

PM 2 2000-02-23 - SLUTLIG BEDÖMNING

Fråga om snedvridning av konkurrensen genom individuellt inriktat kommunalt stöd till enskild näringsidkare (sale-and-leaseback samt uppförande av industribyggnad).

Bergs kommun har med stöd av kommunala medel från en enskild näringsidkare och för dennes räkning dels förvärvat en fastighet med därpå uppförd fabriksanläggning, dels beslutat att för näringsidkarens räkning uppföra en tillbyggnad på fastigheten.

Den 1 augusti 1996 förvärvade Bergs kommun från ACB Laminat AB^{1[1]} fastigheten Bergsviken 3:77 i Bergs kommun (Svenstavik) för 11.500.000 kronor^{2[2]}. Säljarföretaget skulle efter överlåtelsen under en period av minst tre och ett halvt år hyra fastigheten med därpå uppförd industrianläggning från kommunen.^{3[3]} Den överenskomna hyran har utformats till att motsvara en ränta på det av kommunen investerade kapitalet.^{4[4]}

Den 25 maj 1999 hemställde ACB Företagen AB^{5[5]}, koncernmoderbolag för ACB Laminat AB, om att Bergs kommun, i enlighet med en av företaget tillhandahållen ritning skulle bygga ut den aktuella fabriksanläggningen samt genomföra vissa infrastrukturella investeringar i fastigheten. Som orsak till tillbyggnaden angavs att företaget ”utökat” sitt gällande avtal med IKEA från 960 miljoner kronor till drygt 1.200 miljoner kronor.

Kommunfullmäktige i Bergs kommun beslutade vid sammanträde den 18 juni 1999 (KF § 30/99 - dnr. 137/1999-294) att till en uppskattad kostnad av c:a 10 miljoner kronor utföra en tillbyggnad av den aktuella industrifastigheten enligt ACB Företagens framställan. Viss del av kostnaden (30 %) var enligt det aktuella beslutet tänkt att finansieras genom att kommunen skulle söka bidrag från Närings- och teknikutvecklingsverket (NUTEK). Övrig kostnad skulle finansieras genom ”att i första hand utnyttja egen likviditet, alternativt upplåning”. Hysesavtal skulle avseende tillbyggnaden tecknas med ACB Företagen AB.

Gällande rätt

I detta ärende aktualiseras frågan huruvida Bergs kommun riskerar att snedvrida konkurrensen, genom att med stöd av allmänna medel, dels från en enskild näringsidkare förvärva en industrifastighet, i syfte att omedelbart upplåta densamma tillbaka till säljaren (s.k. sale-and-leaseback), dels på fastigheten utföra en tillbyggnad för näringsidkarens behov.

Kommunernas allmänna befogenheter regleras i kommunallagen (1991:900) - KL. Enligt 2 kap. 1 § KL får kommunerna ta hand om endast 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. 8 § första stycket KL får kommunen genomföra åtgärder för att allmänt främja näringslivet i kommunen. Enligt andra stycket samma paragraf, får individuellt

^{1[1]} ACB Laminat AB, reg.nr. 556268-8431. Enligt uppgift från PRV utgör bolagets registrerade aktiekapital 1.325.000 kronor och egna kapital 2.029.96 kronor.

^{2[2]} Köpeavtal den 1 augusti 1996 avseende fastigheten Bergsviken 3:77 i Bergs kommun, mellan Bergs kommun (köpare) och ACB Laminat AB (säljare). Förvärvet är registrerat hos inskrivningsmyndigheten i Bergs domsaga den 10 december 1996.

^{3[3]} Av köpeavtalet framgår att ”Säljaren kommer från 1996-01-01 -- 1999-07-31 hyra det försålda industrihuset och erlagga kallhyra ...”

^{4[4]} Av köpeavtalet framgår att köpeskillingen skulle erläggas i förhållande till säljarens utbyggnad av en ny industribyggnad på annan plats (Skanderåsen): först (punkt 2a) genom kontant betalning på tillträdesdagen med 6.000.000 därefter (punkt 2b) med resterade del (5.500.000 kronor) när byggnaden i Skanderåsen är färdigställd. Hyran för anläggningen skulle enligt punkten 3 i köpeavtalet beräknas så att den utgör 12 procent på 6.000.000 kronor från tillträdesdagen till dess att byggnaden i Skanderåsen är färdigställd (och full köpeskillning med tillämpning av punkten 2b således erlagts), därefter 12 procent på 11.500.000 kronor (vilket motsvarar fulla köpeskillingen).

^{5[5]} ACB Företagen AB, reg.nr. 556455-7337. Enligt uppgift från PRV utgör bolagets registrerade aktiekapital 500.000 kronor och egna kapital 469.000 kronor.

inriktat stöd till näringsidkare däremot lämnas enbart vid synnerliga skäl. Kommunallagen ger därmed uttryck för en princip om likabehandling av näringsidkare i kommunen. Kommunalt stöd till näringsidkare får avse enbart åtgärder som rent 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.

Kommunala förvärv av fastighet eller byggnad med syfte att denna skall upplåtas till ett enda företag eller företagsgrupp (som dessutom är säljare eller upplåtare av fastigheten eller byggnaden, s.k. *sale-and-leaseback*) har varit föremål för ett antal avgöranden i praxis^{6[6]}:

I RÅ notis 1973 C:176 upphävde Regeringsrätten ett kommunfullmäktigebeslut att av en enskild industriidkare förvärva en verkstadsanläggning för att upplåta anläggningen åt denne. Regeringsrätten uttalade att det inte utan särskilda skäl kan anses ligga inom en kommuns kompetens att förvärva en industribyggnad av ifrågavarande slag på villkor att den skall upplåtas till säljaren samt konstaterade att några särskilda skäl inte förelåg i det aktuella fallet.

I RÅ ref. 1967:35 upphävde regeringsrätten ett kommunfullmäktigebeslut att tillskjuta medel till en kommunal industristiftelse så att stiftelsen av en enskild industriidkare kunde förvärva en industribyggnad som var belägen på kommunens mark och upplåta anläggningen (mark och byggnad) åt industriidkaren. Regeringsrätten fastställde att kommunen överskridit sin kompetens då det inte är någon angelägenhet för kommunen att tillhandahålla industrilokaler åt enskilda näringsidkare.

Kommunala beslut om att uppföra industribyggnader eller tillbyggnader med syfte att dessa skall upplåtas till specifika företag har i praxis varit föremål för ett ytterligare antal avgöranden av Regeringsrätten:

I två avgöranden, refererade i RÅ notis 1952 I:271 respektive 1962 I:40, upphävde Regeringsrätten beslut av kommunfullmäktige att uppföra byggnader i syfte att dessa skulle upplåtas åt enskilda industriidkare samt fastställde att kommunerna genom de aktuella besluten överskridit sin kompetens då det inte var någon angelägenhet för dessa att tillhandahålla industrilokaler åt enskilda näringsidkare.

I RÅ notis 1966 I:15, upphävde regeringsrätten ett kommunfullmäktigebeslut att tillhandahålla en kommunal industristiftelse byggnadskreditiv för uppförandet av en möbelfabrik som skulle upplåtas till en inom kommunen verksam företagare. Regeringsrätten bortsåg från kommunens invändning att det kommunala engagemanget enbart var tillfälligt och fastställde att kommunen överskridit sin kompetens då det inte är någon angelägenhet för kommunen att tillhandahålla industrilokaler åt enskilda näringsidkare.

I RÅ notis 1966 I:37 upphävde Regeringsrätten ett kommunfullmäktigebeslut att uppföra en byggnad (utbyggnad av befintlig anläggning med en ny maskinhall) för en enskild industriidkares räkning och fastställde att kommunen överskridit sin kompetens då det inte är någon angelägenhet för kommunen att tillhandahålla industrilokaler åt enskilda näringsidkare.

I RÅ notis 1966 I:102 upphävde Regeringsrätten ett kommunfullmäktigebeslut att uppföra en byggnad (textilfabrik) för att upplåtas åt en enskild industriidkare som i huvudsak sysselsatte kvinnlig arbetskraft. Regeringsrätten bortsåg från kommunens invändning att investeringen syftade till en förändring i den industriella strukturen och fastställde att kommunen överskridit sin kompetens då det inte är någon angelägenhet för kommunen att tillhandahålla industrilokaler åt enskilda näringsidkare.

I RÅ notis 1966 I:129 upphävde Regeringsrätten ett kommunfullmäktigebeslut att uppföra en industribyggnad (konfektionsfabrik) för att upplåtas åt en enskild industriidkare i utbyte mot att denne åtog sig att ta emot elever från en lokal yrkesskola. Regeringsrätten fastställde att kommunen överskridit sin kompetens då det inte är någon angelägenhet för kommunen att tillhandahålla industrilokaler åt enskilda näringsidkare.

^{6[6]} Se även liknade avgöranden publicerade i RÅ 1966 I 25, RÅ 1989 not. 78 samt i RÅ 1973 A 52.

Från huvudregeln om förbud mot understöd till enskilt företag får 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 glesbygd^{7[7]}. 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 lämpligt^{8[8]}. Vidare påpekas att närings- och lokaliseringpolitik i huvudsak är en angelägenhet för staten.

Yttrande

Bergs kommun har i ett yttrande över en promemoria med en preliminär bedömning som upprättats i ärendet bl.a. anfört att de ursprungliga förutsättningarna för kommunens köp av den aktuella fastigheten i Svenstavik var att ACB Företagen AB skulle flytta till andra lokaler och att de aktuella lokalerna skulle tomställas. Därigenom ”*skulle kommunen få tillgång till egna uthyrningsbara industrilokaler och därigenom slippa bygga nytt*”. Senare tillkommande omständigheter har emellertid medfört att ACB-företagen stannat i de aktuella lokalerna. När företaget fick utökade order krävdes att industrianläggningen byggdes ut och någon praktisk fastighetsmässig möjlighet för företaget att svara för den erforderliga utbyggnaden förelåg inte. Bergs kommun anger vidare att ACB -bolagen ökat sin sysselsättning lokalt med mer än 30 procent per år, vilket medfört ökade skatteintäkter för kommunen.

^{7[7]} 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).

^{8[8]} Prop. 1990/91:117, sid 152 f., hänvisningen avser ett uttalande i prop. 1990/91:87 om näringspolitik för tillväxt. Se även kommunallagskommittén 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)

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.

Kommunalt stöd till enskilda näringsidkare i form av borgen, lån eller andra försträckningar är normalt inte förenligt med den kommunala kompetensen enligt gällande lag. Att med stöd av kommunala medel förvärva fastigheter eller byggnader för att sedan hyra tillbaka dessa till säljaren (s.k. *sale-and-leaseback*) eller att uppföra byggnader för enskilda näringsidkares behov har i rättspraxis inte ansetts förenligt med den kommunala kompetensen. Dessutom är ett sådant stöd generellt sett ägnat att snedvrider förutsättningarna för konkurrensen mellan olika företag samt inbjuder till osund konkurrens mellan kommuner om företagen och drar ofta förluster över skattebetalarna.

Enbart om stödet ges en generell utformning som allmänt näringslivsstödjande insatser (industriområden eller hantverkshus) synes ett sådant förfarande vara förenligt med kravet på konkurrensneutralitet.

I det aktuella fallet har Bergs kommun beslutat att först (1996) förvärva en industrifastighet från det på orten verksamma ACB Laminat AB för att omedelbart hyra ut densamma till säljareföretaget. Kommunen har senare (1999) beslutat att på den förvärvade marken låta uppföra ytterligare en industritillbyggnad för näringsidkarens behov.

Det har i ärendet inte ens påståtts att kommunen skulle behöva den aktuella industrianläggningen för egna behov. Vad som däremot angivits, att kommunen genom köpet skulle "*få tillgång till egna uthyrningsbara industrilokaler*" utgör enligt vad som ovan redovisats inte någon kommunal angelägenhet. Det kommunala förvärvet av den aktuella fastigheten har heller inte medfört att det totala lokalbeståndet i kommunen har ökat. Beslutet om förvärv kan således inte anses ha någon allmänt näringsunderstödjande inverkan.

Kommunens uppgift till Konkurrenskommissionen att förvärvet ursprungligen avsett tomställda industrilokaler motsägs vidare av att kommunen i omedelbart samband med förvärvet tecknade hyresavtal med ACB-bolaget avseende de aktuella lokalerna för en period av minst tre och ett halvt år framåt i tiden. Den avtalade hyran har dessutom fastställts som den procentuella avkastning i relation till kommunens utbetalningar av den aktuella köpeskillingen. Vid en sammantagen bedömning framstår det som om syftet med det kommunala förvärvet av industrianläggningen synes ha varit att förse ACB-koncernen med likvida medel.

Investeringen innefattar således sådant stöd som avses 2 kap. 8 § andra stycket kommunallagen. Några synnerliga skäl har enligt tillgängliga protokoll och andra handlingar inte åberopats till stöd för beslutet att genomföra det aktuella förvärvet respektive byggnadsprojektet. Arbetsmarknadsskäl utgör - som redovisats ovan - inte några sådana synnerliga skäl som krävs enligt lag. De sammanlagda kommunala investeringarna och därmed sammanhängande ekonomiskt risktagande på omkring 20 miljoner kronor utgör därmed otillåtet stöd till enskild näringsidkare.

Genom de således beslutade åtgärderna till stöd för ett enskilt företag har Bergs kommun enligt Konkurrenskommissionens mening överskridit sin kompetens och därmed – förutom att skattebetalarna i kommunen har ådragits onödiga kostnader – skadat förutsättningarna för konkurrensen inom näringslivet.