



Sveriges
Kommuner
och Landsting

Cirkulärnr: 2007:8
Dariernr: 2007/0164
Handläggare: Olof Moberg
Avdelning: Avdelningen för juridik
Datum: 2007-01-24
Mottagare: Ekonomi/Finans
Fastighetschefer
Stadsbyggnad/Planering/Bygglov
Markförsörjning
Bostadsförsörjning
Fastigheter
Gator/Vägar
Rubrik: Tillämpningen av EG-rättens statsstödsregler vid
kommuners och landstings försäljning och köp av mark
och byggnader
Bilagor: Europeiska kommissionens meddelande 97/C 209/03



CIRKULÄR 2007:8

Avdelningen för juridik
Olof Moberg

Ekonomi/Finans
Fastighetschefer
Stadsbyggnad/Planering/Bygglov
Markförsörjning
Bostadsförsörjning
Fastigheter
Gator/Vägar

Tillämpningen av EG-rättens statsstödsregler vid kommuners och landstings försäljning och köp av mark och byggnader

Inledning

Europeiska kommissionen har beslutat att inleda ett formellt granskningsförfarande mot Sverige i anledning av en fastighetsförsäljning genomförd av en svensk kommun.¹ Kommunen i fråga sålde en fastighet till en livsmedelskedja för 2 miljoner kronor. En annan livsmedelskedja hade kort före försäljningsbeslutet erbjudit kommunen 6,6 miljoner kronor för samma fastighet. Kommissionen anser att det vid försäljningen sannolikt förekommit statligt stöd enligt artikel 87.1 i EG-fördraget, motsvarande mellanskillnaden om 4,6 miljoner kronor.

Då de EG-rättsliga statsstödsreglerna kan aktualiseras vid kommuners och landstings försäljningar och köp av mark och byggnader - i huvudsak fast egendom - är avsikten med detta cirkulär att, med anledning av kommissionens granskningsförfarande, dels ge en redogörelse för statsstödsreglernas betydelse och tillämpning vid försäljningar och köp av fast egendom och dels ge ett underlag till hur dessa frågor kan hanteras.

¹ Stöd nr C 35/2006 (ex NN 37/2006)

Kommunal försäljning och köp av fast egendom

Kommuner och landsting har i fråga om försäljningar och köp av fast egendom att beakta kommunallagens regler om bl.a. kompetens, vari ingår ett förbud att ge understöd åt enskild utan stöd av lag, (2 kap 1 §), likställighetsprincipen (2 kap 2 §) samt förbudet att ge individuellt inriktat näringslivsstöd om det inte föreligger synnerliga skäl för det (2 kap 8 §). I praktiken har kommuner och landsting en avsevärd frihet att i sin verksamhet försälja och köpa fast egendom. Vid försäljning och köp av fast egendom är lagen om offentlig upphandling inte tillämplig.

I samband med fastighetsförsäljningar har kommuner och landsting också en stor frihet att själva utforma sin prispolitik och därvid tillämpa en politik som innebär att fastigheter försäljs till ett pris som understiger ett förväntat marknadspris, t.ex. vid markfördelning ur kommunal tomtkö samt i de fall kommunen genom försäljningen finansierar olika kommunala nyttigheter såsom simhallar och idrottsanläggningar.

EG:s statsstödsregler

EG-rätten tillåter olika former av statstöd men förbjuder sådant stöd som kan anses konkurrensbegränsande. Kommissionen har till uppgift att övervaka att reglerna följs av medlemsländerna.

Enligt artikel 87.1 i EG-fördraget är stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilka 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.

I artikeln avses staten i vid mening och där innefattas även stöd som ges av kommuner och landsting. Exempel på otillåtet statsstöd i detta hänseende är försäljning av mark eller byggnader till ett pris som understiger marknadspris eller motsvarande köp till ett pris som överstiger marknadspris. Härtill kommer att åtgärden också måste innebära att visst företag eller produktion ges en selektiv förmån som snedvrider eller hotar att snedvrیدا konkurrensen samt att åtgärden också kan påverka handeln mellan medlemsstaterna. Det föreligger också ett tröskelvärde på så sätt att reglerna inte blir tillämpliga om stödet uppgår till högst 100 000 € under en treårsperiod till ett företag.

Det är kommissionen i samarbete med medlemsländerna som övervakar att reglerna om statsstöd efterlevs. Enligt artikel 88.2 i EG-fördraget kan kommissionen inleda ett granskningsförfarande avseende misstänkt statsstöd och därefter, efter att berörda parter hörts, besluta om att staten i fråga skall upphäva eller ändra de ifrågavarande stödåtgärderna inom den tidsfrist kommissionen fastställer. Enligt artikel 14 i förordning (EG) nr 659/1999, kan också allt ogiltigt

stöd återkrävas från mottagaren. Det företag som t.ex. fått köpa mark till underpris kan således tvingas att återbetala mellanskillnaden mellan erlagt pris och marknadspris.

Ett ärende om olaga statsstöd kan initieras genom en anmälan till kommissionen eller genom klagomål från tredje man. Kommissionen kan också på eget initiativ inleda ett ärende.

Här kan även erinras om att kommuner och landsting har en upplysningsskyldighet enligt 6 § lagen (1994:1845) om tillämpningen av Europeiska gemenskapernas konkurrens- och statsstödsregler, vari stadgas att: *Kommuner och landsting är skyldiga att lämna upplysningar till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer om alla former av stöd som planeras och som kan bli föremål för prövning av Europeiska gemenskapernas kommission.*

Enligt 7 § samma lag kan regeringen också upphäva ett beslut av en kommun eller ett landsting som innebär stöd, om kommissionen genom beslut som vunnit laga kraft eller EG-domstolen funnit att lämnat stöd står i strid med artikel 87 i EG-fördraget.

Kommissionens meddelande om inslag av stöd vid försäljning av mark och byggnader

För att begränsa det antal transaktioner som kommissionen kan tvingas att undersöka har kommissionen i ett meddelande offentliggjort år 1997 utarbetat en allmän vägledning till medlemsstaterna, vari kommissionen klargör sitt allmänna synsätt beträffande problemet med statligt stöd vid överlåtelse av mark och byggnader: *Kommissionens meddelande om inslag av stöd vid statliga myndigheters försäljning av mark och byggnader (97/C 209/03), se bilaga. I meddelandet beskrivs hur medlemsstaterna kan hantera överlåtelse av mark och byggnader på ett sätt som automatiskt utesluter inslag av statligt stöd. Meddelandet är inte i sig ett bindande dokument, men det grundar sig på bindande regler i EG-fördraget.*

1. Överlåtelse genom villkorslöst anbudsförfarande

Detta är det enklaste av de två föreslagna tillvägagångssätten vid försäljning av mark eller byggnader. Om en överlåtelse sker efter ett vederbörligen offentliggjort, öppet och villkorslöst anbudsförfarande, t.ex. av auktionstyp, där det bästa eller enda anbudet antas, så utgör det per definition en försäljning till marknadspris och innefattar följaktligen inte statligt stöd.

Av bilagda meddelande från kommissionen framgår de närmare villkoren för hur förfarandet skall gå till för att en försäljning skall anses ha skett genom ett villkorslöst anbudsförfarande.

2. Överlåtelse utan villkorslöst anbudsförfarande

Sådan överlåtelse kan ske med stöd av en oberoende expertvärdering. Om ett offentligt organ inte avser att använda sig av ett villkorslöst anbudsförfarande bör en oberoende värdering genomföras av en eller flera oberoende värderingsmän före förhandlingarna om försäljningen för att därigenom fastställa marknadsvärdet på grundval av – som kommissionen skriver – *allmänt accepterade marknadsindikatorer och värderingsstandarder*. Det marknadspris som därvid fastställs anses då vara det lägsta försäljningspris som kan avtalas utan att statligt stöd beviljas.

Av bilagda meddelande framgår även i detta fall de närmare villkoren för hur förfarandet skall gå till för att uppfylla kraven i meddelandet, bl.a. med avseende på krav på värderingsmannen, felmarginaler och frågor om myndighetens förvärvskostnader för den ifrågavarande marken.

3. Anmälningssplikt

För det fall en fastighetsförsäljning varken föregås av ett villkorslöst anbudsförfarande eller en oberoende expertvärdering, så skall medlemsstaten göra en anmälan till kommissionen, för att ge kommissionen en möjlighet att fastställa om statligt stöd förekommer och, om så är fallet, att göra en bedömning av dess förenlighet med den gemensamma marknaden.

Om en försäljning av mark eller byggnad sker genom att någon av de två ovan redovisade principerna iakttagits, innebär det att kommissionen kommer att förutsätta att något statligt stöd *inte ingår* i försäljningen och detta även om det framförs klagomål till kommissionen från tredje part med påstående om att sådant stöd förekommit.

Sammanfattning och avslutande synpunkter

Kommuner och landsting har en betydande kommunalrättslig kompetens att genomföra försäljningar och köp av fast egendom på sätt och mot vederlag som kommunerna och landstingen själva avgör. Sådana åtgärder kan dock komma i strid med EG-rättens statsstödsregler.

Vid försäljning eller köp av mark och byggnader räknas som statstöd alla former av försäljning till ett underpris i förhållande till marknadspris respektive köp till pris som överstiger marknadspris. Kommuner och landsting bör därför regelmässigt analysera den EG-rättsliga statsstödsaspekten före samtliga mark- eller byggnadsförsäljningar respektive köp som sker i förhållande till företag eller som kan komma att gynna viss produktion.

Kommissionen har i bifogat meddelande om inslag av stöd vid statliga myndigheters försäljning av mark och byggnader beskrivit hur medlemsstaterna kan gå tillväga vid försäljningar av mark och byggnader på sätt som automatiskt utesluter inslag av statligt stöd. Detta kan ske genom ett *villkorslöst anbudsförfarande* eller genom att försäljningen föregås av en *oberoende expertvärdering*. I annat fall föreligger en *anmälningsskyldighet* till kommissionen. Sådan anmälan görs - i enlighet med 6 § i lag om tillämpningen av Europeiska gemenskapernas konkurrens- och statsstödsregler – till regeringen genom näringsdepartementet.

Vem som helst kan uppmärksamma kommissionen på att en försäljning eller ett köp genomförts som strider mot statsstödsreglerna och kommissionen kan även ta eget initiativ till att initiera ett ärende. Kommissionen kan då efter en preliminär granskning komma att inleda ett formellt granskningsförfarande som kan sluta med ett beslut av kommissionen som bl.a. innebär att stödmottagaren, och alltså inte det offentliga organet, skall återbetala det belopp varmed stöd anses ha utgått. Har försäljning av mark- eller byggnad genomförts med tillämpning av de principer som kommissionen givit uttryck för i sitt här bifogade meddelande innebär det dock att statsstöd inte skall anses ha utgått.

Avslutningsvis ges nedan exempel på två olika försäljningssituationer där en analys av statsstödsreglerna före en försäljning är nödvändig till undvikande av framtida problem med granskning ur statsstödsynpunkt.

Emellanåt sker kommunala försäljningar av fastigheter som av olika skäl kan ha ett fortsatt intresse från kommunal synvinkel, t.ex. en kulturhistoriskt intressant byggnad eller ett hotell, där kommunen vill att förvärvaren på visst sätt skall underhålla byggnaden eller fortsätta att driva hotellet. Vid denna typ av försäljningar, som ofta sker till ett lågt pris på grund av de åtagande som förvärvaren åtar sig i köpekontraktet, är det viktigt att försäljningen sker öppet och transparent. I dessa fall torde det regelmässigt gå att tillämpa ett villkorslöst anbudsförfarande, där kommunens samtliga villkor för försäljningen klart framgår för samtliga intressenter. Är de villkor kommunen ställer för en försäljning mycket långtgående så kan det dock inte uteslutas att det kan bli fråga om en upphandlingssituation, där lagen om offentlig upphandling eventuellt blir tillämplig.

I fråga om kommunala försäljningar och köp som görs i samband med nyexploateringar av områden, där kommunen är med som aktör i egenskap av såväl markägare som planläggande myndighet och huvudman för gator och allmänna platser samt va-anläggningar, torde försäljningar och förvärv i de flesta fall ske till uppskattade marknadsvärden, men på grund av den komplexitet som ofta kännetecknar exploateringsavtal kan svårigheter uppstå att tillämpa

kommissionens principer. I dessa fall rekommenderas, mot bakgrund av ovanstående redovisning, att en

oberoende expertvärdering görs; i vart fall vid större projekt, i de fall där misstanke om stöd kan antas uppkomma samt i fall där motstridiga exploateringsintressen kan antas föreligga.

Frågor med anledning av detta cirkulär kan besvaras i första hand av Olof Moberg
tfn: 08 452 79 88, e-post: olof.mobergs@skl.se

Sveriges Kommuner och Landsting
Avdelningen för juridik

Hans Ekman

Olof Moberg

Bilagor: Europeiska kommissionens meddelande 97/C 209/03