

PM-2 2002-02-27 SLUTLIG BEDÖMNING

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

Hultsfreds kommun har beslutat att bevilja en privat näringsidkare ekonomiskt stöd genom kommunal borgen.

Kommunfullmäktige i Hultsfred beslutade vid sammanträde den 26 november 2001 (§ KF 104/01) att under förutsättning att nytt ägarkapital på lägst 15 mkr tillförs Modig Machine Tool AB samt att en ny kredit på 10 mkr beviljas bolaget i bank eller annat kreditinstitut, till säkerhet för det senare lånet teckna en tidsbegränsad kommunal borgen på 8 miljoner kronor under år 2002 samt 4 miljoner kronor under år 2003.¹

Modig Machine Tool AB² är ett privatägt företag med säte i Hultsfreds kommun. Bolaget har enligt bolagsordningen som föremål för sin verksamhet att ”...bedriva utveckling av verktygsmaskiner ävensom idka därmed förenlig verksamhet”. Den 21 september 2001 ansökte Modig Machine Tool AB hos Oskarshamns tingsrätt om företagsrekonstruktion till följd av att bolaget ”under en tid har haft betalningssvårigheter”. Tingsrätten beslutade samma dag om företagsrekonstruktion för bolaget.³ Vid borgenärssammanträde den 10 oktober 2001 beslutades att rekonstruktionen skall fortsätta. Tingsrätten utsåg vid sammanträdet en borgenärskommitté samt erinrade om att företagsrekonstruktionen normalt skall upphöra efter tre månader, således senast den 21 december 2001.⁴

Av kommunfullmäktiges underlag till beslutet om borgen för bolagets åtaganden framgår att orsaken till uppkomna situationen är att bolaget bedrivit ett omfattande och kostsamt utvecklingsarbete av de två maskintyperna Power Flow och Transflex. Ett ägartillskott på 17 mkr har inte räckt till för att finansiera pågående utvecklingsarbete och nödvändig lagerutbyggnad. Genom att bolaget, på grund av likviditetsbrist, inte kunnat få varuleveranser i tillräcklig omfattning har produktionen blivit störd med förseningar och ökad produktionstid som resultat. En åtgärdsplan som presenterades på borgenärssammanträdet förutsätter bl.a. ett ägartillskott på 15 miljoner kronor, externa lån på 20 miljoner kronor samt ett ackordserbjudande varigenom oprioriterade fordringsägare erhåller full betalning för fordringar upp till 5.000 kronor och 25 procent på överskjutande belopp. Under förutsättning av kommunal borgen på 8 mkr har ett banklån på 10 miljoner kronor, med en amorteringstid av 2 år, ställts i utsikt till bolaget.

Av den förteckning över fordringsägare som bilagts tingsrättens protokoll av den 10 oktober 2001 framgår att Hultsfreds kommun utgör fordringsägare i Modig Machine Tool AB. Enligt uppgift från Accordcentralen i Göteborg, som handhar företagsrekonstruktionen av Modig Machine Tool AB belöper sig Hultsfreds kommunens kapitalfordran i bolaget till 6.814 kronor.

¹ Kommunfullmäktiges aktuella beslut lyder som följer: ”Under förutsättning, dels att Föreningssparbanken, eller annat kreditinstitut, beviljar Modig Machine Tool AB en ny kredit på 10 mkr, dels att nytt ägarkapital på lägst 15 mkr tillförs bolaget, beviljas Modig Machine Tool AB en tidsbegränsad kommunal borgen på två år för lånet på 10 mkr enligt nedanstående. [nytt stycke] För perioden 2002-01-01 –12-31 tecknas borgen på högst 8 mkr av Modig Machine Tool AB:s lån på 10 mkr. För perioden den 1 januari till och med den 31 december 2003 skall borgen tecknas för högst 4 mkr. [nytt stycke] För perioden 2003-01-01 –12-31 tecknas borgen på högst 4 mkr av Modig Machine Tool AB:s ursprungliga lån på 10 mkr”.

² Modig Machine Tool AB; bolaget är den 12 oktober 1994 infört i Patent- och registreringsverkets (PRV) bolagsregister under registreringsnr. 556496-8278. Firman Percy Modig AB registrerades för bolaget den 20 januari 1995. Nu gällande firma registrerades den 11 juni 1998.

³ Oskarshamns tingsrätt, protokoll med beslut den 21 september 2001 i mål nr. Å722-01.

⁴ Oskarshamns tingsrätt, protokoll med beslut den 10 oktober 2001 i mål nr. Å722-01

Gällande rätt

Kommunernas allmänna befogenheter regleras i kommunallagen (1991:900) - KL. Enligt 2 kap. 1 § KL får kommunerna bara ta 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 annan.

Enligt 2 kap. 7 § KL får en kommun enbart driva näringsverksamhet om den går ut på att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar åt medlemmarna i kommunen.

Enligt 2 kap. 8 § första stycket KL får kommunen genomföra åtgärder för att allmänt främja näringslivet i kommunen. Enligt andra stycket samma paragraf, får individuellt inriktat stöd till näringsidkare däremot lämnas enbart vid synnerliga skäl. Kommunallagen ger därmed uttryck för en princip om likabehandling. Kommunalt stöd till näringsidkare får avse enbart åtgärder som allmänt främjar näringslivet i kommunen eller generellt vänder sig till viss bransch, grupp av näringsidkare eller motsvarande. Sådant stöd kan t.ex. bestå av infrastrukturella investeringar och markberedande åtgärder för industriell verksamhet. Individuellt stöd får dock inte förekomma så att en näringsidkare får förmåner som inte under motsvarande förhållanden kommer en annan näringsidkare till del.

Från huvudregeln om förbud mot understöd till enskilt företag får dock undantag göras vid ”synnerliga skäl”. Således kan i rena undantagsfall sådana stödåtgärder tillåtas som annars skulle vara otillåtna. Som synnerliga skäl för stöd till enskild näringsidkare har i praxis bl.a. förekommit stöd till transportföretag och lanthandel i glesbygd⁵. Vidare har stöd till hotellrörelse tillåtits på orter där hotell annars har saknats. Av förarbetena till kommunallagen framgår att arbetslöshet normalt inte skall kunna åberopas som synnerligt skäl för individuellt stöd till näringsidkare. I propositionen till kommunallagen hänvisas bl.a. till att den typ av uppehållande företagsstöd som förekom under 1970-talet inte längre anses lämpligt⁶. Vidare påpekas att närings- och lokaliseringpolitik i huvudsak är en angelägenhet för staten.⁷

Kommuner har i vissa fall i praxis tillåtits engagera sig med kapital i företag för att skydda sig mot direkta förmögenhetsförluster av tidigare insatt kapital. Rättspraxis har här en restriktiv inställning och det ankommer på kommunen att visa att dess åtgärder varit nödvändiga för att undvika ekonomisk förlust eller att kommunen av andra särskilda skäl ägt besluta om åtgärden (RÅ 1971 C 127)⁸

Yttrande

Hultsfreds 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.

⁵ 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).

⁶ Prop. 1990/91:117, sid 152 f., hänvisningen avser ett uttalande i prop. 1990/91:87 om näringspolitik för tillväxt. Se även kommunallagskommitténs förslag att stöd får ges "endast om det är nödvändigt för att motverka större arbetslöshet i kommunen ... och stödet kan ha avsevärd betydelse för att motverka arbetslösheten" (SOU 1990:24 s. 16)

⁷ 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.

⁸ Se även annan (äldre) praxis på området i RÅ 1969 K 837, RÅ 1970 C 500 och C 501 samt RÅ 1979 Ab 126.

Hultsfreds kommun har beslutat att bevilja det privata företaget Modig Machine Tool AB – som är verksamt med utveckling av verktygsmaskiner – en kommunal borgen ur allmänna medel, med 8 miljoner kronor under år 2002 och 4 miljoner kronor under 2003. Till stöd för beslutet har inte anförts annat än att bolaget synes vara på obestånd och att det aktuella borgensåtagandet ingår i en plan för rekonstruktion av företaget. Kommunens nuvarande fordran i bolaget uppgår enligt tillgängliga uppgifter till 6.814 kronor, jämte dröjsmålsränta.

Kommunerna får enligt kommunallagen enbart engagera sig i åtgärder som har ett allmännyttigt intresse för kommuninnevånarna. Kommunalt stöd till enskilda näringsidkare i form av borgen, lån, eller andra försträckningar får som regel inte förekomma. Enbart om stödet ges en generell utformning som allmänt näringslivsstödjande insatser (industriområden eller hantverkshus) eller om det föreligger synnerliga skäl, som att t.ex. upprätthålla infrastrukturen på orten, kan ett sådant förfarande vara förenligt med kommunallagens kompetensregler. Kommunalt näringslivsstöd har även undantagsvis tillåtits om det fordrats för att för att skydda kommunen mot direkta förmögenhetsförluster av tidigare insatt kapital.

Det aktuella beslutet om borgen innefattar ett individuellt inriktat stöd till Modig Machine Tool AB:s verksamhet med utveckling av verktygsmaskiner. Bolagets verksamhet synes inte vara sådan att Hultsfreds kommun enligt den allmänna kommunala kompetensen kan engagera sig i denna. Några synnerliga skäl för enskilt stöd till bolaget har enligt tillgängliga protokoll inte åberopats till grund för fullmäktiges beslut och kommunens tidigare fordran i bolaget på drygt sex tusen kronor torde knappast motivera en insats i den nu aktuella omfattningen.

Det av kommunfullmäktige beslutade borgensåtagandet synes därmed ha tillkommit i strid mot kommunallagens begränsning av den kommunala kompetensen. Uppkommande kompetensfrågor får ytterst bedömas av allmän förvaltningsdomstol.

Oavsett kompetensfrågan är näringslivsstöd ur allmänna medel generellt sett ägnade att snedvrیدا förutsättningarna för konkurrensen mellan olika företag, inbjuder till osund konkurrens mellan t.ex. olika kommuner om företagen samt medför icke sällan förluster för skattebetalarna.

Förutom att skattebetalarna i Hultsfred riskerar att ådras kostnader i onödan med upp till åtta miljoner kronor har det aktuella fullmäktigebeslutet enligt Konkurrenskommissionens mening medfört att förutsättningarna för konkurrensen inom näringslivet snedvrیدs.