

Ärendenummer: FO 2008-04

Datum: 2008-06-25

Utredare: Micha Velasco

Utredning avseende underpridförsäljning av Gasverkstomten, Karlskrona

Förevarande fall har Företagarombudsmannen tagit upp på en kommuninnevänares initiativ i anledning av att kommunen säljer en fastighet till underpris.

Beskrivning av fallet

Fastigheten Karlskrona Axel 1, eller gasverkstomten i allmänt tal, är en av de mest förorenade fastigheterna i Sverige. Fram till 1960-talet bedrev kommunen gastillverkning på tomten. I dag fungerar Gasverkstomten som parkeringsplats. För att Gasverkstomten ska kunna användas för annan verksamhet måste den saneras. Karlskrona kommun har uppskattat att framtida hotellverksamhet på Gasverkstomten gör att saneringskostnaderna uppgår till 20 miljoner kronor.¹ Då kommunen bedrivit gastillverkningen är det kommunens ansvar att sanera fastigheten.² Bekostandet av saneringen ska kommunen stå för.

I lagakraftvunnen detaljplan antagen år 2000 framgår att tomten ska bebyggas med hotell och det framgår även av avtal från år 2007 mellan kommunen och ett privat bolag (Bolaget). Av avtalet mellan Karlskrona kommun och Bolaget framgår vidare att Bolaget, mot vederlag, ska stå för en del av saneringsarbetet.³ Någon upphandling för saneringsarbetet förefaller inte ha skett varför överträdelser av Lagen om offentlig upphandling, LOU, troligtvis har gjorts. Kommunen ska efter avslutad sanering av fastigheten utge bygglov till bolaget. Tomten ska sedan bebyggas med ett hotell om 180 rum.

¹ KS 2007.668.253, Kommunledningsförvaltningen 18 december 2007.

² Miljöbalken 2 kap. 8 §, 10 kap. 2 §.

³ Avtal Karlskrona kommun – bolaget av den 12 december 2007 angående fastighetsöverlåtelse, Karlskrona Axel 1.

Köpeskillingen för gasverkstomten beslutades till 5 miljoner kronor 2005. Priset bestämdes av mark- och exploateringschefen i kommunen, Hans-Olof Hansson. Det har inte gjorts någon som helst oberoende värdering och något underlag för värderingen har inte presenterats. Under 2005 lade hotellkedjan Winn Hotels anbud på gasverkstomten på 5,5 miljoner kronor. Kommunen avlog kort därefter det högre budet med motiveringen att förhandlingar redan pågick.⁴ Två år senare, i december 2007 togs ett avtalsförslag mellan kommunen och Bolaget fram. Där bekräftades försäljningspriset till 5 miljoner kronor.

Den 22 februari 2008 erbjöd sig Winn Hotels att köpa gasverkstomten för 7 miljoner kronor. Peter Adaktusson, näringslivschef i Karlskrona kommun kommenterade anbudet:⁵

” Fem eller sju miljoner kronor spelar ingen roll i detta sammanhang, där den bästa affären torde bli för den firma som ska sanera tomten för 17-20 miljoner kronor.”

Adaktusson hänvisar vidare till att priset var förutbestämt i ett med Bolaget inträtt avtal. Något avtal som stipulerar priset har aldrig presenterats av kommunen. De skrifter som presenterats av kommunen var inte juridiskt bindande utan var snarare att anse som en viljeförklaring från Bolagets sida. Det handlar om en förfrågan från Bolaget att få förvärva gasverkstomten och där kommunen genom mark- och exploateringschefen Hans-Olof Hansson tillstyrkte detsamma. Hans-Olof Hansson undertecknade tillstyrkandet trots att han endast hade behörighet att underteckna mark- och exploateringsavtal värda upp till 10 basbelopp, c:a 400 000kr.⁶ I skriftväxlingen nämns aldrig någon överlåtelsesumma. För att avtalet skulle bli civilrättsligt giltigt har Hans-Olof Hansson ett flertal gånger ändrat viktiga datum och villkor i avtalet.⁷ Ett villkor för avtalets giltighet var att beviljat bygglov skulle vinna laga kraft. Det villkoret har efter kommunfullmäktiges beslut tagits bort och därmed har kommunen bundit sig till att hålla sin del av avtalet, trots en pågående process om beslutets laglighet.

⁴ Brevväxling mellan Winn Hotels och Karlskrona kommun.

⁵ Blekinge Läns Tidning, 27 februari 2008, [http://www.blt.se/nyheter/karlskrona/hotellkedja-ute-i-ogjort-vader\(502484\).gm](http://www.blt.se/nyheter/karlskrona/hotellkedja-ute-i-ogjort-vader(502484).gm)

⁶ Delegationsförteckning p. 1.2, tekniska nämnden 26 augusti 2003, § 50.

⁷ Det framgår av den senaste versionen av Avtal Karlskrona kommun – bolaget av den 12 december 2007 angående fastighetsöverlåtelse, Karlskrona Axel 1.

Gällande rätt

Enligt 2 kap 1 § kommunallagen får kommuner och landsting själva ha hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar och som inte skall handhas enbart av staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan.

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.⁸

Av Europeiska kommissionens (kommissionen) 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.⁹

Medlemsstaterna är skyldiga att till kommissionen anmäla alla överlåtelser som inte skett i enlighet med de av kommissionen föreskrivna förfarandena. Om ingen värdering gjorts och något anbudsförfarande inte tillämpats och heller ingen anmälan gjorts till kommissionen, så måste medlemsstaten visa att stöd inte utbetalats. Bevisbördan skiljer sig på så sätt från svensk rätt där part som överklagar kommunalbeslut innehar bevisbördan. Presumtionen är alltså att om en medlemsstat följer anvisningarna i kommissionens meddelande så antas staten ha uppfyllt kraven och därmed presumeras att överlåtelsen gjorts till marknadsvärde. Om staten inte följer anvisningarna så presumeras det av kommissionen att staten inte sålt till marknadsvärde och då måste staten bevisa att så skett.

Statligt stöd regleras i artikel 87.1 i EG-fördraget, (EG). Huvudregeln föreskriver att statligt stöd som snedvrider eller hotar att snedvrída konkurrensen är otillåtet om stödet påverkar handeln mellan staterna. Om ett stöd uppfyller ett antal kriterier kan stödet anses som förenligt med den gemensamma marknaden och därmed vara tillåtet. Med statligt stöd i artikel 87.1 EG menas alla typer av offentliga medel, statliga och kommunala och oavsett vilken typ av finansieringsform som använts. Exempel på

⁸ Kammarrätten i Jönköping, dom den 20 december 2007, mål nr 2494-07, Lessebo kommun.

⁹ Europeiska kommissionens meddelande (97/C 209/03) om inslag av stöd vid statliga myndigheters försäljning av mark och byggnader.

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

Om kommissionen finner att otillåtet stöd utbetalats ska den med stöd av artikel 88.2 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. Kommissionen uttrycker det så här i sitt beslut:¹⁰

”Syftet med återkrav är att återställa den situation som rådde på marknaden innan stödet beviljades.”

Återbetalningen neutraliserar det utbetalade stödets effekt och därmed den snedvridna konkurrensen.

Även kammarrätten har i dom bekräftat att den här typen av stöd är olagliga både enligt kommunallagen 2 kap. 8 § och EG-rätten.¹¹

Företagarombudsmannens bedömning

Gasverkstomten har varit omdiskuterad i kommunen i många år. Kommunfullmäktige har i det aktuella fallet beslutat att försälja en fastighet utan korrekt värdering och utan något anbudsförfarande. Karlskrona kommun har överlåtit till tjänstemännen att värdera och handha en försäljning i mångmiljonklassen. Kommunen har, trots kritik i media och från Företagarombudsmannen, valt att godkänna och sedan ändra ett avtal som snedvrider konkurrensen i området.

Att som Kommunen i många år binda upp en fastighet åt endast en entreprenör är olämpligt då det medför en försämrad konkurrenssituation. Att dessutom sälja en fastighet i strid med kommunallagen och EG-rätten tyder på dåligt omdöme och skapar ett dåligt företagarklimat. Kommunen har uppmärksamats på det lagstridiga i förfarandet med försäljningen men ändå tagit ett beslut som troligtvis strider med EG-fördraget och som kan tas upp av kommissionen. Att ta beslut med ett svagt underlag och på grund av okunskap är en sak, att medvetet ta ett beslut som med största sannolikhet är lagstridigt är en helt annan.

¹⁰ Europeiska kommissionens beslut av den 30 januari 2008, Statligt stöd nr. C35/2006 – Sverige.

¹¹ Kammarrätten i Sundsvall, dom den 9 april 2008, mål nr 1715-06, Åre kommun.

Karlskrona kommun har här ignorerat lagar och regler med följderna att Winn Hotels och möjligtvis andra företag drabbats. Dessutom har kommunens invånare gått miste om minst två miljoner kronor genom ett lägre försäljningspris. För att driva igenom sitt troligtvis olagliga beslut har kommunen dessutom ändrat befintliga avtal för att de ska bli civilrättsligt bindande och därmed tillmätas större tyngd i den pågående laglighetsprövningen. Om kommunen fälls av domstol kan dock kommunen bli tvungen att betala ut skadestånd just på grund av dessa ändringar.

I Åre beslutade kommissionen att otillåtet stöd utbetalats vid en fastighetsförsäljning utan föregående värdering. Försäljningen i Karlskrona kommun har flera likheter med försäljningen i Åre. Att stödet dessutom riskerar att snedvrider konkurrensen mellan medlemsstaterna är högst troligt då aktörer i hotell- och byggbranschen ofta bedriver verksamhet i flera medlemsstater. Företagarombudsmannen bedömning är att Sverige mycket väl skulle kunna bli fällt av kommissionen vid en eventuell anmälan.

Företagarombudsmannen menar att saneringen av Gasverkstomten bör ske efter upphandling samt att fastigheten därefter försäljs genom ett anbudsförfarande. Det är ett transparent förfarande som bör ge andra företag samma möjligheter till affär samt att det troligtvis stärker kommunens ekonomi genom ett högre försäljningspris.

Om en myndighet inte följer lagar och regler får det till följd att det allmännas förtroende för rättsstaten skadas. En kommun som väljer att ignorera lagar, rättsprocesser och domar har i dag ingen påföljd att räkna med. Det saknas sanktioner mot kommuner som bryter mot lag vilket är anmärkningsvärt i sig.

Företagarombudsmannen har som ombud överklagat kommunens beslut till länsrätten. Det är Företagarombudsmannen 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 myndigheter 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 försvaras på grund av brister i lagstiftning, föreskrifter eller myndighetsutövning.