



Kommunstyrelsens kontor

Datum 2015-08-19

Dnr KS 2015/0253

Til

Yttrande till Förvaltningsrätten i Stockholm, i mål nr 13833-15, angående laglighetsprövning enligt kommunallagen

Sammanfattning

Österåkers kommunfullmäktige fattade 2015-06-15 beslut om kommunal borgen för Armada Bostäder AB, Dnr KS 2015/0147 (ärende 10) och Armada Kanalfastigheter AB, Dnr KS 2015/0146 (ärende 11). För åtagandena fastställdes en borgensavgift om 0,35% av kapitalbeloppet för respektive åtagande.

Kommunfullmäktiges beslut i nämnda ärenden har därefter överklagats till Förvaltningsrätten i Stockholm, som förelagt Kommunen att inkomma med yttrande, senast 2015-08-25.

Beslutsförslag

Kommunstyrelsen beslutar

1. Till Förvaltningsdomstolen i Stockholm, i mål nr 13833-15 överlämna yttrande i enlighet med förvaltningens tjänsteutlåtande inklusive bilaga, daterat 2015-08-19, innebärande att Österåkers kommun bestrider överklagandet och hemställer att detta lämnas utan bifall,
2. Omedelbart justera protokollet avseende beslut om yttrande till Förvaltningsdomstolen i Stockholm, i mål nr 13833-15 angående laglighetsprövning enligt kommunallagen.

Bakgrund

Österåkers kommunfullmäktige fattade 2015-06-15 beslut om kommunal borgen för Armada Bostäder AB, Dnr KS 2015/0147 (ärende 10) och Armada Kanalfastigheter AB, Dnr KS 2015/0146 (ärende 11). För åtagandena fastställdes en borgensavgift om 0,35% av kapitalbeloppet för respektive åtagande.

Kommunfullmäktiges beslut i nämnda ärenden har därefter överklagats till Förvaltningsrätten i Stockholm, som förelagt Kommunen att inkomma med yttrande, senast 2015-08-25.

Klaganden har anfört att de överklagade besluten strider mot lag på, sammanfattningsvis följande grunder:

- besluten strider mot lag eftersom avgiften inte beräknats särskilt,
- besluten innebär en otillåten värdeöverföring enligt lagen om allmännyttiga bostadsaktiebolag,
- kommunens ägardirektiv, som innefattar ett pantsättningsförbud för berörda bolag gäller inte kommunala bolag och strider därför mot lag,
- bolagens kostnadsökning ses som en extra beskattning och strider mot likabehandlingsprincipen.

Tjänsteutlåtande

Förvaltningens slutsatser

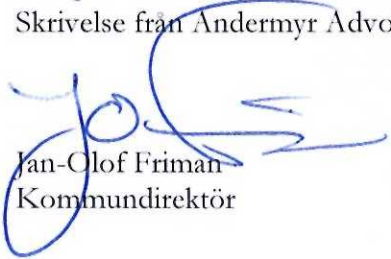
Förvaltningen anför i huvudsak följande som grund för bemötande av klagandens grunder och hänvisar i övrigt till bifogade skrivelse från Andermyr Advokat AB:

- inför beslut om de nu överklagade besluten om borgensåtaganden har Österåkers Kommunfullmäktige bedömt den generellt beslutade avgiftsnivån om 0,35% vara marknadsmässig i de enskilda fallen,
- en borgensavgift om 0,35%, som är det ett genomsnitt av vad närliggande kommuner tar ut, får anses vara en marknadsmässig avgift i aktuella fall och att den därför inte står i strid med vare sig EU:s statstödsregler eller lagen om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag,
- kommuner är fria att uppställa policys och andra direktiv för finansverksamheten i kommunkoncernen och det ankommer inte på förvaltningsrätten att pröva kommunens allmänna ekonomiska hantering enligt kommunallagens 8:e kapitel, vidare har Österåkers kommunfullmäktiges beslut om ägardirektiv, som uppställer det aktuella pantsättningsförbudet, sedan länge vunnit laga kraft,
- det är bostadens bruksvärde som är utgångspunkt för hyressättning och inte bostadsföretagens kostnader. Bruksvärdet bestäms efter en jämförelse av kollektivt förhandlade hyror på orten, både hos allmännyttiga bostadsföretag och hos privata hyresvärdar. Allmännyttans hyresnormerande roll avskaffades 2011-01-01, vilket betyder att en ökad kostnad hos ett bostadsföretag inte med automatik höjer hyresnivån, vidare behandlas bostadshyresgäster lika genom tillämpning av hyresförhandlingslagen och hyreslagens bruksvärdesprincip, medan kommunallagens principer (likabehandlingsprincipen och självkostnadsprincipen) inte alls är tillämpliga.

Det är förvaltningens uppfattning att Österåkers Kommunstyrelse fattar beslut om att bestrida överklagandet hos Förvaltningsrätten i Stockholm samt hemställa att detta lämnas utan bifall. Förvaltningen menar att de överklagade besluten om borgen och borgensavgift inte strider mot lag och hänvisar till bilagda skrivelse från Andermyr Advokat AB.

Bilaga

Skrivelse från Andermyr Advokat AB, daterat 2015-08-18.



Jan-Olof Friman
Kommundirektör



Peter Breme
Kanslichef

Expedieras

Förvaltningsrätten i Stockholm
Kommunfullmäktige
Ekonomienheten
Kansliet

Förvaltningsrätten i Stockholm
115 76 Stockholm

Stockholm 2015-08-18

Yttrande i mål 13833-15, avdelning 33
Ann-Christine Furustrand m.fl ./ Österåker kommun, kommunstyrelsen
angående laglighetsprövning enligt kommunallagen

Som ombud för Österåkers kommun (Kommunen), enligt bifogade fullmakt, får jag härmed inge yttrande över aktbilaga 1 med bilagor enligt följande.

1. Inställning till överklagandet

Kommunen bestrider överklagandet och hemställer att detta lämnas utan bifall.

2. Utveckling av talan

2.1 Rättsliga utgångspunkter

Vid laglighetsprövning enligt kommunallagen (nedan "KL") skall domstolen endast bedöma det överklagade beslutets laglighet och inte dess sakliga innehåll eller lämplighet. Enligt 10 kap. 8 § KL skall följaktligen ett kommunalt beslut upphävas endast om:

1. det inte har tillkommit i laga ordning;
2. beslutet hänför sig till något som inte är en angelägenhet för kommunen;
3. det organ som har fattat beslutet har överskridit sina befogenheter; eller
4. beslutet strider mot lag eller annan författning.

Av 10 kap. 4 § 2 st KI. följer att klaganden skall ange vilket beslut som överklagas och de omständigheter som han stöder sitt överklagande på. Vidare följer av 10 kap. 10 § KI. att domstolen vid sin prövning inte får beakta andra omständigheter än sådana som klaganden har hänvisat till före klagotidens utgång. För det fall att särskilda föreskrifter om överklagande har meddelats i lag eller annan författning, är emellertid inte 10 kap. KI. tillämplig (se 10 kap. 3 § KI.).

2.2 *De överklagade besluten*

Den 15 juni 2015, fattade kommunfullmäktige i Österåkers kommun beslut om kommunal borgen för Armada Bostäder AB, Dnr KS 2015/0147 (ärende 10) och Armada Kanalfastigheter AB, Dnr KS 2015/0146 (ärende 11). För åtagandena fastställdes en borgensavgift om 0.35 % av kapitalbeloppet för respektive åtagande.

2.3 *Grunder för överklagandet*

Det är klagandenas uppfattning att de överklagade besluten strider mot lag på följande grunder:

- I syfte att säkerställa att kommunen inte subventionerar de egna bolagen, kräver EUs statsstödsregler att en borgensavgift beräknas och fastställs vid varje enskilt borgensåtagande. Österåkers kommun fastställer årligen en generell avgift utan jämförelse med marknadsräntor. Besluten strider mot lag eftersom avgiften inte beräknats särskilt.
- Armada Bostäder AB och Armada Kanalbolag AB har kunnat låna pengar på marknaden mot inteckningssäkerhet till en lägre ränta än den ränta de får med kommunal borgen och borgensavgift. Borgensavgiften ska motsvara den risk som kommunen tar men får inte överstiga den ränta som kommunalt bolag kan erbjudas på marknaden. Besluten strider mot lag eftersom borgensavgiften innebär en otillåten värdeöverföring enligt lagen om allmännyttiga bostadsaktiebolag.
- Kommunen har i ägardirektiv till bolagen uppställt ett förbud mot belåning mot inteckningssäkerhet och hänvisar till 8 kap 13 § kommunallagen. Pantsättningsförbudet gäller inte kommunala bolag och ägardirektivet strider därför mot lag.

- De höga borgensavgifterna driver upp kostnaderna i de kommunala bolagen och därmed ökar avgifter och hyror. Kostnadsökningen kan ses som en extra beskattning och strider mot likabehandlingsprincipen i kommunallagen.

3. Bemötande av klagandenas angivna grunder

3.1 Förfarande vid fastställande av borgensavgifter

Kommunfullmäktige i Österåkers kommun beslutar varje år i samband med budgeten vilket avgift som ska gälla för borgensåtaganden till helägda kommunala bolag och denna avgift gäller som en utgångspunkt. Den generella avgiften fastställts efter en bedömning av räntenivån på marknaden och vid en jämförelse med de borgensavgifter som tas ut av närliggande kommuner i länet.

Inför varje enskilt beslut om borgensåtagande fattas dock ett nytt beslut i kommunfullmäktige och skäligheten av den generella borgensavgiften kan därvid omprövas och avgiftens storlek kan ändras om omständigheterna i det enskilda fallet påkallar det. Eftersom den generella avgiften emellertid fastställs årligen saknas som regel skäl till en omprövning av avgiftens storlek och om risken för åtagandet ökat väsentligt leder detta normalt till att begäran om kommunal borgen lämnas utan bifall.

Inför beslutet om de nu överklagade borgensåtagandena har kommunfullmäktige i Österåkers kommun bedömt den generellt beslutade avgiftsnivan om 0,35 % vara marknadsmässig i de enskilda fallen.

3.2 Borgensavgiften är för hög

Kommunen bestrider att borgensavgiften i de överklagade besluten är för hög. Klagandena har inte tillsammans med överklagandet åberopat något material som styrker att så är fallet. För övrigt bestrids att det ankommer på förvaltningsrätten att självständigt pröva avgiftens storlek i det enskilda fallet, vilket inte heller låter sig göra i brist på underlag. Kommunfullmäktiges beslut om den generella borgensavgiftens storlek har för övrigt fattats den 15 december 2014, § 9:31, och beslutet har vunnit laga kraft.

Kommunal borgen är den bästa säkerhet en kreditgivare kan få och räntenivån på erhållet lån bestäms bland annan med hänsyn till lämnad säkerhet. Räntenivån blir således lägre med kommunal borgen jämfört med om inteckningssäkerhet skulle lämnats. Härtill kommer den kostnad som bolaget

inbesparas genom att inte behöva ta ut inteckningar i fastigheten i fråga, vilket är en kostnad (stämpelskatt) om 2 % på kreditbeloppet. För att inte ge otillåtet stöd till näringsidkare som ska bedriva sin verksamhet efter affärsmässiga principer, och för att undvika att konkurrensen snedvrids, så måste kommuner ta ut en avgift för sitt borgensåtagande som bedöms vara marknadsmässig och som tillsammans med den erbjudna räntenivån sätter låntagaren i ungefär samma situation som om inteckningssäkerhet hade lämnats. Det är Österåkers kommuns uppfattning att dess borgensavgift om 0,35 %, som för övrigt är ett genomsnitt av vad närliggande kommuner tar ut, får anses vara en marknadsmässig avgift i aktuella fall och att den därför inte står i strid med vare sig EUs statsstödsregler eller lagen om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag.

3.3 *Pantsättningsförbud*

Kommuner är fria att uppställa policys och andra direktiv för finansverksamheten i kommunkoncernen och det ankommer inte på förvaltningsrätten att pröva kommunens allmänna ekonomiska hantering enligt kommunallagens 8 kapitel. Hur kommunen väljer att hantera koncernens ekonomi är för övrigt en fråga om lämplighet och inte om laglighet.

Kommunfullmäktiges beslut om ägardirektiv som uppställer det aktuella pantsättningsförbudet tillhör dessutom ett beslut som sedan länge vunnit laga kraft.

3.4 *Likabehandlingsprincipen*

Kommunala bostadsaktiebolag driver sin verksamhet enligt affärsmässiga principer och bostadshyrornas nivåer bestäms efter förhandlingar mellan parterna på hyresmarknaden (bostadsföretaget och hyresgästföreningen) och som utgångspunkt gäller därvid hyresförhandlingslagen och hyreslagens bruksvärdesprincip (12 kap 55 § jordabalken). Det är således bostadens bruksvärde som är utgångspunkt för hyressättningen och inte bostadsföretagets kostnader. Bruksvärdet bestäms efter en jämförelse av kollektivt förhandlade hyror på orten, både hos allmännyttiga bostadsföretag och hos privata hyresvärdar. Allmännyttans hyresnormerande roll avskaffades den 1 januari 2011. Detta betyder således att en ökad kostnad hos ett bostadsföretag inte med automatik höjer hyresnivån.

Vad gäller bostadsföretagets kostnader i övrigt så innebär även belaning mot inteckningssäkerhet en kostnad, se ovan punkt 3.2.

Bostadshyresgäster behandlas lika genom tillämpning av hyresförhandlingslagen och hyreslagens bruksvärdesprincip, medan kommunallagens principer (likabehandlingsprincipen och självkostnadsprincipen) inte alls är tillämpliga. Under alla förhållanden kan inte en ökad kostnad, som tillåts få genomslag på hyran, jämföras med beskattning och det gäller oberoende av om kostnaden härrör från ett kommunalt bostadsföretag eller en privat hyresvärd.

4 **Grunder för bestridande**

Kommunen bestrider överklagandet eftersom de överklagade besluten om borgen och borgensavgifter inte strider mot lag. Den borgensavgift som fastställts i de båda besluten är marknadsmässig och innebär inte otillåtet statsstöd eller otillåten värdeöverföring och brott har inte heller begåtts mot kommunallagen eller annan lagstiftning. Det finns inte någon reglering som uttalar hur en kommun ska bedöma marknadsmässighet, huvudsaken är att resultatet blir tillfredsställande. Klagandena har bevisbördan för att besluten i fråga strider mot lag men något underlag som påvisar olaglighet har inte åberopats i målet.

Klagandena angriper kommunens tillvägagångssätt inför besluten och åberopar en modell för hur kommuner och kommunala bostadsföretag kan beräkna och fastställa marknadsmässig borgensavgift. Modellen har tagits fram gemensamt av SABO, SKI och Kommuninvest år 2012. Modellen ger exempel på tillvägagångssätt som författarna menar uppfyller statsstödsreglernas syfte d v s att kommuner inte får gynna vissa företag på ett sätt som kan snedvrída konkurrensen. Under rubriken "Bakgrund" sid 3 sista stycket anges dock att det inte kan uteslutas att EU-kommissionen vid en prövning skulle göra en annan bedömning och kräva en annan beräkningsmodell än den författarna presenterar.

Sammanfattningsvis är det Kommunens uppfattning att besluten i fråga inte strider mot lag och att överklagandena därför ska lämnas utan bifall.

Dag som ovan

Siv Ann Andermyr