

KONKURRENSKOMMISSIONEN KKO 03-043

PM 2 2004-02-19 SLUTLIG BEDÖMNING

Fråga om snedvridning av konkurrensen genom individuellt inriktat kommunalt stöd till enskild näringsidkare i form av tillhandahållande av industrilokaler.

Bromölla kommun har genom sitt kommunala fastighetsföretag förvärvat fastigheter med därpå uppförd industrianläggning från en enskild näringsidkare, i syfte att upplåta anläggningen till en annan enskild näringsidkare.

Kommunfullmäktige i Bromölla beslutade vid sammanträde den 24 november 2003 (KF §§ 245-246/03) godkänna att det kommunala bolaget Fastighets AB Ivö Strand från ett privat företag genom köp förvärvat industrifastigheterna^[4] Näsrum 12:204 och 12:216 i Bromölla kommun, vilka genom hyresavtal skall upplåtas till ett annat företag (Forest King Näsrum AB^[2]). Kommunfullmäktige beslutade även att av allmänna medel bevilja Fastighets AB Ivö Strand borgen uppgående till maximalt 15 miljoner kronor för förvärvet av fastigheterna.

Fastighets AB Ivö Strand^[3] är ett av Bromölla kommun genom Bromölla industristiftelse indirekt helägt företag med föremål enligt bolagsordningen att "äga, utveckla och förvalta fast egendom, ävensom bedriva därmed förenlig verksamhet". Bromölla industristiftelse^[4] har till ändamål att "stödja och utveckla näringslivet inom Bromölla kommun och härvid verka för erforderlig tillgång på mark och lokaler för närings- livets behov liksom för enskild och offentlig administration. I förekommande fall uppföra, förvärva, förvalta, försälja och uthyra fastigheter för nämnda behov. Allmänt verka för nyetableringar och utveckling av kommunens näringsliv samt att i övrigt i enlighet med av Bromölla kommunfullmäktige fattade beslut och anvisade medel stödja företagsamhet och näringsliv i kommunen".

Som underlag till kommunfullmäktiges beslut har bl.a. legat ett förslag till köpekontrakt, samt ett förslag till hyresavtal.

Av förslaget till köpekontrakt framgår att det aktuella förvärvet omfattar industrifastigheterna¹ Näsrum 12:204 och 12:216 i Bromölla kommun jämte fastighetstillhör^[5], att köpeskillingen skall utgöra 14 miljoner kronor samt att tillträde skall ske den 31 januari 2004 eller den tidigare dag parterna överenskommer. Köpeavtalet har villkorats bl.a. av att kommunfullmäktige i Bromölla vid sammanträdet den 24 november 2003 lämnar sitt bifall till köpet.

Av förslaget till hyresavtal framgår att Forest King Näsrum AB^[6] skall hyra industrifastigheterna¹ Näsrum 12:204 och 12:216 i Bromölla kommun under perioden den 1 januari 2004 till och med den 31 december 2010, med nio månaders uppsägningstid och sju års förlängning vid utebliven uppsägning (7+7 ...). Hyra (kallhyra) skall utgå med 1.860.000 kronor i fast belopp med tillägg av moms och ersättning för fastighetsskatt jämte möjlighet till framtida justering för oförutsedda kostnader. Erforderlig fastighetsdrift och underhåll skall enligt hyresavtalet ombesörjas och bekostas av hyresgästen.

[\[PC1\]](#)

Gällande rätt

Kommunernas allmänna befogenheter regleras i kommunallagen (1991:900) - KL. Av 2 kap. 1 § KL följer att kommunerna får 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 således avse enbart åtgärder som 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 förvärv av fastighet eller byggnad med syfte att denna skall upplåtas till ett enda företag eller företagsgrupp har varit föremål för ett antal förbjudande avgöranden i praxis²¹:

I RÅ not. 1973 C:176 upphävde Regeringsrätten ett kommunfullmäktigebeslut att av en enskild industriidkare förvärva av verkstadsanläggning för att upplåta anläggningen åt denne. Regeringsrätten uttalade att det inte utan särskilda skäl kan anses ligga inom en kommuns kompetens att förvärva en industribyggnad av ifrågavarande slag på villkor att den skall upplåtas till säljaren samt konstaterade att några särskilda skäl inte förelåg i det aktuella fallet.

I RÅ ref. 1967:35 upphävde regeringsrätten ett kommunfullmäktigebeslut att tillskjuta medel till en kommunal industristiftelse så att stiftelsen av en enskild industriidkare kunde förvärva en industribyggnad som var belägen på kommunens mark och upplåta anläggningen (mark och byggnad) åt industriidkaren. Regeringsrätten fastställde att kommunen överskridit sin kompetens då det inte är någon angelägenhet för kommunen att tillhandahålla industrilokaler åt enskilda näringsidkare.

I två avgöranden, refererade i RÅ notis 1952 I:271 respektive notis 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 enskild näringsidkare får undantag göras vid vad som kan bedömas utgöra ”synnerliga skäl”. Således tillåts i rena undantagsfall sådana stödåtgärder 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^[8]. Vidare har t.ex. stöd till hotellrörelse tillåtits på orter där hotell annars har saknats.

I betänkandet med förslag till ny kommunallag föreslog Kommunallagskommittén att individuellt inriktat stöd till enskilda näringsidkare liksom tidigare^[9] skulle kunna få lämnas om det var nödvändigt för att motverka större arbetslöshet i kommunen eller landstinget och stödet kunde antas ha avsevärd betydelse för att motverka arbetslösheten eller om det förelåg andra ”särskilda skäl”^[10].

I propositionen till ny kommunallag godtog regeringen inte kommitténs förslag till utformning av bestämmelsen om individuellt inriktat stöd till enskilda näringsidkare. I propositionen^[11] uttalades istället att det är främst en statlig angelägenhet att medverka till en från samhälls- synpunkt lämplig lokalisering av näringslivet^[12]. Föredragande departementschefen anför bl.a. ”*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 skall krävas synnerliga skäl för sådant stöd*”. I specialmotiveringen till 2 kap. 8 § andra stycket,^[13] angavs som exempel på synnerliga skäl att verksamheten har en anknytning till befintlig kommunal verksamhet t.ex. stuveriverksamhet i kommunalägda hamnar, att understöd till enskilda näringsidkare kan vara nödvändigt för att garantera en minimistandard av kommersiell service för hushållen samt för att trygga tillgång till hotell i kommunen^[14]. Vad gäller arbetslöshet angav departementschefen 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 skall ligga i begreppet synnerliga skäl kan således komma att förändras beroende på utvecklingen i samhället*”.

Vid konstitutionsutskottets behandling av förslaget till ny kommunallag yrkade några motionärer att de i 2 kap. 8 § andra stycket KL föreslagna möjligheterna till individuellt stöd till enskilda näringsidkare skulle utgå. Som skäl härför anfördes bl.a. att ett sådant stöd kunde föra med sig olika negativa effekter och att därför kommunernas kompetens på detta område borde inskränkas. Utskottet fann dock ej skäl att frångå propositionsförslaget i denna del och anslöt sig därvid till att de i förslaget uppställda kraven på ”synnerliga skäl” istället för ”särskilda skäl” på ett godtagbart sätt fick anses återspegla den restriktiva synen på detta område^[15]. Avseende tolkningen i senare rättspraxis av begreppet ”synnerliga skäl” kan nämnas följande avgörande av Regeringsrätten:

RÅ 1993 ref. 98: Konkursförvaltaren i Boro Hjärtevadshus AB i konkurs hade föreslagit att konkursbolagets inkråm skulle förvärfvas av Smålandsbostäder AB i samarbete med tre andra företag. Den redovisade företagskonstruktionen förutsatte att Eksjö kommun medverkade med ett borgensåtagande om maximalt 3 miljoner kronor. Formellt övertagande av husfabriken i Hjärtevad, Eksjö kommun, skulle därefter ske omgående och det nya företags namn skulle bli Hjärtevadshus AB.

Kommunfullmäktige i Eksjö kommun beslutade att teckna borgen såsom för egen skuld för Smålandsbostäder Invest AB:s förpliktelser avseende lån i bankinstitut på 3 miljoner kronor⁽¹⁶⁾. Som grund för beslutet om kommunalt stöd anfördes att sysselsättningsläget inom kommunen hade under det senaste året avsevärt försämrats. Om den aktuella trähusfabriken i Hjärtevad (med c:a 500 innevånare) lades ned blev arbetslöshetssituationen i kommunen mycket besvärande och företagets totalt 85 anställda riskerade att friställas. Enligt kommunens mening måste förhållandena i detta fall - sammantaget med

sysselsättningsläget - anses vara sådana att risk för omfattande arbetslöshet förelåg. Detta motiverade ett kommunalt engagemang i den omfattning som beslutats.

Kammarrätten i Jönköping, vars beslut fastställdes av Regeringsrätten, konstaterade att det enligt gällande lag krävs synnerliga skäl för att individuellt inriktat stöd till enskilda näringsidkare skall tillåtas. Med hänsyn härtill och att det av relevanta förarbetsuttalanden på ett mycket tydligt sätt har klargjorts att kommunalt stöd till enskild näringsidkare, i vart fall för att motverka arbetslöshet, ej kan godtas annat än i rena undantagsfall fann kammarrätten att Eksjö kommun, trots en besvärande arbetslöshetssituation inte hade visat att ifrågakarande kommunala stödåtgärd kan ha sådan betydelse för motverkande av arbetslösheten inom kommunen, att kravet på synnerliga skäl är uppfyllt. Kammarrätten, och senare Regeringsrätten, upphävde därför kommunfullmäktiges beslut om kommunal borgen såsom stridande mot kommunallagens förbud mot stöd till enskild näringsidkare.

[\[PC2\]](#).

Yttrande

Bromölla kommun har i ett yttrande över en promemoria med en preliminär bedömning som upprättats i ärendet bl.a. anfört att det aktuella förvärvet med därpå följande kommunal borgen har skett för att säkra sysselsättningen av c:a 70 personer på orten (Näsum) som har c:a 2.000 innevånare. Kommunen anser till följd härav att synnerliga skäl enligt 2 kap. 8 § kommunallagen föreligger för kommunens aktuella engagemang i anläggningen. Kommunen påpekar även att i förvärvet ingår en pannanläggning som kan komma att få viss användning i samband med kommunens framtida fjärrvärmeutbyggnad.

Bedömning

Konkurrenskommissionen är en oberoende 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 kommunala medel förvärva fastigheter eller byggnader för att sedan hyra ut till enskilda näringsidkare har i rättspraxis inte ansetts förenligt med den kommunala kompetensen. Sådant stöd är dessutom generellt sett ägnat att snedvrیدا förutsättningarna för konkurrens mellan olika företag samt inbjuder till osund konkurrens mellan kommuner om företagen och drar ofta förluster över skattebetalarna. Det är enbart om stödet ges en generell utformning såsom allmänt näringslivsstödjande insatser (industriområden eller hantverkshus) som ett sådant förfarande kan vara förenligt med kommunallagens principer och kravet på konkurrensneutralitet.

I det aktuella fallet har Bromölla kommun beslutat att låta det kommunala Fastighets AB Ivö Strand förvärva en industrianläggning från Tarkett Sommer AB, för att genom hyra upplåta anläggningen till Forest King Näsum AB. Finansiering av fastighetsförvärvet skall ske genom ett lån som kommunen garanterar genom borgenssäkerhet på upp till 15 miljoner kronor.

Såvitt utredningen visat innebär det aktuella fastighetsförvärvet inte något generellt tillskott till det totala utbudet av industrilokaler på orten. Syftet med Bromölla kommuns medverkan vid förvärvet av industrianläggningen synes främst vara att med stöd av allmänna medel avlasta Forest King Näsum AB en del av den kommersiella risken för bolags etablering av träindustriverksamhet och därigenom förvissa sig om bibehållen sysselsättning på orten.

Huruvida detta innefattar synnerliga skäl enligt 2 kap. 8 § kommunallagen ankommer ytterst på allmän förvaltningsdomstol att bedöma. Av den rättspraxis som tidigare redovisats framgår att domstolarna därvid iakttar en tämligen restriktiv attityd och att ett liknande sysselsättningsskapande stöd till ett träindustriföretag i Småland inte har ansetts utgöra någonting som en kommun skall befatta sig med. Bromölla kommuns sammanlagda investeringar och därmed sammanhängande ekonomiska risktagande uppgår vidare till betydande belopp jämfört med den refererade praxisavgörandet (15 mkr att jämföra med 3,4 mkr⁽¹⁶⁾) och avser färre arbetstillfällen (70 jämfört med 85 sysselsatta). Jämförande rättspraxis ger således knappast stöd för att det beslutade industristödet skulle anses förenligt med den kommunala kompetensen för Bromölla kommun.

Genom de således beslutade åtgärderna till stöd för ett enskilt företag menar Konkurrenskommissionen att Bromölla kommun har överskridit sin kompetens och därmed skadat förutsättningarna för konkurrensen inom näringslivet.

- ^[1] I såväl kommunstyrelsens (KS §§ 245-246/03) och kommunfullmäktiges protokoll som i aktuellt köpekontrakt och hyresavtal är objektet angivet som ”fastigheten ..” med ledning av fastighetsbeteckningarna torde det emellertid röra sig om separata fastigheter som möjligen utgör en gemensam bruksenhet.
- ^[2] Forest King Näsum AB är den 17 augusti 2001 införd i Patent- och registreringsverkets (PRV) bolagsregister under registreringsnr. 556414-8416. Tidigare firma var Starta Eget Boxen 2756 AB. Nu gällande firma och bolagsordning registrerades den 10 september 2001. Bolaget, som har ett registrerat aktiekapital på 100.000 kronor, omsatte enligt 2002 års registrerade bokslut 9.184.157 kronor och redovisade därvid en ansamlad förlust på 581.000 kronor. Styrelsen för bolaget har upprättat kontrollbalansräkning.
- ^[3] Fastighets AB Ivö Strand är den 22 februari 1989 införd i Patent- och registreringsverkets (PRV) bolagsregister under registreringsnr. 556352-5681. Tidigare firma var Euroc Vilande 8 Aktiebolag. Nu gällande firma registrerades den 19 december 1999; gällande bolagsordning registrerades den 4 maj 2001.
- ^[4] Bromölla industristiftelse är som näringsdrivande stiftelse, under registreringsnummer 838201-0638, inregistrerad hos Länsstyrelsen i Skåne län.
- ^[5] Enligt ett tillägg till köpekontraktet enligt 2 kap. 3 § jordabalken ingår inte s.k. industritillbehör, d.v.s. maskiner och annan utrustning som tillförts fastigheten, i fastighetsköpet.
- ^[6] Av ett upprättat förslag till hyresavtal mellan Fastighets AB Ivö Strand framgår att upplåtelse skall ske till ”Forest King Näsum AB” med uppgivet organisationsnummer 556414-1241. Angivet organisationsnummer stämmer emellertid inte med den uppgivna firman, utan tillhör Åke Edvardsson kvalitet och logistik AB.
- ^[7] Se även liknade avgöranden publicerade i RÅ 1966 I 25, RÅ 1989 not. 78 samt i RÅ 1973 A 52.
- ^[8] 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).
- ^[9] SOU 1990:24 sid. 67.
- ^[10] SOU 1990:24 sid. 16, specialmotiveringen till 2 kap. 7 § andra meningen i Kommunallagskommitténs lagförslag.
- ^[11] Se prop. 1990/91:117 sid. 34 f.
- ^[12] Äldre praxis på området har under vissa förutsättningar godkänt kommunala engagemang i form av företagsförvärv i sysselsättningsuppehållande syfte. Så länge kommunen har haft ett ägareintresse 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.
- ^[13] Se prop. 1990/91:117 sid. 154.
- ^[14] 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).
- ^[15] Se utskottsbetänkandet 1990/91:KU38 sid. 21 och 23 ff.
- ^[16] 3.000.000 kronor i 1993 års penningvärde motsvarade omräknat i 2003 års penningvärde 3,430,622 kronor. (Källa SCB, beräkningen framskriven med konsumentprisindex, basår 1980, fastställda tal (multiplikation med faktorn 14,61).

[\[PC1\]](#) Länsrätten i Kronobergs län har den 14 februari 2002 förordnat om verkställighetsförbud (inhibition) mot kommunfullmäktiges i Bromölla nu aktuella beslut om fastighetsförvärv m.m.

[\[PC2\] Yttrande](#)

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