterna till individuellt stöd till enskilda näringsidkare skulle utgå. Som skäl härför anfördes bl.a. att ett sådant stöd kunde föra med sig olika negativa effekter och att därför kommunernas kompetens på detta område borde inskränkas. Utskottet fann dock ej skäl att frångå propositionsförslaget i denna del och anslöt sig därvid till att de i förslaget uppställda kraven på ”synnerliga skäl” istället för ”särskilda skäl” på ett godtagbart sätt fick anses återspegla den restriktiva synen på detta område¹⁸. Avseende tolkning i senare rättspraxis av begreppet ”synnerliga skäl” kan nämnas följande avgörande av Regeringsrätten:

RÅ 1993 ref. 98: Konkursförvaltaren i Boro Hjärtevadshus AB i konkurs hade föreslagit att konkursbolagets inkrån skulle förvärfvas av Smålandsbostäder AB i samarbete med tre andra företag. Den redovisade företagskonstruktionen förutsatte att Eksjö kommun medverkade med ett borgensåtagande om maximalt 3 miljoner kronor. Formellt övertagande av husfabriken i Hjärtevad, Eksjö kommun, skulle därefter ske omgående och det nya företags namn skulle bli Hjärtevadshus AB.

Kommunfullmäktige i Eksjö kommun beslutade att teckna borgen såsom för egen skuld för Smålandsbostäder Invest AB:s förpliktelser avseende lån i bankinstitut på 3 miljoner kronor. Som grund för beslutet om kommunalt stöd anfördes att sysselsättningsläget inom kommunen hade under det senaste året avsevärt försämrats. Om den aktuella trähusfabriken i Hjärtevad lades ned blev arbetslöshetsituationen i

kommunen mycket besvärande och företagets totalt 85 anställda riskerade att friställas. Enligt kommunens mening måste förhållandena i detta fall - sammantaget med sysselsättningsläget - anses vara sådana att risk för omfattande arbetslöshet förelåg. Detta motiverade ett kommunalt engagemang i den omfattning som beslutats.

Kammarrätten i Jönköping, vars beslut fastställdes av Regeringsrätten, konstaterade att det enligt gällande lag krävs synnerliga skäl för att individuellt inriktat stöd till enskilda näringsidkare skall tillåtas. Med hänsyn härtill och att det av relevanta förarbetsuttalanden på ett mycket tydligt sätt har klargjorts att kommunalt stöd till enskild näringsidkare, i vart fall för att motverka arbetslöshet, ej kan godtas annat än i rena undantagsfall fann kammarrätten att Eksjö kommun, trots en besvärande arbetslöshetssituation inte hade visat att ifrågavarande kommunala stödåtgärd kan ha sådan betydelse för motverkande av arbetslösheten inom kommunen, att kravet på synnerliga skäl är uppfyllt. Kammarrätten, och senare Regeringsrätten, upphävde därför kommunfullmäktiges beslut om kommunal borgen såsom stridande mot kommunallagens förbud mot stöd till enskild näringsidkare.

Yttrande

Strömsunds kommun har beretts tillfälle att yttra sig över en promemoria med en preliminär bedömning som upprättats i ärendet, utan att inom utsatt tid inkomma med något svar.

Bedömning

Konkurrenskommissionen är en privat expertgrupp som uppmärksammar och motverkar fall där offentliga organ genom överträdelse av lag, genom subventioner eller genom att sammanblanda myndighetsutövning med annan verksamhet, snedvrider konkurrensen.

Strömsunds kommun har under åren 2000 – 2002 beslutat att bevilja tre privata företag ekonomiskt stöd genom kommunal borgen med sammanlagt 14,5 miljoner kronor. Till stöd för två av borgensbesluten har anförts att de berörda företagen är betydelsefulla för näringslivet på orten samt att de aktuella borgensåtagandena ingår i en plan för rekonstruktion av företagen. I det tredje beslutet finns det inte dokumenterat något skäl till varför kommunalt stöd skulle lämnas.

Enligt kommunallagen får kommunerna engagera sig i åtgärder som har ett allmännyttigt intresse för kommuninnevånarna. Av aktuella lagförarbeten framgår att frågan om lokalisering av näringslivet som huvudregel är en statlig angelägenhet och att det inte har ansetts lämpligt att kommunerna av regionalpolitiska skäl engagerar sig genom direkta stödåtgärder i enskilda företag. Generellt utformade stöd, till exempel allmänt näringslivsstödjande insatser genom industriområden eller hantverkshus samt infrastrukturella investeringar, är förenliga med kommunallagens kompetensregler. Individuellt inriktade stöd till enskilda näringsidkare, i form av borgen, lån eller andra försträckningar, får däremot inte förekomma utan synnerliga skäl.

Strömsunds kommuns aktuella borgensåtaganden innefattar individuellt inriktade stöd till tre enskilda företag. Stödåtgärderna hade kunnat vara förenliga med gällande lag om de avsett att tillfredsställa kommuninnevånarnas behov av infrastrukturella investeringar eller andra allmännyttiga anläggningar, som kommunen hade kunnat tillhandahålla på egen hand, exempelvis taxiverksamhet eller livsmedelshandel i glesbyggd eller hotellverksamhet där sådan service annars inte varit tillgänglig. De verksamheter som det nu aktuella stödet har lämnats till – industriell tillverkning av betongelement och trähus samt call-centerverksamhet – är emellertid av annan art. De beslutade borgensåtagandena avser sysselsättningsuppehållande stöd som Strömsunds kommun enligt den allmänna kommunala kompetensen normalt inte får engagera sig i.

Till skillnad från vad som gäller vid infrastrukturella åtgärder skall lagligheten av sysselsättningsuppehållande kommunalt stöd enligt föreliggande förarbetsuttalanden bedömas restriktivt. I ett principiellt vägledande avgörande har Regeringsrätten slagit fast att omständigheter liknande dem som i de aktuella ärendena har åberopats av Strömsunds kommun, nämligen risk för nedläggning av företag i en redan besvärande

arbetslöshetsituation, inte kan utgöra ”synnerliga skäl” för en kommun att bevilja individuellt inriktat stöd till en enskild näringsidkare. I belysning av den rättspraxis som således utbildats får de av kommunfullmäktige i Strömsund beslutade borgensåtagandena anses ha tillkommit i strid mot kommunallagens förbud mot stöd till enskild näringsidkare.

Uppkommande kommunala kompetensfrågor skall ytterst bedömas av allmän förvaltningsdomstol, i varje enskilt fall. Oavsett lagligheten enligt kommunallagen är den aktuella typen av individuellt näringslivsstöd emellertid ägnade att snedvrیدا förutsättningarna för konkurrensen mellan olika företag, inbjuder till osund konkurrens mellan olika kommuner om företagen samt medför icke sällan förluster för skattebetalarna.

Borgensåtaganden innebär som regel alltid en risk för borgensmannen. De ordinarie kreditinstitutionerna synes ha bedömt de aktuella företagen såpass osäkra, att de själva inte velat stå risken för sin fulla kreditgivning. Förutom att borgensåtagandena medför snedvridning av konkurrensen riskerar skattebetalarna i Strömsund därför även att ådras kostnader med upp till 14 miljoner kronor för dessa utfästelser.

^[1] SCF Betongelement AB, bolaget registrerades i Patent- och registreringsverkets (PRV) bolagsregister den 18 december 2002 under registreringsnummer 556603-2735. Nu varande firma registrerades den 23 januari 2001. Bolaget, som har ett registrerat aktiekapital på 1,350 miljoner kronor, omsatte under 2001 c:a 54 miljoner kronor.

^[2] Den 28 januari 2001 beslutade kommunfullmäktige (KF § 11/01) att förlänga borgensåtagandet giltighetstid ytterligare ett år, till och med 2006.

^[3] Attacus Invest AB, bolaget registrerades i Patent- och registreringsverkets (PRV) bolagsregister den 11 januari 1989 under registreringsnummer 556603-2735. Nu varande firma registrerades den 24 oktober 2001. Bolaget, som har ett registrerat aktiekapital på 500.000 kronor, omsatte under 2001 c:a 73 miljoner kronor.

^[4] Villkoren var att (1.) en planerad fusion mellan Tajm Consulting AB och Giroinkasso AB (som bolaget hette tidigare) är klar, (2.) att viss programvara värd minst 2.700.000 före den 30 november 2002 förs över till bolaget, samt (3.) att ytterligare finansiärer (senare ändrat till ägarna) går in med ett motsvarande belopp, således 1.500.000 kronor, i bolaget.

^[5] Giroinkasso AB, bolaget registrerades i Patent- och registreringsverkets (PRV) bolagsregister den 20 november 1991 under registreringsnummer 556437-3537. Nu varande firma registrerades den 19 december 2002. Tidigare firmor har varit Tajm Consulting AB samt Girofinans AB. Bolaget, som har ett registrerat aktiekapital på 125.000 kronor, omsatte under 2001 c:a 4 miljoner kronor.

^[6] Uppgift från kommunens hemsida på internet: <http://www.stromsund.se/fakta.htm>

^[7] SOU 1990:24 sid. 67.

^[8] SOU 1990:24 sid. 16, specialmotiveringen till 2 kap. 7 § andra meningen i Kommunallagskommitténs lagförslag.

^[9] Se prop. 1990/91:117 sid. 34 f.

^[10] Äldre praxis på området har under vissa förutsättningar godkänt kommunala engagemang i form av företagsförvärv i sysselsättningsuppehållande syfte. Så länge kommunen har haft ett ägareintresse har kommunen även haft befogenhet att göra vissa räddningsaktioner för företaget. Någon rätt till i verklig mening aktiv förvaltning synes emellertid inte tillerkännas av rättstillämpningen, se RÅ 1974 A 877. Någon motsvarande möjlighet för kommuner att ekonomiskt bidra till företag i vilka kommunen inte har något tidigare ägarintresse känner praxis inte heller.

^[11] Se prop. 1990/91:117 sid. 154.

^[12] Rättsfallen RÅ 1968, K 283, RÅ 1979 AB 538 (stöd till taxirörelse) RÅ 1979 AB 12 (stöd till rederi) samt RÅ 1970 C 260 (stöd till lanthandel).

^[13] Se utskottsbetänkandet 1990/91:KU38 sid. 21 och 23 ff.