



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I KARLSTAD**

DOM

2021-04-08

Meddelad i Karlstad

Mål nr

207-20

254-20

KLAGANDE

1. Agne Sandberg,
2. Göran Svensson,

3. Peter Sörensen,

4. Maj Hellberg,

5. Kenneth Jansson,

6. Torsten Jarnstam,

7. Eva-Britta Johansson,

8. Göran Johansson,

Ombud för 4-8: Peter Sörensen

MOTPART

Karlstads kommun

ÖVERKLAGAT BESLUT

Kommunfullmäktige i Karlstads kommuns beslut den 19 december 2019,
§ 6, dnr KS-2019-463

SAKEN

Laglighetsprövning enligt kommunallagen

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten upphäver Kommunfullmäktige i Karlstads kommuns
beslut den 19 december 2019, § 6.

FÖRVALTNINGSRÄTTEN DOM 207-20 I KARLSTAD 254-20

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 568 651 12 Karlstad	Rådhuset, Stora torget	054-14 85 00 E-post: forvaltningsrattenikarlstad@dom.se www.forvaltningsrattenikarlstad.domstol.se	-	måndag–fredag 08:00–16:00

BAKGRUND

Kommunfullmäktige i Karlstads kommun (kommunen) beslutade vid sammanträde den 19 december 2019 att godkänna ett genomförandeavtal i form av ett upprättat *Markupplåtelseavtal angående byggnation av temapark på Skutberget* mellan kommunen och Muumimaaailma Oy (bolaget). Av beslutet framgår att avtalet är kopplat till den detaljplan för området som antogs vid samma sammanträde, och att syftet med avtalet är att säkerställa att detaljplanens intentioner följs. Det framgår av upplåtelseavtalet att dess giltighet är villkorad av att detaljplanen vinner laga kraft. Enligt avtalet ska en större del av Skutbergsområdet styckas av till två skilda fastigheter, vilka kommunen sedermera ska upplåta till bolaget genom tomträtt med syftet temapark/Muminvärld.

YRKANDEN M.M.

Agne Sandberg och **Göran Svensson** yrkar att beslutet ska upphävas, då de anser att det strider mot 2 kap. 8 § kommunallagen (2017:725), KL och även kan strida mot lagen (2013:388) om tillämpning av Europeiska unionens statsstödsregler, statsstödslagen.

Peter Sörensen, Maj Hellberg, Kenneth Jansson, Torsten Jarnstam, Eva-Britta Johansson och **Göran Johansson (Peter Sörensen m.fl.)** yrkar att beslutet ska upphävas, då de anser att det strider mot 2 kap. 1 § och 2 kap. 8 § KL, artikel 107.1 och 108.3 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, EUF-fördraget/ FEUF, och 12 § statsstödslagen.

Kommunen bestrider bifall till överklagandena.

PARTERNAS TALAN

Agne Sandberg och **Göran Svensson** anför i huvudsak följande.

Beslutet om markupplåtelseavtal är att betrakta som stöd till enskild näringsidkare. Kommunen har inte visat att det föreligger synnerliga skäl för sådant stöd, varför det strider mot kommunallagen. Kommunens beslut kan även strida mot den svenska statsstödslagen och EU:s fördrag om unionens funktionssätt. När kommunen i sin översiktsplan från 2012 öppnade för etablering av en temapark på Skutberget hade någon form av upphandling riktad till alla intresserade aktörer, för att få in idéer, varit lämplig. Detta skedde inte.

I ett mycket tidigt skede stod det klart att planeringen för en temapark på Skutberget var inriktad på att gå bolagets önskemål till mötes. Inga andra näringsidkare, entreprenörer eller aktörer har varit aktuella i processen. Kommunens arbete har konsekvent varit inriktat på en temapark i Muminföretagets regi, vilket framgår av kommunledningskontorets tjänsteyttrande *Begäran om planuppdrag Skutberget* till grund för fullmäktiges beslut den 19 juni 2017 att påbörja planarbetet. Även förstudien *Etablering av Muminparken i Karlstad*, som togs fram av konsulten Kaluna i februari 2017, på uppdrag av kommunen, bekräftar bilden av att en temapark på Skutberget i Muminföretagets regi ska förverkligas. I den lokaliseringsanalys som kommunen presenterade i maj 2017 upprepas okritiskt företagets krav för en etablering, som direktkontakt med Vänern, krav på inhägnad, naturskönhet, erforderlig infrastruktur och parkeringsytor. Frågor som rör det utökade strandskyddet och riksintressen berörs endast perifert.

Av planprogrammet framgår att temaparken inte ger några miljömässigt positiva konsekvenser. De sociala konsekvenserna bedöms vara negativa. Det beskrivs hur tillgängligheten för allmänheten begränsas, ojämlikheten ökar, nya fysiska barriärer skapas, ökad trafik och ljud kan bli störande, allmänhetens bild av och känsla för området kan påverkas negativt av Muminparken. Kommunen avser att skänka Muminföretagets temapark legitimitet genom att låta genomföra ett stort

FÖRVALTNINGSRÄTTEN DOM 2017-20 I KARLSTAD 254-20

antal så kallade kompensatoriska åtgärder på angränsande ytor på Skutbergsområdet.

De direkta kostnader som kommunen åtar sig i form av markberedning, VA och parkeringsplatser m.m. för bolaget avser man ska återbetalas över tid genom ännu ej träffade arrende/tomträttsavtal. Hur stora kostnader det rör sig om är osäkert. Enligt mediauppgift rör det sig om 50 miljoner kr, men även andra belopp om drygt 70 miljoner kr eller mer har nämnts. Enligt kommunen ska företaget återbetala detta genom anpassning av de årliga arrendebeloppen. Det torde vara fullt jämförbart med att kommunen lånar ut medel till bolaget, vilket borde omfattas av KL:s stadgande rörande gynnande av enskild näringsidkare.

Kommunen kommer helt att stå för kostnaderna för de kompensatoriska åtgärderna med anledning av de negativa konsekvenserna som förorsakas av temaparken. Enligt godkännandehandlingen för handlingsplan för planprogram Skutberget bedöms den sammanlagda kostnaden för ersättningsinvesteringar kopplade till genomförandet av detaljplanen för temaparken fördelat över perioden 2020 - 2023 uppgå till cirka 42 miljoner kr. Återigen ett tydligt gynnande av enskild näringsidkare, eftersom bolaget slipper ta ett ekonomiskt ansvar.

Kommunen påstår att det aktuella markupplåtelseavtalet ingåtts under marknadsmässiga förhållanden. Avtal om arrende/tomträtt hade vid tidpunkten då det överklagade beslutet fattades ännu inte träffats, vilket kommunen bekräftar i sitt yttrande. Kommunens påstående om ”marknadsmässighet” undergrävs således av kommunens egen beskrivning, eftersom varken kommunen eller någon annan vet vad som kommer att avtalas. Kommunen gör gällande att det framtida avtalet om tomträttsavgäld ska bygga på ett marknadsmässigt pris och att ”... en faktor som påverkar tomträttens värde är infrastrukturen på området”. Uppenbarligen syftar kommunen på de åtgärder som planeras för detaljplaneområdet. Kommunen vederlägger därmed inte påståendet om att kommunen ensam kommer att ta kostnaderna för de kompensatoriska åtgärderna på angränsande områden som bl.a. motiveras av Muminparkens negativa konsekvenser. Det blir ett tydligt

FÖRVALTNINGSRÄTTEN DOM 207-20 I KARLSTAD 254-20

gynnande av enskild, eftersom bolaget inte behöver ta något ansvar för dessa kompensatoriska åtgärder.

Vidare har Karlstads kommun anlitat den externa konsulten Kreab till en uppskattad kostnad av över 400 000 kr för att marknadsföra idén om en Muminpark på Skutberget. Det är gratisreklam för bolaget, vilket ytterligare stärker tesen att kommunens agerande är att betrakta som gynnande av enskild näringsidkare. Kommunen anför inte några särskilda skäl som skulle kunna medge undantag från kommunallagens förbud mot sådant gynnande.

Peter Sörensen m.fl. anför i huvudsak följande.

Kommunfullmäktiges beslut rör något som inte är en kommunal angelägenhet. Även om lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter, befogenhetslagen, medger kommunala åtgärder för uppförande och drift av turismanläggningar som behövs för att främja turistväsendet finns vissa begränsningar. Rent kommersiella anläggningar utan någon särskild lokal anknytning som har en stark reklamkaraktär och innefattar stöd har inte tillåtits i praxis (se RÅ 1970 ref. 13, *Dennisland*). Beslutet innefattar finansiering av åtgärder som saknar annat ändamål än att möjliggöra en etablering av en anläggning för reklam av de finska sagofigurerna Mumintrollen och är därmed inte kompetensenligt.

Det område som exklusivt erbjudits bolaget innehåller såväl vattenlinje som vattenområde, kommunalt anlagd strand, båtsättningsplats och en ö. Inget annat företag än bolaget har haft kännedom om att ett så unikt område hade kunnat vara aktuellt för anbudsgivning.

Vidare innefattar beslutet finansiering av bygg- och anläggningsarbeten och andra åtgärder med direkt anknytning till den planerade temaparken. Enligt vad kommunen själv redovisar på sin hemsida beräknas kommunens totala investeringskostnader till följd av avtalet uppgå till cirka 73,5 miljoner kr. Av dessa avser 42 miljoner kr kompensationsåtgärder för att flytta och iordningsställa ersättningsanläggningar på mark utanför det upplåtta området som motionsspår, badvik, grillplatser, båtramp m.m. Dessa

FÖRVALTNINGSRÄTTEN DOM 2017-20 I KARLSTAD 254-20

kostnader uppkommer som en direkt konsekvens av att allmänheten/kommunmedborgarna inte längre kommer att ha tillgång till det område som ska upplåtas till bolaget. Åtgärderna är därmed inte, som kommunen försöker göra gällande, i sig markvärdeshöjande. Därtill tillkommer kostnader för bl.a. komplettering av cykelväg om 1 miljon kr, anläggning av parkeringsplatser för 8 miljoner kr samt framdragande av vatten och avlopp för 8 miljoner kr. Totalbeloppet om 73,5 miljoner kr ska enligt kommunens beredningsunderlag återbetalas under en period av 30 år. Någon ränta eller motsvarande kompensation är inte medräknad. Enligt kommunen ska 57,5 miljoner kr finansieras och återbetalas av bolaget genom löpande tomträttsavgäld. Upplåtelsen och kommunens kostnader för att möjliggöra densamma är så pass förenade att de ska bedömas som en helhet, varför kommunens kommande intäkter i form av löpande tomträttsavgäld ska vägas mot dessa kostnader.

Enligt upplåtelseavtalet ska avgälden beräknas på marknadsvärdet av markområdet (landytan) som avskiljs för bolagets nyttjande. Om avgälden på detta sätt ska täcka återbetalning av kommunens investeringar, innebär det i så fall att själva markupplåtelsen blir vederlagsfri. Tomträttsavgälden kan nämligen inte utgöra både marknadsmässig markhyra och återbetalning av särskilt investerade medel. Ovanstående kostnader, tillsammans med den kommunala kredit och därmed sammanhängande risk som härigenom uppstår, utgör en subvention och ett ekonomiskt stöd av allmänna medel till bolaget. Då upplåtelsen är förenad med särskilda kostnader för kommunen, blir kommunens nettobehållning av upplåtelsen väsentligt lägre än själva marknadsvärdet (avkastningsvärdet) av markupplåtelsen. Sambandet kan närmare exemplifieras på följande sätt. En hypotetisk fastighet betingar ett objektivt upplåtelsevärde (marknadshyra) på 100. För att tillgodose de särskilda behov som är förenade med att fastigheten upplåts till en viss hyresgäst måste särskilda anpassningsåtgärder genomföras till en total kostnad av 90. Nettobehållningen av upplåtelsen blir i så fall endast 10, vilket ska jämföras med marknadshyran 100. Kostnaden på 90 som fordras för att särskilt anpassa förhållandena för den aktuella upplåtelsen ska därmed ses som ett stöd till hyresgästen. Extra tydligt visar sig detta samband om investeringskostnaderna i stället skulle uppgå till 110, och därmed överstiga

FÖRVALTNINGSRÄTTEN DOM 207-20 I KARLSTAD 254-20

inflytande avgälder. Oaktat vilket skulle varje rationell marknadsekonomisk aktör knappast inlåta sig i ett sådant avtal utan välja en annan upplåtelse med bättre nettoavkastning eller helt avstå från affären för att istället använda fastigheten för eget behov. Härvid uppkommer ett selektivt stöd till bolaget. Några synnerliga skäl för kommunen att lämna ett sådant stöd till bolaget föreligger inte.

Det finns direkta felaktigheter i kommunens faktaredovisning. Till stöd för sin argumentation kring den konkreta nytta som projektet ska bidra med hänvisar kommunen till en rapport från HUI Research, vilken ska ha haft i *“syfte att utreda hur många besökare som kan antas komma till kommunen för att besöka parken”*. Rapporten i fråga hade dock inte alls det angivna syftet. Syftet med rapporten var i stället att räkna på de turistekonomiska effekterna utifrån 200 000 respektive 300 000 besökare. Någon utredning av hur många besökare parken skulle kunna locka har inte gjorts.

Senare beslut av teknik- och fastighetsnämnden om fastställande av tomträttsavgälden, torde ses som rent verkställande beslut som inte kan överklagas i särskild ordning. Prövning i aktuellt avseende ska därför ske inom ramen för kommunfullmäktiges nu överklagade beslut.

Kommunen anför i huvudsak följande.

Agne Sandberg och Göran Svensson framför att någon form av upphandling hade varit lämplig i processen för etablering av en temapark. I anslutning till synpunkten beskriver de vad de betecknar som kommunens särbehandling av bolaget. Som rättslig utgångspunkt står det emellertid kommunen fritt att överlåta eller upplåta fastighet till den som kommunen finner lämpligast. Det handlar inte om att kommunen köper en vara eller tjänst som är upphandlingspliktig. Oaktat detta kan en upphandlingsrättslig invändning inte prövas i ett mål om laglighetsprövning. Domstolen ska därför bortse från vad de anfört i denna del. Att det skulle innebära ett otillåtet stöd att inte vända sig till flera aktörer förefaller snarast utgöra en upphandlingsrättslig invändning som inte kan vara föremål för laglighetsprövning.

FÖRVALTNINGSRÄTTEN DOM 207-20 I KARLSTAD 254-20

Agne Sandberg och Göran Svensson har kompletterat sin talan med en ny omständighet, nämligen att kommunen anlitat en extern konsult för kommunikation i sitt arbete för utvecklingen av Skutbergsområdet. Av 13 kap. 7 § KL framgår att domstolen inte får beakta andra omständigheter än sådana som klaganden hänvisat till före klagotidens utgång. Kommunen ser därför ingen anledning att kommentera denna del i sak.

Agne Sandberg och Göran Svensson har i överklagandet berört frågor om strandskydd och områdets betydelse som riksintresse. Dessa frågor ska inte behandlas inom ramen för en laglighetsprövning utan prövas i särskilt stadgad ordning.

Beslutets förenlighet med 2 kap 1 § kommunallagen

Beslutet är en angelägenhet av allmänt intresse som har anknytning till kommunens område och dess medlemmar. Det är inte fråga om stöd till en anläggning som huvudsakligen syftar till att göra reklam för sagofigurer. Det av Peter Sörensen m.fl. åberopade rättsfallet RÅ 1970 ref. 13 är inte heller tillämpligt i målet, då förutsättningarna väsentligt skiljer sig åt. I förhållande till bolaget uppträder kommunen endast som fastighetsägare och avser inte att uppföra, driva eller på annat sätt ha del i temaparken. Kommunen upplåter endast ett markområde till en exploatör på marknadsmässiga villkor och agerar inom ramen för sina befogenheter, och i enlighet med den praxis kommunen har för genomförandeavtal i samband med exploatering i allmänhet. Att tillhandahålla mark och teknisk service till företag är åtgärder som i förarbetena till KL explicit utpekats som tillåtliga åtgärder. De åtgärder som kommunen enligt upplåtelseavtalet åtagit sig att utföra är att anlägga gata, busshållplats, entréområde till Skutberget (märk väl, ej entréområde till temaparken), gång- och cykelvägar, vatten-, spillvatten- och dagvattenledningar samt dagvattenanordningar. Sådan infrastruktur är kommunen huvudman för, varför det allmänt sett får anses ingå i den kommunala kompetensen att svara för dylika investeringar (se Kammarrätten i Göteborgs dom den 24 april 2015 i mål nr 1137-14). I praxis har det fastslagits att exploatering av fastighet och upplåtelse med tomträtt omfattas

FÖRVALTNINGSRÄTTEN DOM 207-20 I KARLSTAD 254-20

av den kommunala kompetensen så länge den medför en konkret nytta för kommunen och att de nedlagda kostnaderna för exploateringen står i rimlig proportion till den nyttan (se Kammarrätten i Stockholms dom den 27 juni 2017 i mål nr 8276-16). Kommunens investeringskostnader kompenseras bl.a. genom ersättning i form av tomträtsavgäld för den tomträtt som markupplåtelseavtalet anger att kommunen ska upplåta till bolaget för temaparken. Det innebär att de nedlagda kostnaderna kan anses stå i rimlig proportion till nyttan.

FÖRVALTNINGSRÄTTEN DOM 2017-20 I KARLSTAD 254-20

Vidare kommer antalet besökare till området Skutberget att öka kraftigt med anledning av markupplåtelseavtalet, vilket innebär en konkret nytta för kommunen. Inför etableringen har kommunen beställt en oberoende rapport från Handels utredningsinstitut (HUI) *Turistekonomisk analys, Etablering av muminvärlden i Karlstad, maj 2018*, i syfte att utreda hur många besökare som kan antas komma till kommunen för att besöka parken. HUI-rapporten uppskattar att 200 000 - 300 000 personer kommer att besöka temaparken på en årlig basis. Turismomsättningen beräknas öka med 100 - 158 miljoner kr per år, exklusive biljettintäkter. Etableringen kan på goda grunder antas öka antalet hotellnätter, restaurang- och cafébesök samt bidra till en ökad handel i kommunen. Vidare innebär den även en teoretisk sysselsättningseffekt om 68 - 107 välbehövliga årsarbetstillfällen till kommunen, särskilt sådana utan större krav på utbildning och/eller erfarenhet. Genom utredningen måste det anses visat att exploateringen är proportionerlig och till ekonomisk nytta för kommunen.

Beslutets förenlighet med 2 kap 8 § kommunallagen

Agne Sandberg och Göran Svensson har anfört att fullmäktiges beslut utgör ett stöd till enskild genom att kommunen åtar sig kostnader i form av markberedning, VA och parkeringsplatser m.m. och genom att kommunen helt kommer att stå för kostnaderna för de kompensatoriska åtgärderna. Kommunen tillbakavisar att de investeringar som kommunen gör är att anse som stöd till enskild. De kompensatoriska åtgärder som beskrivs är åtgärder som ingår i en nysatsning på Skutbergsområdet. Åtgärderna är en kompensation för ytor och funktioner för friluftsliv som för närvarande finns inom området som detaljplaneras för temaparken och gäller t.ex. badvik och grillplatser. Att dessa åtgärder bekostas av kommunen är naturligt, eftersom de kommer att vidtas på kommunens mark utanför temaparksområdet. Med dessa förutsättningar har kommunen svårt att se hur

FÖRVALTNINGSRÄTTEN DOM 2017-20 I KARLSTAD 254-20

det skulle kunna innebära ett otillåtet gynnande av bolaget att bolaget inte behöver ”ta något ekonomiskt ansvar” för de kompensatoriska åtgärderna. Kommunens investeringskostnader för Skutbergsområdet, där kostnaderna för kompensatoriska åtgärder ingår, kommer att kompenseras genom intäkter i form av bl.a. tomträttsavgäld för temaparken. Kommunen har beräknat återbetalningstiden för samtliga investeringar på området till 30 år. Med detta betraktelsesätt är klagandenas beskrivning om bristande finansiering av de kompensatoriska åtgärderna inte korrekt.

Det aktuella markupplåtelseavtalet ger inte bolaget en ekonomisk fördel, utan har ingåtts under marknadsmässiga förhållanden i enlighet med punkt 3 i avtalet. I den aktuella punkten sägs att kommunen ska upplåta ett visst beskrivet markområde med tomträtt. Den definitiva upplåtelsen slutförs dock senare genom särskilda tomträttsavtal.

Som vid andra markupplåtelseavtal har kommunen i aktuellt fall åtagit sig att göra vissa investeringar i anslutning till exploateringsområdet samt i Skutbergsområdet som helhet. Av det uppskattade beloppet om 73 miljoner kr för de totala investeringarna i Skutbergsområdet avser ungefär 42 miljoner kr satsningar som inte alls avser temaparken, som anläggande av badvik, grillplatser och ridspår. Vissa kostnader för t.ex. detaljplanearbete, busshållplats och cykelvägar är kopplade till åtgärder som är förutsättningar även för temaparken. Det går dock inte att hänföra en viss del av kostnaderna till att endast vara till gagn för temaparken och definitivt inte, som Peter Sörensen

m.fl. förefaller göra, hänföra alla investeringar på området som om de vore avsedda för temaparken. Det är investeringar som gynnar kommunen och kommunmedlemmarna som helhet. Exploateringen av Skutberget skiljer sig inte nämnvärt från andra liknande exploateringsprojekt inom kommunen. En faktor som påverkar tomträttsvärdet är infrastrukturen på området. Sådana investeringar utförs oaktat om en etablering avser ett nytt handelsområde,

FÖRVALTNINGSRÄTTEN DOM 2017-20 I KARLSTAD 254-20

bostadsområde eller en temapark. Genom att se till att infrastrukturen är välfungerande, kan en högre avgäld tas ut vid en markupplåtelse, varför sådana investeringar är affärsmässigt motiverade. Det kan också poängteras att t.ex. anslutningsavgift för VA till temaparken kommer att utgå enligt gängse taxa.

Kommunen kommer inte att företa några bygg- eller anläggningsåtgärder på den mark som ska upplåtas till bolaget utan marken upplåts "som den står". De ifrågasatta åtgärderna kommer att utföras på angränsande mark, alltså på kommunal mark som inte upplåts till utomstående part. Åtgärderna kommer i huvudsak alla besökare till Skutbergsområdet till del samt är ett led i och en väsentlig förutsättning för kommunens planer för utveckling av övriga delar av Skutberget. Kommunens investeringskostnader sett till Skutbergsområdet som helhet, kompenseras genom bl.a. ersättning i form av tomträttsavgäld för markupplåtelsen. Tomträttsavgälden är ännu inte bestämd, men kommer att sättas till ett marknadsmässigt pris, vilket även framgår av markupplåtelseavtalet under punkt 3.1. Det kan därmed uteslutas att det skulle vara fråga om ett stöd. Tomträttsavgälden styrs av de riktlinjer som kommunfullmäktige fastställt, vari det framgår att prissättningen vid överlåtelse och upplåtelse av mark ska utgå från marknadsvärdet. Peter Sörensen m.fl. blandar ihop frågan om påstått stöd med frågan om hur kommunen finansierar de åtgärder som kommunen vill vidta för att utveckla Skutbergsområdet. På annat sätt kan man inte gärna förklara deras besynnerliga slutsats att markupplåtelsen skulle bli vederlagsfri för bolaget. Finansieringen av infrastruktur, och andra investeringar som inte påverkar nivån på avgälden, är dock en fråga för sig som angår kommunens ekonomi, inte bolagets. Omfattningen och finansieringen av sådana kommunala investeringar som direkt eller indirekt är förbundna med beslutet om att ingå avtalet är frågor som gäller beslutets lämplighet och inte dess laglighet. Nyupplåtelse av tomträtt fordrar därtill beslut om godkännande av teknik- och fastighetsnämnden, vilket får fattas av person på delegation. Det står

FÖRVALTNINGSRÄTTEN DOM 207-20 I KARLSTAD 254-20

klagandena fritt att överklaga ett sådant senare beslut. Det finns emellertid ingen omständighet som kan läggas till grund för ett påstående om att det nu överklagade beslutet skulle innefatta ett otillåtet stöd enligt 2 kap. 8 § KL eller en stödåtgärd enligt statsstödslagen.

Bevisbördans placering

Peter Sörensen m.fl. anför i huvudsak följande. Högsta förvaltningsdomstolen har i RÅ 2010 ref. 119 (I) tydligt uttalat att bevisbördan vid laglighetsprövning i vissa situationer kan övergå till kommunen. Kommunen får nämligen anses ha ett visst ansvar för utredningen i processen och måste, beroende på typen av beslut och mot detta framställda anmärkningar, därför kunna redovisa underlaget för beslutet.

Kommunen anför i huvudsak följande. I mål om laglighetsprövning gäller i princip att det är klaganden som har bevisbördan för att det föreligger omständigheter som innebär att ett kommunalt beslut ska upphävas på någon av de grunder som anges i KL. Högsta förvaltningsdomstolen har i RÅ 2010 ref. 119 bedömt att de bevisbörderegler som gäller vid laglighetsprövning uppfyller EU-rättens krav. Någon omkastad bevisbörda kan därför inte komma ifråga. Att kommunen planerar att investera de medel som inflyter via tomträttsavgälden, samt andra avgifter i sitt eget friluftsområde, är inte av sådan art att huvudregeln om bevisbördans placering ska frångås. Klagandena har inte lyckats göra troligt att de kommunala investeringarna i egen mark skulle kunna utgöra någon form av stöd till tomträttsinnehavaren.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Rättsliga utgångspunkter

Enligt 13 kap. 1 § KL har varje medlem av en kommun rätt att få lagligheten av kommunens beslut prövad genom att överklaga beslutet till förvaltningsrätten.

Enligt 13 kap. 8 § KL ska ett överklagat beslut upphävas om

1. det inte har kommit till på lagligt sätt,
2. beslutet rör något som inte är en angelägenhet för kommunen, 3. det organ som har fattat beslutet inte har haft rätt att göra det, eller
4. beslutet annars strider mot lag eller annan författning.

Enligt 13 kap. 7 § KL får förvaltningsrätten inte beakta några andra omständigheter än de som klaganden hänvisat till före överklagandetidens utgång.

Av 2 kap 1 § KL framgår att kommuner och regioner själva får ha hand om angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller regionens område eller deras medlemmar.

Kommuner och regioner får enligt 2 kap. 8 § KL genomföra åtgärder för att allmänt främja näringslivet i kommunen eller regionen. Individuellt inriktat stöd till enskilda näringsidkare får enligt paragrafens andra stycke lämnas endast om det finns synnerliga skäl för det.

Ramen för förvaltningsrättens prövning

Denna prövning är en laglighetsprövning, vilket innebär att förvaltningsrätten är begränsad till att göra en bedömning enbart av det

överklagade beslutets laglighet. Det saknas således möjlighet att pröva beslutets lämplighet.

Det ankommer i första hand på den eller de klagande att visa att kommunens beslut är olagligt. Bevisbördan kan dock i vissa situationer övergå till kommunen som alltså inte kan ställa sig helt passiv i processen utan bär en del av utredningsbördan, särskilt i fråga om underlag för kommunens beslut och handlingar som den enskilde inte rimligen kan förfoga över. Klagandens bevisbörda bör således mötas av en aktiv motbevisning från kommunens sida, för att kommunen inte ska riskera att beslutet i fråga blir upphävt. Det är m.a.o. ofta fråga om en delad bevisbörda även i mål om laglighetsprövning. Om beslutet anses vara olagligt, kan förvaltningsrätten endast upphäva beslutet. Något annat beslut kan inte sättas i dess ställe.

Processuella frågor

Förvaltningsrätten har i beslut den 16 januari 2020, i mål nr 224-20, avvisat Agne Sandberg och Göran Svenssons överklagande i den del det avsåg kommunfullmäktiges beslut att anta detaljplan för Skutbergets temapark, då sådana beslut överklagas till Mark- och miljödomstolen.

Agne Sandberg och Göran Svensson gör i sin redogörelse för kommunens särbehandling av bolaget gällande att frågor som rör det utökade strandskyddet och riksintressen endast berörs perifert i den lokaliseringsanalys som kommunen presenterat. Med anledning av detta vill förvaltningsrätten förtydliga att frågan om strandskydd enligt miljöbalken prövas i särskild ordning (se 19 kap. 1 § miljöbalken [1998:808]).

Agne Sandberg och Göran Svenssons invändning om att avtalet borde ha föregåtts av en offentlig upphandling är en fråga som inte kan prövas inom ramen för en laglighetsprövning. Eventuella överträdelser av lagen

FÖRVALTNINGSRÄTTEN DOM 2017-20 I KARLSTAD 254-20

(2016:1146) om offentlig upphandling, LOU, får påtalas endast av leverantörer och enligt 20 kap. 19 § LOU får beslut enligt lagen inte överklagas enligt reglerna om laglighetsprövning.

Processramen bestäms av de besvärshänsyns faktorer som de klagande har anfört före besvärstidens utgång. Detta innebär bl.a. att vad Agne Sandberg och Göran Svensson har anfört om att Karlstads kommun anlitat en extern konsult för att marknadsföra en Muminpark på Skutberget inte får beaktas vid domstolens prövning, eftersom omständigheten framförts efter klagotidens utgång.

Sakfrågor

Det förvaltningsrätten ska pröva i målet är om kommunens överklagade beslut rör en kommunal angelägenhet som är till nytta för medlemmarna eller innebär ett otillåtet stöd till enskild näringsidkare. Vidare har i målet aktualiserats frågan om beslutet inneburit ett otillåtet åsidosättande av anmälningsplikten enligt 12 § statsstödslagen.

FÖRVALTNINGSRÄTTENS BEDÖMNING**Rör beslutet en kommunal angelägenhet?**

Av 2 kap. 1 § KL framgår att kommuner och regioner själva får ha hand om angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller regionens område eller deras medlemmar.

Peter Sörensen m.fl. har anfört att vad beslutet rör, dvs. en temapark av karaktären Muminvärld, inte är en angelägenhet för kommunen, då det är en rent kommersiell anläggning utan särskild lokal anknytning och som har en stark reklamkaraktär.

Kommunen har hävdats att man inte har någon del eller något intresse i temaparken som sådan, utan endast agerar i egenskap av fastighetsägare i förhållande till bolaget. Den praxis som klagandena har hänvisat till - *Dennisland* (RÅ 1970 ref. 13) - ska, enligt kommunen, därför inte vara tillämplig i målet. Vidare har kommunen anfört att upplåtelsen är kompetensenlig, då tillhandahållande av mark och teknisk service till företag är åtgärder som i förarbetena till kommunallagen explicit utpekats som tillåtliga åtgärder.

Är temaparken av allmänintresse för kommunmedlemmarna?

Den allmänna kompetensen regleras i 2 kap. kommunallagen och huvudregeln för den allmänna kompetensen återfinns i 2 kap. 1 §, med det s.k. allmänintresset som utgångspunkt för den allmänna kommunala kompetensen. Av paragrafen framgår att kommunerna själva får ta hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens område eller deras medlemmar och som inte ska handhas enbart av staten, en annan kommun, en annan region eller någon annan. För att kommunerna ska kunna fatta beslut inom den allmänna kompetensen måste det vara knutet till det allmänna intresset. Den kommunala allmänna kompetensen ger kommuner och regioner ett utrymme att vara aktiva på kultur- och fritidsområdet. I rättspraxis har en kommun ansetts oförhindrad att uppföra en idrottshall, att teckna borgen för en förening avseende anläggande av en konstfrusen isbana och att själv uppföra en sådan.

I förarbetena till den nu gällande kommunallagen (prop. 2016/17:171 s. 299) uttalar bl.a. att det som avgör om en angelägenhet är av allmänt intresse är om det kan anses vara ett allmänt samhällligt, och ett till det egna området, knutet intresse att kommunen eller regionen vidtar en åtgärd.

FÖRVALTNINGSRÄTTEN DOM 207-20 I KARLSTAD 254-20

Att denna fråga får bedömas med utgångspunkt i om det är lämpligt, ändamålsenligt och skäligt att kommunen eller regionen befattar sig med angelägenheten framgår av förarbetena till den tidigare gällande kommunallagen [1991:900], (prop. 1990/91:117 s. 148).

Allmänintresset förutsätter inte att det finns ett kvantitativt betydande behov. Om det kan anses vara ett allmänt intresse att en kommun eller region har hand om en angelägenhet, får kommunen eller regionen ha hand om den, även om åtgärden bara kommer en mindre del av kommunens eller regionens område eller ett mindre antal av medlemmarna direkt till godo. Det allra säkraste kännetecknet på en angelägenhet av allmänt intresse synes dock vara att angelägenheten framstår som gemensam för alla medlemmarna i kommunen eller regionen, eller i varje fall för det stora flertalet av dem.

Förvaltningsrätten konstaterar att kommunen är en självständig juridisk person som i egenskap av sådan har rättskapacitet att ingå avtal, dock med de begränsningar som följer av offentlig- och civilrättsliga bestämmelser. Enligt 1 kap. 2 § plan- och bygglagen (2010:900) är det därtill en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av kommunens mark. I den mån kommunen uppträder som fastighetsägare i förhållande till en enskild näringsidkare och upplåter mark genom tomträtt på marknadsmässiga villkor, faller detta således inom ramen för den allmänna kommunala kompetensen.

Även om det enligt förvaltningsrätten i aktuellt fall inte är fråga om upplåtelse av mark för turistanläggning av det slag som avses i befogenhetslagen, får syftet temapark anses vara av sådant allmänt intresse för kommunmedlemmarna som avses i 2 kap. 1 § KL.

Föreligger det en rimlig proportion mellan de totala kostnaderna och förväntad nytta?

Det allmänna kravet på att en viss åtgärd eller verksamhet ska ligga i kommunmedlemmarnas intresse rymmer också ett krav på proportionalitet mellan beräknade kostnader och förväntad nytta. Kravet på proportionalitet är av central betydelse för att bedöma kompetensenligheten. Insatsen måste motsvara nyttan för kommunen och dess medlemmar.

Proportionalitetskravet är mer eller mindre tydligt uttalat när domstolarna prövar frågor om kompetensenlighet. I exempelvis Högsta förvaltningsdomstolens, HFD, avgörande RÅ 1993 ref. 35, som handlar om huruvida kommunalt stöd till en golftävling var kompetensenligt eller inte, är proportionalitetstanken klart uttalad. Domstolen tog fasta på att kommunens avsikt var att marknadsföra kommunen, och att det inte hade ”visats att stödet skulle ha haft en omfattning som stått i missförhållande till den förväntade nyttan av evenemanget”. Den begränsade kommunala insatsen, 250 000 kr, verkade därför inte vara en oproportionerlig åtgärd i förhållande till den kommunala nyttan och beslutet stod sig därför. Kravet på proportionalitet ansågs uppfyllt.

I HFD:s avgörande RÅ 2006 ref. 81 prövade HFD om ett kommunalt bidrag till en stiftelse som hade i uppgift att bedriva verksamhet inom internationell vattenforskning. Bidraget uppgick till omkring 60 miljoner kr.

Kammarrätten, vars dom fastställdes av HFD, ansåg att stiftelseändamålet sannolikt skulle innebära viss nytta för kommunen och därmed skulle bidraget vara kompetensenligt i och för sig. Emellertid menade domstolen att bidragets storlek inte stod i proportion till den framtida nyttan.

För att kunna avgöra om de totala kostnaderna, som kommer att belasta kommunen med anledning av upplåtelseavtalet, står i rimlig proportion till den nytta som kommunen, och i slutändan kommunmedlemmarna, förväntas

få genom upplåtelsen är det nödvändigt att göra en uppskattning av de förväntade kostnaderna och intäkterna av etableringen, liksom av de turistekonomiska effekterna av den.

Kostnader och intäkter

Av de totala kostnaderna för kommunens åtgärder på Skutbergsområdet som helhet är 73,5 miljoner kr kopplade till upplåtelseavtalet med bolaget. Av dessa utgör cirka 42 miljoner kr kostnader för kompensatoriska åtgärder/ersättningsinvesteringar i form av flytt och iordningsställande av bl.a. badplats, grillplatser, motionsspår m.m. för befintliga anläggningar och funktioner i området som inte längre kommer att kunna nyttjas av allmänheten/kommunmedlemmarna. Förvaltningsrätten anser det klarlagt att planerade investeringar i infrastruktur, inklusive utbyggnad av VA-ledningar, ombyggnation av busshållplats, utökade parkeringsmöjligheter m.m. endast är hänförliga till temaparkens etablering, och att kommunen alltså kommer att få stå för samtliga infrastrukturkostnader, även om kommunen har lämnat motstridiga uppgifter i den delen.

Enligt kommunen ska de totala kostnaderna finansieras genom intäkter från bolaget, minst 57,5 miljoner kr genom tomträttsavgäld och resterande belopp genom särskilda avtal för parkeringsplats (8 miljoner kr) och VA (8 miljoner kr). För att kunna få en tydligare bild av den tänkta finansieringen är det nödvändigt att se närmare på tomträttsavgälden. Det kan i sammanhanget noteras att denna ännu inte är fastställd, utan att detta ska ske först senare genom tomträttsavtal, och att någon oberoende markvärdering eller utredning om temaparkens bärighet inte har gjorts. För denna bedömning har förvaltningsrätten således endast att utgå från kommunens egna uppgifter om de uppskattade kostnader och intäkter som markupplåtelseavtalet beräknas medföra. Det bör även noteras att samtliga planerade åtgärder, enligt kommunen, är villkorade av att aktuell temapark etableras i området.

Vid upplåtelse av tomträtt ska en årlig avgift, tomträttsavgäld, bestämmas för nyttjanderätten. Avgälden ska uppges i ett upplåtelseavtal och motsvara en skälig ränta på markens värde. Den ska bestämmas till ett oförändrat belopp under vissa tidsperioder. Om inte längre tid regleras i avtalet gäller en tid om 10 år. I övrigt råder avtalsfrihet gällande avgäldens ursprungliga belopp (jfr 13 kap. 1, 4 och 10 §§ jordabalken [1970:994]).

Enligt det aktuella upplåtelseavtalet är tidsperioden bestämd till 10 år och själva avtalstiden till 20 år, samtidigt som återbetalningstiden för investeringskostnaderna av kommunen uppges vara 30 år, vilket i sig synes vara motsägelsefullt. Enligt punkt 3.1 i avtalet ska den årliga tomträttsavgälden *”baseras på det, av kommunen fastställda, vid upplåtelse tillfället gällande projektspecifika områdes/markpriset för temaparksändamål och aktuell avgäldsränta vid nyupplåtelse”* och beräknas utifrån fastighetens *”tomtyta (landyta) multiplicerat med markpriset multiplicerat med avgäldsränta”*. Då villkoren för avgälden redan bestämts i upplåtelseavtalet finns, enligt förvaltningsrätten, inte utrymme att ensidigt frångå dessa villkor. Därtill ska, enligt avtalets punkt 8.7, planavgiften ingå i tomträttsavgälden.

Frågor om att fastställa tomträttsavgälden har varit föremål för åtskilliga vägledande avgöranden. Läget kan sammanfattas så, att beräkningen av avgälden är komplicerad, såväl vad gäller markvärdet som övriga värderingsfrågor. Prövningen omfattar bl.a. antaganden om framtiden och innebär inte sällan olika uppfattningar mellan markägare och tomträttshavare. Under de senaste årtiondena har flera utredningsförslag om förenklade regler i detta avseende lagts fram, bl.a. i betänkandet SOU 2012:71, vilket ännu inte lett till någon lagstiftning. I betänkandet sägs bl.a. att de nuvarande bestämmelserna om hur tomträttsavgälden ska bestämmas

FÖRVALTNINGSRÄTTEN DOM 207-20 I KARLSTAD 254-20

är behäftade med flera problem, i synnerhet bestämmelserna om omreglering av tomträtsavgäld.

Peter Sörensen m.fl. har anfört att tomträtsavgälden inte kan utgöra både en marknadsmässig ”markhyra” och återbetalning av särskilt investerade medel. De anser vidare att om avgälden ska täcka återbetalning av kommunens investeringar, innebär det att själva markupplåtelsen blir vederlagsfri samt att nettobehållningen av markupplåtelsen kommer att bli väsentligt lägre än själva marknadsvärdet (avkastningsvärdet), eftersom upplåtelsen är förenad med särskilda kostnader för kommunen. Därtill, anförde vidare, är de investeringskostnader om 42 miljoner kr, som avser åtgärder på angränsande mark, rena kompensationsåtgärder till följd av att allmänheten inte längre kommer att ha tillgång till upplåtelseområdet och kan därför i sig inte anses höja markvärdet på det område som ska upplåtas.

Förvaltningsrätten anser att de synpunkter som framförts av Peter Sörensen m.fl. är relevanta och borde ha bemötts av kommunen genom en aktiv motbevisning, helst i form av en utredning som närmare klargjort bl.a. hur tomträtsavgälden kan komma att täcka både ”hyran” för marken och avbetalning på kostnaderna för de kompensatoriska åtgärderna m.m. samt hur markvärderingen ska gå till med hänsyn bl.a. till att någon oberoende markvärdering eller utredning om temaparkens bärighet inte har gjorts.

I avsaknad av sådan motbevisning anser förvaltningsrätten att en stor del av utredningsbördan faller på kommunen. Kommunen har uppgett att man vid fastställelse av tomträtsavgälden kommer att följa sina egna riktlinjer och att den därvid kommer att bestämmas till ett marknadsmässigt pris. Vidare har kommunen gjort gällande att en högre avgäld kommer att kunna tas ut bl.a. med hänsyn till de investeringar som kommunen utför i angränsande område. Dessa investeringar avser emellertid åtgärder som kompenserar för vad som tidigare fanns på området, och det är därför tveksamt om – i brist

på utredning därom – dessa åtgärder i sig verkligen medför att marknadsvärdet ökar. Ett marknadsvärde påverkas dessutom av en mängd olika faktorer och innehåller ofta risk- och osäkerhetsmoment som att kommunala investeringar vid en större etablering i allmänhet torde innebära ett visst risktagande, och att det finns betydande riskmoment vid en markupplåtelse. Såvitt framgår finns inte heller någon möjlighet till jämförelse med annan etablering i kommunen i form av riktlinjer för tomträtter med syftet temapark eller liknande. Mot bakgrund av det anförda anser förvaltningsrätten, i likhet med vad Peter Sörensen m.fl. uttryckt, att kommunens nettobehållning av upplåtelsen synes bli avsevärt lägre än marknadsvärdet av upplåtelsen, om bolaget dessutom ska betala tillbaka investeringskostnaderna, eftersom avgälden ska vara marknadsmässig och motsvara en skälig ränta på markens värde. Som förvaltningsrätten ser det är i så fall enda möjligheten för kommunen att, åtminstone till viss del, kunna få tillbaka sina investerade medel att markpriset för upplåtelseområdet avsevärt övervärderas. Detta torde dock inte vara genomförbart, då avgälden ska vara marknadsmässig. Oberoende av hur kommunens kostnader för etableringen ska återbetalas, uppstår enligt förvaltningsrätten en finansiell risk för kommunen samt ett ekonomiskt underskott i förhållande till intäkterna från bolaget.

De totala investeringskostnaderna, som kommer att belasta kommunen med anledning av upplåtelseavtalet, kan därmed inte anses stå i rimlig proportion till den nytta som kommunen, och i slutändan kommunmedlemmarna, förväntas få genom upplåtelsen.

Turistekonomiska effekter

Frågan är då om det som anförts om de turistekonomiska effekterna, som temaparken förväntas få, ändå kan anses visa att etableringen är proportionerlig och till ekonomisk nytta för kommunen.

FÖRVALTNINGSRÄTTEN DOM 207-20 I KARLSTAD 254-20

Kommunen har hävdat att antalet besökare till området Skutberget kommer att öka kraftigt med anledning av markupplåtelseavtalet och har därvid hänvisat till en oberoende rapport från Handelns utredningsinstitut (HUI) *Turistekonomisk analys, Etablering av muminvärlden i Karlstad, maj 2018*, som enligt kommunen uppskattar att 200 000 - 300 000 personer kommer att besöka temaparken på en årlig basis, och att turismomsättningen beräknas öka med 100 - 158 miljoner kr per år, exklusive biljettintäkter. Kommunen anför vidare att etableringen på goda grunder kan antas öka antalet hotellnätter och restaurang- och cafébesök, liksom att bidra till en ökad handel i kommunen, samt att den innebär en teoretisk sysselsättningseffekt med 68 - 107 välbehövliga årsarbetstillfällen till kommunen, särskilt sådana utan större krav på utbildning och/eller erfarenhet.

Inledningsvis konstaterar förvaltningsrätten att kommunala investeringar vid en större etablering alltid torde innebära ett visst risktagande och en osäkerhet för en kommun, särskilt för en kommun av Karlstads storlek. Det går således inte att göra en jämförelse med det av kommunen åberopade avgörandet *Nobelmuséet* (Kammarrätten i Stockholms dom den 27 juni 2017 i mål nr 8276-16). Detta mål avsåg nämligen huvudstaden Stockholm och upplåtelse av mark för ett museum gällande det internationellt välkända Nobelpriset, och kunde därför antas komma att få betydelse för turist- och besöksnäringen i Stockholm och medföra konkret nytta för staden.

Vidare saknas, som nämnts tidigare, en utredning om temaparkens bärighet eller de effekter en etablering av temaparken skulle komma att få för kommunen. Kommunen har visserligen hänvisat till den nämnda rapporten och anser att de genom denna har visat att exploateringen är proportionerlig och till ekonomisk nytta för kommunen. Peter Sörensen m.fl. menar att kommunen har anfört direkta felaktigheter i sitt yttrande om rapporten, då

dennas syfte inte var den som kommunen redovisat. Förvaltningsrätten anser, i likhet med Peter Sörensen m.fl., att rapporten inte kan tas som intäkt för hur många besökare en Muminpark i Karlstad skulle kunna locka, eller hur mycket turistomsättningen skulle öka, eftersom den uppenbarligen haft ett annat syfte. Således har HUI gjort beräkningar utifrån två scenarion med utgångspunkt från hur många besökare parken kan lyckas attrahera. I det ena scenariot uppnår parken en besökssiffra på 200 000 per år, vilket motsvarar besökssiffran för Muminvärlden i Nådendal Finland, i det andra landar parken på en besöksvolym om 300 000. Någon närmare analys av hur många som skulle kunna tänkas besöka parken har alltså inte gjorts.

Sammanfattningsvis anser förvaltningsrätten att inte heller de turistekonomiska skälen kan åberopas som motivering till att etableringen av temaparken skulle vara kompetensenlig.

Mot den anförda bakgrunden anser förvaltningsrätten det utrett att de beräknade kostnaderna för etableringen av temaparken inte står i rimlig proportion till den konkreta nyttan för kommunen. Kommunens överklagade beslut hänför sig således till något som inte är en angelägenhet för kommunen och är därmed inte förenligt med 2 kap. 1 § KL.

Redan på den grunden ska beslutet därför upphävas. Förvaltningsrätten anser dock att såväl de klagande som kommunen har ett befogat intresse av att även få prövat om beslutet också strider mot 2 kap. 8 § KL.

Innebär beslutet ett otillåtet stöd till enskild näringsidkare?

Enligt 2 kap. 8 KL får kommuner och regioner genomföra åtgärder för att allmänt främja näringslivet i kommunen eller regionen. Individuellt inriktat stöd till enskilda näringsidkare får lämnas endast om det finns synnerliga skäl för det. Det ankommer på den kommun som beslutat om stödet att

påvisa förekomsten av sådana omständigheter som gör att det föreligger synnerliga skäl.

Agne Sandberg och Göran Svensson har bl.a. anfört att de direkta kostnader som kommunen åtar sig i form av markberedning, VA och parkeringsplatser m.m., och som enligt kommunen ska återbetalas över tid genom ännu ej träffade arrende/tomträttsavtal, torde vara fullt jämförbara med att kommunen lånar ut medel till bolaget, vilket enligt dem borde utgöra ett stöd till enskild näringsidkare.

Peter Sörensen m.fl. har bl.a. gjort gällande att kommunen har lämnat ett otillåtet stöd till bolaget genom att stå för kostnaderna för de åtgärder som kommunen har för avsikt att genomföra i samband med etableringen av temaparken, som infrastruktur och kompensatoriska åtgärder om sammanlagt 73,5 miljoner kr. Vidare har Peter Sörensen m.fl. anfört att upplåtelseavtalets villkor inte kan täcka återbetalning av dessa investeringar och samtidigt utgöra en marknadsmässig avgäld. Kommunen har anfört att det är fråga om ett allmänt främjande av näringslivet och inget otillåtet stöd samt att tomträttsavgälden kommer att vara marknadsmässig.

Varken kommunallagen eller dess förarbeten definierar begreppet stöd. Avsikten med bestämmelsen i 2 kap. 8 § första stycket KL är dock att ge uttryck för samma restriktiva syn på stöd till enskilda företag som finns inom EU-rätten (jfr prop. 1990/91:117 s. 142). Kommunala stödåtgärder är således i princip bara tillåtna om det handlar om allmänt näringsfrämjande åtgärder, som att tillhandahålla mark och teknisk service till företag. När servicenivån sjunker klart under det acceptabla kan kommunen ha rätt att ekonomiskt understödja enskilda näringsidkare för att garantera en viss minimistandard av kommersiell service till hushållen, framför allt i glesbygdsområden (a. prop. s. 34).

FÖRVALTNINGSRÄTTEN DOM 2017-20 I KARLSTAD 254-20

Ett stöd behöver inte innebära direkta subventioner utan det är tillräckligt att det är fråga om en ekonomisk fördel som inte skulle ha getts under normala marknadsmässiga förhållanden. Utgångspunkten är alltså att en kommun inte får ge stöd till enskild näringsidkare, oavsett hur stödet utformas. Det innebär att försäljning eller upplåtelse av olika typer av kommunal egendom till näringsidkare som regel ska ske till marknadspris, och att marknadspriset ska spegla det totala värdet av det som ska överlåtas.

Frågan är därför om bolaget genom kommunens beslut har fått en ekonomisk fördel, och om kommunen i så fall har kompenserats på motsvarande sätt för denna fördel.

Som tidigare konstaterats är tomträttsavgälden ännu inte fastställd.

Kommunen har inte heller redovisat någon oberoende värdering av marken som ska upplåtas som visar att det pris man kommer att utgå ifrån kommer att vara marknadsmässigt. Sådan underlåtenhet från kommunens sida bör emellertid, enligt förvaltningsrätten, inte föranleda att kommunen undgår en prövning av huruvida upplåtelsen kan utgöra ett stöd till enskild näringsidkare, eftersom det skulle kunna leda till att kommuner godtyckligt kringgår bestämmelser som har tillkommit i syfte att tillvarata kommunmedlemmarnas intressen.

Förvaltningsrätten anser vid en samlad bedömning att de av kommunen finansierade åtgärderna innebär en ekonomisk fördel för bolaget som detta inte skulle ha fått under normala marknadsmässiga förhållanden. Rätten har därvid särskilt beaktat vad som framgått tidigare om att kommunen ensam ska stå för kostnaderna för de åtgärder som kommunen har för avsikt att genomföra i samband med etableringen av temaparken, inklusive de 42 miljoner kr som enbart avser kompensatoriska åtgärder, och att det i brist på närmare utredning därom kan ifrågasättas om upplåtelseavtalets villkor kan täcka återbetalningen av dessa investeringar och samtidigt utgöra en

FÖRVALTNINGSRÄTTEN DOM 207-20 I KARLSTAD 254-20

marknadsmässig avgäld, samt det förhållandet att det saknas en oberoende värdering av den upplåtna marken och den osäkerhet som råder kring det framtida tomträttsavtalet.

Denna ekonomiska fördel kan, enligt förvaltningsrätten, likställas med en försäljning under marknadsvärdet, en delvis vederlagsfri upplåtelse eller en kredit.

Det har inte framkommit att kommunen har fått eller kommer att få någon kompensation som motsvarar kommunens åtagande. Upplåtelseavtalet utgör därmed ett individuellt inriktat stöd till enskild näringsidkare. Några synnerliga skäl som motiverar stödet har inte framkommit, varför det överklagade beslutet strider mot 2 kap. 8 § KL.

FÖRVALTNINGSRÄTTENS SAMMANFATTANDE BEDÖMNING

Sammanfattningsvis anser förvaltningsrätten att kommunfullmäktiges beslut strider mot såväl 2 kap. 1 § som 2 kap. 8 § KL. Det ska därför upphävas.

Vid denna utgång i målet saknas skäl att pröva om beslutet även har inneburit ett otillåtet åsidosättande av anmälningsplikten enligt 12 § statsstödslagen.

HUR MAN ÖVERKLAGAR

Detta avgörande kan överklagas. Information om hur man överklagar finns i bilaga (FR-03). Kommunmedlem delges avgörandet genom kungörelsedelgivning.

Johan Montelius

f.d. lagman

I avgörandet har även de särskilda ledamöterna Siv Palmgren och Claes Pettersson, skiljaktig, deltagit.

Föredragande jurister i målen har varit Sanna Gård (mål nr 207-20) och Marie Arvenhav (mål nr 254-20).

Skiljaktig mening

Särskilda ledamoten Claes Pettersson:

Jag bedömer att frågan om huruvida kommunens beslut att godta det aktuella markupplåtelseavtalet strider mot 2 kap. 1 § KL, genom att inte röra en kommunal angelägenhet till nytta för kommunmedlemmarna, eller utgör ett otillåtet inriktat stöd till enskild näringsidkare enligt 2 kap. 8 § KL är för tidigt väckt, och att de klagande genom vad de anfört inte förmått visa att beslutet är lagstridigt.

Kommunen har anfört att kommunens investeringskostnader på Skutbergsområdet kommer att kompenseras, bl.a. genom en tomträttsavgäld som ännu inte är bestämd. Vidare har kommunen anfört att avgälden kommer att fastställas i enlighet med kommunfullmäktiges riktlinjer, och att prissättningen vid överlåtelse och upplåtelse av mark ska utgå från marknadsvärdet. Vad som anges om avgälden i markupplåtelseavtalet, och markupplåtelseavtalets giltighet i dess helhet, är vidare avhängigt av att detaljplanen för Skutbergets temapark vinner laga kraft senast den 31 december 2023. Innan detaljplanen vunnit laga kraft är det därför inte möjligt att fastställa avgälden eller att bedöma om den framtida tomträttsavgälden är marknadsmässig. Det innebär följaktligen att det inte heller är möjligt att pröva de klagandes invändning om att kommunen

FÖRVALTNINGSRÄTTEN DOM 2017-20 I KARLSTAD 254-20

genom markkupplåtelseavtalet lämnat ett individuellt inriktat stöd till en enskild näringsidkare (bolaget), eftersom ingen ännu vet med vilket belopp ersättning kommer att återgå till kommunen genom avgälden. Vid dessa förhållanden har de klagande inte uppfyllt sin bevisbörda och förmått visa att fullmäktiges beslut att godta markkupplåtelseavtalet strider mot 2 kap. 1 § KL eller 2 kap. 8 § KL. De klagande har inte heller visat att beslutet strider mot statsstödsreglerna. Överklagandena borde därför ha avslagits.



Hur man överklagar

FR-03

Vill du att beslutet ska ändras i någon del kan du överklaga. Här får du veta hur det går till.

Överklaga skriftligt inom 3 veckor

Tiden räknas oftast från den dag som du fick del av det skriftliga beslutet. I vissa fall räknas tiden i stället från beslutets datum. Det gäller om beslutet avkunnades vid en muntlig förhandling, eller om rätten vid förhandlingen gav besked om datum för beslutet.

För en part som företräder det allmänna (till exempel myndigheter) räknas tiden alltid från den dag domstolen meddelade beslutet.

Observera att överklagandet måste ha kommit in till domstolen när tiden går ut.

Vilken dag går tiden ut?

Sista dagen för överklagande är samma veckodag som tiden börjar räknas. Om du exempelvis fick del av beslutet måndagen den 2 mars går tiden ut måndagen den 23 mars.

Om sista dagen infaller på en lördag, söndag eller helgdag, midsommarafton, julafton eller nyårsafton, räcker det att överklagandet kommer in nästa vardag.

Så här gör du

1. Skriv förvaltningsrättens namn och målnummer.
2. Förklara varför du tycker att beslutet ska ändras. Tala om vilken ändring du vill ha och varför du tycker att kammarrätten ska

ta upp ditt överklagande (läs mer om prövningstillstånd längre ner).

3. Tala om vilka bevis du vill hänvisa till. Förklara vad du vill visa med varje bevis. Skicka med skriftliga bevis som inte redan finns i målet.
4. Lämna namn och personnummer eller organisationsnummer.
Lämna aktuella och fullständiga uppgifter om var domstolen kan nå dig: postadresser, e-postadresser och telefonnummer.
Om du har ett ombud, lämna också ombudets kontaktuppgifter.
5. Skicka eller lämna in överklagandet till förvaltningsrätten. Du hittar adressen i beslutet.

Vad händer sedan?

Förvaltningsrätten kontrollerar att överklagandet kommit in i rätt tid. Har det kommit in för sent avvisar domstolen överklagandet. Det innebär att beslutet gäller.

Om överklagandet kommit in i tid, skickar förvaltningsrätten överklagandet och alla handlingar i målet vidare till kammarrätten.

Har du tidigare fått brev genom förenklad delgivning kan även kammarrätten skicka brev på detta sätt.

Prövningstillstånd i kammarrätten

När överklagandet kommer in till kammarrätten tar domstolen först ställning till om målet ska tas upp till prövning.

Kammarrätten ger prövningstillstånd i fyra olika fall.

- Domstolen bedömer att det finns anledning att tvivla på att förvaltningsrätten dömt rätt.
- Domstolen anser att det inte går att bedöma om förvaltningsrätten dömt rätt utan att ta upp målet.
- Domstolen behöver ta upp målet för att ge andra domstolar vägledning i rättstillämpningen.
- Domstolen bedömer att det finns synnerliga skäl att ta upp målet av någon annan anledning.

Om du *inte* får prövningstillstånd gäller det överklagade beslutet. Därför är det viktigt att i överklagandet ta med allt du vill föra fram.

Vill du veta mer?

Ta kontakt med förvaltningsrätten om du har frågor. Adress och telefonnummer hittar du på första sidan i beslutet.

Mer information finns på www.domstol.se.

