

PM 2 2009-04-22 SLUTLIG BEDÖMNING

Fråga om snedvridning av konkurrensen genom otillåtet statsstöd och stöd till enskild näringsidkare.

Dals Eds kommun har i syfte att understödja ett enskilt företags behov av personalbostäder anskaffat 20 modulbostäder, s.k. villavagnar, till ett värde av c:a fem miljoner kronor.

Dals Eds kommun (nedan Kommunen) köpte genom avtal som tecknades i juni 2008 sammanlagt 20 modulbostäder, s.k. villavagnar,¹ till ett avtalat pris av 259.000 kronor per styck (exklusive lagstadgad mervärdesskatt),² således totalt c:a 5 miljoner kronor.

Bakgrunden till förvärvet är enligt vad Kommunen har uppgivit i ett yttrande till Konkurrenskommissionen att det uppstod en akut bostadsbrist då den största privata arbetsgivaren i kommunen, Sykes Datasvar Support AB (nedan Sykes),³ fick en order som för företaget skulle innebära mellan 100 och 120 nya arbetstillfällen inom loppet av ett knappt år. För att kunna acceptera denna order krävde företaget att Kommunen skulle visa upp en handlingsplan på hur man skulle kunna tillgodose kravet på nya bostäder åt minst 50 av dessa nya anställda, eftersom det rör sig om sökanden från hela Norden.⁴ I rådande situation ansåg sig Kommunen inte ha annat val än att göra allt man kunde för att rädda situationen. I Kommunens handlingsplan ingick, bland många andra åtgärder, att lösa det mest akuta problemen genom att ”som en nödlösning” införskaffa de aktuella villavagnarna.⁵

I samband med kommunfullmäktiges sammanträde den 18 juni 2008 förekom uppgiften att ”[f]öretag står i begrepp att anställa personal men har svårigheter att rekrytera då det saknas bostäder”. Förutom tidigare planerade åtgärder⁶ i syfte att utöka antalet bostäder beslutade kommunfullmäktige i Dals Ed att till en kostnad av 500.000 kronor upplåta mark för det kommunala bostadsbolaget Edshus AB att uppföra upp till 20 villavagnar för uthyrning i syfte att hantera den uppkomna akuta bostadsbristen. Kommunfullmäktige beslutade även att till kommunstyrelsen delegera frågan om vilken kommunal mark som ska användas för ändamålet samt uppdra åt Edshus AB att vidta åtgärder för att lösa den uppkomna bostadsbristen.⁷

Dals Eds kommun har en svagt vikande befolkningsutveckling. Under perioden 2006 - 2008⁸ har antalet mantalsskriva kommunmedlemmar minskat med totalt 86 personer, från 4.891 till 4.805 personer. Ålderskategorin ungdomar 0-17 år har hållit sig konstant omkring 21 procent medan kategorin äldre, 65 år och uppåt, har ökat marginellt, totalt motsvarande någon procent av den samlade befolkningen.⁹

¹ Se orderbekräftelse av den 27 juni 2008 mellan Dals Eds kommun, företrädd genom förvaltningschefen, samt Morgan Nyman AB, avseende köp av 20 villavagnar av fabrikat ABI Narelle 28x12/2 rum i 2008 års modell.

² I överenskommelse ingår viss specificerad extra utrustning jämte frakt, kranlyft och installation av varje enhet med vatten, avlopp och el på plats i centralorten Ed. Installation av villavagnarna skulle enligt orderbekräftelsen ske under perioden den 28 augusti 2008 till och med den 26 september 2008.

³ Sykes Datasvar Support AB, med organisationsnummer 556437-7439, har enligt gällande bolagsordning till föremål för sin verksamhet att, huvudsakligen för programleverantörers och andra uppdragsgivares räkning, per telefon och via datorkommunikation ska tillhandahålla stöd, support och rådgivning för användare av persondatorer. Bolaget ska därutöver bedriva därmed förenlig verksamhet.

⁴ Enligt vad Kommunen har uppgivit saknas diarieförd dokumentation avseende kontakterna med företaget Sykes, se Dals Eds kommun, skrivelse av den 11 mars 2009 till Konkurrenskommissionen i anledning av en begäran om utlämnande av allmänna handlingar m.m. (dnr 2009-000047.108).

⁵ Se Dals Eds kommun, yttrande av den 28 februari 2009 till Konkurrenskommissionen i anledning av kommissionens preliminära utredning i ärendet KKO 08-46, om överträdelse av bestämmelserna om offentlig upphandling.

⁶ Frågan om åtgärder för att komma tillrätta med en allmän bostadsbrist i kommunen uppmärksammades bl.a. genom en motion ”Beträffande brist på lägenheter i Dals-Ed” (dnr 2007-000299.290), vilken inkom till kommunfullmäktige i november 2007. Kommunen tillsatte därefter en arbetsgrupp, bestående av kommunstyrelsens arbetsutskott, kommunchefen, samt representanter för Kommunens allmännyttiga bostadsbolag, Edshus AB, med uppgift att arbeta fram kortsiktiga och långsiktiga lösningar på bostadsbristen för främst yngre personer. Kommunfullmäktige beslutade vid sammanträde den 29 april 2008 (KF § 22/08) att uppdra åt det kommunala bostadsbolaget Edshus AB att förhandla med Hotell Dalsland om att hyra 18 lägenheter under ett år, vidare att föreslå Edshus AB att ”köpa och genomföra upphandling avseende ombyggnation av Gamla möbelkompaniet”.

⁷ Se Dals Eds kommun, kommunfullmäktige, protokoll från sammanträde den 18 juni 2008 KF § 64/08, se även kommunstyrelsen, beredningsbeslut i protokoll från sammanträde samma dag, KS § 137/08.

⁸ Den aktuella perioden avser tiden den 31 december 2005 till och med den 1 november 2008.

⁹ Källa: Statistiska centralbyrån (SCB), Sveriges befolkning 31 december 2005-2007, Kommunala jämförelsetal, samt Folkmängd 1 november 2008 - Kommun och riket.

Med avvikelse från vad som tydligt förutsattes vid kommunfullmäktiges beslut av den 18 juni 2008 har det aktuella köpet av modulbostäder kommit att genomföras av Kommunen själv, och inte av Edshus AB.¹⁰ Köpet föregicks inte av något förfarande enligt bestämmelserna om offentlig upphandling, vilket tidigare har uppmärksamats och kritiserats av Konkurrenskommissionen i ärendet KK0 08- 046.¹¹ Någon anmälan (notifiering) i enlighet med Europeiska gemenskapernas statsstödsregler har enligt vad Kommunen uppger aldrig föregått de aktuella åtgärderna.¹²

Gällande rätt

Primärkommunernas ansvar för den lokala bostadsförsörjningen regleras i bland annat kommunallagen (1991:900), socialtjänstlagen (2001:453)¹³ jämte lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar.¹⁴ Av den allmänna kompetensbestämmelsen i 2 kap. 1 § kommunallagen följer att kommunerna själva får ha om hand sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till respektive kommuns område eller dess medlemmar och som inte ska handhas enbart av staten, en annan kommun, ett landsting eller någon annan. Kommunernas ansvar sträcker sig således inte utanför kretsen av egna kommunmedlemmarna som är skrivna i kommunen eller äger fast egendom där. Det är normalt heller inte en kommunal angelägenhet att vidta ekonomiska eller andra stödåtgärder för att tillgodose någon viss enskild näringsidkares behov, av exempelvis personalbostäder.

Vidare är enligt 2 kap. 8 § andra stycket kommunallagen kommunerna som huvudregel förbjuda att lämna stöd till enskilda näringsidkare. Lagen ger därmed uttryck för en princip om likabehandling av näringsidkare. Kommunalt näringslivsstöd får således avse enbart åtgärder som allmänt främjar näringslivet i kommunen eller generellt vänder sig till viss bransch, grupp av näringsidkare eller motsvarande. Sådant tillåtet stöd kan t.ex. bestå av infrastrukturella investeringar och markberedande åtgärder för industriell verksamhet eller genom att tillhandahålla ändamålsenliga lokaler för småindustri och hantverk. Individuellt inriktat företagsstöd, varigenom viss enskild näringsidkare erhåller särskilda förmåner, får dock inte komma i fråga om det inte föreligger ”synnerliga skäl” för de aktuella åtgärderna.

Tidigare ansågs, vid tillämpningen av 1977 års kommunallag¹⁵ jämte anslutande äldre kommunalrättslig reglering, att individuellt inriktat företagsstöd kunde tillåtas om stödet framstod som nödvändigt för att motverka en större arbetslöshet i kommunen eller om det förelåg andra ”särskilda skäl” för de kommunala åtgärderna.¹⁶ Inför tillkomsten av nu gällande bestämmelser i 1991 års kommunallag föreslog kommunallagskommittén i slutbetänkandet Ny kommunallag (SOU

¹⁰ Såvitt framgår av tillgänglig dokumentation har det aktuella avtalet avseende leverans och installation m.m. av 20 villavagnar, i form av orderbekräftelse per den 27 juni 2008, ingåtts mellan å den ena sidan Kommunen, genom biträde av kommunchefen, och å den andra sidan Leverantören. Även förekommande fakturor är utställda på Kommunen (Se bland annat faktura nummer 20050607 per den 30 juni 2008, avseende delbetalning, handpenning på 1.036.000 kronor (exkl. moms) samt faktura 20050653 per den 22 september 2008, innefattande betalning med 2.051.000 kronor (exkl. moms), för 10 villavagnar, efter avdrag för erlagd handpenning jämte 1 procent kassarabatt. Fakturorna är utställda av Leverantören och ställda till Kommunen).

¹¹ Uträkningen har genomförts enligt följande förutsättningar: 20 villavagnar à 259.000 kronor med avdrag för en procent (1%) kassarabatt = 5.180.000 – 51.800 = 5.128.200 kronor.

¹² Enligt vad Dals Eds kommun i en skrivelse av den 11 mars 2009 har uppgivit till Konkurrenskommissionen, i anledning av en begäran om utlämnande av allmän handling, har Kommunen inte genomfört någon anmälan i enlighet med 6 § lagen (1994:1845) om tillämpning av Europeiska gemenskapernas konkurrens- och statsstödsregler. Detta beroende på att åtgärden att anskaffa modulbostäderna har skett utifrån en akut bostadsbrist och inte enbart för att tillfredsställa företaget Sykes behov.

¹³ Enligt 3 kap. 1 och 2 §§ socialtjänstlagen ska primärkommunerna genom sina socialnämnder medverka i samhällsplaneringen på ett sätt som syftar till att påverka utformningen av nya och äldre bostadsområden i kommunen. Socialnämnderna ska även i övrigt ta initiativ till och bevaka att åtgärder vidtas för att skapa en god samhällsmiljö och goda förhållanden för barn och ungdom, äldre och andra grupper som har behov av samhällets särskilda stöd och i sin verksamhet främja den enskildes rätt till bland annat bostad.

¹⁴ Enligt lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar har primärkommunerna ett ansvar för att planera den lokala bostadsförsörjningen i syfte att skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder och för att främja att ändamålsenliga åtgärder för bostadsförsörjningen förbereds och genomförs. Riktlinjer för bostadsförsörjningen ska antas av kommunfullmäktige under varje mandatperiod. Enligt vad Dals Eds kommun har uppgivit till Konkurrenskommissionen ingår planeringen för bostadsförsörjningen i Kommunens översiktliga planering och övrig planering, men Kommunen saknar ett separat dokument avseende riktlinjer för bostadsförsörjningen, se Dals Eds kommun, skrivelse av den 11 mars 2009 till Konkurrenskommissionen i anledning av begäran om utlämnande av allmän handling.

¹⁵ På det aktuella området äldre bestämmelser följer av den tidigare kommunallagens (1977:179) reglering jämte anslutande rättspraxis.

¹⁶ SOU 1990:24 sid. 16, specialmotiveringen till 2 kap. 7 § andra meningen i Kommunallagskommitténs lagförslag.

1990:24) att de på området äldre bestämmelserna oförändrat skulle skrivas in i den nya lagen, vilken således skulle tillåta kommunalt företagsstöd vid ”särskilda skäl”.¹⁷ Regeringen godtog emellertid inte kommitténs synsätt utan fann det lämpligt att ytterligare begränsa kommunernas möjlighet att ingripa med stödåtgärder på det egentliga näringslivets område. Således, i prop. 1990/91:117 med förslag till ny kommunallag framhölls särskilt att det utgör främst en statlig angelägenhet att medverka till en från samhällelig synpunkt lämplig lokalisering av näringslivet¹⁸. Föredragande departementschefen anförde bl.a. följande.

”Det är av olika regionalpolitiska skäl inte heller lämpligt att kommunerna engagerar sig i enskilda företag med direkt stöd. De internationella överenskommelser som Sverige på senare år slutit ger ytterligare grund för att inte tillåta konkurrensnedvridande stödåtgärder till företag. Individuellt inriktat stöd bör få förekomma endast i undantagsfall. Detta bör i lagen komma till uttryck genom att det ska krävas synnerliga skäl för sådant stöd”.¹⁹

Det äldre villkoret ”särskilda skäl” kom därmed att mönstras ut ur kommunallagen och ersättas med det hårdare kravet ”synnerliga skäl”. Exempel på vad som kan anses utgöra ”synnerliga skäl” för kommunalt företagsstöd framgår av bl.a. specialmotiveringen till 2 kap. 8 § andra stycket kommunallagen.²⁰ Där anges att visst kommunalt näringslivsstöd kan tillåtas om den understödda verksamheten anknyter till en befintlig kommunal verksamhet, som exempelvis stuveriverksamhet i kommunalägda hamnar, eller om stödet framstår som nödvändigt för att garantera en minimi-standard av kommersiell service för hushållen eller för att trygga tillgång till hotell i kommunen²¹. Vad däremot gäller kommunalt stöd i arbetsmarknadsbefrämjande syfte angav föredragande departementschefen bl.a. följande.

”Tidigare åberopades ofta rådande eller befarad arbetslöshet som motiv för att tillåta kommunala ingripanden i det egentliga näringslivet. Regeringen har nyligen lagt fram en proposition om näringspolitik för tillväxt (prop. 1990/91:87). I denna framhålls bl.a. den fortsatta strukturomvandlingens betydelse för landets framtida ekonomiska resurser och att den typ av uppehållande företagsstöd som tillämpades under 1970-talet inte längre är lämpliga. Allmänt sett gäller alltså en restriktiv syn på kommunala stödinsatser gentemot enskilda företag. När det gäller avgränsningen av tillåtna insatser måste dock rättstillämpningen kunna anpassas till samhällsutvecklingen. Vad som ska ligga i begreppet synnerliga skäl kan således komma att förändras beroende på utvecklingen i samhället”.

I riksdagen yrkade några motionärer i samband med utskottsbehandlingen av förslaget till ny kommunallag att de i 2 kap. 8 § andra stycket föreslagna möjligheterna till individuellt stöd till enskilda näringsidkare skulle utgå helt. Som skäl anfördes bland annat att kommunalt näringslivsstöd riskerar att föra med sig en mängd negativa effekter varför kommunernas kompetens på det aktuella området borde inskränkas till ett minimum. Utskottet fann dock inte skäl att frångå regeringens förslag på denna punkt och anslöt till att det i propositionen uppställda kravet på ”synnerliga skäl” istället för ”särskilda skäl” på ett godtagbart sätt fick anses återspegla lagstiftarens restriktiva syn på det aktuella området.²²

I domstolarnas vägledande praxis har förutsättningarna för vad som kan anses utgöra ”synnerliga skäl” för kommunalt stöd till enskild näringsidkare kommit att tillämpas med betydande återhållsamhet.²³ Utrymmet för kommuner, att genom företagsstöd av olika slag ingripa på det

¹⁷ SOU 1990:24 sid. 67.

¹⁸ Äldre praxis på området har under vissa förutsättningar godkänt kommunala engagemang i form av företagsförvärv i sysselsättningsuppehållande syfte. Så länge kommunen har haft ett ägarintresse har kommunen även haft befogenhet att göra vissa räddningsaktioner för företaget. Någon rätt till i verklig mening aktiv förvaltning synes emellertid inte tillerkännas av rättstillämpningen, se RÅ 1974 A 877. Någon motsvarande möjlighet för kommuner att ekonomiskt bidra till företag i vilka kommunen inte har något tidigare ägarintresse känner praxis inte heller.

¹⁹ Se prop. 1990/91:117 sid. 34 f.

²⁰ Se prop. 1990/91:117 sid. 154.

²¹ Specialmotiveringen anknyter i dessa delar till äldre rättspraxis, se bl.a. 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).

²² Se utskottsbetänkandet 1990/91:KU38 sid. 21 och 23 ff.

²³ Se RÅ 1993 ref. 98 där konkursförvaltaren för ett bolag för tråhustillverkning i Eksjö kommun hade lämnat ett förslag till inkrämsöverlåtelse i nytt företag. Rekonstruktionen förutsatte att bl.a. Eksjö kommun medverkade med ett borgensåtagande om maximalt 3 miljoner kronor.

egentliga näringslivets område begränsas numera även genom EG-fördragets statsstödsbestämmelser.

Enligt artikel 87.1 EG 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.²⁴ Begreppet statligt stöd i den mening som avses i artikel 87.1 EG är mer allmänt än begreppet subvention, eftersom det inte enbart omfattar sådana konkreta förmåner som subventioner normalt utgör, utan även ingripanden som på olika sätt minskar de kostnader som normalt belastar företagets budget.²⁵ Enligt etablerad gemenskapsrättslig praxis är det inte åtgärdens syfte som är av betydelse vid bedömningen om denna utgör statligt stöd, utan åtgärdens effekt.²⁶

Med medlemsstat avses i fördraget inte enbart staten på central nivå utan även regionala och lokala offentliga organ. En kommun ska således jämföras med medlemsstat i den mening som avses i artikel 87.1 EG, varför åtgärder som innefattar stöd med kommunala medel kan anses utgöra statligt stöd.²⁷ Begreppet statliga medel kan också omfatta medel som tillhör ett offentligt ägt företag om det allmänna genom sitt dominerande inflytande över företaget kan disponera dess medel. Ett offentligt ägt företag kan dock agera mer eller mindre självständigt och för att det ska vara fråga om statligt stöd krävs att den konkreta åtgärden även kan tillskrivas det offentliga genom delaktighet eller på annat sätt.²⁸ Med denna utgångspunkt kan i statsstöds hänseende medel från kommunala företag komma att betraktas som statliga medel om det kan antas att kommunen i det konkreta fallet faktiskt varit delaktig i den beslutade stödåtgärden.

Åtgärder som innefattar statligt stöd kan under vissa förutsättningar, efter anmälan till EU-kommissionen, förklaras vara förenliga med den gemensamma marknaden. Ingen annan än EU-kommissionen – eller ytterst EG-domstolen – har dock behörighet att bedöma huruvida en stödåtgärd ska anses förenlig med artikel 87.1 EG eller ej.²⁹ Det ankommer således inte på medlemsstaternas nationella myndigheter eller domstolar att göra sådan bedömning. För att EU-kommissionen ska förses med ett relevant underlag för sina bedömningar föreskriver artikel 88.3

Kommunfullmäktige i Eksjö beslutade att teckna borgen såsom för egen skuld för ett av de övertagande företagens förpliktelser avseende lån i bankinstitut på 3 miljoner kronor. Till stöd för detta stöd anförde kommunen att sysselsättningsläget under det senaste året hade avsevärt försämrats och om den aktuella trähusfabriken lades ned blev arbetslöshetssituationen i kommunen mycket besvärande eftersom konkursföretagets totalt 85 anställda riskerade att friställas. Enligt kommunen måste förhållandena i det aktuella fallet - sammantaget med det allmänna sysselsättningsläget i kommunen - anses vara sådana att risk för omfattande arbetslöshet förelåg. Detta motiverade enligt kommunens mening ett kommunalt engagemang i den omfattning som beslutats. Kammarrätten i Jönköping, vars beslut senare kom att fastställas av Regeringsrätten, hänvisade till att det krävs ”synnerliga skäl” för att individuellt inriktat stöd till enskild näringsidkare ska kunna komma i fråga och att det av relevanta förarbetsuttalanden på ett mycket tydligt sätt framgår att kommunalt företagsstöd, i vart fall för att motverka arbetslöshet, inte kan godtas annat än i rena undantagsfall. Kammarrätten fann därför att Eksjö kommun, trots en besvärande arbetslöshetssituation inte hade visat att den aktuella stödåtgärden kan ha sådan betydelse för motverkande av arbetslösheten inom kommunen att kravet på synnerliga skäl kunde anses uppfyllt. Kammarrätten, och senare Regeringsrätten, upphävde därför kommunfullmäktiges beslut om kommunal borgen såsom stridande mot kommunallagens förbud mot stöd till enskild näringsidkare.

²⁴ I artikel 87.1 EG definieras i fördraget reglerade statliga stöd såsom 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, i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna.

²⁵ Se EG-domstolens dom av den 14 september 2004 i mål C-276/02, *Spanien mot kommissionen*, REG 2004, s. I 0000, p. 24. Se vidare domstolens dom av den 23 februari 1961 i mål 30/59, *De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg mot Höga myndigheten*, REG 1961, s. 1, p. 39; av den 15 mars 1994 i mål C-387/92, *Banco Exterior de España*, REG 1994, s. I-877, p. 13, av den 29 juni 1999 i mål C 256/97, *DM Transport*, REG 1999, s. I-3913, p. 19, samt dom av den 12 december 2002 i mål C-5/01, *Belgien mot kommissionen*, REG 2002, s. I-11991, p. 32.

²⁶ Se EG-domstolens dom av den 2 juli 1974 i mål C-173/73, *Italien mot kommissionen*, REG 1974 s. 709, p. 27.

²⁷ Se EG-domstolens dom av den 14 oktober 1987 i mål C-248/84, *Tyskland mot kommissionen*, REG 1987, s. 4013.

²⁸ Se EG-domstolens dom av den 16 maj 2002 i mål C-482/99, *Stardust Marine*, REG 2002, s. 4397 jämte EU-kommissionens beslut av den 22 december om återkallelse i mål C-53/06, *Citynet Amsterdam*, EUT L 247, 16.9.2008.

²⁹ För att kunna bedöma huruvida en åtgärd har vidtagits i strid mot gällande bestämmelser kan en nationell domstol emellertid bli tvungen att tolka begreppet ”statligt stöd” i artikel 87.1 EG. Tolkningen ska i sådant fall inte gå utöver vad som fordras för att avgöra huruvida notifieringsskyldighet enligt artikel 88.3 EG har förelegat eller inte förelegat. Domstolens bedömning inskränks därmed till i vad mån rekvisiten i artikel 87.1 EG skulle kunna anses uppfyllda i det aktuella fallet. Det ankommer däremot inte på den nationella domstolen att också avgöra huruvida den ifrågavarande åtgärden utgör ett oförenligt stöd i sig. Denna bedömning tillkommer som första instans EU-kommissionen. – Se EG-domstolens dom av den 5 oktober 2006 i mål C-368/04, *Transalpine Ölleitung, m.fl.*, REG 2006 s. 9957, pp. 36-39, se även Kammarrätten i Stockholm, dom av den 16 februari 2009 i mål 4514-07, domskälen s. 11 f.

EG en allmän anmälningsplikt, s.k. *notifieringsskyldighet*, för medlemsstaternas myndigheter att underrätta (notifiera) EU-kommissionen om alla planer på att vidta eller ändra stödåtgärder. Underrättelsen ska ske i så god tid att kommissionen kan yttra sig om de planerade åtgärdernas förenlighet med artikel 87.1 EG. Intill dess att EU-kommissionen har godkänt förenligheten av visst förfarande förbjuds den berörda myndigheten att besluta om eller verkställa den aktuella åtgärden i fråga.³⁰ Först för det fall att EU-kommissionen dröjer mer än två månader med att yttra sig över ett notifierat förfarande tillåts den berörda myndigheten att besluta om och eller verkställa åtgärden.³¹

Alla åtgärder som riskerar att kunna klassificeras som statligt stöd enligt artikel 87.1 EG ska alltså som huvudregel notifieras till EU-kommissionen. Undantag från denna skyldighet föreligger under följande omständigheter: (1) om stödet avser försumbart värde, d.v.s. värdet av den aktuella stödåtgärden under en period av tre år understiger 200.000 euro per stödmottagare,³² (2) om stödet omfattas av något gruppundantag,³³ eller (3) de om s.k. Altmarkkriterierna befinner sig uppfyllda.³⁴

En stödåtgärd som av EU-kommissionen bedömts vara oförenlig med artikel 87.1 EG brukar i litteraturen anges som ett *oförenligt stöd*, medan begreppet *otillåtet stöd* förbehålls för sådana åtgärder där någon notifiering, trots att anmälningskyldighet föreligger enligt artikel 88.3 EG, inte har skett eller där myndighetens beslut eller verkställighet har kommit att genomföras innan EU-kommissionen har hunnit yttra sig.

För det fall EU-kommissionen finner att en viss åtgärd innefattar *oförenligt statsstöd* ska den besluta att medlemsstaten måste upphäva eller ändra sina ifrågavarande stödåtgärder inom en viss av kommissionen fastställd tidsfrist.³⁵ Rättelse kan exempelvis bestå av krav på återbetalning förenat med förbud mot ytterligare stöd av aktuellt slag.³⁶ Krav på rättelse kan i vissa fall, efter beslut i EG-domstolen, förenas med böter eller vite. Återförandet av ett oförenligt statsstöd kan för enskilda stödmottagare upplevas som synnerligen ingripande, särskilt av företag som i överensstämmelse med nationell rätt har mottagit stödet i god tro samt inrättat sig i enlighet med detsamma.

³⁰ EU-kommissionens beslut avseende notifierade åtgärder publiceras i Europeiska unionens officiella tidning (EUT). I Sverige publiceras avgörandena även löpande i publikationen Aktuellt om statsstöd, som utges av Kommerskollegium och även innefattar en redovisning av EG-domstolarnas rättspraxis på det aktuella området, se vidare www.kommers.se.

³¹ Se Europeiska rådets förordning (EG) nr 659/1999 av den 22 mars 1999 om tillämpningsföreskrifter för artikel 93 i EG-fördraget (numera artikel 87). Se även Europeiska kommissionens förordning (EG) nr 794/2004 av den 21 april 2004 med genomförandebestämmelser för förordning 659/1999.

³² Se Europeiska kommissionens förordning (EG) nr 1998/2006 av den 15 december 2006 om tillämpningen av artiklarna 87 och 88 i fördraget på stöd av mindre betydelse (EUT L 379, 28.12.2006). Det s.k. *de minimis*värdet uppgår enligt förordningens huvudregel numera till 200.000 euro, räknat under en period av sammanlagt tre beskattningsår.

³³ Förutsättningarna för gruppundantag regleras sedan den 29 augusti 2008 genom Europeiska kommissionens förordning (EG) nr 800/2008 av den 6 augusti 2008 genom vilken vissa kategorier av stöd förklaras förenliga med den gemensamma marknaden enligt artiklarna 87 och 88 i fördraget, den s.k. *allmänna gruppundantagsförordningen*, se även EG-kommissionens meddelande 97/C 209/03 av den 10 juli 1997 om inslag av stöd vid statliga myndigheters försäljning av mark och byggnader (EUT C 209, s. 3-5).

³⁴ Se EG-domstolens dom av den 24 juni 2003 i mål C-280/00, *Altmark Trans*, REG 2003, s. I-7747, där domstolen uttalade att ett avtal om ersättning för att tillhandahålla allmännyttiga *tjänster*, där det mottagande företaget inte har valts ut genom ett offentligt upphandlingsförfarande, under följande fyra förutsättningar (de s.k. *Altmark-kriterierna*) ändå kan tillåtas ur statsstödsynpunkt: (1) om de tjänster som det mottagande företaget ska utföra har definierats ordentligt genom författning eller avtal; (2) om kriterierna för beräkning av ersättning har fastställts i förväg på ett objektivt och öppet sätt, dvs. det finns begränsningar i fråga om förpliktelseernas omfattning, eller beräkningen av ersättning; (3) om ersättningen inte överstiger vad som krävs för att täcka hela eller delar av kostnaderna som har uppkommit i samband med skyldigheterna att tillhandahålla allmännyttiga tjänster, med hänsyn tagen till de intäkter som därvid har erhållits och rimlig vinst (överkompensation); samt (4) om storleken av den nödvändiga ersättningen har fastställts på grundval av en undersökning (s.k. *benchmarking*) av de kostnader som ett genomsnittligt och välskött företag skulle ha haft, innefattande utrymme för en rimlig vinst.

³⁵ Om medlemsstaten inte accepterar kommissionens beslut kan den enligt artikel 88.2 EG inom två månader väcka ogiltighetstalan. Skulle den berörda medlemsstaten inom angivna tidsfrister inte väcka ogiltighetstalan, men heller inte rätta sig får kommissionen, eller andra av åtgärden berörda medlemsstater, föra ärendet till EG-domstolen för slutlig prövning. Således är det alltså EG-domstolen som i tvistiga fall slutligt avgör om en åtgärd innefattar oförenligt stöd enligt artikel 87.1

³⁶ Se exempelvis EU-kommissionens beslut av den 1 februari 2008 om ingripande mot Sverige (State aid No C 36/2006/EG, Sweden Sale of land below market price), där Konsum Nord ekonomisk förening, tvingades betala tillbaka ett oförenligt stöd på 4,6 miljoner efter att ha köpt en fastighet från Åre kommun till vad som bedömdes utgöra ett underpris. Beslutet har överklagats av Konsum Nord och prövas för närvarande av Förstainstansrätten i mål T-244/08.

Nationella domstolar och andra myndigheter, inklusive kommunala myndigheter, har en på EG-fördraget grundad skyldighet³⁷ att på eget initiativ iaktta statsstödsreglerna i sin löpande verksamhet.³⁸ För svenskt vidkommande har den aktuella regleringen implementerats genom bl.a. lagen (1994:1845) om tillämpningen av Europeiska gemenskapernas statsstödsregler. Enligt 6 § denna lag är kommunerna skyldiga att lämna upplysningar till regeringen om alla former av stöd som planeras och som kan bli föremål för prövning av Europeiska gemenskapernas kommission. I nationell domstolspraxis har kommunala beslut som innefattar *otillåtet stöd*, d.v.s. där anmälan till EU-kommissionen inte har skett i föreskriven ordning, ansetts strida mot lag eller annan författning och således kunnat undanröjas med stöd av 10 kap. 8 § första stycket punkten 4 kommunallagen.³⁹

Yttrande

Dals Eds kommun har beretts tillfälle att yttra sig över en promemoria med en preliminär bedömning som upprättats i ärendet, utan att inom anvisad tid inkomma med något svar.

Bedömning

Konkurrenskommissionen är en oberoende expertgrupp som uppmärksammar och motverkar fall där offentliga organ genom överträdelse av lag, genom subventioner eller genom att blanda samman myndighetsutövning med annan verksamhet snedvrider konkurrensen.

Av kommunallagens reglering följer att kommunalt stöd till enskild näringsidkare tillåts komma i fråga endast vid ”synnerliga skäl”. Förutsättningarna för kommuner att genomföra åtgärder till stöd för enskilda företag begränsas därmed i lag. I fråga om arbetsmarknadsunderstödjande åtgärder krävs det i princip att åtgärden ska ha en väsentlig betydelse för att motverka arbetslöshet inom kommunen (se RÅ 1993 ref. 98). Vidare förutsätts att statsstöd i all dess former, inklusive kommunalt stöd, ska förhandsanmälas till EU-kommissionen och inte får beslutas eller verkställas innan kommissionen har godkänt åtgärden.

Av utredningen i ärendet framgår att Kommunen har köpt 20 modulbostäder, s.k. villavagnar, till ett sammanlagt värde av drygt fem miljoner kronor för att tillmötesgå det lokala företags Sykes behov av personalbostäder inför en planerad nyrekrytering. Vidare framkommer att rekryteringsåtgärderna riktar sig till ”sökanden från hela Norden” och således inte huvudsakligen avser personer som redan är kommunmedlemmar i Dals Ed.

Enligt vad Kommunen har uppgivit till Konkurrenskommissionen ska de aktuella modulbostäderna ses som en nödlösning och inte som något långvarigt alternativ till boende. Åtgärden riktar sig heller inte främst till befintliga kommunmedlemmar. Modulbostäderna kan således inte anses ingå som en permanent eller varaktig lösning inom ramarna för den kommunala bostadsförsörjningen.

Hade Kommunen inte beslutat att anskaffa och finansiera de aktuella modulbostäderna skulle Sykes ha varit tvungen att lösa behovet av personalbostäder på egen bekostnad. Sykes har därför kommit i åtnjutande av ett kommunalt stöd som, med ett belopp som i vart fall överstiger det s.k. *de minimisvärdet* 200.000 euro, minskar de kostnader som annars skulle ha belastat företags budget. Någon anmälan (notifiering) i enlighet med EG:s statsstödsbestämmelser har inte skett.

Kommunens engagemang med köp av modulbostäder för det privata företaget Sykes behov av personalbostäder strider således mot förbudet om stöd till enskild näringsidkare i 2 kap. 8 § kommunallagen. Förhållandet att den aktuella åtgärden inte har förhandsanmälts (notifierats) i därför

³⁷ Enligt den allmänna lojalitetsplikten i artikel 10 EG ska medlemsstaterna vidta alla lämpliga åtgärder, både allmänna och särskilda, för att säkerställa att de skyldigheter fullgörs som följer av EG-fördraget eller av åtgärder som vidtagits av gemenskapens institutioner. Medlemsstaterna ska underlätta att gemenskapens uppgifter fullgörs samt avstå från varje åtgärd som kan äventyra att EG-fördragets mål uppnås.

³⁸ Jfr förordningen (1988:764) om statligt stöd till näringslivet, senast ändrad genom förordning (2007:804), samt förbudet mot stöd till enskild näringsidkare i 2 kap. 8 § andra stycket kommunallagen (1991:900).

³⁹ Avseende praxis om upphävande av kommunalt beslut som innefattar *otillåtet stöd*, se Kammarrätten i Stockholm, dom av den 16 februari 2009 i mål 4514-07 och Länsrätten i Blekinge län, dom av den 21 oktober 2008 i mål 316-08. I fråga om *oförenligt stöd*, se även Kammarrätten i Sundsvall, dom den 9 april 2008 i mål 1715-06.

föreskriven ordning gör att förfarandet även innefattar en överträdelse av artikel 88.3 EG, och således utgör ett fördragsbrott.

Även om det skulle visa sig att anskaffningen av de aktuella modulbostäderna, istället för av Kommunen, slutligen ska betalas av det kommunala bostadsbolaget Edshus AB, medför detta inte någon annan bedömning i statsstödhanseende, eftersom Kommunen genom eget engagemang i det konkreta fallet har varit ytterst delaktig i den beslutade stödåtgärden.

Konkurrenskommissionen har tidigare kritiserat Kommunens förvärv av modulbostäder från upphandlingssynpunkt (se KKO 08-046). Som framgår av den nu redovisade utredningen strider förfarandet även mot nationella bestämmelser som förbjuder företagsstöd samt inbegriper otillåtet statsstöd enligt Europeiska gemenskapernas statsstödsregler. Kommunen kan därmed inte undgå allvarlig kritik. Bortsett från att Sverige riskerar att fällas för fördragsbrott i EG-domstolen kan Kommunens agerande vidare komma att medföra krav på s.k. återföring, vilket för den berörda stödmottagaren, Sykes, kan medföra krav på betalning av ett icke obetydligt belopp.