

Ärendenummer: FO 2011 - 007 Härnösand

Datum: 2011-11-26

Utredare: Micha Velasco

## Utredning avseende olaglig försäljning av mark i Härnösands kommun

*Förevarande fall har Företagarombudsmannen tagit upp i anledning av tips från allmänheten.*

### Beskrivning av fallet

Härnösands kommun hade i flera år projekterat ett område för handel och i juni 2008 gick uppdraget att försälja fastigheten Härnösand, Fastlandet 2:91(Fastigheten) till en mäklare. På grund av finanskrisen under hösten 2008 lades försäljningen på is till 2009. Under hösten 2009 påbörjades åter försäljningen varvid mäklaren kontaktade ett antal presumtiva köpare. Under hösten och vintern 2009 pågick försäljningen genom täta kontakter mellan intressenter och Kommunen. Intressenterna hade under tiden möjlighet att höja och variera sina bud. Således tillämpade Kommunen varken öppen eller sluten budgivning utan det fördes förhandlingar med intressenterna. Såväl köpeskillning som åtaganden och koncept i anbudet utvärderades av Kommunen. Den 8 december 2009 beslutade Kommunen att anta bud från ICA Fastigheter Sverige AB (ICA) om 17.5 miljoner kronor.<sup>1</sup> Den 23 och 30 december 2009 tecknade Kommunen avtal om överlåtelse och försäljning av Fastigheten.

Därefter lade kommunstyrelsen i januari 2010 fram förslag till beslut om försäljning av Fastigheten.<sup>2</sup> Vid detta beslut blev köpeskillningen om 17,5 miljoner kronor känd varför den intressent som tidigare budat 17 miljoner kronor lade ett nytt bud, om 20 miljoner kronor.

---

<sup>1</sup> Härnösands kommun, Kommunstyrelseförvaltningen, Utvecklingsenheten, 8 december 2009.

<sup>2</sup> Ks i Härnösands kommun av den 10 januari 2010, Ks § 26.

Kommunfullmäktige i Härnösand beslutade trots detta att godkänna avtalet med ICA.<sup>3</sup>

Beslutet om försäljning överklagades till Förvaltningsrätten i Härnösand och klaganden begärde att försäljningen skulle stoppas tillfälligt (inhibition). I anledning av att klaganden begärde inhibition lämnade kommunen in ett yttrande till domstolen där det yrkades på avslag i denna fråga.

Kommunen angav i yttrandet att den inte hade för avsikt att verkställa avtalet.<sup>4</sup> Kommunen hänvisade bland annat till avtalet av vilket framgår att "[o]m kommunfullmäktige inte godkänner [avtalet] genom beslut som vinner laga kraft, är avtalet till alla delar förfallet". Kommunen angav att eftersom villkoren i avtalet med ICA fastställde att försäljningen inte kunde verkställas förrän kommunfullmäktiges beslut vunnit laga kraft kunde försäljningen inte fullföljas och ingen inhibition var nödvändig. Yrkandet om inhibition avsågs av förvaltningsrätten med hänvisning till detta.<sup>5</sup> Inte heller kammarrätten ansåg att inhibition var nödvändig.<sup>6</sup>

Mindre än fyra månader senare verkställde Härnösands kommun försäljningen till ICA genom att utfärda ett köpebrev och kvitta överenskommen köpeskilling.<sup>7</sup> En månad senare, den 17 juli 2010, upphävde Förvaltningsrätten i Härnösand det överklagade beslutet och fastställde att markförsäljningen till ICA stred mot såväl kommunallagen som EU-rätten.<sup>8</sup>

Den 18 augusti 2010, en månad efter att förvaltningsrätten upphävt kommunens beslut om försäljning beviljades ICA lagfart för fastigheten med stöd av köpebrevet från kommunen.

Kammarrätten slog ett år senare fast att Kommunens försäljning stred mot både kommunallagen och EU:s statsstödsregler.<sup>9</sup>

---

<sup>3</sup> KF i Härnösands kommun av den 25 januari 2010, KF § 14.

<sup>4</sup> Förvaltningsrätten i Härnösand, aktbilaga 7 i mål 1630-10.

<sup>5</sup> Förvaltningsrätten i Härnösand, beslut av den 1 mars 2010, mål nr 1630-10.

<sup>6</sup> Kammarrätten i Sundsvall, beslut av den 19 mars 2010, mål nr 565-10.

<sup>7</sup> Köpebrev, 8 juni 2010

<sup>8</sup> Förvaltningsrätten i Härnösand, dom av den 19 juli 2010, mål nr 1630-10 .

<sup>9</sup> Kammarrätten i Sundsvall, dom av den 7 juni 2011, mål nr 1765-10.

Kommunen beslutade att inte överklaga kammarrättens dom samt att ICA, vilka hade deponerat det presumerade stödet om 2.5 miljoner kronor, skulle erlægga dessa i tillägg till redan beslutad köpeskilling.<sup>10</sup> Lagfartskostnaden baserades dock på det angivna ursprungliga beloppet om 17,5 miljoner kronor vilket innebar 75 000 kronor i lägre skatt vid inskrivningsmyndigheten.<sup>11</sup>

### Gällande rätt

Statligt stöd regleras i artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, (FEUF).<sup>12</sup> Huvudregeln föreskriver att statligt stöd som snedvrider eller hotar att snedvrída konkurrensen är otillåtet om stödet påverkar handeln mellan staterna. Med statligt stöd i artikel 107.1 FEUF menas alla typer av offentliga medel, statliga och kommunala och oavsett vilken typ av finansieringsform som använts. Om ett stöd uppfyller ett antal kriterier kan det anses som förenligt med den gemensamma marknaden och därmed vara tillåtet. Exempel på undantag från huvudregeln är stöd till underutvecklade regioner, stöd till områden som drabbats av naturkatastrofer samt vid allvarliga störningar i en medlemsstats ekonomi.

Enligt artikel 108.3 FEUF<sup>13</sup> måste åtgärder som kan innefatta statligt stöd, anmälas till Europeiska kommissionen (kommissionen).

Medlemsstaterna är skyldiga att till kommissionen anmäla alla överlåtelse som inte skett i enlighet med de av kommissionen föreskrivna förfarandena. Om något anbuds förfarande inte tillämpats, ingen värdering gjorts och ingen anmälan gjorts till kommissionen, så betraktas åtgärden som ett statligt stöd.

Av 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 anbuds förfarande, där det bästa eller enda anbudet antas, eller efter en oberoende

---

<sup>10</sup> KF i Härnösands kommun av den 20 juni 2011, § 121.

<sup>11</sup> Tre procent av köpeskillingen, Lag (1984:404) om stämpelskatt vid inskrivningsmyndigheter, 8 §.

<sup>12</sup> Tidigare artikel 87.1 i EG-fördraget.

<sup>13</sup> Tidigare artikel 88.3 i EG-fördraget.

expertvärdering, där det marknadsvärde som sålunda fastställs är det lägsta anskaffningspris som kan avtalas utan att statligt stöd beviljas.<sup>14</sup>

EU-kommissionen beslutade i Åre-fallet att ett trovärdigt och bindande högre konkurrerande bud var en bättre indikator på ett marknadsvärde för en fastighet än Åre kommuns värdering.<sup>15</sup> Dock menade Tribunalen i sin dom att kommissionen inte tagit hänsyn till förutsättningarna i övrigt i Åre-målet, bland annat en serie markaffärer, vilket resulterade i att Lidl's bud om 6,6 miljoner kronor inte var jämförligt med det pris om 2 miljoner kronor Coop fick köpa fastigheten för.<sup>16</sup>

Om kommissionen finner att otillåtet stöd utbetalats ska den med stöd av artikel 108.2 FEUF<sup>17</sup> 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.

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

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.<sup>18</sup> Av svensk nationell rättspraxis framgår att den här typen av stöd är olagligt både enligt kommunallagen 2 kap. 8 § och EU:s statsstödsbestämmelser.<sup>19</sup> Högre och konkurrerande bud vid kommunal markförsäljning har ansetts innebära individuellt inriktat stöd till den av kommunen utvalde köparen.<sup>20</sup>

---

<sup>14</sup> Europeiska kommissionens meddelande (97/C 209/03) om inslag av stöd vid statliga myndigheters försäljning av mark och byggnader.

<sup>15</sup> Europeiska kommissionens beslut av den 30 januari 2008, Statligt stöd nr. C35/2006 – Sverige, p 58.

<sup>16</sup> Europeiska tribunalen dom av den 13 december 2011, Statligt stöd nr. T-244/08, Konsum Nord ekonomisk förening - Europeiska kommissionen.

<sup>17</sup> Tidigare artikel 88.2 i EG-fördraget.

<sup>18</sup> Kammarrätten i Jönköping, dom den 20 december 2007, mål nr 2494-07, Lessebo kommun.

<sup>19</sup> Kammarrätten i Sundsvall, dom den 9 april 2008, mål nr 1715-06, Åre kommun.

<sup>20</sup> Regeringsrätten, dom av den 10 december 2010, mål nr 126-10.

## Företagarombudsmannens bedömning

Företagarombudsmannen anser att kommuner i sina beslut ska följa lagen, både kommunallagen och EU-rätten för att skapa ett bra företagarklimat och en sund konkurrens.

Kommunen och dess mäklare tillämpade varken öppen eller sluten budgivning. Istället tillämpades någon form av mellanting vilket resulterade i en olaglig försäljning och försämrad konkurrens. Enligt uppgift har ICA betalat in ytterligare 2,5 miljoner kronor till kommunen. Detta kan i viss mån kompensera det av ICA mottagna stödet. Tyvärr har hela försäljningsprocessen ändå snedvridit konkurrensen genom att inte ge samtliga aktörer likadana villkor.

Kommunen har dessutom farit med osanning i en rättslig process vilket är ytterst anmärkningsvärt. Genom att vilseleda förvaltningsrätten undvek Kommunen inhibition vilket ledde till verkställande av beslutet som sedermera upphävdes. Att en kommun av misstag eller okunskap begår misstag må vara en sak. Att med berätt mod kringgå regelverket en helt annan. Detta visar med all tydlighet att regelverket är klart bristfälligt och förtjänar allvarlig kritik.

Företagarombudsmannen menar att försäljningar av offentlig egendom bör avgöras genom anbudsförfarande i första hand. Det är ett transparent förfarande som ger alla företag samma möjligheter till affär. Dessutom stärker det troligtvis kommunens ekonomi genom att ett högre försäljningspris fås ut.

Om en myndighet inte följer lagar och regler får det dessutom till följd att det allmännas förtroende för rättsstaten skadas. Det saknas sanktioner mot kommuner som bryter mot kommunallagen vilket är anmärkningsvärt i sig.

Det är Företagarombudsmannens 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 kommuner införs.

*Företagarombudsmannen, en del av Den Nya Valfärden, 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 försvåras på grund av brister i lagstiftning, föreskrifter eller myndighetsutövning.*