

PM 2 2000-04-11 - SLUTLIG BEDÖMNING

Fråga om snedvridning av konkurrensen genom individuellt inriktat kommunalt stöd till enskild näringsidkare (uppförande av kontorsbyggnad).

Dals-Eds kommun har beslutat att genom det kommunala bostadsbolaget Edshus AB och med stöd av kommunala medel (kommunal borgen) låta uppföra en kontorsbyggnad för en enskild näringsidkares räkning.

Kommunfullmäktige i Dals Eds kommun beslutade vid sammanträde den 16 december 1998 (KF § 150/98) att genom ägardirektiv ålägga det kommunala bostadsbolaget Edshus AB att uppföra en kontorsbyggnad på 3.000 kvadratmeter, för upplåtelse till en enskild näringsidkare som anmält intresse att etablera sig i kommunen, samt att bevilja Edshus AB kommunal borgen för företagets lån upp till 30 miljoner för infriandet av direktivet. Kommunfullmäktige beslutade vidare att i en tidigare fabriksbyggnad, till en kostnad av 1,5 miljoner kronor, iordningställa interimistiska lokaler för den enskilde näringsidkarens räkning.

Till stöd för fullmäktiges beslut anger protokollet följande: *"Dals Eds kommun har sedan en längre tid tillbaka fört diskussioner med ett större företag inom verksamhetsområdet call-center om en eventuell etablering. Företaget har nu meddelat att man överväger att etablera sig i kommunen. Företaget räknar i sådant fall med ett totalt personalbehov om minst 150 anställda. [...] Företaget önskar hyra kontorslokaler och eftersom kommunen f n inte kan erbjuda sådana befintliga byggnader krävs ett nybygge av ett kontorshus omfattande ca 3.000 kvadratmeter, Byggkostnaden är beräknad till 25 miljoner kronor. [...] Det nu aktuella företaget har förklarat sig beredd att teckna hyresavtal på 3 år, med en förlängningsklausul på ett år i taget upp till 20 år. Hyresavtalet skall följa en s k hyrestrappa, innebärande en lägre hyra i initialskedet och som sedan trappas upp under en viss period".*

Edshus AB^[1] är ett med den s.k. allmännyttan jämställt bostadsföretag. Bolaget bildades år 1995 genom ombildning av en allmännyttig kommunal bostadsstiftelse^[2]. I samband med de refererade besluten i december 1998 beslutade kommunfullmäktige även att låta ändra Edshus ABs bolagsordning, dels avseende föremålet för bolagets verksamhet (§ 3), så att *"Bolaget har till föremål för sin verksamhet att äga och förvalta fastigheter och tomträtter för bostadsändamål och kontorsändamål, samt att å dessa uppföra bostäder, affärslägenheter, kontorshus och andra kollektiva anordningar samt bedriva därmed förenlig verksamhet"*, dels avseende det kommunala ändamålet med bolagets verksamhet (§ 4), att *"Ändamålet med bolagets verksamhet är att genom sin verksamhet med tillämpning av kommunal självkostnads- och likställighetsprincip gagna bostadsförsörjningen och s y s s e l s ä t t n i n g e n "* (kommunfullmäktiges beslutade ändringar markerade med spär rad text). Angående den rättsliga skillnaden mellan *föremålet* och *ändamålet* med bolagets verksamhet, se nedan.

Gällande rätt

^[1] Edshus AB, bolaget finns infört i Patent- och registreringsverkets (PRV) bolagsregister under registreringsnr. 556526-3569. Bolaget bildades 1995 och registrerades i bolagsregistret den 9 oktober 1995. Nuvarande bolagsordning registrerades den 27 maj 1999.

^[2] Regeringen beslutade den 30 november 1995, dels (Dnr. N95/2076) att tillåta att Bostadsstiftelsen Edshus upplöstes, dels (Dnr. N95/2360), i samband med att Edshus AB tog över den tidigare bostadsstiftelsens samtliga tillgångar och skulder, att bolaget i lånebidragshänseende skall jämföras med allmännyttiga bostadsföretag. Av underlaget för regeringens beslut framgår att bolaget som föremål för sin verksamhet skall ha att *"...inom Dals-Eds kommun förvärva fastigheter m.m. för att på dessa uppföra och förvalta bostadshus med tillhörande affärslägenheter och kollektiva anläggningar"*.

I detta ärende aktualiseras frågan huruvida Dals-Eds kommun riskerar att snedvrida konkurrensen, genom att med stöd av allmänna medel låta uppföra en kontorsbyggnad för en enskild näringsidkares behov. Vidare aktualiseras lagligheten av kommunens beslut att i det allmännyttiga kommunala bostadsföretagets statuter föra in att bolaget i sin verksamhet skall beakta sysselsättningspolitiska mål.

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 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 beslut om att uppföra kontors- eller industribyggnader eller tillbyggnader med syfte att dessa skall upplåtas till specifika företag har i praxis varit föremål för ett 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.

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^{3[3]}. 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^{4[4]}. Vidare påpekas att närings- och lokaliseringpolitik i huvudsak är en angelägenhet för staten.

Enligt 11 kap. 6 § regeringsformen samt 3 kap. 16 § kommunallagen får vården av en kommunal angelägenhet med vissa undantag överlämnas till annan utförare. Sker överlämnandet till ett bolag i vilket kommunen innehar samtliga aktier skall enligt 3 kap. 17 § kommunallagen, det kommunala ändamålet med verksamheten ha fastställts av fullmäktige. Detta kan ske genom att fullmäktige antar bolagsordning för bolaget eller på annat sätt^{5[5]}.

Enligt 2 kap. 4 § aktiebolagslagen (1975:1385) skall föremålet för ett aktiebolags verksamhet, angivet till sin art, anges i bolagsordningen för bolaget.

Det kommunalrättsliga kravet på angivande av "*det kommunala ändamålet med verksamheten*" skiljer sig därvid något från vad som krävs enligt aktiebolagslagen (föremålet för verksamheten) i det att "det kommunala ändamålet" även omfattar den kommunala målsättningen eller avsikten med verksamheten som skall bedrivas i bolagsform. Detta mål får till sin karaktär inte avvika från de grundsatser som gäller för övrig kommunal verksamhet enligt den kommunala kompetensen, däribland förbudet mot stöd till enskild näringsidkare^{6[6]}.

Enligt 3 kap. 17 § kommunallagen skall fullmäktige vidare, innan vården av en kommunal angelägenhet överlämnas till ett helägt kommunalt aktiebolag, se till att i statuterna för bolaget intas att fullmäktige får yttra sig innan sådana beslut i verksamheten som är av principiell betydelse eller annars av större vikt fattas. Dylika yttranden i för bolagen principiella frågor skall enligt senare praxis kunna laglighetsprövas av domstol, varvid kommunernas bolagsverksamhet således underkastas en formell kontroll samt en demokratisk prövning.

Det huvudsakliga syftet med de ovan redovisade bestämmelserna i 3 kap. 17 § kommunallagen är enligt doktrinen^{7[7]} bl.a. att så långt som möjligt förhindra att kommunala bolag används som tillflykt för icke kompetensenlig kommunal verksamhet.

Bestämmelser om s.k. allmännyttiga bostadsföretag har tidigare funnits i regleringen av den statliga bostadsfinansieringen samt i skattelagstiftningen. Bostadsföretag som förklarats vara allmännyttiga kunde bl.a. erhålla hundra procentig statlig lånefinansiering för bostadsproduktion m.m. och särbehandlades gynnsamt i skattehänseende.

Begreppet "allmännyttigt", som sannolikt härstammar från tyskans "gemeinnützig", betecknar sådana bostadsföretag som har inrättats för att utan privat vinstintresse tillgodose

^{3[3]} 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).

^{4[4]} 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)

^{5[5]} Enligt förarbetena till kommunallagen (prop. 1990/91:117, s. 160 ff.) bör ändamålet med verksamheten fastställas i bolagsordningen, men ändamålet kan även fastställas på annat sätt, genom t.ex. ägardirektiv eller dylikt.

^{6[6]} Se avgörandet RÅ 1984 2:25 i vilket regeringsrätten fastställer att lagligheten av en delegation av kommunala angelägenheter till ett privaträttsligt subjekt är beroende av att den delegerade beslutsrätten preciseras så att det inte föreligger någon fara för att den kommunala kompetensen skall överskridas.

^{7[7]} Lindqvist, Kommunala befogenheter, fjärde upplagan 1993, sid 83 och 86 f.; Paulsson m.fl. Den nya kommunallagen, 1992, sid. 148 f; Ds 1992:111, Kommunerna som företagsledare, sid. 21.

samhällets behov av funktionsenliga bostäder. Kännetecknade är att företagen skall syfta till att uppnå bostadspolitiska mål och att företagen inte skall lämna någon annan utdelning till sina ägare än (möjligen) en rimlig avkastning på det insatta kapitalet.

De senast relevanta definitionerna av allmännyttiga bostadsföretag återfanns i förordningen (1986:694) om handläggning, förvaltning, m.m. av bostadslån och räntebidrag^{8[8]}, samt i lagen (1947:576) om statlig inkomstskatt^{9[9]}.

I samband med att den statliga bostadsfinansieringen reformerades i början av 1990-talet upphörde begreppet allmännytta genom att några nya sådana bostadsföretag inte längre fick antas. Relevansen av begreppet allmännyttigt bostadsföretag har därför minskat^{10[10]} men kvarstår, dels i hyreslagen (1984:694)^{11[11]} som norm för jämförelser av vad som skall anses utgöra skälig hyra enligt bruksvärdesprincipen, dels genom en för de berörda företagen alltjämt eftersläpande betydelse i lånehänseende.

Samtidigt med bostadsfinansieringsreformen förordnade regeringen att allmännyttiga bostadsföretag som drevs i stiftelseform kunde ombildas till aktiebolag. Sådana nybildade aktiebolag kunde inte längre ges den formella statusen av allmännyttiga men fick, under förutsättning att verksamheten bedrevs enligt allmännyttiga principer, behålla sina fördelaktiga räntebidrag, såsom ”med allmännyttan jämställda bostadsföretag”. Om andra mål än bostadspolitiska förs in i statuterna för ett allmännyttigt eller med allmännyttan jämställt bostadsföretag riskerar detta bland annat att medföra att företagets gynnsamma status i räntebidragshänseende kan sättas ifråga. Även företagets funktion som bruksvärdesnorm vid hyresbedömningar äventyras.

Yttrande

Dals-Eds kommun har beretts tillfälle att yttra sig över en promemoria med en preliminär bedömning som upprättats i ärendet, utan att anföra något i sak.

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 kommunal borgen låta uppföra byggnader för kontors- eller industriändamål för enskilda näringsidkares behov har i rättspraxis inte ansetts förenligt med den kommunala kompetensen. Dessutom är ett sådant stöd generellt sett ägnat att snedvrida förutsättningarna för konkurrensen mellan olika företag samt inbjuder till osund konkurrens mellan kommuner om företagen och drar ofta förluster över skattebetalarna. Det är således

^{8[8]} Se förordningen (1986:694) om handläggning, förvaltning, m.m. av bostadslån och räntebidrag. Förordningen ersatte den tidigare bostadsfinansieringsförordningen (1974:946) och var i kraft fram till och med utgången av år 1991. Därefter har riksdagen beslutat att likställa lånevillkoren för samtliga upplåtelseformer. Förordningen upphävdes genom förordningen (1991:1932) om upphävande av vissa författningar om bostadslån och räntebidrag. Ett genomgripande lagstiftningsarbete pågår för närvarande med syfte att i alla avseenden ge de olika bostadsupplåtelseformerna samma legala förutsättningar. Några nya allmännyttiga bostadsföretag kan till följd av detta inte längre godkännas. Betydelsen av begreppet allmännytta har under senare tid upphört i angivna avseenden men kvarstår alltjämt i hyreslagen

^{9[9]} Enligt 24 § 3 mom. kommunalskattelagen (1928:370) kunde ett bostadsföretag (bolag, förening eller stiftelse) som av bostadsstyrelsen (statens bygglånebyrå) eller länsbostadsnämnden erkänts såsom allmännyttigt bostadsföretag taxeras för statlig inkomstskatt enligt den gynnsamma regeln för s.k. schablonbeskattningsområde bl.a. gäller för bostadsföreningar. Bestämmelsen innebär att de allmännyttiga bostadsföretagen, till skillnad från övriga företag som bedriver hyresrörelse med bostäder, taxerades för statlig inkomstskatt utifrån en schablon om tre procent av fastighetsbeståndets taxeringsvärde efter avdrag för eventuell underskott i räntenettet. Bestämmelsen överflyttades år 1984 till 2 § 7 mom. lagen (1947:576) om statlig inkomstskatt där den kvarstod till och med utgången av år 1993.

^{10[10]} I bostadsfinansieringshänseende upphörde begreppet allmännyttigt bostadsföretag vid utgången av år 1991 och i skattehänseende vid utgången av år 1993, se vidare vid fotnoterna nr. 4 och 5.

^{11[11]} Se 55 § hyreslagen (1984:694) jämte förarbeten, prop. 1983/84:137 s 74 ff.

inte någon kommunal angelägenhet att kommunen genom sin fastighetsverksamhet verkar för sysselsättningspolitiska mål.

Enbart om kommunalt stöd ges en generell utformning som allmänt näringslivsstödjande insatser (industriområden eller hantverkshus) kan sådana åtgärder vara förenliga med kravet på konkurrensneutralitet.

I det aktuella fallet har Dals-Eds kommun beslutat ålägga det egna, med allmännyttan jämställda bostadsbolaget Edshus AB, att med stöd av en kommunal borgen på 30 miljoner kronor uppföra ett kontorshus för en enskild näringsidkares behov. I avvaktan på att byggnaden skall bli färdig har kommunen dessutom beslutat att med 1,5 miljoner kronor av allmänna medel låta färdigställa tillfälliga lokaler för näringsidkaren.

För att genomföra sitt beslut i angivet avseende har kommunen även låtit ändra Edshus bolagsordning, så att bolagets verksamhet framgent skall kunna omfatta byggande och drift av kontorsbyggnader och att bolaget även skall fästa avseende vid kommunens sysselsättningspolitiska mål.

Av handlingarna i ärendet framgår att syftet med det kommunala beslutet att uppföra en kontorsbyggnad synes ha varit att understöda ett privat företags etablering på orten. Det har i ärendet inte ens påståtts att kommunen skulle behöva den aktuella kontorsbyggnaden för eget behov.

Investeringen torde därmed utgöra sådant stöd till enskild näringsidkare som avses i 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 byggnadsprojektet. De sammanlagda kommunala investeringarna och därmed sammanhängande ekonomiskt risktagande på omkring 30 miljoner kronor synes således utgöra otillåtet kommunalt stöd till enskild näringsidkare.

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

Edshus AB riskerar vidare, till följd av de ändringar kommunen beslutat i bolagets statuter, att dess gynnade status i bland annat räntebidragshänseende kan sättas ifråga.
