

PROMEMORIA

TILL: Kommunstyrelsen, Karlstad kommun
FRÅN: Advokat Natalie Svensson och biträdande juristerna Albin Kringstad och Sara Aspelin
ANG: Juridisk granskning av försäljning av stadshuset i Karlstad 2015
DATUM: Den 10 maj 2021

1. BAKGRUND OCH OMFATTNING

1.1. Den formella försäljningsprocessen

1.1.1. Kort bakgrund

Karlstad kommun ("**Kommunen**") har tidigare haft delar av sin verksamhet placerad i stadshuset i Karlstad ("**Stadshuset**"), som är beläget på kommunal mark. Stadshuset är mycket centralt beläget i Karlstad, och ligger i kvarteret Almen, vilket innehåller några av de få byggnader som klarade sig i den stora brand som ödelade Karlstad för 150 år sedan. Under juli 2015 fick Kommunen tillträde till det nya Samhällsbyggnadshuset i Karlstad, vilket innebar att stora delar av verksamheterna som tidigare varit belagda i Stadshuset flyttade ut. Flytten initierades av att Kommunen bedömde att det var för dyrt att bygga om Stadshuset till moderna kontor.

Frågan uppstod i det sammanhanget om Stadshusets fortsatta framtid. Kommunen hade i och med flytten till Samhällsbyggnadshuset ingen egentlig nytta av byggnaden. Frågan var angelägen och kommunalt mycket uppmärksammas. Byggnaden är som nämnt tidigare mycket centralt belägen och ligger i ett kvarter av kulturhistoriskt värde. För att säkerställa att den historiskt viktiga miljön bibehölls samtidigt som man möjliggjorde för annat ägande beslutade Kommunen att ansöka om fastighetsbildning hos Lantmäteriet. Ansökan innebar att en del av fastigheten Almen 19 styckades av och behölls av Kommunen, medan den del av fastigheten varpå Stadshuset är beläget bildade en egen fastighet för att möjliggöra avyttring. Under försäljningsprocessen var dock inte avstyckningen färdigställd, varför det under försäljningsprocessen hänvisas till Almen 19. Den fastighet på vilken Stadshuset är beläget är numera Almen 21 ("**Fastigheten**").

ADVOKATFIRMAN DNOVO

ADRESS: BOX 1108, 251 11 HELSINGBORG
BESÖKSADRESS: DROTTNINGGATAN 15, HELSINGBORG

MOBIL: +46 70 458 65 44
E-POST: natalie.svensson@dnovolaw.com
TELEFON: +46 10 788 18 60

1.1.2. Beslut om begäran om planändring

Kommunen beslutade i januari 2015 genom teknik- och fastighetsnämnden ("TFN") att hos stadsbyggnadsnämnden begära planändring för Fastigheten avseende ändrad användning. Beslutet grundades på att det vid denna tidpunkt pågick en översyn av Fastighetens framtida användning, vilket enligt beslutet skulle kunna resultera i en försäljning av Fastigheten inklusive Stadshuset. Eftersom Fastigheten vid det här tillfället var planlagd för allmänt ändamål krävdes därför en förändring av detaljplanen för att möjliggöra annan användning, då det med allmänt ändamål enbart tillåts offentlig verksamhet.

1.1.3. Beslut om att sälja Stadshuset

Den 15 juni 2015 beslutade kommunfullmäktige att bemyndiga TFN att sälja Stadshuset. Beslutet har föregåtts bland annat av en begäran om planändring som ska vara "så generell det går med möjlighet för till exempel bostäder, handel, kontor och centrumändamål" från teknik- och fastighetsnämnden den 28 januari 2015

1.1.4. Teknik- och fastighetsnämndens beslut den 21 oktober 2015

Arbetet med försäljningen av Stadshuset togs upp av TFN vid sammanträde den 21 oktober 2015. TFN:s beslut baserade sig på ett underlag i form av ett tjänsteyttrande upprättat av teknik- och fastighetsförvaltningen, genom Hans Wennerholm i egenskap av teknik- och fastighetsdirektör och Fredrik Nilson i egenskap av enhetschef för markavdelningen, daterat den 12 oktober 2015.

Av tjänsteyttrandet framgår att Kommunen genom anlitan av ramavtalsleverantören NAI Svefa AB ("**Svefa**") har låtit genomföra värderingar av byggnaden och dess marknadsvärde antingen i form av friköpt fastighet eller i form av upplåten med tomträtt, utifrån ett par olika förutsättningar (se nedan). Av tjänsteyttrandet framgår även att det, efter att Kommunen beslutat om att flytta sin verksamhet till ett nytt Samhällsbyggnadshus, har förekommit förfrågningar från fastighets- och byggbolag om en eventuell försäljning av Stadshuset. Det anges även att det finns flera skriftliga förfrågningar om att få köpa byggnaden. Härvid framhölls dock att "Kommunen äger själva rättigheten att välja köpare och är inte skyldiga att genomföra försäljning i öppen konkurrens mellan olika köpare".

I tjänsteyttrandet tas även upp att det vid den här tidpunkten redan fanns en föreslagen köpare, nämligen MSTWBG Fastigheter AB ("**Fastighetsbolaget**"). Härvid framgår att den föreslagna köparen önskade förvärva Stadshuset för att förlägga produktutveckling och kundtjänst för moderbolaget My Life Diary ("**MLD**") i Karlstad. Det framgick även att det var svårt att svara på

hur många anställda verksamheten skulle komma att ha, att detta var beroende av hur framgångsrik tjänsten skulle komma att bli samt att MLD inte trodde sig initialt ha möjlighet att fylla Stadshuset, utan tittade även på möjligheten att i ett första skede bedriva restaurangverksamhet i bottenvåningen av Stadshuset. Teknik- och fastighetsförvaltningen gjorde härvid ingen ytterligare bedömning kring den föreslagna köparens affärsidé, utvecklingspotential eller liknande.

Författarna till tjänsteyttrandet tog även upp alternativen att upplåta Fastigheten med tomträtt eller att överlåta den. Härvid framhölls att kommunfullmäktige den 16 juni 2014 beslutat om principer för friköp och upplåtelser av mark samt avgäld för vissa tomträtter ("**Markpolicyn**"). Av Markpolicyn framgår att upplåtelseformen som huvudregel ska vara tomträtt framför försäljning. Försäljning av mark kan dock ändå ske om *särskilda skäl av allmänt intresse* föreligger och om det är relevant för Kommunens tillväxt och utveckling (se mer om Markpolicyn under p. 2.1.2). Teknik och fastighetsförvaltningen gjorde härvid bedömningen – om Kommunen valde alternativet att genomföra en överlåtelse av Fastigheten – att valet av aktör har haft fokus på att det är av strategisk betydelse att aktören etablerar sig i Karlstad. Teknik och fastighetsförvaltningen angav därför att TFN, i enlighet med gällande principer, kan besluta om att sälja marken för ett sådant syfte (och därmed göra avsteg från Markpolicyn).

TFN beslutade den 21 oktober 2015 om att, på grund av ärendets strategiska betydelse, överlämna ärendet till kommunstyrelsen för ett ställningstagande kring den fortsatta hanteringen.

1.1.5. Kommunstyrelsens beslut från den 17 november 2015

Den 12 november 2015 upprättades ett tjänsteyttrande av kommunledningskontoret ("**KLK**") genom den dåvarande näringslivsdirektören Ulf Johansson. Av KLK:s tjänsteyttrande framgår att KLK har gjort en bedömning av ärendet i ett antal delar. Inledningsvis konstaterade KLK att det fanns ett tydligt uppdrag från kommunfullmäktige att bemyndiga TFN att sälja Almen 19. KLK föreslog därför att ärendet lämnas åter till TFN för slutligt ställningstagande. Vidare framfördes dock – med anledning av att ärendet överlämnats till kommunstyrelsen av TFN på grund av dess strategiska karaktär – förslag till ställningstagande i ett antal frågor.

KLK angav att det, under hela processen, deltagit i arbetet med att etablera MLD i Karlstad. Härvid klargjorde KLK att KLK:s roll har utgått från kommunstyrelsens reglemente där det framgick att kommunstyrelsen har en utvecklingsfunktion för att bland annat främja etablering av företag (se 3§ i Reglemente för kommunstyrelsen). KLK har däremot inte tagit del av Fastighetens värderingsprocess eller förhandlingsarbetet avseende ett kommande köpekontrakt avseende Fastigheten. KLK har däremot under hela etableringsprocessen blivit informerade om MLD:s framväxt och ambition att etablera IT-relaterad verksamhet med säte i Karlstad, samt varit behjälpliga med etableringen av den verksamhet som MLD bedrev på Innovation

Park i Karlstad. KLK angav även att det inför valet av Stadshuset som tänkbar lokalisering för MLD:s verksamheten undersöktes en rad alternativa lägen.

KLK tog även upp alternativen att upplåta Fastigheten med tomträtt eller att överlåta den samma. KLK angav härvid att det anser att argumentationen som teknik- och fastighetsförvaltningen fört fram i sitt tjänsteyttrande av den 21 oktober 2015 tydligt visar att det finns anledning att göra undantag från Markpolicyn. KLK angav även, i likhet med teknik och fastighetsförvaltningen, att etableringen av MLD var av sådant intresse att avsteg från Markpolicyn kunde ske.

Av KLK:s tjänsteyttrande framgick även vissa tillväxtrelaterade bedömningar. KLK gjorde bedömningen att den typ av verksamhet som föreslogs att etableras i det f.d. Stadshuset skulle bidra till att skapa en miljö i centrala Karlstad som överensstämmer med att ha ett utbud av attraktiva arbetsplatser i bra lägen utifrån exempelvis kollektivtrafiksynpunkt. Vad gäller potentialen för MLD angav KLK att det – utifrån vad MLD kommunicerat till företrädare från kommunledningskontoret under processen – är av uppfattningen att det sannolikt finns en stor potential i de tjänster som MLD har för avsikt att producera. KLK genomförde härvid inga ytterligare utredningsinsatser kring MLD:s affärsidé, utvecklingspotential eller liknande.

Även vissa tillväxtrelaterade bedömningar framgår av KLK:s tjänsteyttrande. KLK gjorde bedömningen att den typ av verksamhet som föreslogs i det före detta stadshuset bidrar till att skapa en miljö i centrala Karlstad som överensstämmer med att ha ett utbud av attraktiva arbetsplatser i bra lägen utifrån exempelvis kollektivtrafiksynpunkt.

KLK ansåg även att andra platser i staden hellre skulle prioriteras för handel.

Sammantaget gjorde KLK bedömningen att ärendet skulle återlämnas till TFN för ett slutligt ställningstagande, att omfattande handelsändamål i Fastigheten inte var lämpligt, att det förelåg skäl för frånsteg från Markpolicyn och att överlåtelse i stället för upplåtelse av Fastigheten därmed var möjligt.

Med stöd i det som angetts av KLK i sitt tjänsteyttrande, fattade kommunstyrelsen den 17 november 2015 beslut om att:

1. Överlämna ärendet till TFN för slutligt ställningstagande.
2. Handelsändamål bedöms inte vara lämpligt i Fastigheten.
3. Etableringen är av sådant intresse att marken kan säljas till intressenten I form av äganderätt.
4. TFN uppmanas att justera köpeskillingen till ett ändrat marknadsvärde I händelse av att en ny detaljplan, före eller efter köpet, tillåter annat ändamål än kontor.

För Socialdemokraterna (S) reserverade sig Linda Larsson till förmån för eget yrkande. Detsamma gjorde Parvane Assadbegli från Vänsterpartiet (V). Linda Larsson yrkade för S räkning att Fastigheten skulle säljas till ett marknadsmässigt pris, vilket skulle innebära hänsyn till andra intressenter och en ny detaljplan med ett bredare användningsområde än enbart kontor. Linda Larsson yrkade även att försäljningen skulle ske med tomträttsupplåtelse, samt inkom med en bilaga med ett antal frågeställningar. Även Parvane Assadbegli (V) reserverade sig och yrkade för V:s räkning att Fastigheten skulle säljas till högstbjudande med en verksamhet som gynnar Karlstadsborna och som skapar arbetstillfällen.

1.1.6. Teknik- och fastighetsnämndens beslut den 16 december 2015

Efter det att ärendet återlämnades till TFN för slutligt avgörande har teknik- och fastighetsförvaltningen upprättat ytterligare ett tjänsteyttrande genom Hans Wennerholm och Fredrik Nilsson. Tjänsteyttrandet liknar i stort det tjänsteyttrande som teknik- och fastighetsförvaltningen tog fram den 12 oktober 2015 med ett antal tillägg utifrån vad som angetts av kommunstyrelsen i beslut den 17 november 2015 och av KLK i tjänsteyttrande från den 12 november 2015.

Vad gäller frågan om att upplåta fastigheten med tomträtt eller att överlåta densamma anger teknik- och fastighetsförvaltningen att om Kommunen bedömer att etablering av MLD i Karlstad är av allmän betydelse och relevant för kommunens tillväxt och utveckling kan en överlåtelse av Fastigheten göras. Det tillades att en sådan bedömning därför även bör grunda sig på MLD:s framtida utvecklingspotential. Avseende frågan om MLD:s utvecklingspotential angav teknik- och fastighetsförvaltningen att den inte gjort en egen bedömning av företagets tillväxtpotential eller huruvida den aktuella etableringen är av allmänt intresse. I stället hänvisades till de bedömningar som gjorts av KLK i tjänsteyttrandet från den 11 november 2015, i vilket det angivits att det sannolikt fanns en stor potential i de tjänster MLD hade för avsikt att producera.

Teknik- och fastighetsförvaltningen förde även ett resonemang kring köpeskillingen och hur den skulle kunna utformas. Härvid föreslogs användande av tilläggsköpeskillning. Försäljningen skulle enligt förslaget från teknik- och fastighetsförvaltningen innebära att grundköpeskillingen utgår ifrån marknadsvärdet för kontorsändamål, men där köparen förbinder sig att betala mellanskillnaden mellan detta värde och det nya uppskattade värdet av Fastigheten för handelsändamål som kunde bli verklighet i och med en ny detaljplan. Grundköpeskillingen skulle i detta fall, i enlighet med den värdering som gjorts för Fastigheten med kontorsändamål, uppgå till 51 000 000 kr. Tilläggsköpeskillingen uppgick till 53 000 000 kr i enlighet med den värdering som gjorts för Fastigheten med handelsändamål. Den totala köpeskillingen skulle då överensstämma med värderingarna som genomförts för Fastigheten med handelsändamål uppgående till totalt 104 000 000 kr. Teknik- och fastighetsförvaltningen föreslog härvid att tilläggsköpeskillingen fördelades per kvm. Det innebär att en summa om 29 444 kr skulle utgå utöver

grundköpeskillingen för varje kvm som gjordes om till handel. Teknik- och fastighetsförvaltningen framförde även att byggrätten för Fastigheten skulle kunna komma att förändras i och med en förändrad detaljplan. För att inte Kommunen skulle gå miste om den värdeökning en sådan förändring skulle medföra angav teknik- och fastighetsförvaltningen att även detta borde regleras i köpeavtalet. Teknik- och fastighetsförvaltningen föreslog därför att köparen genom särskild punkt i köpeavtalet förband sig att, vid nyttjandet av tillkommande byggrätt för handel eller bostäder, betala en tilläggsköpeskillning på 2 000 kr per kvm. Däremot utgick enligt förslaget ingen tilläggsköpeskillning om en ny detaljplan skulle tillåta att befintlig byggnad användes för bostadsändamål.

Vid sammanträde den 16 december 2015 beslutade TFN helt i enlighet med Teknik- och fastighetsförvaltningens förslag. Beslutet innebar närmare bestämt att TFN:

1. Godkände upprättat förslag till köpeavtal mellan Karlstads kommun och MSTWBG Fastigheter AB (dotterbolag till MLD)
2. Uppdrog till teknik- och fastighetsdirektören att underteckna köpeavtalen.
3. Återtog sin begäran om planändring 2015-01-28, § 11, hos stadsbyggnadsnämnden avseende ändrad användning för del av Almen 19.

Noterbart härvid är att beslutet slutade med votering där 5 röstade för, 5 röstade emot, och 1 ledamot avstod. Av protokollet framgår det att Socialdemokraterna och Vänsterpartiet reserverade sig mot beslutet.

1.1.7. Köpekontrakt

Den 17 december 2015 undertecknades ett köpeavtal avseende Fastigheten mellan Kommunen och Fastighetsbolaget. Tillträdesdagen bestämdes till den 1 april 2016 och köpeskillingen utformades i enlighet med teknik- och fastighetsförvaltningens förslag till TFN den 16 december 2015.

1.1.8. Om Fastigheten efter överlåtelse till MLD/(Fastighetsbolaget)

Efter genomförd försäljning beslutade TFN att återta den tidigare ingivna begäran om planändring från den 28 januari 2015 avseende ändrad användning för del av Almen 19. Beslutet fattades för att möjliggöra för köparen, MLD genom Fastighetsbolaget, att lämna in egen begäran om planändring och på så vis själva påverka användningen av Fastigheten.

Efter att alla steg i detaljplaneprocessen genomförts fastställdes det färdiga förslaget till detaljplan i stadsbyggnadsnämnden 2017-12-13. Syftet med detaljplanen var att ändra markan-

vändningen och möjliggöra påbyggnad om 3 våningar samt även uppförandet av en ny byggnad om 4 våningar på Fastigheten. Detaljplanen, vilken vann laga kraft i juli 2018, medger centrumändamål (inte handel), utbildningslokaler och bostäder. Det tidigare Stadshuset har försetts med rivningsförbud och bestämmelser som skyddar byggnadens kulturhistoriskt värdefulla karaktärsdrag.

1.2. Interna riktlinjer samt övrig information

1.2.1 Markpolicy

Kommunfullmäktige beslutade vid sammanträde den 16 juni 2014 om antagande av principer för friköp och upplåtelse av mark samt avgäld för vissa tomträtter (Markpolicyn). Av beslutet framgår följande:

1. Mark för annat ändamål än småhus ska upplåtas uteslutande med tomträtt. Försäljning av mark kan ändå ske om särskilda skäl av allmänt intresse föreligger vilka är relevanta för kommunens tillväxt och utveckling.
2. Friköp av tomträtt för annat ändamål än småhus kan ske om teknik- och fastighetsnämnden så beslutar.
3. Beslut om försäljning eller friköp av mark som överstiger 10 miljoner kronor ska fattas av kommunstyrelsen.
4. Teknik- och fastighetsnämnden ska lämna en rapport till kommunstyrelsen under år 2016 som beskriver vilka avsteg som gjorts och varför de gjorts.
5. Tomträttsavgälden vid nyupplåtelse för flerbostadshus med hyresrätt ska uppgå till halva ordinarie avgäld under den första tioårsperioden så länge som bostäderna fortsatt upplåtes med hyresrätt.
6. Tomträttsavtal som började gälla från och med 1 januari år 2014 omfattas av de förändrade regler för tomträttsavgälder för flerbostadshus som kommunfullmäktige beslutade om den 12 december 2013 (KS-2013-598).

1.2.2 Värderingar

Fyra olika värderingar av fastigheten har utförts av Kommunens ramavtalsleverantör Svefa inför försäljningen. Syftet med värderingen var att bedöma värderingsobjektets marknadsvärde och tomträttsavgäld. Värderingen ämnade även användas som beslutsunderlag vid försäljningen.

Värderingstidpunkten var september 2015, och värderingarna är daterade den 9 september 2015. Vid tillfället för värderingen hade ingen ny detaljplan antagits, eftersom Kommunen ville

invänta vilken köpare som skulle etablera sig och därmed gemensamt bestämma vilken inriktning byggnaden skulle ha. Fastighetens marknadsvärde bedömdes påverkas drastiskt av vilken användning som byggnaden tilläts för. Om handel skulle tillåtas, medförde det ett betydligt högre marknadsvärde än vid annan användning. Värderingen av Fastigheten enligt uppdrag av Kommunen skett utifrån fyra förutsättningar; (i) värdering vid en upplåtelse med tomträtt avseende kontorsverksamhet (ii) värdering vid en upplåtelse med tomträtt avseende handel och kontorsverksamhet, (iii) värdering försäljning av Fastigheten för kontorsverksamhet och (iv) värdering försäljning Fastigheten för handel - och kontorsverksamhet:

1. Marknadsvärdet vid en upplåtelse med tomträtt med enbart kontorsverksamhet bedömdes uppgå till 43 000 000 kr, och den årliga tomträttsavgälden till 663 000 kr/år.
2. Marknadsvärdet vid en upplåtelse med tomträtt och med verksamhet i form av handel och kontor bedömdes uppgå till 96 000 000 kr, och den årliga tomträttsavgälden 663 000 kr/år.
3. Marknadsvärdet vid en försäljning av fastigheten och med enbart kontorsverksamhet bedömdes uppgå till 51 000 000 kr.
4. Marknadsvärdet vid en försäljning av fastigheten och med verksamhet i form av handel och kontor bedömdes uppgå till 104 000 000 kr.

1.2.3 Köparen Fastighetsbolaget och MLD

Under våren 2015 var MLD lokaliserade på Innovation Park i Karlstad. Bolaget stod bakom en idé som kallades "My Life Diary" vilken bestod i en applikation som var tänkt att samla, sortera och hitta all information som en användare skapar eller laddar ner på sin mobil, läsplatta, dator eller på webben. MLD var vid det här tillfället relativt nystartat och bestod av ca 20 personer, där majoriteten enligt bolagets delägare och företrädare Mikael Solberg bestod av inhyrda konsulter.

Enligt uppgifter från Fredrik Nilson och Ulf Johansson gjorde Kommunen ingen egen utredning av MLD eller Fastighetsbolaget. Bedömning av företaget gjordes huvudsakligen på de muntliga presentationer som företrädare för MLD under hösten 2015 höll för kommunpolitiker och tjänstemän. Köpare av Fastigheten är enligt köpekontraktet inte MLD, utan dess helägda dotterbolag - Fastighetsbolaget.

En tid efter köpet bytte MLD namn till Zynapp. Ytterligare något år senare gick Zynapp i konkurs, och de tidigare ägarna av Zynapp övertog aktierna i Fastighetsbolaget.

1.2.4 Övriga bud och intresseanmälningar

Av tjänsteyttrandet från teknik- och fastighetsförvaltningen från den 12 oktober 2015 samt den 12 december 2015 framgår att det efter att Kommunen beslutat att flytta sin verksamhet till ett nytt Samhällsbyggnadshus har förekommit flera skriftliga förfrågningar om att få köpa byggnaden. Härvid framhölls dock att "Kommunen äger själva rättigheten att välja köpare och är inte skyldiga att genomföra försäljning i öppen konkurrens mellan olika köpare".

Den 21 augusti anmälde Mikael Solberg i egenskap av företrädare för MLD intresse att förvärva Fastigheten. Den 26 augusti återkom Mikael Solberg återigen via e-post och meddelade att han, tillsammans med övriga investerare (bl. a. Lustgården AB) var intresserade av att köpa Fastigheten.

Den 8 september meddelade James Barjaco i egenskap av företrädare för Barjaco Group AB (556581-8605) intresse att förvärva Fastigheten och bygga hotell, studentbostäder eller hyresrätter.

Den 17 november 2015 inkom skriftligt bud från Gert Karlsson, företrädare för bolaget Profil Invest AB (556260-0717) ("PIAB") I meddelande adresserat till kommunstyrelsen angavs att PIAB var beredda att förvärva fastigheten för en köpeskilling i spannet 100-105 miljoner kronor med förbehåll om sedvanlig besiktning av Fastigheten. PIAB ämnade enligt uppgift från dess företrädare Gert Karlsson inte att nyttja Fastigheten för handel. Budet avsåg enligt PIAB kontorsändamål.

Kommunstyrelsen återkom den 20 november 2015 till PIAB genom Per-Samuel Nisser, dåvarande ordförande i kommunstyrelsen, och meddelade bl.a. att Kommunen har rätt att sälja fastigheter till en intressent utan att det sker en öppen budgivning. Vidare meddelades att när fastigheter säljs på annat sätt utgår Kommunen från en marknadsmässig värdering av en oberoende expert; något som också gjorts vid denna försäljning. Slutligen angav kommunstyrelsen att försäljningen av Stadshuset inte skulle ske via budgivning, utan till en särskilt utvald köpare. Kommunstyrelsen angav dock att den skulle skicka förfrågan om att förvärva Fastigheten vidare till TFN som ansvarade för försäljningen.

Det har även förekommit uppgifter om andra intressenter. Det saknas dock skriftliga uppgifter som stödjer detta.

1.3. Tidigare granskningar av försäljningen

I januari 2018 genomförde revisionsbyrån PWC på begäran av Kommunen en granskning av den genomförda affären avseende Stadshuset och Fastigheten. PWC konstaterade att det vid

försäljningstillfället saknades styrande dokument som närmare reglerar försäljning av Kommunens fastigheter. Vidare slog PWC även fast att principer fanns för under vilka förutsättningar Kommunens mark kunde överlåtas, men att dessa principer inte reglerade hur försäljningen skulle ske. PWC konstaterade även att försäljningsprocessen inte stred mot Kommunens styrande dokument eller policys, och att förfarandet inte stred mot gällande lagstiftning och rättspraxis.

Utifrån sina slutsatser rekommenderade PWC att undantaget rörande friköp behövde förtydligas samt att riktlinjer rörande försäljning av kommunal egendom skulle tas fram.

Försäljningen har även granskats av media, bl. a. i SVT-programmet Uppdrag Granskning som sändes den 15 januari 2020.

1.4. Advokatfirman dNovos granskning

I en motion från Linda Larsson (S) och Anders Tallgren (S) begärdes att en ny granskning av försäljningen av Stadshuset skulle genomföras. Detta med bakgrund av ett uttalande i SVT:s Uppdrag Granskning där en sakkunnig ansåg att försäljningen stred mot kommunallagen (2017:725) ("KL"). Ärendet har remitterats till TFN, som hanterade ärendet vid nämndens sammanträde den 20 maj 2020.

Kommunfullmäktige beslutade sedermera att bifalla begäran om en ny granskning, och uppdraget tillföll efter offentlig upphandling Advokatfirman dNovo. Advokatfirman dNovo har mot bakgrund därav fått i uppdrag av Kommunen att genomföra en oberoende granskning av försäljningen av Stadshuset och Fastigheten. Granskningen omfattar en fullständig genomgång av omständigheterna kring försäljningen samt ska utmyнна i en bedömning kring huruvida den genomfördes i enlighet med gällande rätt samt för Kommunen i övrigt gällande bestämmelser. Resultatet av granskningen presenteras i denna PM.

För genomförandet av granskningen har advokatfirman dNovo tagit del av nedan listade handlingar relaterade till försäljningen. Vidare har Advokatfirman dNovo även genomfört samtal med personer som varit involverade i försäljningen. Vilka som har deltagit i samtalen framgår av lista nedan.

Inför upprättandet av rapporten har vi mottagit och granskat följande handlingar:

1. Teknik- och fastighetsförvaltningen, Tjänsteskrivelse, daterad 16 december 2015
2. Teknik- och fastighetsförvaltningen, Tjänsteyttrande, daterad 7 december 2015.
3. Teknik- och fastighetsnämnden, protokoll, daterad 28 januari 2015
4. Teknik- och fastighetsförvaltningen, tjänsteyttrande, daterad 12 oktober 2015

5. Värdeutlåtande kontor utförd av Svefa AB, daterad 9 september 2015
6. Värdeutlåtande kontor, handel utförd av Svefa AB, daterad 9 september 2015
7. Kommentar till värdering av fastigheten Almen 19 Karlstad, daterad 4 december 2015
8. Kommunstyrelsen protokoll, daterad 17 november 2015
9. Bilaga 1 till Kommunstyrelsen 17 november 2015
10. Kommunledningskontoret, tjänsteskrivelse, daterad 12 november 2015
11. Kommunledningskontoret, tjänsteyttrande, daterad 12 november 2015
12. Kommunfullmäktige, protokoll, 15 juni 2015
13. Kommunfullmäktige, protokoll, 16 juni 2014 (principer för friköp och upplåtelse av mark samt avgäld för vissa tomträtter), (Markpolicy).
14. Revisionsrapport från PWC, granskning av besluts- och försäljningsprocessen kring fastigheten Almen 19, daterad januari 2019
15. Köpeavtal, daterat 17 december 2015
16. Kommunledningskontoret, tjänsteskrivelse, daterad 10 juli 2020
17. Mail "Ang Stadshuset – Almen 19 Karlstad kommun" avs: Mikael Solberg, daterat 26 augusti 2015
18. Mail "Stadshuset" avs: James Barjaco, daterad 8 september 2015
19. Mail "Försäljning Stadshuset" avs: Gert Carlsson, daterat 17 november 2015.
20. Mail "Ang försäljning stadshuset" avs: Per-Samuel Nisser genom Susanne Sävenfalk, daterat 20 november 2015
21. Mail "Försäljning av Stadshuset" avs: Gert Carlsson, daterat 20 oktober 2015.
22. Mail "Försäljning av Stadshuset" avs: Gert Carlsson, daterat 15 december 2015.
23. Teknik- och fastighetsnämnden, Kallelse/Föredragningslista, daterad 16 december 2015
24. Teknik- och fastighetsnämnden, protokoll, daterad 16 december 2015
25. Reservation, Ärende 20. Försäljning av Almen 19, Stadshuset, Socialdemokraterna, daterad 16 december 2015
26. Interpellation till kommunstyrelsens ordförande Per-Samuel Nisser (M) ang. Stadshusaffären, Socialdemokraterna, daterad 25 september 2019
27. Öppet brev till majoritetens företrädare i Teknik- och fastighetsnämnden, Socialdemokraterna (Linda Larsson och Anders Tallgren).
28. Detaljplan för Almen 21, detaljplan upprättad 13 december 2017 och lagakraftvunnen 10 augusti 2018
29. Mål och riktlinjer för god ekonomisk hushållning i Karlstads kommun, dnr KS-2004-0379
30. Stadsbyggnadsförvaltningen, tjänsteskrivelse, daterad 10 mars 2015
31. Begäran om planbesked, MSTWBG Fastigheter AB, daterad den 22 januari 2016.
32. Avskrivning av planuppdrag avseende Almen 19, daterad den 4 januari 2016.
33. Motion – Oberoende granskning av försäljningen av stadshuset, daterad den 10 juli 2020.
34. Teknik- och fastighetsnämnden, protokoll, daterad 21 oktober 2015
35. Mail "Formell förfrågan avseende förvärv av Stadshuset i Karlstad, Almen 19" avs: Mikael Solberg, daterat 21 augusti 2015

36. Teknik- och fastighetsförvaltningen, tjänsteyttrande, daterad 9 januari 2015
37. Teknik- och fastighetsförvaltningen, tjänsteskrivelse ”Rapport om avsteg från principer för friköp, upplåtelser samt avgäld för vissa tomträtter”, daterad 25 november 2016
38. Teknik- och fastighetsförvaltningen, tjänsteyttrande ”Rapport om avsteg från principer för friköp, upplåtelser samt avgäld för vissa tomträtter”, daterad 25 november 2016
39. Teknik- och fastighetsnämnden, protokoll (”§ 4”), daterad 16 april 2015
40. Kommunstyrelsen, protokoll (”§ 3”), daterad 16 juni 2015
41. Teknik- och fastighetsnämnden, protokoll (”§ 11”), daterad 19 november 2014
42. Teknik- och fastighetsnämnden, protokoll (”§ 17”), daterad 18 maj 2016
43. Bilaga 1 till § 17, daterad 18 maj 2016

Intervjuobjekt

I samband med upprättandet av rapporten har vi genomfört samtal med följande personer som varit involverade i försäljningen:

1. Fredrik Nilson, enhetschef markavdelningen, teknik- och fastighetsförvaltningen
2. Per-Samuel Nisser, dåvarande ordförande i kommunstyrelsen
3. Henrik Lander, dåvarande ordförande i TFN
4. Linda Larsson, vice ordförande i kommunstyrelsen
5. Ulf Johansson, dåvarande näringslivsdirektör
6. Gert Carlsson, budgetare och företrädare för Profil Invest AB
7. Mikael Solberg, delägare i, samt företrädare för MLD; moderbolaget till köparen Fastighetsbolaget
8. Anders Tallgren, vice ordförande i TFN
9. Peter Kullgren, dåvarande kommunalråd
10. John Eriksson, auktoriserad fastighetsvärderare på Svefa

2. RÄTTSLIG ANALYS

2.1. Den kommunala beslutsprocessen samt interna riktlinjer

2.1.1 Beslut av principiell beskaffenhet

Kommunfullmäktige beslutade den 15 juni 2015 att bemyndiga TFN att sälja Stadshuset. Beslut om försäljning fattades sedermera av TFN efter att ärendet även varit uppe för behandling i Kommunstyrelsen. Med anledning av ärendets karaktär uppkommer härvid frågan om rätt organ genomfört försäljningen av Stadshuset.

I 3 kap. 9 Kommunallag (1991:900) ("KL"), nuvarande 5 kap. 1 § Kommunallag (2017:725), KL finns regler om kommunfullmäktige, bland annat vad fullmäktige får och ska göra. Av 3 kap. 9 § KL framgår att fullmäktige beslutar i ärenden av *principiell beskaffenhet* eller annars av *större vikt* för kommunen eller regionen, främst

1. mål och riktlinjer för verksamheten,
2. budget, skatt och andra viktiga ekonomiska frågor
3. nämndernas organisation och verksamhetsformer
4. val av ledamöter och ersättare i nämnder och beredningar,
5. val av revisorer,
6. grunderna för ekonomiska förmåner till förtroendevalda,
7. årsredovisning och ansvarsfrihet,
8. folkomröstning i kommunen eller regionen, och
9. extra val till fullmäktige

Med anledning av den uppkomna situationen och de aktuella bestämmelserna uppkommer frågan om beslutet att sälja Stadshuset var ett sådant ärende av principiell beskaffenhet som avses i 3 kap. 9 § KL och som det därmed ankommer på kommunfullmäktige att besluta om. I denna del inryms även en bedömning av Kommunfullmäktiges beslut att bemyndiga TFN att sälja Stadshuset.

Den lista som framgår av 3 kap. 9 § är inte uttömmande, utan ska endast ses som exempel på politiska ärenden som ankommer på fullmäktige. Således kan även andra ärenden ligga inom fullmäktiges beslutsområde.

Av 3 kap. 10 § KL följer att kommunfullmäktige får uppdra åt en nämnd att i fullmäktiges ställe besluta i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden. De ärenden som anges i 3 kap. 9 § 1 st. KL eller som enligt lag eller annan författning ska avgöras av fullmäktige får dock inte delegeras till nämnderna. Bestämmelsen innebär att kommunfullmäktige kan delegera åt en kommunal nämnd, exempelvis en kommunstyrelse, att i fullmäktiges ställe besluta i vissa ärenden. Ärenden som delegeras får därmed dock inte vara av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt för kommunen.

Det framgår varken av lagtexten eller förarbetena med någon större tydlighet vilka typer av ärenden som är av sådan principiell beskaffenhet eller av sådan vikt att det ankommer på Kommunfullmäktige att besluta om dem. Vägledning får därmed främst hämtas från praxis på området.

I HFD 2016 ref 28 hade regiondirektören för Region Skåne beslutat om en ny administrativ struktur för hälso- och sjukvården i regionen. Beslutet innebar en ny förvaltningsorganisation

som bland annat minskade antalet sjukvårdsförvaltningar. Ett flertal personer överklagade beslutet och yrkade att det skulle upphävas. Som skäl för överklagandet anfördes att regiondirektören inte haft rätt att fatta beslutet eftersom det varit av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt. Beslutet skulle därför enligt klaganden ha fattats av kommunfullmäktige.

HFD konstaterade att 6 kap. 33 § 1 st. (dåvarande KL) möjliggör för en nämnd att uppdra åt en landstingsanställd att besluta på nämndens vägar. En förutsättning för att nämnden ska kunna delegera beslutanderätten är dock att det aktuella beslutet ankommer på nämnden och inte på fullmäktige att besluta om. HFD noterade att ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt enligt förarbetena definieras som sådana ärenden som är av mera grundläggande natur eller av mera generell räckvidd. Det är fråga om avgöranden där det politiska momentet, allmänt sett, är dominerande. Enligt HFD innebar regiondirektörens beslut en omfattande förändring av den övergripande strukturen i förvaltningsorganisationen inom hälso- och sjukvården i hela landstinget. Mot bakgrund av detta menade HFD att det rörde sig om ett beslut som det ankommer på fullmäktige att fatta.

I ett annat mål, RÅ 1994 ref. 72, hade en trafiknämnd fattat beslut om att höja vissa periodtaxor inom kollektivtrafiken inom kommunen. Beslutet hade fattats mot bakgrund av kommunfullmäktiges beslut som innehållit riktlinjer för kollektivtaxa. Trafiknämndens beslut överklagades av en del klaganden, som i huvudsak yrkade att beslutet skulle upphävas eftersom beslutet var av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt – och rätteligen skulle fattas av kommunfullmäktige. Klaganden menade att avgifterna inom kollektivtrafiken utgjorde en väsentlig utgift för kommuninvånarna och i synnerhet för låginkomstgrupperna.

Regeringsrätten fann i målet att kommunfullmäktige, genom budgetbeslut för 1992 och 1993 års verksamhet, för trafiknämnden angivit ramar och riktlinjer för den taxehöjning som trafiknämnden sedermera beslutat om. Fullmäktige uttalade i budgeten bland annat att kollektivtrafiktaxan skulle höjas. Regeringsrätten fann att trafiknämnden var behörig att fatta beslut angående taxan inom ramen för de angivna riktlinjerna. Beslutet ansågs således inte vara av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt.

I Kammarrätten i Göteborgs dom 2008-10-09, med mål nr 5277-07 hade en kommunstyrelse beslutat att Komvux-undervisning skulle tillhandahållas berörda elever genom köp av platser i angränsande kommuner. Beslutet innebar även att uppdra åt produktionschefen att avveckla Komvux-verksamheten i egen regi, samt att utveckling av rutiner kring elevers val av studier särskilt studeras av barn- och utbildningsnämnden. En kommunmedlem överklagade beslutet och yrkade att beslutet skulle upphävas eftersom kommunstyrelsen överträtt sina befogenheter.

I kammarrättens bedömning framhölls att kommunstyrelsen beslutat att uppdra åt produktionschefen att avveckla komvux-verksamheten i egen regi snarast möjligt. Av utredningen i målet framgick inte att kommunfullmäktige på något sätt beslutat att den egna komvux-verksamheten skulle avvecklas, genom att till exempel anta riktlinjer för detta eller ange i budgeten att så skulle ske. Vidare menade kammarrätten att beslut att helt lägga ner den egna kommunala vuxenutbildningen och i stället köpa in utbildning av angränsande kommuner var en klar förändring av verksamhetens utformning och även inriktning. Det politiska och principiella momentet i ett sådant beslut ansågs därför vara så pass stort att beslutanderätten var förbehållen kommunfullmäktige. Kammarrätten fann därmed att beslutet stred mot den äldre kommunallagen 3 kap. 9 och 10 §§ och att det därmed rätteligen borde ha fattats av kommunfullmäktige.

Det finns även viss praxis som rör fastighetsförvärv eller försäljningar och huruvida beslut härom har varit av principiell beskaffenhet eller annars av stor vikt på så sätt som anges i 3 kap. 9 § KL.

I RÅ 1991 ref. 60 hade Jönköpings läns landsting beslutat att bemyndiga dess förvaltningsutskott att förvärva eller försälja fast egendom upp till en köpeskilling om 1 500 000 kr. En kommunmedlem anförde att landstingets beslut skulle upphävas eftersom ärendet var av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt. Regeringsrätten konstaterade att vad som är av principiell beskaffenhet är tänkt att ha en likadan tillämpning i landets alla kommuner, medan ärenden av större vikt av förklarliga skäl varierar beroende på kommunens storlek. Regeringsrätten noterade att ett genomgående drag i förarbetena till KL är att i den mån delegation av beslutsrätt från de representativa organen ska få förekomma, ska det ske med stor restriktivitet. Regeringsrätten konstaterade därefter att det aktuella ärendet avsåg förvärv eller försäljning av fast egendom upp till en köpeskilling av 1 500 000. Sådana ärenden kan enligt Regeringsrätten uppenbarligen vara av principiell beskaffenhet och stundom även av större vikt. Regeringsrätten biföll besvären och undanröjde landstingets beslut.

Kammarrätten i Göteborg prövade i dom från den 13 mars 2013, med mål nr 5442-12 en kommunfullmäktiges beslut om delegering av markköp till ett belopp om 3 000 000 kr. Kammarrätten noterade att bestämmelsen i 5 kap 1 § 1st 3p KL stadgar att fullmäktige ska besluta i ärenden som rör "andra viktiga ekonomiska frågor". Enligt förarbetena till KL innebär skrivningen att fullmäktige beslutar om alla förmögenhetsförfoganden som har en direkt kommunalekonomisk betydelse. Av förarbetena till KL framgår dock att det finns ett visst utrymme att delegera uppgifter som inte bedöms så viktiga att de bör förbehållas fullmäktige. En sådan uppgift kan enligt förarbetena vara en fastighetsaffär, men de närmare gränserna för när en sådan affär kan delegeras överläts enligt förarbetena till domstolarna. Samtidigt anges i lagkommentaren till bestämmelsen att det i uttrycket "andra viktiga ekonomiska frågor" ligger ett allmänt krav på fullmäktige att besluta i ärenden som har avgörande betydelse för den kommunala ekonomin.

I fallet tog kammarrätten sikte på beloppsgränsen i proportion till kommunens storlek i syfte att bedöma om markköpet kunde anses vara av principiell beskaffenhet för kommunen. Eftersom det rörde sig om en kommun med enbart 14 000 invånare, vilket kammarrätten betecknade som en förhållandevis liten kommun, ansågs beslutet om inköp av mark för tre miljoner kronor vara av sådan principiell beskaffenhet och av stor vikt för kommunen att beslutet inte rätteligen kunde delegeras.

I HFD 2019 ref. 32 utvecklade Högsta förvaltningsdomstolen resonemangen kring bestämmelsen i 5 kap. 1 § 1st. 3p. Kommunallag (2017:725). I fallet prövades om ett kommunalt utskottsbeslut att godkänna ett avtal om att reservera kommunal mark för ett framtida bygge hade fattats i strid mot kommunallagens delegationsregler. HFD noterade att bestämmelsen inte hindrar fullmäktige att delegera uppgifter som inte bedöms så viktiga att de bör förbehållas fullmäktige, exempelvis vissa fastighetsaffärer. Dock får ärenden som har en större ekonomisk betydelse för kommunen inte delegeras.

Enligt HFD kunde beslutet i det aktuella fallet inte på någon grund anses vara av principiell beskaffenhet eller annars vara av större vikt för kommunen. Inte heller tillmättes det faktum att godkännandet tilldragit sig medial uppmärksamhet någon betydelse. Godkännandet hade även engagerat en större grupp kommunmedlemmar, men inte heller detta medförde enligt HFD att beslutet borde fattats av fullmäktige. HFD beaktade även kommunens storlek och det belopp som angavs i avtalet. Beloppet uppgick härvid till 1,4 miljoner kr och antalet invånare i den berörda kommunen var ca 104 000 st. Därefter konstaterade HFD att köpeskillingen var marknadsmässig och därmed kunde inte ärendet anses avse en viktig ekonomisk fråga för kommunen.

Bedömning

Kommunfullmäktige får som nämnts ovan inte delegera rätten att fatta beslut i ärenden som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt för kommunen. Av praxis och förarbeten på området framgår att det är möjligt att delegera ett ärende avseende fastighetsaffärer men att de närmare gränserna för när ett sådant ärende kan delegeras får avgöras från fall till fall. Det står genom RÅ 1991 ref 60 klart att fastighetsförsäljning kan vara ett ärende av principiell beskaffenhet eller annars av stor vikt för kommunen. Vid bedömningen av om en försäljning är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt för kommunen förefaller domstolarna bl.a. ta utgångspunkt i fastighetsaffärens ekonomiska omfång i proportion till kommunens storlek. Exempelvis fann Kammarrätten i Göteborg, i dom 2013-03-13, Mål nr 5442-12, att ett förvärv av mark om tre miljoner (3 000 000) kr i en kommun om 14 000 invånare var av principiell beskaffenhet. För att jämföra med den aktuella försäljningen av Fastigheten och Stadshuset kan ett belopp per kommuninvånare räknas fram. En sådan beräkning

ger för handen att en fastighetsaffär som omfattar ett belopp om ca 214 kr per kommuninvånare har bedömts vara av principiell beskaffenhet i enlighet med 3 kap. 9 § KL (nuvarande 5 kap. 1 §).

Kommunens försäljning av Fastigheten till MLD genom Fastighetsbolaget uppgick – som lägst – till ett belopp om femtioen miljoner (51 000 000) kr, vilket kan sättas i proportion till Karlstad kommuns invånarantal om ca 95 000. Med samma beräkning uppgår beloppet i detta fall till ca 537 kr per kommuninvånare. Vid en jämförelse av siffrorna torde försäljningen av Fastigheten därmed på denna grund vara ett beslut av principiell beskaffenhet, varpå beslut om försäljning härvid ska fattas av kommunfullmäktige. Noterbart i denna del är även att summan om femtioen miljoner (51 000 000) kr, utgör minsta möjliga försäljningssumma. För det fall tilläggsköpeskillingen utgått i sin helhet skulle summan uppgå till etthundrafyra miljoner (104 000 000) kr, vilket medför en summa om 1095 kr per kommuninvånare.

Ärenden av principiell beskaffenhet har i praxis även ansetts vara sådana ärenden där det politiska och principiella momentet är stort. Mot bakgrund av de reservationer som fördes fram under beslutsprocessen, samt inte minst mot bakgrund av det politiska efterspelet, bedömer vi att det på goda grunder kan argumenteras för att beslutet om att sälja Stadshuset till MLD genom Fastighetsbolaget varit av sådan politisk dignitet att det är av principiell beskaffenhet. Därmed skulle beslutet om köparen av Stadshuset rätteligen ha fattats av kommunfullmäktige. Visserligen ska inte medial uppmärksamhet eller engagemang från kommunmedlemmar inverka på bedömningen, dock gäller härvid att ärendet rörde försäljning av Stadshuset, d.v.s. lokaler av mycket stor betydelse för Karlstad.

Nämndens beslut den 16 december 2015 överklagades inte och därmed har en prövning i domstol dessvärre ej kunnat ske. Sammantaget är dock vår bedömning i denna del att beslutet om att genomföra försäljningen som fattades av TFN den 16 december 2015, utgjorde ett beslut av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt för Kommunen, och att det därmed rätteligen borde ha fattats av kommunfullmäktige. Beslutet står därför i strid med 3 kap. 9 och 10 §§ i den tidigare kommunallagen.

Mot bakgrund av att försäljningsbeslutet enligt vår bedömning rätteligen skulle ha fattats av kommunfullmäktige, står därmed även kommunfullmäktiges beslut att delegera beslutanderätten den 15 januari 2015 till TFN i strid med 3 kap. 9 och 10 §§ i den tidigare kommunallagen.

Efter att delegering gjorts till TFN och kommunstyrelsen har dessa haft en möjlighet att uppmärksamma kommunfullmäktige på den politiska oenigheten som då förelåg kring försälj-

ningen, de olika värderingarna och de strategiska övervägandena kring den eventuella köparen och som medförde att frågan snarast blivit av principiell beskaffenhet och av stor vikt för Kommunen.

2.1.2 Frånsteg från Markpolicyn

I p. 1 i Markpolicyn anges att mark för annat ändamål än småhus ska upplåtas uteslutande med tomträtt. Försäljning av mark kan ändå ske om särskilda skäl av allmänt intresse föreligger vilka är relevanta för kommunens tillväxt och utveckling.

Kommunen har i och med TFN:s beslut att sälja Fastigheten till MLD genom Fastighetsbolaget med äganderätt – till skillnad från att upplåta med tomträtt – gjort avsteg från Markpolicyn. För att få lov att göra frånsteg från Markpolicyn och trots huvudregeln om att upplåta med tomträtt i stället försälja marken, krävs att det föreligger *särskilda skäl av allmänt intresse, vilka är relevanta för Kommunens tillväxt och utveckling*. Mot bakgrund av att Kommunen ansett att det föreligger sådana särskilda skäl som krävs för att få försälja marken, behöver främst utredas närmre frågan på vilka grunder och enligt vilket underlag som frånstegsbeslutet fattades.

Inledningsvis kan härvid konstateras att Kommunen enligt uppgift inte har genomfört några mer ingående utredningar av MLD och huruvida det som MLD muntligen angett vad gäller tillväxtpotentialer och liknande var förankrat i verkligheten. De avvägningar som har genomförts återfinns såvitt vi kunnat förstå enbart i Ulf Johanssons tjänsteyttrande från den 12 november 2015. I yttrandet anges att KLK gjorde bedömningen att den typ av verksamhet som föreslagits av MLD i Stadshuset bidrar till att skapa en miljö i centrala Karlstad som överensstämmer med att ha ett utbud av attraktiva arbetsplatser i bra lägen utifrån exempelvis kollektivtrafiksynpunkt. Vad gäller potentialen för MLD angav KLK att det – utifrån vad företaget har kommunicerat till företrädare från KLK under processen – är av uppfattningen att det sannolikt finns en stor potential i de tjänster företaget har för avsikt att producera. KLK genomförde härvid inga ytterligare utredningsinsatser kring den föreslagna köparens affärsidé, utvecklingspotential eller liknande eller hur många arbetstillfällen som förväntades skapas. Vidare kan konstateras att Fastigheten inte såldes till MLD, utan till dess helägda dotterbolag Fastighetsbolaget. Fastighetsbolaget nämns inte i ovanstående yttrande och några överväganden eller närmare utredningar av den faktiska köparen har enligt uppgift inte gjorts.

Kommunen har tidigare, under perioden 2014 till 2016, gjort ett antal andra avsteg från Markpolicyn. För en jämförelse med den i denna PM granskade försäljningen redogörs härvid kort för omständigheterna rörande två andra avsteg som genomförts under ovan nämnda tidsperiod:

Kommunen beslutade att genom avsteg från Markpolicyn tillåta friköp av fastigheten Viken 2:1. Köpare av fastigheten var Skanska Sverige AB. Skanska hade tecknat hyresavtal med MSB (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap) och önskade med anledning därav friköpa fastigheten. Kommunen gjorde bedömningen att en långsiktig etablering av MSB i Karlstad innebar ett särskilt skäl av allmänt intresse för kommunens tillväxt och utveckling, och att det därmed var motiverat att göra avsteg från Markpolicyn. Kommunen angav även att MSB:s verksamhet var en av grundvalarna i Karlstads profil mot säkerhet och trygghet, samt att säkerhets- och trygghetssektorn förväntades vara en tillväxtsektor. Slutligen angav Kommunen även att MSB:s lokalisering i Karlstad var av stor strategisk betydelse eftersom MSB genom medarbetarnas höga kompetens och verksamhet samt dess anseende bidrog både till stadens utveckling i stort och till att sätta Karlstad på kartan, även i internationella sammanhang.

Kommunen har även tillåtit friköp av fastigheterna Säckpipan 1-4. Köpare av dessa fastigheter var Lönnen Fastigheter AB. Detta avsteg från Markpolicyn motiverades med att Kommunen efter upphandling av vårdboende fick problem med pantsättning av den för vårdboendet tidigare aktuella fastigheten. Kommunen fann därför ny lokalisering, vilken var uppdelad på fyra (4) fastigheter (Säckpipan 1-4). Lantmäteriet nekade sammanslagning av fastigheterna, vilket medförde att Kommunen såg det som den enda utvägen att genom avsteg från Markpolicyn tillåta friköp. Som skäl för frånsteget har även angetts att samtliga inom Kommunen varit angelägna om att få vårdboendet till stånd, och att situationen uppkommit med anledning av extraordinära omständigheter.

Bedömning

I ovanstående exemplifierade försäljningar har det stått klart för Kommunen för vilket ändamål försäljningarna skett. I nu förevarande försäljning har detta dock varit relativt oklart. Man har snarast närt en förhoppning om önskat resultat. Den av Kommunen i januari 2015 ingivna begäran om planändring drogs tillbaka till förmån för Fastighetsbolagets möjlighet att påverka användningsområdet för Fastigheten. Vid försäljningen var det inte klarlagt för Kommunen vad Stadshuset skulle användas för, utan köparen inkom först därefter med planändringsförslag till Kommunen. Kommunen nyttjade således ett undantag från Markpolicyn med stöd av vissa förutsättningar men som köparen *efter* genomförd försäljning fick möjlighet att påverka och ändra. Resultatet blev att det även tilläts bostadsanvändning, vilket inte framgår av de värderingar som har genomförts, och som beslutet hos KS och TFN grundas på. Underlaget till beslutet (tjänsteyttranden m.m.) pekar snarare i riktning mot att etableringen av MLD skulle medföra arbetstillfällen genom att Stadshuset skulle användas som kontor.

Det torde kunna konstateras att beslutet att sälja Fastigheten till Fastighetsbolaget är av sådan karaktär att det lämpligen kan krävas av Kommunen att beredningen och utredningsinsatserna är långtgående för att säkerställa att det föreligger särskilda skäl av allmänt intresse och vilka

är relevanta för Kommunens tillväxt och utveckling. Sådana utredningsinsatser är angelägna, inte minst ur ett demokratiskt perspektiv. Det är därmed av särskild vikt att det har tagits fram underlag som säkerställer att Kommunen fattar ett materiellt riktigt beslut. Mot bakgrund av att Kommunen inte har genomfört några utredningar kring vare sig de ekonomiska förutsättningarna för en långvarig etablering av Fastighetsbolaget eller MLD, och inte heller närmare klargjort vilka tillväxtpöjligheter och nya arbetstillfällen som skulle utmynna ur etableringen, förefaller det högst tveksamt om det är möjligt att konstatera att det föreligger tillräckliga skäl att kunna frågå huvudregeln enligt Markpolicyn, nämligen att upplåta mark med tomträtt.

Kommunens avsteg från Markpolicyn under perioden 2014-2016 är i jämförelse med nu aktuell försäljning annorlunda till sin karaktär. Vad gäller försäljningen av Viken 2:1 till Skanska Sverige AB, har friköpet motiverats med att en myndighet (MSB) med mycket stort strategiskt värde för Kommunen skulle etablera sig där. Vid etablering av en myndighet torde antalet arbetstillfällen det genererar och resultatet av etableringen i övrigt få vara relativt klart. Vad gäller MSB har det sedan tidigare varit lokaliserade i Kommunen, varpå effekterna av att behålla MSB i Kommunen torde vara klarlagda. Det föreligger därmed en helt annan säkerhet vad gäller resultatet av en etablering av MSB, jämfört med en etablering av ett oprövat It-företag likt MLD. Härtill kommer att det slutliga ändamålet för användningen av Stadshuset inte varit klarlagt sedan helt nyligen och då det visat sig att det till stor del ska användas för bostäder. Denna otydlighet kring det faktiska användningsområdet för Fastigheten vid tiden för försäljningen har inte funnits vid de tidigare avstegen från Markpolicyn. Slutligen kan även konstateras att ingen av ovan nämnda tidigare fastighetsförsäljningar avser fastigheter med en sådan central placering som Stadshuset och därmed inte heller är av lika stort allmänt intresse för kommuninvånarna. Slutligen ska noteras att vi inte gjort en djupgående granskning kring huruvida avstegen från Markpolicyn vad gäller Viken 2:1 och Säckpipan 1-4 genomförts på ett korrekt sätt.

Sammantaget är vår bedömning att Kommunen inte har presenterat sådana utredningar av vare sig Fastighetsbolaget eller MLD som utgör ett tillfredsställande underlag för att kunna fastställa att etableringen av MLD skulle anses utgöra sådana särskilda skäl av allmänt intresse vilka är relevanta för kommunens tillväxt och utveckling. Vi har svårt att se att tillräcklig utredning föreligger för ett undantag från huvudregeln om att upplåta mark för tomträtt. Vad gäller eventuella rättsliga följder av detsamma kan konstateras att det av 5 kap. 26 § KL framgår att innan ett ärende avgörs av *fullmäktige*, skall det ha beretts antingen av en nämnd vars verksamhetsområde ärendet berör eller av en fullmäktigeberedning. Det uppställs däremot inget kvalitetskrav på beredningen direkt i lagtexten och inte heller något särskilt beredningsansvar inför ett nämndbeslut (som var fallet här). I begreppet beredning får dock anses inrymmas att fullmäktige ska ha tillgång till ett tillförlitligt och allsidigt belyst beslutsunderlag innan den fattar beslut (se prop. 1990/91:117 s. 82). Även om det av viss praxis framkommer att domstolarna slagit ner på den beredning, och framför allt beredningens omfattning som gjorts

i vissa fall (se ex underrätt i RÅ 1974, ref. 42) är det svårt att via laglighetsprövningsinstitutet komma till rätta med beredningar som påstås vara undermåliga i olika former.

Däremot skulle *lämpligheten* av otillräckliga beredningar i sig kunna diskuteras rent allmänt, särskilt om det rör frågor av väsentlig betydelse. Även om det inte föreligger ett utrednings- och beredningskrav enligt lag för nämnderna direkt i lag, gäller därmed att beslut som fattas nämnderna bör vara grundade på relevant och tillräcklig information samt vara tillräckligt analyserat och konsekvensbedömt. Att även beslut som fattas i nämnderna bör beredas och utredas i tillräcklig omfattning är viktigt, inte minst ur ett demokratiskt perspektiv, då kommuninvånarna bör ha möjlighet att granska vilket underlag politiken har för de beslut de fattar, och på så vis få möjlighet att avgöra om beslutet är riktigt eller inte. Det faktum att frågan om försäljning av Stadshuset och Fastigheten varit av stor betydelse ur olika aspekter och att det var fråga om tillämpning av ett undantag från en av kommunfullmäktige stadgad huvudregel medför att frågan får ytterligare vikt.

I sammanhanget ska noteras att det i p. 3 i Markpolicyn anges att beslut om försäljning eller friköp av mark som överstiger 10 miljoner kronor ska fattas av kommunstyrelsen. Det kan således konstateras att kommunfullmäktiges beslut den 15 juni 2015 om att TFN i stället för kommunstyrelsen ska genomföra försäljningen innebär en justering av Markpolicyn i detta fall. Mot bakgrund av att vi bedömt att beslutet rätteligen skulle ha fattats av kommunfullmäktige (p. 2.1.1) utreds inte denna del närmare.

2.1.3 Beslut om att sälja till MLD (Fastighetsbolaget)

Kommunen fattade genom TFN den 16 december 2015 ett formellt beslut om att sälja Fastigheten till den utvalda köparen, d.v.s. Fastighetsbolaget, till vilket MLD var moderbolag. Trots att det var först vid detta tillfälle det beslutades om att sälja till den utvalde köparen, framstår det av de tjänsteyttranden som granskats att det redan i oktober 2015 enbart fanns enbart *en* köpare av intresse för Kommunen. Det har inte i något tjänsteyttrande eller något protokoll förekommit diskussioner om att försäljningen skulle ske på den öppna marknaden. Det förekommer inte heller några diskussioner eller utredningar kring övriga intressenter, trots att det bl. a. i tjänsteyttrande från teknik- och fastighetsförvaltningen från den 21 oktober 2015 angavs att det fanns flera skriftliga förfrågningar om att få köpa byggnaden.

Bedömning

Det kan mot bakgrund av det som angetts ovan även i denna del ifrågasättas när och på vilka grunder det stod klart att försäljning skulle ske till MLD genom Fastighetsbolaget, eftersom det uppenbarligen stod klart redan i oktober 2015 att så skulle ske, men trots det saknas formella beslut härom före det slutliga försäljningsbeslutet i TFN den 16 december 2015. Trots att det

under beslutsprocessens gång framstår som att det sedan det första tjänsteyttrandet upprättades (den 21 oktober 2015) *informellt* enbart varit aktuell med en särskild köpare, MLD (Fastighetsbolaget), har inget formellt beslut fattats om att det är MLD genom Fastighetsbolaget som ska förvärva Fastigheten i stället för övriga intressenter. Ett sådant beslut hade också lämpligen behövt föregås av en beredning och utredning av Kommunen i fråga om en jämförelse mellan olika intressenters tänkta användning av Stadshuset, deras ekonomiska förutsättningar, tillväxtpöjligheter och skapande av nya arbetstillfällen i Kommunen. Utredningen torde ta sikte på liknande detaljer som de som gjorts för att motivera ett avsteg från Markpolicyn.

Under alla omständigheter är vår bedömning att TFN:s beslut i december 2015 lämpligen skulle ha föregåtts av en sådan utredning och jämförelse mellan olika alternativa köpare mot bakgrund av de bud som vid den tiden de facto kommit till Kommunens kännedom. Eftersom det före den 16 december 2015 inte fattats några *formella* beslut om att sälja Fastigheten till MLD genom Fastighetsbolaget har det fram till dess att beslut fattades den 16 december 2015 stått TFN fritt att avbryta försäljningsprocessen, genomföra den genom annat förfarande eller att påtala för kommunfullmäktige att det förmodligen rörde sig om ett kommande beslut av stor betydelse för kommunen. Detta har dock inte skett.

2.1.4 Köpeavtalet

För att det ska komma till stånd ett giltigt köp av en fastighet ska enligt svensk lagstiftning ett antal formkrav vara uppfyllda. De formkrav som ställs är att det upprättas en skriftlig köpehandling där det tydligt framgår att säljaren vill överlåta fastigheten till köparen och att köparen vill förvärva fastigheten, vilket objekt köpet avser (t.ex. fastighetsbeteckning), köpeskillingen samt att köpehandlingen är undertecknad av bägge parter (4 kap. 1 § jordabalken). Dessa formkrav uppfylls i det ifrågavarande köpekontraktet.

Speciellt för detta avtal är att det i avtalet också har avtalats om en tilläggsköpeskillning såtillvida att fastigheten inom 10 år används för annat ändamål än som kontor. För att ett fastighetsavtal ska vara giltigt krävs det inte att köpeskillingen anges med ett visst bestämt belopp. Det är tillräckligt om grunderna för beräkningen av köpeskillingen tas upp avtalet, till exempel genom att ett visst pris per kvadratmeter för ett visst område samt dess läge och gränser anges. Likaså bör formkravet anses uppfyllt, om köpehandlingen visserligen är otydligt formulerad men köpeskillingen kan fastställas genom en tolkning av avtalet, prop. 1970:20 A s. 210. Det är också förenligt med formkraven att använda en s.k. tilläggsköpeskillning som faller ut under vissa i köpehandlingen angivna förutsättningar, jfr RH 1997:39.

I detta fall innebär tilläggsköpeskillingsklausulen att Kommunen skulle erhålla ytterligare 29 444 kronor per kvadratmeter som utnyttjades för handelsändamål och 2000 kronor per kvadratmeter om utökad byggrätt för bostäder beviljades.

2.1.5 God ekonomisk hushållning

I 8 kap. 1 § i den tidigare kommunallagen anges ett krav på kommunerna att ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet och att fullmäktige ska besluta om riktlinjer för god ekonomisk hushållning för kommunen eller regionen. Till begreppet god ekonomisk hushållning hör bl.a. att över tiden ha balans mellan inkomster och utgifter och att utöva den kommunala verksamheten på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt försvarligt sätt. Till god ekonomisk hushållning hör också att inte använda förmögenheten till att täcka löpande behov och inte heller finansiera löpande driftskostnader med lån. Samma krav återfinns idag i 11 kap. 1 § KL. Av förarbetena framgår att avsikten med denna bestämmelse inte är att tillskapa något underlag för en domstolsprövning av om kommunala beslut är förenliga med god ekonomisk hushållning. Vidare har paragrafen karaktären av en ändamålsregel och en förvaltningsdomstol är inte lämpad att göra sådana allmänna ekonomiska bedömningar (prop. 1990/91:117 s. 110).

Noterbart är att domstolarna trots förarbetsuttalandena i vissa fall har tillämpat bestämmelsen annorlunda (jfr. Kammarrätten i Stockholms dom i mål nr 6629-08). I underrättspraxis (se t.ex. Förvaltningsrätten i Stockholms dom i mål nr 35062-10 och Förvaltningsrätten i Stockholms dom i mål nr 16684-17) har dessutom konstaterats att trots att avsikten inte är att bestämmelsen ska ligga till grund för domstolsprövning så finns det inte något uttryckligt undantag från laglighetsprövning på detta område och att det således inte föreligger något hinder mot att upphäva ett beslut som påtagligt avviker från vad som betraktas som godtagbar ekonomisk hushållning och god avkastning och betryggande säkerhet. Oaktat om laglighetsprövning inte är möjlig eller inte innebär dock inte att bestämmelsen saknar betydelse, Kommunen måste ändå agera i enlighet med bestämmelsen.

Bedömning

Att sälja en fastighet till ett lägre pris än vad Kommunen haft möjlighet till kan t.ex. inte anses vara ekonomiskt försvarligt, förutsatt att det inte finns andra intressen som tillgodoses genom affären. Huruvida Kommunen i detta fall kunnat hushålla med sina medel på bättre sätt, genom att t.ex. överlåta Fastigheten till ett högre pris är svårt att sia om i efterhand. Härvid ska noteras att ett bud i fråga om fastighetsförsäljning inte är bindande. Fastighetsköp kan enbart ingås genom ett skriftligt kontrakt, se 4 kap. 1 § JB. Dock bedömer vi att det måste ligga i sakens natur och enligt principen om god ekonomisk hushållning att Kommunen utreder seriösa bud, särskilt sådana som är högre än den värdering man gjort. Enligt uppgift (från bland annat Fredrik Nilsson och Per-Samuel Nisser) har Kommunen i detta fall inte närmare undersökt de bud som inkommit till Kommunen. Det går därför inte att utesluta att agerandet stått i strid med kravet på god ekonomisk hushållning.

Vidare har Kommunen valt att avbryta pågående begäran om detaljplaneändring för att istället låta köpande bolag ansöka om detaljplaneändring. Detta kan ha påverkat den värdering som legat till grund för grundköpeskillingen och därmed också den köpeskillning som Kommunen garanterats genom avtalet. Även detta agerande kan ifrågasättas om det varit förenligt med kravet på god ekonomisk hållning.

2.1.6 Förbud mot stöd till enskilda näringsidkare

Eftersom försäljningen av Fastigheten har skett till en näringsidkare uppkommer naturligt frågan om den är förenlig med reglerna KL 2 kap 8 § om förbud att lämna stöd till enskilda. I en kommuns krav på att främja allmänintresse (den kommunala kompetensen) ligger ett principiellt förbud mot att ge understöd åt enskilda, eftersom det i kommunalrättslig bemärkelse inte är ett allmänt intresse att sådant understöd lämnas (t.ex. RÅ 1930 ref. 1 och RÅ 1991 ref. 64). Det är t.ex. inte tillåtet för en kommun att göra vederlagsfria prestationer till enskilda personer eller företag om inte kommunen på någon särskild rättslig grund har skyldighet eller befogenhet att göra en sådan prestation, exempelvis betala skadestånd, eller på någon särskild kommunalrättslig grund ändå får prestera, exempelvis om det föreligger synnerliga skäl. Detta gäller även eftergifter; en kommun får inte efterge en fordran på en kommunmedlem eller någon annan om kommunen inte kan visa på särskild rättsgrund (RÅ 80 Ab 48). Notera att vid kommunalt stöd till näringslivet måste kommunerna utöver regleringen i KL också beakta EU-rättens regler om statsstöd (art. 107-109 Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt ("FEUF")). För denna reglering redogörs nedan i p. 2.2.

I 2 kap. 8 § KL anges att individuellt inriktat stöd till enskilda näringsidkare får lämnas endast om det finns synnerliga skäl. Det kan därmed i undantagsfall finnas ett rättsligt utrymme för kommunala stödinsatser, som annars skulle anses otillåtna. I praxis har som undantag angetts att kommuner i glesbygdsområden kan ha rätt att ekonomiskt stödja innehavare av t.ex. livsmedelsbutiker eller bensinstationer, om stödet är nödvändigt för att garantera en viss minimistandard av kommersiell service åt hushållen (se t.ex. RÅ 79 Ab 14). Frågan har även delvis berörts i RÅ 2000 ref. 1, där en kommun åberopat motverkande av arbetslöshet inom kommunen som ett sådant synnerligt skäl som avses i 2 kap. 8 § KL. Domstolen klargjorde därvid att det ställs betydande krav på utredning om att stödet faktiskt kan ha sådan effekt för exempelvis arbetslösheten, att det är åtgärdens arbetslöshetsbekämpande betydelse som är dominerande och inte stödet till enskild. Undantaget ska således tolkas mycket restriktivt.

Av rättspraxis framgår även att om allmänintresset är tillräckligt starkt i det enskilda fallet kan detta legalisera ett stöd i individuella former, om det individuella momentet framstår som oväsentligt (jfr RÅ 1970 C 260). I RÅ 1993. ref. 88 hade en kommun åberopat synnerliga skäl för att teckna borgen för ett privat företags lån i syfte att motverka arbetslösheten i kommunen. Bolaget som riskerade att läggas ned utan kommunens stöd hade vid tillfället ca 80 anställda.

Kammarrätten gjorde i målet bedömningen att det med beaktande av angivna uttalanden i förarbetena har på ett mycket tydligt sätt klargjorts att kommunalt stöd till enskild näringsidkare, i vart fall för att motverka arbetslöshet, ej kan godtas annat än i rena undantagsfall. Kammarrättens bedömning var sedermera att det kommunen anfört inte visade att den ifrågavarande stödåtgärden hade en sådan betydelse för motverkande av arbetslöshet inom kommunen att kravet på synnerliga skäl var uppfyllt. Kammarrätten konstaterade därför att beslutet om att teckna borgen skulle upphävas. Ledamöterna i kammarrätten var dock oeniga, och domen överklagades till Regeringsrätten där prövningstillstånd meddelades, och en enig domstol fastställde kammarrättens dom.

Vid bedömningen av om en fastighetsförsäljning ska anses utgöra ett riktat stöd i enlighet med 2 kap. 8 § KL har det i likhet med den bedömning som görs i fråga om otillåtet statsstöd lagts stor vikt i praxis vid om avtalet föregåtts av ett öppet anbudsförfarande eller om det som avtalet omfattar varit föremål för en oberoende värdering (RÅ 2010 ref. 119). I avsnittet nedan (p 2.2) om otillåtet statsstöd konstateras att den värdering som gjorts varit oberoende. Dock ifrågasätts om värderingen varit korrekt i förhållande till fastighetens ändamål. En värdering gjordes aldrig för ett bostadsändamål, trots att detta stod klart för Kommunen innan försäljningen. Även mot bakgrund av det högre bud för Fastigheten som inkommit från PIAB via Gert Carlsson och som uttryckligen avser samma ändamål för Fastigheten som den värdering den såldes enligt (kontorsverksamhet) kan inte uteslutas att det föreligger ett enskilt stöd till Fastighetsbolaget någonstans mellan köpeskillningens storlek om 51 miljoner kronor och upp till budets storlek om ca 100 miljoner kr, såtillvida att budet är seriöst och jämförbart med budet från Fastighetsbolaget. Någon utredning i denna del gjordes dock aldrig av Kommunen.

I den bedömning som Kommunen gjorde vid tillämpningen av undantaget i Markpolicyn förutsattes att MLD skulle etablera sig i Karlstad med förhoppningen att denna etablering skulle skapa arbetstillfällen i kommunen. För att en kommun ska kunna åberopa synnerliga skäl enligt 2 kap. 8 § KL krävs att kommunen med starkt stöd i utredningar kan peka på vikten av stödets effekt och att allmänintresset därmed får den individuella delen av stödet att framstå som oväsentligt. I förevarande fall fanns det, utöver muntliga redogörelser av en affärsidé och ett bolag i uppstartsfas, inga ytterligare utredningar angående bolaget. Det finns därmed inget som tyder på att det förelåg sådana synnerliga skäl som krävs för att individuellt riktat stöd skulle vara tillåtet.

2.2. EU:s statsstödsbestämmelser

2.2.1 Lagreglering

EU:s statsstödsregler är en del av de gemensamma reglerna om konkurrens som finns i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Artiklarna 107–109 i EUF-fördraget sätter ramar för medlemsstaternas möjligheter att med offentliga medel kunna stödja en viss verksamhet genom att ge bidrag eller annat stöd, inklusive subventioner. Där fastställs att statsstöd är förbjudet om det inte är förenligt med den inre marknaden enligt något av de undantag som finns. Den centrala bestämmelsen om statligt stöd finns i artikel 107.1 i EUF-fördraget där det framgår att om inte annat föreskrivs i fördragen 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 inre marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna.

För att det ska vara fråga om statligt stöd i den mening som avses i förordningen krävs alltså att stödet

1. ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel,
2. gynnar vissa företag eller viss produktion,
3. snedvrider eller hotar att snedvrیدا konkurrensen och
4. påverkar handeln mellan medlemsstaterna.

Med statsstöd avses stöd från stat, landsting eller kommun till en privat näringsidkare. Exempel på statsstöd kan vara bidrag, skattelättnader eller när en kommun säljer varor eller mark till underpris till företag. Enligt fast rättspraxis kan offentliga myndigheters försäljning av mark och byggnader till företag eller enskilda näringsidkare utgöra statligt stöd, bland annat när försäljningen inte har skett till marknadsvärdet, det vill säga till det pris som en privat investerare som handlar under normala konkurrensförhållanden skulle ha betalat (jmf. t.ex. dom i mål C-239/09 Seydaland Vereinigte Agrarbetriebe, REU 2010, s. I-13083, punkt 34 och dom i mål C-290/07 P kommissionen mot Scott, REU 2010, s. I-7763, punkt 68.)

Europeiska kommissionen har beslutat om att vissa stöd av mindre betydelse inte anses uppfylla samtliga kriterier i artikel 107.1 i FEUF (s.k. de minimis-stöd). De minimis-förordningarna består av en allmän förordning om stöd av mindre betydelse, två sektorspecifika förordningar och en särskild förordning om stöd till företag som utför allmännyttiga tjänster. Stöd till ett företag som sammanlagt inte överstiger 200 000 euro (ca 2 miljoner kronor) under tre beskattningsår i rad och som även uppfyller övriga villkor i den allmänna förordningen om de minimis-stöd (kommissionens förordning 1407/2013) är av så liten betydelse, att konkurrenskriteriet och samhandelskriteriet inte är uppfyllda. Sådant stöd utgör därmed inte otillåtet statsstöd.

Tillåtna statsstöd faller antingen under gruppundantag eller under speciella undantag som givits för en sektor av näringslivet (till exempel tekniskt framåtskridande på miljöområdet) eller en region. För statsstöd som inte faller under dessa undantag ska särskilt tillstånd sökas hos kommissionen (FEUF art. 108). Medlemsländerna måste informera kommissionen om alla planerade stödåtgärder i form av pengar eller andra åtgärder *innan* de beviljar dem. En formell granskning krävs bara i tvistiga ärenden. Beslut om en sådan granskning meddelas i EU:s officiella tidning och i kommissionens register över ärenden om statligt stöd på Internet. Både enskilda och företag kan lämna synpunkter på ett stöd. Kommissionen tar hänsyn till alla aspekter innan man fattar ett slutligt beslut.

Om en medlemsstat ger ett olagligt stöd kan Kommissionen besluta att det strider mot EU-rätten. Om Kommissionen finner att stöd som lämnas av en stat eller med statliga medel utgör ett otillåtet statsstöd ska den besluta om att staten i fråga ska upphäva eller ändra dessa stödåtgärder inom den tidsfrist som Kommissionen fastställer (framgår av FEUF art. 2018).

Av 2 § Lag (2013:388) om tillämpning av Europeiska unionens statsstödsregler framgår att den som har lämnat olagligt stöd ska återkräva stödet, om inte återkrav får underlåtas enligt EU-rätten. Den som har tagit emot olagligt stöd har en skyldighet att betala tillbaka stödet (3 §). Ränta ska utgå från den dag då statsstödet utgick (4 §).

Preskriptionstid av en fordran som avser återbetalning av olagligt stöd avbryts är 10 år från det att stödet mottas, preskriptionstiden avbryts av varje åtgärd avseende det olagliga stödet som vidtas av Kommissionen eller av en medlemsstat som agerar på Kommissionens begäran (5 §). Talan om återbetalning av olagligt stöd och betalning av ränta på sådant stöd får väckas endast av stödgivaren (6 §). Vid återkrav av stöd som utgått genom underprisförsäljning av fastighet återgår inte själva fastigheten. I stället synes det i praxis tillämpas så att stödmottagaren återbetalar stödet, d.v.s. skillnaden mellan försäljningssumman och det fastställda marknadsvärdet (jfr Årefallet, vilket redogörs för nedan).

2.2.2 Principen om en privat investerare i en marknadsekonomi

Utgångspunkten när det gäller att bedöma huruvida en försäljning av en fastighet omfattas av statligt stöd är i enlighet med fast rättspraxis principen om en privat investerare i en marknadsekonomi. I enlighet med denna princip likställs värdet av det stöd som är involverat i en överlåtelse av en offentligägd fastighet med skillnaden mellan vad köparen faktiskt har betalat och vad han under normala marknadsvillkor skulle ha betalat vid samma tidpunkt för att förvärva en motsvarande fastighet av en säljare inom den privata sektorn.

Principen om en privat investerare i en marknadsekonomi innebär att investeringen som staten gör ska jämföras med hur en privat investerare skulle ha agerat i samma situation. Det betyder

att investeringen som staten gör måste vara marknadsmässig och motsvara vad en privat aktör på samma marknad skulle ha gjort, annars kan investeringen träffas av förbudet mot statsstöd i artikel 107.1 i FEUF. Att investeringen ska vara marknadsmässig innebär också att det är finansiell vinst som ska stå i centrum. Andra eventuella positiva sociala eller regionalpolitiska effekter ska inte tas i beaktning (jmf. 234/84 Belgien mot Kommissionen s. 697-698).

2.2.3 Kommissionens meddelande om inslag av stöd vid statliga myndigheters försäljning av mark och byggnader (97/C 209/03)

För att klargöra sitt allmänna synsätt beträffande problemet med statligt stöd vid överlåtelser av mark och byggnader har Kommissionen utarbetat en allmän vägledning till medlemsstaterna. Meddelandet innehåller två metoder för att utesluta inslag av statligt stöd i sådana transaktioner: För det första en överlåtelse av mark och byggnader efter ett vederbörligen offentliggjort, öppet och villkorslöst anbudsförfarande (av auktionstyp), där det bästa eller det enda anbudet antas. För det andra en förhandsvärdering av en oberoende värderingsman. Syftet med dessa båda metoder är att se till att det pris som en offentlig myndighet säljer marken för, i möjligaste mån hamnar så nära markens marknadsvärde som möjligt och således är förenligt med principen för investerare i en marknadsekonomi. Detta för att det undvika att försäljningen av marken ger förvärvaren en ekonomisk fördel.

Av vägledningen framgår det mest önskvärda alternativet är att en överlåtelse av mark och byggnader äger rum efter ett vederbörligen offentliggjort, öppet och villkorslöst anbudsförfarande – av så kallad auktionstyp – till ett brett urval av tänkbara köpare, där det bästa eller det enda anbudet antas, per definition utgör en försäljning till marknadspris och därför heller inte innebär något statligt stöd. Att försäljningen skall vara villkorslös hindrar dock inte att säljaren kan infoga särskilda överlåtelsevillkor som går ut på att den framtida ägaren skall åta sig särskilda förpliktelser om dessa skyldigheter härrör från allmän inhemska lagstiftning eller är en följd av beslut av planeringsmyndigheterna – eller baserar sig på beslut som går ut på att skydda och bevara miljö och folkhälsa – till förmån för samhällsnyttan i allmänhet. Om en överlåtelse sker efter ett vederbörligen offentliggjort, öppet och villkorslöst anbudsförfarande där det bästa eller enda anbudet antas, så utgör det per definition en försäljning till marknadspris och innefattar följaktligen inte statligt stöd.

Även vid en oberoende värdering får överlåtelsevillkoren omfatta särskilda förpliktelser som är förbundna med fastigheten för att tillvarata samhällsintresset förutsatt att alla tänkbara köpare är skyldiga och i stånd att uppfylla dem. Vid användande av en oberoende värderingsman ställs krav på att en oberoende värdering genomförs av en eller flera oberoende värderingsmän före förhandlingarna om överlåtelsen för att fastställa marknadsvärdet på grundval av allmänt accepterade marknadsindikatorer och värderingsstandarder. Vidare anges att en värderingsman är en person med gott anseende och som innehar en lämplig examen från en

erkänd utbildningsanstalt eller en motsvarande akademisk kvalifikation, har lämplig erfarenhet och besitter kompetens i fråga om värdering av mark och byggnader på orten och för dem ifrågavarande egendomen.

Av meddelandet framgår att Kommissionen, om den mottar ett klagomål eller annan inlägga från tredje part som anför att ett inslag av statligt stöd förekommit i ett avtal om överlåtelse av mark och byggnader av offentliga myndigheter, kommer den att förutsätta att något statligt stöd inte ingår om informationen från det berörda medlemslandet visar att ovan nämnda principer iakttagits. Meddelandet är inte i sig ett bindande dokument, men det grundar sig på bindande regler i EG-fördraget. Även om det utförs en expertvärdering i enlighet med meddelandet (dvs. en värdering alldeles före försäljningen och på grundval av allmänt accepterade värderingsstandarder utförd värdering av den mark som skulle säljas) skulle en sådan värdering, i avsaknad av verkliga bud, inte ha utgjort mer än det näst bästa instrumentet för att fastställa marknadsvärdet på marken. Så snart det läggs fram ett trovärdigt och bindande bud som är direkt jämförbart med och högre än värdet enligt en expertvärdering, bör budet ges företräde (2008/366/EG: Kommissionens beslut av den 30 januari 2008 om det statliga stöd C 35/06 som Sverige har genomfört till förmån för Konsum Jämtland ekonomisk förening, p 59, också benämnt "Årefallet" nedan.).

Årefallet

Ett mål som är intressant i sammanhanget är det s.k. Årefallet. I målet ställdes Åre kommuns marköverlåtelse till Konsum Jämtland under granskning av kommissionen enligt artikel 88.2 EG-fördraget (nuvarande 108.2 EUF). Kommunfullmäktige i Åre kommun beslutade 2005 att godkänna kommunstyrelsens förslag om överlåtelse av mark till Konsum Jämtland ekonomisk förening ("**Konsum**") för 2 000 000 kr. Försäljningen till Konsum var en del av en större fastighetsuppgrörelse som omfattade ett antal olika markförsäljningar och ett antal olika parter. Försäljningarna syftade till att genomföra en översiktsplan som hade antagits av kommunen. Som en del av denna plan ägde följande transaktioner gällande markförsäljning rum i oktober 2005: i) Genom ett avtal av den 4 oktober 2005 sålde Konsum sin fastighet vid Åre Torg till Åre Centrum ii) genom avtal av den 3 och 5 oktober 2005 sålde kommunen mark bestående av fastigheterna Åre prästbord 1:30, 1:68 och 1:69 i Produkthusområdet till Konsum för 2 miljoner kronor (*den omtvistade försäljningen*) och iii) genom ett avtal av den 4 oktober 2005 sålde Åre Centrum mark med fastighetsbeteckningen Åre Prästbord 1:76 (angränsande till de ovan nämnda fastigheterna Åre Prästbord 1:30, 1:68 och 1:69) till Konsum.

Beslutet överklagades av en kommunmedlem, som gjorde gällande att överlåtelsen innebar stöd i strid med såväl 2 kap. 8 § kommunallagen (1991:900) som EU:s statsstödsregler eftersom fastigheten hade överlåtits för ett vederlag som väsentligt understeg marknadsvärdet. Som stöd för detta åberopades bland annat att överlåtelsen inte hade föregåtts av något anbudsförfarande, att det inte hade gjorts någon oberoende värdering av marken och att Lidl

Sverige KB ("Lidl") den 23 augusti 2005 hade meddelat kommunen att bolaget var berett att betala 6 600 000 kr för marken.

Länsrätten i Jämtland (mål nr 791-05) ansåg inte att det rörde sig otillåtet statsstöd. Kammarrätten i Sundsvall (mål nr 1715-06) ansåg att det rörde sig om ett individuellt riktat stöd till enskild näringsidkare eftersom det enligt kammarrätten var utrett att försäljningen skett till ett pris som väsentligen understeg marknadsvärdet samt att det fanns en annan spekulant på fastigheten som var beredd att betala ett högre pris. Kammarrätten ansåg inte heller att det förelåg några synnerliga skäl för sådant stöd. Kammarrätten kom med anledning härav fram till att Kommunfullmäktiges beslut skulle upphävas. Vid tidpunkten för Kammarrättens avgörande hade också EU-kommissionen beslutat att det statliga stöd som Sverige, i strid med artikel 88.3 i EG-fördraget, olagligen beviljat Konsum Jämtland var oförenligt med den gemensamma marknaden. Eftersom EG-fördraget utgör svensk lag konstaterade kammarrätten att kommunfullmäktiges beslut mot lag skulle upphävas också på den grunden.

Det av kommunfullmäktige i Åre kommun fattade beslutet blev också föremål för ett klagomål till Europeiska kommissionen från Stiftelsen Den Nya Välfärden. Kommissionen beslutade att inleda ett förfarande för att granska den anmälda åtgärden: Vid försäljningen konstaterades att det fanns en tidigare utförd värdering av ett stycke mark i direkt anslutning till den mark som det föreliggande ärendet gällde och som hade utförts av en oberoende värderingsman och på grundval av allmänt accepterade värderingsstandarder. Kommissionen menade att resultatet av den värderingen, trots att värderingen inte gällde den mark som det föreliggande ärendet gällde kunde anses utgöra en rimlig uppskattning av marknadsvärdet för den aktuella marken. Värderingsutlåtandet gjordes emellertid nästan två och ett halvt år innan försäljningen ägde rum och kunde därför inte godtas. På Kommissionens begäran tillhandahölls en uppdatering av värderingen, vilken dock inte heller ansågs vara tillräcklig för att visa på att försäljning gjorts till marknadsvärde. Vidare bedömde Kommissionen Lidl:s bud vara trovärdigt och bindande och därmed en bättre indikator på marknadsvärdet. Kommissionen uttalade också att även om det hade utförts en expertvärdering i enlighet med Kommissionens meddelande skulle sådan värdering, i avsaknad av verkliga bud, inte ha utgjort mer än det näst bästa instrumentet för att fastställa marknadsvärdet på marken. Så snart det läggs fram ett trovärdigt och bindande bud som är direkt jämförbart med och högre än värdet enligt en expertvärdering, bör budet ges företräde. Genom budet fastställdes ett reellt marknadsvärde. EU-kommissionen ansåg därmed att försäljningen inneburit ett otillåtet statsstöd.

Konsum överklagade kommissionens beslut till tribunalen. Tribunalen ansåg, i motsats till EU-kommissionen, inte att försäljningen utgjorde otillåtet statsstöd. Tribunalen menade att även om det antogs att Lidl:s bud var trovärdigt och seriöst, var budet, med hänsyn till de särskilda omständigheterna i förevarande fall och mot bakgrund av de ovan redovisade omständigheterna, inte jämförbart med försäljningspriset för den aktuella marken till sökanden och kunde

således inte som sådant vara bestämmande för marknadsvärdet för den aktuella marken. Tribunalen konstaterade således att Kommissionen gjort en oriktig bedömning. Med anledning härav ansåg Tribunalen att det oriktiga beslutet skulle ogiltigförklaras.

Bedömning

I det nu aktuella ärendet finns det ingenting som tyder på att det inte har utförts en värdering av Fastigheten av en kvalificerad oberoende värderingsman som utförts i enlighet accepterade värderingsstandarder. Däremot kan konstateras att värderingen är baserad på de förutsättningar som Kommunen givit värderingsmannen; dvs. förutsatt att det föreligger en detaljplan som tillåter kontorsverksamhet och förutsatt att det föreligger en detaljplan som tillåter kontor och handel. En värdering som också inkluderat bostadsändamål har inte beställts av Kommunen, trots att det enligt uppgift från Mikael Solberg varit känt för Kommunen att Fastighetsbolaget planerat att använda fastigheten för även sådant ändamål.

Syftet med tilläggsköpeskillingen uppgavs vara att det fanns ett värde för nuläget och ett eventuellt framtida värde avseende handel, vilket skapade en osäkerhet om vad som var korrekt köpeskillning. För att Kommunen vid en försäljning inte skulle gå miste om den värdeökning som en förändring av detaljplanen skulle kunna medföra angav teknik- och fastighetsförvaltningen att detta behövde regleras i köpeavtalet. I tjänsteyttrandet den 7 december 2015 anger Kommunen att det är viktigt att tilläggsköpeskillingen motsvarar värderingarna eller bestämmas till ett högre värde eftersom Kommunen inte får gynna en enskild enligt KL. Med anledning härav tillades tilläggsköpeskillingen till kontraktet. Tilläggsköpeskillingen per kvadratmeter för handelsändamål motsvarade enligt uppgift den värdering som utförts av värderingsmannen. Tilläggsköpeskillingen för tillkommande byggrätter för bostäder har däremot bestämts till 2 000 kr per kvm BTA, vilket enligt uppgift baserats på den vid tiden för förvärvet gällande markprislisan, dvs. inte baserat på en oberoende värdering eftersom någon sådan aldrig utförts. Dessutom utgår ingen tilläggsköpeskillning om detaljplanen ändras till att tillåta bostäder i den befintliga byggnaden. Det går därmed inte att utesluta att marknadsvärdet, trots att man inkluderat tilläggsköpeskillingen i avtalet, är högre än den köpeskillning som Fastighetsbolaget erlagt – baserat på en värdering under förutsättning att Fastigheten skulle användas för kontorsverksamhet. Denna eventuella skillnad i egentligt marknadsvärde (oklart vilken storlek) skulle kunna utgöra statsstöd. Fastighetsbolaget har i dagsläget betalat en köpeskillning om 51 miljoner kronor samt ska betala en tilläggsköpeskillning om ca 6,2 miljoner (avhängigt storleken på byggrätten). Av köpeavtalet framgår att tilläggsköpeskillingen ska utgå då Fastighetsbolaget utnyttjar en eventuell byggrätt på fastigheten. Enligt uppgift har dock Fastighetsbolaget och Kommunen överenskommit om att tilläggsköpeskillingen ska betalas då bygglovets laga kraft, vilket i dagsläget ännu inte har skett.

Kommunen har under hösten 2015 fått in ett antal förfrågningar från företag som visat intresse för försäljningen av Fastigheten samt ett konkret bud från bolaget PIAB genom Gert Carlsson den 17 november 2015. Av budet framgår att bolaget var villigt att förvärva fastigheten för 100-105 miljoner kronor, med förbehållet att sedvanlig besiktning kunde genomföras. Gert Carlsson har uppgivit att avsikten med förvärvet var att använda fastigheten för kontorsändamål, vilket han även uppger att han meddelat Kommunen genom Peter Kullgren.

Kommissionen har uttalat att så snart det läggs fram ett trovärdigt och bindande bud som är direkt jämförbart med och högre än värdet enligt en expertvärdering, bör budet ges företräde (2008/366/EG: Kommissionens beslut av den 30 januari 2008 om det statliga stöd C 35/06 som Sverige har genomfört till förmån för Konsum Jämtland ekonomisk förening, p 59, också benämnt "Årefallet" nedan.). Detta förutsätter således att buden är direkt jämförbara, vilket buden i Årefallet inte ansågs vara.

I detta fall är det svårt att göra en bedömning av huruvida buden från MLD via Fastighetsbolaget respektive PIAB är direkt jämförbara, särskilt mot bakgrund att Kommunen tycks ha bortsett från budet från PIAB utan utreda dess seriositet. Visserligen har frånsaget från Markpolitik motiverats av att Kommunen velat främja etableringen av MLD i Karlstad eftersom sådan etablering "skapar en miljö i centrala Karlstad som överensstämmer med att ha ett utbud av attraktiva arbetsplatser i bra lägen utifrån exempelvis kollektivtrafiksynpunkt". Av tjänsteyttrandet från dåvarande näringslivsdirektören Ulf Johansson vid kommunledningskontoret daterat 12 november 2015 framgår också att kommunledningskontoret bedömt det som sannolikt att det fanns en stor potential i de tjänster som företaget MLD skulle producera. Dessa avvåganden har dock ingen betydelse vid bedömningen av huruvida det föreligger ett statsstöd eftersom då enbart principen om en privat investerare i en marknadsekonomi ska beaktas, vilket innebär att denna typ av sociala eller regionalpolitiska effekter som gjorts i tjänsteyttrandet inte ska beaktas.

Beträffande budet från PIAB kan det konstateras att bolaget är verksamt i fastighetsbranschen och vid tidpunkten ägde 31 fastigheter i Karlstad och Kil. Vid en översiktlig genomgång av PIAB vid tiden för försäljningen av Fastigheten av auktoriserade revisor Daniel Holmberg vid Tre Revisorer i Helsingborg AB har det kunnat konstateras att det troligtvis hade krävts betydande finansiella resurser i övriga koncernbolag eller externt för att PIAB skulle kunna möjliggöra affären. Någon komplett genomlysning av koncernbolagen, där flera bolag dessutom är kommanditbolag vars årsredovisningar inte finns publicerade, har dock inte utförts och PIAB:s ekonomiska resurser har därmed inte kunnat utredas. Bud är i fastighetsaffärer är inte heller bindande enligt svensk rätt. Budet måste därmed beaktas med viss försiktighet och kan inte utan vidare utredning läggas till grund för bestämmandet av marknadsvärdet. Å andra sidan har vi kunnat konstateras att Kommunen inte gjorde någon utred-

ning eller kontroll avseende Fastighetsbolagets ekonomiska möjligheter att genomföra transaktionen. Vi kan också konstatera att budet från PIAB till synes avsett Fastigheten för ändamålet kontorsverksamhet, d.v.s. enligt den värdering och ändamål som Fastighetsbolaget förvärvade Fastigheten. Buden är därför enligt vår bedömning relativt jämförbara. Det kan därför inte uteslutas att skillnaden i den faktiska köpeskillingen och budet från PIAB, d.v.s. någonstans mellan 51 miljoner kronor upp till 100 miljoner kronor skulle kunna påstås utgöra ett otillåtet statsstöd, såtillvida att stödet snedvrider eller hotar att snedvrیدا konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion.

I detta fall är det svårt att säga på vilket sätt det eventuella statsstödet skulle anses hota att snedvrیدا konkurrensen samt även påverkar handeln mellan medlemsstaterna. Noterbart att i Årefallet konstaterades att stödåtgärden inverkade på en utländsk konkurrents strategi för att komma in på marknaden och hade på så sätt potential att påverka handeln mellan medlemsstaterna. Dessutom konstaterades att den finansiella ställningen för ett företag med internationell verksamhet förstärktes genom stödet. I det förevarande ärendet har vi inte kunnat se någon direkt "internationalisering", d.v.s. att handeln mellan medlemsstaterna på något sätt skulle påverkas av fastighetsförsäljningen och vår initiala bedömning är att någon sådan troligtvis inte finns. Eftersom det inte finns något mer omfattande material om MLD/Fastighetsbolaget som vi kunnat ta del av har vi därför inte kunnat utreda denna del närmare.

3. SAMMANFATTANDE SLUTSATS

Kommunfullmäktige får enligt 5 kap. 1 § KL inte delegera rätten att fatta beslut i ärenden som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt för kommunen. I praxis har det klargjorts att en fastighetsförsäljning kan vara ett ärende av principiell beskaffenhet eller annars av stor vikt för kommunen. Vid bedömningen av om en fastighetsförsäljning är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt för kommunen har domstolarna tagit utgångspunkt i fastighetsaffärens ekonomiska omfång i proportion till kommunens storlek. Ett fastighetsköp uppgående till ca 214 kr per kommuninvånare har ansetts vara principiell beskaffenhet för kommunen. Kommunens försäljning av Fastigheten till MLD genom Fastighetsbolaget uppgick – som lägst – till ett belopp om femtioen miljoner (51 000 000) kr, vilket kan sättas i proportion till Karlstad kommuns invånarantal om ca 95 000. Detta medför ett belopp om ca 537 kr per kommuninvånare. Vidare har det i praxis bedömts att ärenden där det politiska och för kommunen principiella momentet är stort ansetts utgöra ärenden av principiell beskaffenhet. Det går härvid på goda grunder att anse att beslutet om att sälja Stadshuset till MLD genom Fastighetsbolaget varit av sådan politisk dignitet att det borde ha fattats av kommunfullmäktige; inte minst visade sig detta under processen genom de reservationer som gjordes i både TFN och kommunstyrelsen. Visserligen ska inte medial uppmärksamhet eller

engagemang från kommunmedlemmar inverka på bedömningen, dock gäller härvid att ärendet rörde försäljning av Fastigheten och etablering av en ny verksamhet i lokaler av mycket stor betydelse för Kommunen.

Sammantaget är vår bedömning i denna del att beslutet om att genomföra försäljningen som fattades av TFN den 16 december 2015, utgjorde ett beslut av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt för Kommunen, och att det därmed borde ha fattats av kommunfullmäktige. Såväl detta beslut som kommunfullmäktiges beslut sommaren 2015 om att bemyndiga TFN i detta hänseende står i strid med dåvarande 3 kap 9 och 10 §§ kommunallagen.

Vad gäller Kommunens beslut att i och med försäljningen göra frånsteg från den vid tidpunkten för försäljningen gällande Markpolicyn, är vår bedömning att Kommunen inte har presenterat sådana utredningar av vare sig Fastighetsbolaget eller MLD som utgör ett tillfredsställande underlag för att kunna fastställa att etableringen av MLD skulle anses utgöra sådana särskilda skäl av allmänt intresse vilka är relevanta för kommunens tillväxt och utveckling. Vi har svårt att se att tillräcklig utredning föreligger för ett undantag från huvudregeln om att upplåta mark för tomträtt. Vad gäller eventuella rättsliga följder av detsamma är det docksvårt att via laglighetsprövningsinstitutet komma till rätta med beredningar som påstås vara undermåliga i olika former (jfr 5 kap. 26 § KL).

Däremot skulle *lämpligheten* av otillräckliga beredningar i sig kunna diskuteras rent allmänt, särskilt om det rör frågor av väsentlig betydelse. Även om det inte föreligger ett utrednings- och beredningskrav enligt lag för nämnderna direkt i lag, gäller därmed att beslut som fattas nämnderna bör vara grundade på relevant och tillräcklig information samt vara tillräckligt analyserat och konsekvensbedömt. Att även beslut som fattas i nämnderna bör beredas och utredas i tillräcklig omfattning är viktigt, inte minst ur ett demokratiskt perspektiv, då kommuninvånarna bör ha möjlighet att granska vilket underlag politiken har för de beslut de fattar, och på så vis få möjlighet att avgöra om beslutet är riktigt eller inte. Det faktum att frågan om försäljning av Stadshuset och Fastigheten varit av stor betydelse ur olika aspekter och att det var fråga om tillämpning av ett undantag från en av kommunfullmäktige stadgad huvudregel medför att frågan får ytterligare vikt.

Det föreligger vissa oklarheter kring själva beslutet att sälja Fastigheten till MLD genom Fastighetsbolaget. Av underlaget framgår att det uppenbarligen, i vart fall informellt, stod klart redan i oktober 2015 att försäljning avsågs att ske till MLD/Fastighetsbolaget. Trots det har inga formella beslut fattats om att överlåta Fastigheten till MLD/Fastighetsbolaget förrän det slutliga försäljningsbeslutet fattades i TFN den 16 december 2015. Eftersom det före den 16 december 2015 inte fattats några formella beslut om att sälja Fastigheten till MLD genom Fastighetsbolaget har det fram till dess att beslut fattades den 16 december 2015 stått TFN fritt att avbryta

försäljningsprocessen, genomföra den genom annat förfarande eller att påtala för kommunfullmäktige att det förmodligen rörde sig om ett kommande beslut av stor betydelse för kommunen. Detta har dock inte skett.

I 8 kap. 1 § i dåvarande kommunallagen (motsvarande 11 kap 1 § i KL) anges ett krav på kommuner att ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet och att fullmäktige ska besluta om riktlinjer för god ekonomisk hushållning för kommunen eller regionen. Även om regleringen utgör en ändamålsregel och vilken enligt förarbetena inte bedöms kunna prövas i domstol har detta tolkats på annorlunda sätt i praxis och en kommuns ekonomisk hushållning enligt denna bestämmelse har bedömts kunna prövas av domstolen. Mot bakgrund av att Kommunen både underlåtit att utforska övriga intressenter eller det skarpa bud som inkommit kan det ifrågasättas om Kommunen agerat i enlighet med ifrågavarande krav.

Enligt föreliggande praxis kan myndigheters försäljning av mark och byggnader till företag eller enskilda näringsidkare utgöra såväl förbjudet enskilt stöd enligt 2 kap. 8 § KL och otillåtet statligt stöd, t.ex. när försäljningen inte har skett till marknadsvärdet. I det aktuella fallet finns det omständigheter som åtminstone indikerar att försäljningen kan ha gjorts till ett lägre pris än marknadsvärdet och vilket betyder att såväl förbudet i KL som EU:s statsstödsregler triggas.

För att säkra upp att försäljningen skulle ske till marknadsvärdet har man i Kommunens fall valt att göra en oberoende värdering samt avtala om en tilläggsköpeskillning vid förändrat användningsområde. Vid utformningen av tilläggsköpeskillningen om byggrätt för bostäder skulle tillåtas har man dock inte gjort en oberoende värdering utan TFN har i stället följt den tiden gällande markprislistan. Hur värderingen skulle sett ut om ändamålet bostäder hade inkluderats i värderingen är oklart. Det går i vart fall inte utesluta att försäljningen skett till underpris.

Vidare har det inkommit åtminstone ett konkret högre bud till Kommunen, enligt uppgift för kontorsverksamhet, d.v.s. för samma ändamål som omfattades av överlåtelsen. Kommissionen har uttalat att så snart det läggs fram ett trovärdigt och bindande bud som är direkt jämförbart med och högre än värdet enligt en expertvärdering, bör budet ges företräde. I detta fall föreligger skäl att anse att buden är jämförbara. Däremot är det svårt att i efterhand bedöma seriositeten i budet, särskilt med tanke på att bud i fastighetsaffärer inte är bindande enligt svensk rätt. Det finns å andra sidan inget som indikerar att budet inte skulle anses vara seriöst menat eller att budgivaren i fråga inte haft möjlighet att förvärva Fastigheten. Det är därför enligt vår bedömning inte uteslutet att marknadsvärdet, enligt Kommissionens förmenande, skulle kunna anses vara budets värde och att därför försäljningen kan ha skett till underpris. I sådant fall föreligger i vart fall en risk att underprisöverlåtelse skulle kunna utgöra ett enskilt stöd enligt KL och ett otillåtet statligt stöd enligt EU:s statsstödsregler; det senare såtillvida att handeln mellan medlemsstaterna påverkas.

Vad beträffar undantaget i KL för enskilt stöd, d.v.s. att det är tillåtet såtillvida att det föreligger synnerliga skäl är det underlag som indikerar ökad tillväxt och arbetstillfällen inom Kommunen alltför tunt för att med tillräcklig styrka kunna påvisa att de positiva effekterna är större än det enskilda stödet i sig. Vi bedömer således inte att det föreligger en undantagssituation enligt KL 2 kap § 8 såtillvida att det befinns ha utgetts ett enskilt stöd.

Sammanfattningsvis kan konstateras att såtillvida att en prövning hade gjorts hos förvaltningsrätten av TFN:s beslut kan det inte uteslutas att det hade upphävts för att fel organ fattat beslut. Såtillvida att förvaltningsrätten och/eller Kommissionen hade prövat frågan om enskilt stöd respektive otillåtet statsstöd är det inte heller uteslutet att beslutet hade upphävts även på dessa grunder samt i fråga om statsstöd, krav på återbetalning hade gjorts gällande.

Det är under alla omständigheter anmärkningsvärt att Kommunen underlät att undersöka seriositeten av det bud som inkom från PIAB samt de eventuella tillväxtmöjligheter som en försäljning till PIAB hade kunnat medföra – särskilt mot bakgrund av att det budet var högre än det man erhållit från Fastighetsbolaget.

Slutligen kan vi konstatera att vi inte funnit något i utredningen som pekar i riktning mot att det skulle ha funnits särskilda vänskapsförhållanden eller någon jävssituation inför eller under försäljningsprocessen av Stadshuset.
