

Företagarombudsmannen

Den Nya Valfärden, Box 5625, 114 86 Stockholm, www.dnv.se



SLUTLIG BEDÖMNING

Ärendenummer: FO 2007-005

Datum: 2007-09-10

Utredare: Märten Hyltner

Utredning avseende Gotlands kommuns försäljning av Björkhaga

Företagarombudsmannen, en del av Den Nya Valfärden, verkar för ett bättre företagarklimat i Sverige genom att utreda och uppmärksamma konkreta exempel på brister i företagarklimatet. Verksamheten leds på ideell basis av en styrelse bestående av företagare, ekonomer och publicister. Utredningar genomförs på eget initiativ eller efter anmälan. Anmälare kan vara företagare, politiker, journalister eller andra samhällsmedborgare som har reagerat på fall där företagande försväras på grund av brister i lagstiftning, föreskrifter eller myndighetsutövning. Förevarande utredning rör Gotlands kommuns försäljning av fastigheten Sanda Stora Varbos 1:7 (Björkhaga).

Beskrivning av fallet

Kommunstyrelsen i Gotlands kommun beslutade den 14 december 2006 att till ett privatägt aktiebolag (nedan Bolaget) sälja fastigheten Sanda Stora Varbos 1:7 (Björkhaga) för två miljoner kronor.¹

Inför försäljningen lät kommunen genomföra en oberoende värdering av fastigheten med syfte ”att bedöma den ersättning som bör utgå vid ett friköp av tomträtten”.² Enligt värderingen, utförd av en auktoriserad fastighetsvärderare och daterad den 27 september 2006, bedömdes den marknadsmässiga ersättningen vid ett friköp av tomträtten Sanda Stora Varbos 1:7 i Gotlands kommun till 6 000 000 kronor.

I skriftlig promemoria från tekniska förvaltningen till kommunstyrelsen,³ vilken tillsammans med köpekontraktet utgjorde kommunstyrelsens skriftliga beslutsunderlag inför försäljningen, nämns inte den oberoende värdering som utförts. Istället anges att köpeskillingen har bestämts till två miljoner kronor.

¹ KS 2006/057-25, Sammanträdesprotokoll den 14 december 2006, KS § 417

² Värdeutlåtande avseende Sanda Stora Varbos 1:7 Gotlamnds kommun, upprättat den 27 september 2006 av en auktoriserad fastighetsvärderare vid Forum fastighetsekonomi AB

³ Rubricerad ”Friköp av fastigheten Gotland Stora Sanda Varbos 1:7 och daterad den 20 november 2006 och

Gotlands kommun, som har beretts tillfälle att yttra sig över förevarande utredning, har anfört huvudsakligen följande. Gotlands kommun har under en lång tid upplåtit fastigheten där Björkhaga camping bedrivs med tomträtt. För ändamålet camping har tomträttsavgälden uppgått till 5 000 kronor per år. I och med att YY AB förvärvade tomträtten och blev tomträttsinnehavare påbörjades på företagets initiativ en detaljplanläggning av området för campingändamål med byggrätter för stugor, vandrarhem och restaurang.⁴ När detaljplaneprocessen började närma sig sitt slut kontaktade företaget kommunen med en förfrågan om friköp av tomträtten. Med anledning av förfrågan önskade kommunen en värdering av marken inför en friköpsförhandling. Kontakt togs med en auktoriserad värderingsman som påtalade problemet med att ingen av de gängse värderingsmetoderna, var tillämplig i detta speciella fall. Värderingsmannen valde då det som kan kallas exploateringsvärdering vilket bygger på en bedömning av företagets kostnader att bygga ut området enligt detaljplan ställt mot intäkterna av en försäljning av campingstugor och anläggningsdelar. Tekniskt möjliggjordes denna metod av att företagets avsikt var att sälja campinganläggningen till en bostadsrättsförening. Denna värderingsmetod gav värdet 6 miljoner kronor. Både kommunens beställare och värderingsmannen ansåg dock att denna värderingsmetod kunde ifrågasättas men valdes i brist på bättre. När kommunen presenterade detta friköpsbelopp kom den valda värderingsmetoden att diskuteras. Företaget återopade en annan metod som skulle ge ett värde om 1 – 1,5 miljoner kronor. Efter ett flertal förhandlingar gav kommunens förhandlare ett förslag till kommunstyrelsen på ett friköpsbelopp om 2 miljoner kronor. Vid kommunstyrelsens behandling av ärendet gjordes en utförlig redovisning av värderingen som gett resultatet 6 miljoner kronor. Denna värdering befanns dock inte bygga på sådana principer som kan tas till utgångspunkt för värderingar vid kommunala försäljningar varför det framförhandlade friköpspriset om 2 miljoner kronor också blev kommunstyrelsens beslut. Kommunstyrelsen har med sitt beslut agerat i linje med kommunfullmäktiges riktlinjer i såväl det regionala utvecklingsprogrammet som det regionala tillväxtprogrammet där bland annat anges att en privatisering av kommunens campingar och en kvalitetshöjning av öns logimöjligheter är prioriterade uppgifter för att utveckla upplevelseturismen. Enligt kommunens åsikt har beslutet att fastställa det framförhandlade friköpspriset för Björkhaga hanterats på det enda tänkbara sättet när förhållandena var sådana att dels en anbuds försäljning till någon annan än tomträttsinnehavaren inte var möjlig och dels att något vedertaget sätt för en oomstridd värdering inte fanns att ta hjälp av. Gotlands kommun anser därför att kommunen både på ett lagligt och lämpligt sätt har hanterat försäljningen av fastigheten Sanda Stora Varbos 1:7.

⁴ YY AB, ett annat företag än det kommunen sålde Björkhaga till, har såvitt framgår av fastighetsregistret aldrig varit tomträttsinnehavare till den ifrågavarande fastigheten. Företaget har dock delvis samma funktionärer som det privatägda aktiebolag som kommunen sålde Björkhaga till.

Gällande reglering

I Artikel 87 första punkten EG-fördraget stadgas att om inte annat föreskrivs i detta fördrag, är stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrیدا konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, oförenligt med den gemensamma marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna.

Av EG-kommissionens 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.⁵ Av meddelandet framgår vidare att medlemsstaterna är skyldiga att till kommissionen anmäla alla överlåtelse som inte skett i enlighet med de av kommissionen föreskrivna förfarandena.⁶

Av 2 kap. 2 § kommunallagen (1991:900) framgår att kommuner och landsting skall behandla sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl för något annat.

I 2 kap. 8 § kommunallagen stadgas att kommuner och landsting får 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.

Enligt 8 kap. 1 § kommunallagen skall kommuner och landsting ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet och i sådan verksamhet som bedrivs genom andra juridiska personer.

Av 8 § reglemente för kommunstyrelsen i Gotlands kommun framgår bland annat att kommunstyrelsen får besluta om försäljning av fastighet eller del av fastighet såvitt vederlaget för överlåtelsen eller överförd mark inte för någöndera part överstiger fyra miljoner kronor och fastighetsaffären inte är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt.

Företagarombudsmannens bedömning

Enligt Företagarombudsmannens mening utgör fri och öppen konkurrens på lika villkor en förutsättning för ett bra företagarklimat. I 2 kap. 2 § kommunallagen stadgas att kommuner skall behandla sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl för något

⁵ EGT nr C 209, 10/07/1997 s. 0003 - 0005

⁶ A.a.

annat. I förhållande till näringslivet riskerar kommunala avsteg från likabehandlingsprincipen att snedvrیدا konkurrensen och därmed påverka företagarklimatet negativt.

Enligt 8 kap. 1 § kommunallagen (1991:900) skall kommunerna ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet. Vidare framgår av 2 kap. 8 § kommunallagen att en kommun får lämna individuellt inriktat stöd till enskild näringsidkare endast om det finns synnerliga skäl till det. Huvudregeln är således att en kommun inte får ge stöd till ett enskilt företag. Synnerliga skäl att frångå huvudregeln kan föreligga för glesbygdskommun som lämnar stöd till innehavare av exempelvis livsmedelsbutiker eller bensinstationer om stödet är nödvändigt för att garantera en viss lägstanivå av kommersiell service åt hushållen.⁷ I svensk praxis har beslut om överlåtelse till underpris bedömts utgöra otillbörligt gynnande av enskild.⁸ Att olagliga kommunala stöd till enskilda näringsidkare snedvrider konkurrensen är uppenbart.

Enligt Företagarombudsmannens mening bör kommuner och statliga myndigheter i regel använda öppna anbudsförfaranden vid försäljningar av fast egendom. Förutom att det är ett förfarande som föreskrivs av EG-kommissionen, är öppna anbudsförfaranden ett bra sätt att undvika dels att kommuninvånarnas egendom säljs för billigt och att skattebetalarnas medel därmed förslösas, dels att det uppstår misstankar om otillbörliga gynnanden av enskilda intressen.

I förevarande fall har kommunstyrelsen i Gotlands kommun beslutat sälja en med tomträtt upplåten fastighet till tomträttshavaren. Det förhållandet att fastigheten är upplåten med tomträtt begränsar i praktiken antalet möjliga köpare till en, nämligen tomträttshavaren.⁹ I detta fall har ett öppet anbudsförfarande således inte varit ett lämpligt sätt att sälja fastigheten. Därmed återstår att låta en oberoende värderingsman bedöma marknadsvärdet av ett friköp av tomträten.¹⁰

Gotlands kommun lät en oberoende auktoriserad fastighetsvärderare bedöma marknadsvärdet av ett friköp av tomträten.¹¹ Enligt det av fastighetsvärderaren upprättade värdeutlåtandet är marknadsvärdet vid ett friköp av tomträten sex miljoner kronor. Sex miljoner kronor utgör därmed det lägsta anskaffningspris som kan avtalas mellan kommunen

⁷ RÅ 79 Ab 14

⁸ Se RÅ 1967 K 455, RÅ 1971 C 423 och RÅ 1980 Ab 482

⁹ Av tomträttsavtalet framgår att kommunen kunnat uppsäga tomträttsavtalet till tidigast den 1 januari 2023. Om en förändring av Björkhaga camping, exempelvis genom uppförande av en stugby, är av större betydelse för orten hade dock tomträten kunnat exproprieras för utgången av den tiden.

¹⁰ Se EG-kommissionens meddelande om inslag av stöd vid statliga myndigheters försäljning av mark och byggnader

¹¹ Den auktoriserade fastighetsvärderarens underlag var omfattande och utgjordes av en besiktning av fastigheten, utdrag ur fastighetsdatasystemet, tomträttskontraktet, taxeringsuppgifter, detaljplan antagen 2005-05-17, prospekt Björkhaga strandby, ortsprismaterial samt kartmaterial

och köparen utan att statligt stöd beviljas.¹² Det förhållandet att företrädare för kommunen och Bolaget inte är nöjda med resultatet av den värdering den auktoriserade fastighetsvärderaren har genomfört innebär inte att kommunen för den skull har rätt att frångå värderingen. Det finns dock, såvitt Företagarombudsmannen kan bedöma, ingenting som hindrar att fler oberoende värderingsmän än en anlitas.

Kommunstyrelsen beslutade trots detta att utan ytterligare värdering sälja fastigheten för två miljoner kronor. Försäljningen är därmed att betrakta som ett stöd från kommunen till Bolaget. Några sådana synnerliga skäl som enligt svensk rätt krävs för att stödet skall vara tillåtet föreligger enligt Företagarombudsmannens mening inte. Den i EG-kommissionens meddelande om inslag av stöd vid statliga myndigheters försäljning av mark och byggnader stadgade skyldigheten att anmäla försäljningen till EG-kommissionen har inte iakttagits.

Således har försäljningen av fastigheten Sanda Stora Varbos 1:7 (Björkhaga), enligt Företagarombudsmannens bedömning, genomförts på ett sätt som strider mot både kommunallagen och relevant EG-rättslig lagstiftning.

Det förtjänar även att framhållas att Kommunstyrelsen i Gotlands kommun endast har befogenhet att besluta om försäljning av kommunens fasta egendom under förutsättning att vederlaget inte överstiger fyra miljoner kronor och att fastighetsaffären inte är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt.¹³ I andra fall skall beslut om sådan försäljning fattas av kommunfullmäktige. Fråga är om inte kommunstyrelsens beslut att överlåta fastigheten Sanda Stora Varbos 1:7 mot ett vederlag motsvarande endast en tredjedel av värdet kan anses vara av sådan principiell beskaffenhet eller annars större vikt att kommunstyrelsen bröt mot sina befogenheter i detta avseende. Under alla omständigheter måste det anses olämpligt av kommunstyrelsen att besluta om försäljning av fast egendom värderad till mer än det högsta vederlag kommunstyrelsen får besluta om.

Att hantera försäljningen av offentligt ägd mark och byggnader på sätt som kommunstyrelsen har gjort är inte bara olagligt. Företagarombudsmannen anser det även högst olämpligt. Underprissättning vid försäljning av kommunal egendom medför dels att offentliga medel förlösas, dels att konkurrensen snedvrids. Det är emellertid inte bara kommuninvånarna och Bolagets konkurrenter som lider skada av att kommunen hanterar fastighetsförsäljningar på så sätt som skett i förevarande fall. Även Bolaget riskerar råka illa ut.

¹² Se EG-kommissionens meddelande om inslag av stöd vid statliga myndigheters försäljning av mark och byggnader

¹³ 8 § reglemente för kommunstyrelsen i Gotlands kommun, antaget av kommunfullmäktige den 16 december 1991, senast ändrat den 1 november 2006 (se ovan)

En person, juridisk eller fysisk, som köper egendom av en kommun skall kunna lita på att de i köpeavtalet intagna villkoren är de som kommer att gälla för affären. I förevarande fall är dock inte så fallet. Eftersom kommunen inte följt EG:s regler på området riskerar Bolaget att få betala ytterligare fyra miljoner för marken, det vill säga totalt tre gånger mer än vad som avtalats mellan Bolaget och kommunen.¹⁴

Företagarombudsmannen anser att de redovisade förhållandena visar på brister i företagarklimatet i Gotlands kommun. Det förhållandet att Företagarombudsmannen vid två tidigare tillfällen kritiserat Gotlands kommuns hantering av fastighetsförsäljningar tyder på att förevarande fall inte har varit ett olycksfall i arbetet,¹⁵ utan resultatet av allvarliga brister i kommunens rutiner. Enligt Företagarombudsmannen är det därför viktigt att Gotlands kommun ser över sina rutiner vid fastighetsöverlåtelser för att säkerställa att dessa sker i enlighet med de i EG-kommissionens meddelande om inslag av stöd vid statliga myndigheters försäljning av mark och byggnader föreskrivna förfarandena för försäljning av mark och fastigheter. Av Gotlands kommuns yttrande att döma förefaller kommunen dock inte ha tagit kritiken till sig. Därmed föreligger en uppenbar risk att nödvändiga förändringar inte kommer till stånd. Företagarombudsmannen överväger därför att gå vidare med ärendet.

I bedömningen av förevarande ärende deltog Tommy Adamsson, Patrik Engellau, Thomas Gür, Lars I W Jansson, Monica Werenfels-Röttorp och Edward Waller.

¹⁴ Om EG-kommissionen bedömer den aktuella fastighetsöverlåtelserna innefatta ett otillåtet stöd till Bolaget är den sannolika följden att Bolaget får betala mellanskillnaden mellan fastighetens värde och det avtalade priset.

¹⁵ FO 2005-016 samt FO 2006-001, se www.dnv.se