
KOMMUNAL MARKFÖRSÄLJNING

- STYRMEDEL FÖR VÄLFÄRDSAMBITIONER? -

En studie av EU-rättens förhållande till kommunal markförsäljning och av
Sveriges förhållande till EU-rätten

Ina Lunneryd
Examensarbete 30 hp
Handledare: Thomas Erhag
Juridiska institutionen
Handelshögskolan vid Göteborgs universitet
Höstterminen 2012

FÖRORD

Orson Welles sade ”-If you want a happy ending, that depends, of course, on where you stop your story”. Således passar det utmärkt att jag slutar mitt arbete här och nu. Detta eftersom jag fortfarande tycker att ämnet är spännande och då de många timmarna framför datorn fortfarande snabbt rinner iväg. Det är emellertid inte utan viss förvåning som jag ser tillbaka på hösten som en verkligt nöjsam termin. Ett faktum som till viss del grundas i de människor som kantat arbetets gång.

Min handledare, docent Thomas Erhag, har varit ett förträffligt bollplank och jag är skyldig honom ett stort tack för trevliga möten och goda diskussioner. Jag vill även rikta ett stort tack till juris studerande Gustav Sandberg och doktorand Allison Östlund, inte bara för att de korrekturläst och diskuterat EU-rättens egenheter, utan även för de fina vänner de är. Ett tack går också till advokat Jesper Prytz som tipsade mig om ämnet och satte mig in i genomförandeavtalens snåriga sammanhang. Jag vill även rikta min tacksamhet till doktorand Anna Wallerman, dels för att hon läst och kommit med synpunkter på uppsatsens inledande del, dels för hennes uppmuntrande ord.

Ett varmt tack går till Lisbeth Lunneryd och Tove Lunneryd som läst, kommenterat och ifrågasatt.

Avslutningsvis, Erik. Tack!

Strömstad, dan före dan, 2012

Ina Lunneryd

SAMMANFATTNING

Den unionsrättsliga regleringen kring statligt stöd syftar till att garantera att medlemsstaterna inte vidtar åtgärder som riskerar snedvrída konkurrens och samhandel. Regelverket har som utgångspunkt att alla fördelar som det allmänna selektivt beviljar ett eller flera företag är otillåtna. Detta generella förbud är dock långt ifrån absolut, tvärtom finns en mängd olika undantag. Med detta regelverk som utgångspunkt behandlar jag, i uppsatsen, EU-rättens förhållningssätt till kommunal markförsäljning. Vid försäljning av mark kan en kommun ha andra ambitioner än att endast erhålla högsta möjliga pris. Exempelvis kan det finnas önskemål om att förena försäljningen med vissa krav på köparen, vilket i sin tur kan leda till ett lägre pris på marken. Alternativt kan priset på marken sänkas i syfte att locka investeringar. Att markförsäljning på detta vis nyttjas som ett styrmedel för att förverkliga politiska ambitioner riskerar emellertid väcka misstankar om att köparen mottagit statligt stöd. Den övergripande kontext som uppsatsen befinner sig i är således den problematik som uppstår när kommunala ambitioner om maximerad nytta för kommunens invånare riskerar att krocka med europeiska ambitioner om en fullbordad inre marknad.

Mitt primära syfte med uppsatsen är att redogöra för de möjligheter som unionsrätten medger för att nyttja markförsäljning som ett styrmedel. Genom en undersökning av relevanta regelverk samt av praxis från såväl unionens domstolar som kommissionen visas i uppsatsen att det finns utrymme för att nyttja markförsäljning som ett verktyg för att uppnå socialpolitiska målsättningar. Det visar sig emellertid även att rättsläget är såväl svåröverskådligt som relativt komplext.

Vidare undersöker jag hur det utrymme för välfärdsambitioner som unionsrätten medger har använts i det svenska systemet. En genomgång av tre, för svenska kommuner, centrala målsättningar visar att möjligheterna inte nyttjas fullt ut. Tvärtom framträder en bild av att Sverige, då rättsläget inte är helt klart, väljer att ta det säkra före det osäkra och inte försöker nyttja den flexibilitet som trots allt finns för nationella särlösningar. Mot bakgrund av att liknande uppfattningar har framförts i doktrin avseende andra rättsområden menar jag att de slutsatser som dras i uppsatsen synes symtomatiska för det svenska förhållningssättet.

Avslutningsvis diskuteras möjliga förklaringar till de slutsatser som dragits. Dels påtalas att den svenska inställningen präglas av en överdriven försiktighet gentemot unionen och unionsrätten, dels att okunskapen kring unionsrätten i många avseenden är betydande. När lagstiftaren väljer att avstå från att försöka sammanjämka ekonomiska intressen med andra politiska mål riskerar sociala målsättningar att gå förlorade. Om det finns värden och ambitioner som vi vill se som delar av det svenska samhället bör vi inleda med att nyttja de möjligheter som i dagsläget finns. Således utmynnar uppsatsen i en uppmaning till ett mer proaktivt agerande.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

<u>Del I</u>	<u>1</u>
1. Inledning.....	1
1.1 Syfte och frågeställningar	2
1.2 Metod.....	2
1.3 Material.....	4
1.4 Avgränsningar.....	5
1.5 Disposition.....	6
<u>Del II Sverige i EU</u>	<u>7</u>
2. Unionens påverkan på det svenska samhället	7
2.1 EU-rättens syfte.....	7
2.2 EU-rättens genomslag i svensk tillämpning.....	8
2.3 Relationen mellan EU och kommunerna	8
<u>Del III Kommunal markplanering & Förbudet mot statligt stöd</u>	<u>10</u>
3. Det svenska regelverket	10
3.1 Kommunen, en del av välfärdsstaten	10
3.2 Den kommunala markplaneringen	10
3.3 Den svenska regleringen kring statligt stöd	11
4. Unionens reglering kring statlig stöd	14
4.1 Aktörerna.....	14
4.1.1 Kommissionen.....	14
4.1.2 EU-domstolen.....	14
4.1.3 Nationella domstolar	15
4.2 Regleringen	16
4.2.1 Fyra kumulativa kriterier.....	16
4.2.2 Tas hänsyn till sociala ambitioner?.....	17
4.2.2.1 Effekten i fokus.....	17
4.2.2.2 En investerare i en marknadsekonomi har kommersiellt fokus...18	
4.3 Relationen mellan unionens statsstödsregler och 2 kap. 8 § KL.....	19
<u>Del IV Markförsäljning</u>	<u>20</u>
5. Unionens reglering av markförsäljning.....	20
5.1 Kommissionens meddelande om försäljning av mark	20
5.1.1 Överlåtelse genom villkorslöst anbudsförfarande.....	21
5.1.2 Överlåtelse efter oberoende expertvärdering.....	21
5.1.3 Skillnader mellan de bägge förfarandena.....	22
5.1.4 Diskussion	23
5.2 Konsekvensen av att en åtgärd ses som otillåtet statsstöd.....	23
6. Markförsäljning - Ett verktyg för socialpolitiska ambitioner?	25
6.1 Kommissionens tillämpning av meddelandet kring försäljning av mark..25	

6.1.1	Generella kommentarer	25
6.1.2	Kommentarer om överlåtelse efter oberoende expertvärdering	26
6.1.3	Möjligheten att använda andra överlåtelseförfaranden	27
6.1.4	Krav på köparen som accepterats	27
6.1.5	Tillämpningen av principen om en säljare i en marknadsekonomi	28
6.1.6	Definitionen av ”marknadspris”	29
6.1.7	Statligt stöd som anses förenligt med den inre marknaden	30
6.1.8	Sammanfattande diskussion	31
6.2	Undantag uttryckta i unionens fördrag	33
6.3	En yttre gräns för samhandelskriteriet?	33
6.4	Stöd under de minimis-nivån	34
6.5	Tjänster av allmänt ekonomiskt intresse	34
6.5.1	Möjligheten att använda konceptet avseende markförsäljning	36
6.6	Doktrinen om systemets inre logik	37
6.7	Övriga undantag	38
6.8	Sammanfattande diskussion	38
7.	Markförsäljning som ett styrmedel i den svenska kontexten	39
7.1	Kommunens möjlighet att ställa krav kring bostäder	39
7.1.1	Den nationella bostadspolitikens förhållande till unionsrätten	40
7.1.2	Bostäder generellt och bostäder av viss upplåtelseform	40
7.1.3	Bostäder till socialt utsatta grupper	42
7.2	Kommunens möjlighet att söka locka företagsetableringar	43
7.3	Kommunens möjlighet att ställa krav kring miljöhänsyn	45
7.4	Sammanfattande diskussion	47
Del V Analys och Slutkommentar		49
8.	Vari ligger grunden till problematiken?	49
8.1	Problem på den svenska sidan?	49
8.1.1	Präglas svensk inställning av en överdriven försiktighet?	49
8.1.2	Saknas tillräcklig kunskap om unionsrätten?	50
8.2	Problem på den europeiska sidan?	51
8.3	Sverige måste agera proaktivt istället för reaktivt	52
9.	Slutkommentar	54
Käll- och litteraturförteckning		55
	Diverse offentligt tryck	55
	Rättsfall från svenska domstolar	55
	Källor från EU	56
	Litteratur	61
	Övrigt	65

FÖRKORTNINGAR

AllboL	Lag (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag
cit.	citat
CMLRev	Common Market Law Review
EGT	Europeiska gemenskapens officiella tidning
ERT	Europarättslig tidskrift
EU	Europeiska unionen
EUT	Europeiska unionens officiella tidning
dnr.	diarienummer
eng.	engelska
f.	följande sida
ff.	följande sidor
FEU	Fördraget om Europeiska unionen
FEUF	Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt
kap.	kapitel
KL	Kommunallag (1991:900)
LOU	Lag (2007:1091) om offentlig upphandling
p.	punkt
PBF	Plan- och byggförordning (2011:338)
PBL	Plan- och bygglag (2010:900)
Prop.	Proposition
RF	Regeringsform (1974:152)
s.	sida
SKL	Sveriges kommuner och landsting
SOU	Statens offentliga utredningar
st.	stycke
uppl.	upplaga
RÅ	Regeringsrättens årsbok

DELI

1. Inledning

”Vid familjens samtal vid köksbordet, lika väl som vid EU:s toppmöten, fattas beslut som formar framtiden. Det är inte någon ny företeelse. Det som är nytt är att avståndet mellan det lokala och det globala är så mycket kortare i dag.”¹

Vad anade den socialdemokratiska regeringen under Ingvar Carlsson om konsekvenserna av det beslut den tog hösten 1990? Och vad visste Sveriges befolkning fem år senare, den 21 september 1995, om effekterna av sitt beslut? Idag vet vi betydligt mer. Medlemskapet i EU har påverkat såväl den svenska samhällsordningen som juridiken och har enligt Jörgen Hettne inneburit en hälsosam process av självrannsakan.² Samtidigt är frågetecknen och oklarheterna ännu många då effekterna av medlemskapet kan vara svåra att överblicka och förstå. Detta faktum bidrar sannolikt till den tveksamhet och kluvenhet som många svenskar, ännu efter mer än 15 års medlemskap, känner inför unionen.³ Den utveckling som vi sett i Sverige de senaste decennierna aktualiserar inte bara frågan om relationen mellan nation och union, utan även den mellan marknadsintegration och övriga politiska ambitioner. Den europeiska integrationen har karaktäriserats av en ojämn balans mellan ekonomiska och sociala mål, där unionen drivit en harmonisering gällande de första målen medan de senare har lämnats till medlemsstaterna att försvara.

Denna avvägningsproblematik framträder även i den enskilda svenska kommunen. En fråga som illustrerar hur kommunala ambitioner riskerar att krocka med europeiska är marköverlåtelse. Genom att förena en försäljning med vissa krav på köparen, alternativt sänka priset på marken för att locka investerare, kan en kommun söka nyttja överlåtelsen som ett styrmedel för att uppnå viss målsättning. Emellertid är det på inget vis självklart att unionens regelverk accepterar att en markförsäljning på detta vis nyttjas som ett verktyg för att förverkliga politiska ambitioner. Tvärtom riskerar en försäljning under högsta möjliga pris väcka misstankar kring att statligt stöd har givits till köparen. Mot bakgrund av unionens mål om en fullbordad inre marknad utan handelshinder kan således regleringen kring statsstöd komma i konflikt med en kommunal önskan om maximerad nytta för kommunens invånare. I denna uppsats ifrågasätts om unionen, i sin strävan efter en fullbordad inre marknad, visar tillräcklig hänsyn för det allmännas ansvar och det kommunala självstyret. Eller om det tvärtom är så att unionens regelverk medger ett utrymme för att tillvarata andra samhällsintressen än strikt ekonomiska, men att oförmåga, okunskap eller ovilja i den svenska kontexten hindrar detta utrymme från att nyttjas fullt ut.

¹ Persson, Allmänpolitisk debatt, anförande 24.

² Hettne, *EU, lokala marknader och allmänintresset*, s. 3.

³ Se exempelvis Holmberg, *Försvagat opinionsstöd för EU*, som med hänvisning till undersökningar från SOM-institutet menar att opinionsstödet för EU, efter att ha ökat under de senaste fem-sex åren, nu minskar avseende samtliga undersökta indikatorer. Se även Ström Melin, *Den svenska motviljan* och Knape, *Inrätta specialdomstol för upphandling*. Noteras kan vidare att kommerskollegium vid en kartläggning 2005 fann att Sverige tycktes ”stå litet vid sidan av” unionen. Kommerskollegium, ”*Europa - ja, men hur?*”, dnr. 100-172-2004.

1.1 Syfte och frågeställningar

Uppsatsens övergripande kontext är problematiken kring hur socialpolitiska målsättningar kan förverkligas inom den ram som medlemskapet i EU dikterar.⁴ Syftet är emellertid avgränsat såtillvida att uppsatsen endast fokuserar på de möjligheter som EU-rätten medger för att nyttja kommunal marköverlåtelse som ett styrmedel för att förverkliga kommunala ambitioner. Uppsatsen syftar till att undersöka unionens regelverk, samt i viss omfattning även analysera och diskutera hur detta regelverk tillämpas i det svenska systemet. Med andra ord är syftet en undersökning av rättslig pluralism.

För att kunna uppnå syftet kommer uppsatsen att fokusera på följande frågeställningar. För det första, hur förhåller sig EU-rätten till kommunal markförsäljning? För det andra, vilka möjligheter finns det EU-rättsligt för att använda marköverlåtelse som ett medel för att uppnå sociala mål? Samt för det tredje, hur har dessa möjligheter nyttjats av den svenska lagstiftaren avseende kommunala ambitioner kring bostadsbyggande, företagsetableringar respektive miljöhänsyn?

1.2 Metod

Ett i uppsatssammanhang inte sällan förekommande citat illustrerar tydligt vikten av att veta vårt mål när vi väljer vilken väg vi ska ta.

Alice: Kan du vara snäll och tala om för mig vilken väg jag skall komma härifrån.

Katten: Det beror en hel del på vart du vill komma.

Alice: Jag bryr mig inte särskilt mycket om vart jag kommer.

Katten: Då spelar det inte så stor roll vilken väg du tar.⁵

Målet med denna uppsats är dels att redogöra för det EU-rättsliga regelkomplex som påverkar svenska kommuners markförsäljning, dels att undersöka hur Sverige inom tre områden valt att förhålla sig till de möjligheter som EU-rätten medger. Således blir vägen mot målet en kartläggning och analys av relevanta regelverk. I detta avseende tar uppsatsen följaktligen sin utgångspunkt i rättskällevärdet.⁶ Att premissen för uppsatsen är den problematik som omgärdar ett ”verkligt” problem, snarare än en viss rättsregel, medför emellertid att dess ansats är problemorienterad. Denna ansats karaktäriseras enligt Peter Westberg av ett mer öppet betraktelsesätt där även andra sidor än de gängse sätts i fokus.⁷ Med denna grund har jag således sökt ha ett perspektiv där även andra förhållningssätt än det strikt juridiska har givits utrymme. Framförallt har de utmaningar som staten och juridiken upplever i relation till marknaden och välfärden genomsyrat arbetet.⁸ Jag menar att denna ansats är särskilt lämplig med hänsyn till att uppsatsen rör

⁴ Begrepp som socialpolitiska målsättningar och sociala hänsyn ges i uppsatsen en bred innebörd. Inte bara traditionellt sociala aspekter avses, utan även exempelvis miljöpolitiska målsättningar inkluderas.

⁵ Carrol, *Alice i Underlandet: Spegellandet*, s. 54.

⁶ Den lära som enligt Sandgren pekar ut de rättskällor som ska, bör och får beaktas. Sandgren, *Rättsvetenskap för uppsatsförfattare*, s. 36.

⁷ Westberg, *Avhandlingsskrivande och val av forskningsansats - en idé om rättsvetenskaplig öppenhet*, särskilt s. 423 och 436.

⁸ En skrift där dessa utmaningar för såväl rätten som den svenska staten lyfts fram i relation till en mängd olika juridiska frågeställningar är Mannelqvist & Enarsson, *Rätten, välfärden och marknaden*. I skriften framkommer olika perspektiv, de flesta verkar dock dela bilden av att vi ser en förskjutning från en välfärdsstat till en marknadsstat. Meningarna går dock isär om huruvida denna utveckling sker på bekostnad av välfärdsambitioner eller om det tvärtom rör sig om nya sätt att hantera dessa.

sig i interaktionen mellan nationella och överstatliga regleringar och målsättningar, ett område präglad av judikalisering.⁹

Det faktum att uppsatsen behandlar såväl svensk rätt som EU-rätt förtjänar viss uppmärksamhet. Vad som betraktas som rättskällor varierar inte anmärkningsvärt mellan de två systemen.¹⁰ Emellertid finns en stor skillnad avseende såväl omfattningen som betydelsen av skrivna respektive oskrivna lagstiftningsprodukter.¹¹ EU-rätten är i stora delar prejudikatdriven. En konsekvens dels av EU-domstolens starka roll, dels av att unionens fördrag inte sällan är ett resultat av såväl långa som hårda förhandlingar mellan unionens medlemmar. Fördragen är politiska kompromisser med relativt svepande formuleringar, ibland beskyllda för att vara urvattnade och alltför otydliga. Oavsett vilken inställning man har är det emellertid klart att fördragen, för att kunna nyttjas i det enskilda fallet, medför ett stort behov av förtydligande och tolkning. I rollen som uttolkare har EU-domstolen fokuserat på den tolkning som domstolen menar gynnar syftet bakom artikeln, vilket till och med inneburit tolkningar som gått utöver fördragets ordalydelse.¹² Av denna anledning är det viktigt att se de enskilda artiklarna i ljuset av deras ändamål, först då går det att få grepp om deras närmare innebörd. På grund av EU-rättens karaktär innehåller uppsatsen således inte bara information om de specifika regler som frågeställningen berör utan även övergripande redogörelser för det regelverk som reglerna befinner sig i och de regler som de angränsar till. Vidare finns i uppsatsen beskrivningar av de aktörer som tillämpar regelverket, samt i förekommande fall av deras inbördes relationer.

Att redogöra för det regelkomplex som kommuner måste förhålla sig till innebär i någon mån att redogöra för *gällande rätt*. Detta begrepp är på intet sätt oproblemiskt. Tvärtom är det ett tydligt exempel på ett verktyg som inte minst i den kontext uppsatsen rör sig är laddat ”med något slags teoretisk förförståelse som gör rollen som opartisk forskare [...] tämligen svår.”¹³ Av denna anledning är en redogörelse för min egen förförståelse sannolikt på sin plats. Jag ser rätten som en föränderlig och dynamisk tankeskapelse, ett system utan självständig existens som skapas och formas genom tillämpning. I den mån det ändock kan vara relevant att tala om sökande och fastställande av en statisk *gällande rätt* rör det sig i min mening främst om en prognos av vilken bedömning en auktoritativ instans skulle göra.

Jag menar vidare att samtidigt som en tilltro till såväl juridik som rättssystem är nödvändig för både legalitet och legitimitet så bör en jurist även ifrågasätta och problematisera. Som Alexander Peczenik har uttryckt det; ”[r]ättsvetenskapen är inte enbart deskriptiv, inte heller enbart normativ, utan både det ena och det andra.”¹⁴ Av detta följer att uppsatsen, samtidigt som den analyserar och tolkar rättskällor, även innehåller försök till ett kritiskt förhållningssätt. Ansatsen att utöver en prognos över

⁹ Se exempelvis Nergelius, *Maktindelning och politikens judikalisering* och Wiklund, *Om politikens juridifiering och juridikens ideologisering*, båda artiklarna står att finna i SOU 1999:58 .

¹⁰ Jämför Hettne & Otken Eriksson, *EU-rättslig metod*, s. 40 och Sandgren, *Rättsvetenskap för uppsatsförfattare* s. 37. Noteras bör att det svenska systemet har förändrats av den europeisering som följt unionsmedlemskapet och att EU-rätten utgör en del av den svenska rätten varför en uppdelning mellan ”två system” kanske bör ifrågasättas, se exempelvis Hettne & Otken Eriksson, *EU-rättslig metod*, s. 26 om rättslig pluralism. Trots att detta är en mycket intressant problematik är det dock inte en fråga som denna uppsats syftar till att besvara.

¹¹ Hettne & Otken Eriksson, *EU-rättslig metod*, s. 40 f. Med oskrivna lagstiftningsprodukter avses, förutom rättspraxis, även allmänna rättsprinciper.

¹² Craig & de Burca, *EU law*, s. 64. Se även Hettne & Otken Eriksson, *EU-rättslig metod*, s. 58 ff.

¹³ Rothstein, *Men precis tvärtom! Sex förbländningar i debatten om konkurrens och välfärdsstat*, s. 45.

¹⁴ Peczenik, *Lagstiftningen, domstolarna, rättsmedvetandet och rättsvetenskapen*, i SOU 1999:58 s. 35.

rättens *vara* även säga något om dess *böra* ligger således i linje med hur jag anser att man bör förhålla sig till juridiken.

1.3 Material

Med undantag för doktrin är det material som används i uppsatsen till stor del EU-rättsligt. I syfte att kunna redogöra för unionens inställning till kommunal markförsäljning har de rättskällor som behandlar frågan analyserats. Utöver fördragstext och praxis från unionens domstolar har detta inneburit en relativt djupgående genomgång av beslut och andra icke bindande rättsakter (eng. *soft law*) från kommissionen. Kommissionen har stor auktoritet avseende statligt stöd varför den sekundärrätt och de uttalanden som härrör från institutionen är av stor vikt för de krav som unionen ställer på medlemsstaterna.¹⁵ Kommissionens vägledande tillämpningsföreskrifter, ofta benämnda meddelanden, utgör icke bindande sekundärrätt, utfärdade med grund i artikel 290 FEUF. Genom dessa instrument konkretiseras och kompletteras fördragen i syfte att erbjuda guidning kring EU-rättens tolkning, tillämpning och upprätthållande.¹⁶ Kelyn Bacon lyfter fram ett ytterligare motiv bakom denna arbetsmetod då han menar att den gör det lättare för kommissionen att, i det enskilda fallet, stå emot politiskt tryck från enskilda medlemsstater.¹⁷ Det centrala meddelandet för denna uppsats publicerades av kommissionen 1997 och rör medlemssatsernas försäljning av mark och byggnader.¹⁸ Utöver detta inkluderar genomgången ytterligare meddelanden och därutöver beslut som kommissionen tagit i enskilda statsstödsärenden. Min ambition har varit att inkludera samtliga beslut från kommissionen som baserats på meddelandet. Då inte samtliga av kommissionens beslut publiceras och eftersom det inte finns någon EU-rättslig databas som garanterar att samtliga för undersökningen relevanta beslut hittats är det dock inte säkert att ambitionen har lyckats. I syfte att i största möjliga mån minska felmarginalen har samtliga tillgängliga databaser samt vanlig internetsökning använts.¹⁹ Även om kommissionens beslut enligt min bedömning utgör en god grund för en prognos om unionens förhållningssätt så bör det framhållas att unionens domstolar inte alltid delar kommissionens uppfattning när överklagade beslut tas upp till prövning.

Parallellt med fokuseringen på unionsrätten inkluderar uppsatsen även svenskt rättskällematerial. Framst rör det sig i detta avseende om rättsakter, förarbeten och praxis som behandlar dels den kommunala kompetensen, dels markplanering. Vidare bygger uppsatsen på, och förhåller sig till, uttalanden i doktrin. Den för uppsatsens

¹⁵ Kommissionens centrala roll avseende statligt stöd framkommer i fördraget, se exempelvis artikel 108 FEUF som anger att kommissionen, i samarbete med medlemsstaterna, ska granska samtliga stödprogram som förekommer i medlemsstaterna, samt i förekommande fall besluta att en viss åtgärd ska upphävas eller ändras. Jag återkommer även till kommissionens roll under rubrik 4.1.1.

¹⁶ Denna form av icke-bindande rättsakter har en lång historia inom unionsrätten och beskrivs som ett allt viktigare medel för att inom unionen öka transparens och uppnå mål som rättssäkerhet, enhetlig tillämpning och likabehandling. Med hänvisning till målsättningen om ökad förutsebarhet är innehållet i dessa meddelanden bindande för kommissionen, se mål C-382/99 *Nederländerna mot Kommissionen*, p. 24. Vidare kan noteras att kommissionens meddelanden relaterar till inom unionen redan existerande regler (eng. *hard law*). Se Senden, *Changes in the relative importance of Sources of Law - The case of EU soft law*, s. 226 ff. Se även Craig & de Burca, *EU law*, s. 107 f. Kommissionens meddelanden används även som materiell grund i domar från unionens domstolar. Angående markförsäljning se exempelvis mål C-239/09 *Seydaland*.

¹⁷ Bacon, *European Community law of state aid*, s. 4 f.

¹⁸ Kommissionens meddelande om försäljning av mark, EGT 1997 C 209/03.

¹⁹ De databaser som används är EUR-Lex, CURIA samt sökfunktionen på kommissionens hemsida.

övergripande problematiken kring avvägningen mellan ekonomiska och sociala ambitioner är frekvent diskuterad, analyserad och utredd. Exempelvis har Svenska institutet för europapolitiska studier, Sieps, i sina rapporter ägnat frågan mycket uppmärksamhet. Även frågan kring markförsäljning förekommer relativt frekvent i svensk doktrin, emellertid i de flesta fall som ett exempel på ett område där vi under senare år sett problem än som en fråga som verkligen utreds. Framhållas kan texter från Hettne och Tom Madell.²⁰ Vidare har Olof Moberg för SKL:s räkning författat ett kort, men informativt, cirkulär.²¹ Doktrin som berör frågan djupare är rapporten *Skall vi singla slant? Om försäljning av offentliga tillgångar* vari Madell och Sofia Lundberg ingående diskuterar problematiken. Möjligheten att använda försäljningen som ett styrmedel för socialpolitiska ambitioner är dock styvmoderligt behandlad och som framgår nedan menar jag att författarna underskattar frågans komplexitet. Utöver att den infallsvinkel som jag behandlar i uppsatsen är sparsamt diskuterad särskiljer sig uppsatsen genom dess fokuseringen på det EU-rättsliga regelverket.

Den doktrin som används i uppsatsen har inte bara rollen som informationsbas utan kanske främst som ett medel att relatera det egna resultatet till för att därigenom kunna diskutera och analysera det. Med hänsyn till uppsatsens problemorienterade utgångspunkt inkluderas inte bara juridisk doktrin utan även bland annat debattartiklar som belyser den behandlade problematiken ur olika synvinklar. Noteras kan avslutningsvis att jag i de flesta fall sett förarbeten som en källa till information kring lagstiftarens överväganden snarare än som ett medel för att tolka en viss rättsregel.

1.4 Avgränsningar

En för uppsatsen grundläggande avgränsning är det faktum att även om den behandlar såväl det EU-rättsliga som det svenska förhållningssättet till kommunal marköverlåtelse så ligger fokus på det första av dessa system. Uppsatsen är således inriktad på de möjligheter som *unionsrätten* medger för att nyttja markförsäljning som ett styrmedel. Med hänsyn till att den svenska rätten och EU-rätten överlappar varandra och för att ge läsaren en möjlighet att själv bilda sig en uppfattning är min bedömning dock att det krävs en genomgång av samtliga relevanta regelverk. Behandlingen av svensk rätt ska emellertid ses som en överblickande redogörelse och inte som en heltäckande analys. Samtidigt krävs för att uppnå syftet att undersöka hur unionens regelverk tillämpas inom tre områden i den svenska kontexten en mer grundlig genomgång av dessa områden. Det är angeläget att komma ihåg att EU-rätten och den svenska regleringen delvis har olika syften och tjänar olika målsättningar. Deras inställning till kommunal markförsäljning som ett styrmedel bör därför hållas isär. Då valet av tre områden i den svenska kontexten innebär att andra potentiella områden valts bort finns här en ytterligare central avgränsning. Att jag bland kommunala målsättningar har valt att fokusera på bostadsbyggande, företagsetableringar och miljöhänsyn har sin grund i 1 kap. 2 § RF. Av målsättningsstadgandet framgår att det allmänna särskilt ska trygga rätten till arbete och bostad, samt främja en hållbar utveckling som leder till en god miljö.

²⁰ Se exempelvis Madell & Indén, *Offentlig - privat samverkan*, s. 107, Hettne, *EU, lokala marknader och allmänintresset* och Hettne & Fritz, *EU:s statsstödsregler i nationell tillämpning - Behövs effektivare tillsyn och kontroll i Sverige?*. Se även Bernitz, *Förbudet statsstöd till Konsum i Åre - Avgöranden av EU-kommissionen och svensk kammarrätt*.

²¹ Moberg, *Tillämpningen av EG-rättens statsstödsregler vid kommuners och landstings försäljning och köp av mark och byggnader*.

En konsekvens av att uppsatsen behandlar kommunal försäljning är vidare att de regler som uttryckligen rör statlig försäljning inte inkluderas.²² Avslutningsvis bör det framhållas att uppsatsen inte behandlar de fall där regleringen kring offentlig upphandling aktualiseras. Utgångspunkten är att kommunal markförsäljning inte omfattas av LOU, men gränsen är inte helt självklar.²³ Problematiken kring kommunal markförsäljning har vidare kopplingar till avknoppning. Denna form av försäljning berörs dock inte mer än indirekt då vissa av kommissionens beslut rör privatiseringsförfaranden.

1.5 Disposition

I kapitel 2 presenteras övergripande EU-rättens syfte och hur medlemskapet i unionen idag påverkar såväl den svenska rättsordningen som svenska aktörer. Därefter går jag i kapitel 3 över till det svenska regelverk som en kommun har att förhålla sig till vid markexploatering och markförsäljning. Dessa båda kapitel ska främst ses som en möjlighet för läsaren att sätta in den information som sedan följer i dess sammanhang. I kapitel 4 behandlas dels unionens regelverk kring statligt stöd, dels de aktörer som styr tillämpningen av regelverket. Kapitlet inkluderar även en kort jämförelse mellan detta regelverk och dess svenska motsvarighet. I kapitel 5 redogörs relativt detaljerat för den mer specifika frågan kring kommunal markförsäljning utifrån ett unionsrättsligt perspektiv. Därefter följer i kapitel 6 en genomgång av de möjligheter som inom unionsrätten finns för att använda markförsäljning som ett styrmedel för välfärdsambitioner. Uppsatsens materiella del avslutas i kapitel 7 där jag i viss mån kopplar slutsatserna från kapitel 5 och 6 till den svenska rättens utformning då jag här studerar tre kommunala målsättningar till vilka markförsäljning skulle kunna bidra. Avslutningsvis diskuteras i kapitel 8 möjliga förklaringar till de slutsatser som jag har nått. Jag kommer i detta kapitel således fokusera på att placera de slutsatser som tidigare dragits i ett större sammanhang snarare än på att upprepa dem än en gång.

²² Se förordningen (1996:1190) om överlåtelse av statens fast egendom, m.m.

²³ Se Madell & Indén, *Offentlig - privat samverkan*, s. 107, Moberg, *Tillämpningen av EG-rättens statsstödsregler vid kommuners och landstings försäljning och köp av mark och byggnader* och Madell & Lundberg, *Skall vi singla slant?*, s. 19 f. Angående gränsdragningen aktualiseras reglerna kring offentlig upphandling om även byggnation av marken ingår i processen och om detta ses som en del av försäljningsprocessen. Om affären istället anses utgöra två delar, dels en traditionell fastighetsöverlåtelse, dels ett exploateringsavtal så aktualiseras inte regleringen. Om köpet av mark utgör en förutsättning för en framtida tjänst som ligger i kommunens intresse och som kommer att nyttjas av kommunen eller dess invånare är det större sannolikhet att ett upphandlingsförfarande bör föregå försäljningen. Unionens grundinställning är att medlemsstaterna vid försäljning av mark inte behöver tillämpa unionens regler kring offentlig upphandling, se exempelvis kommissionens beslut *Centrale del Latte di Roma*, EGT 2000 L 265/15, p. 88.

DEL II SVERIGE I EU

2. Unionens påverkan på det svenska samhället

Även om ingen stat är helt självständig i den bemärkelsen att den kan agera utan hänsyn till omvärlden är det oomtvistligt att medlemskapet i EU avseende många frågor medför ytterligare inskränkningar i det nationella manöverutrymmet. Om staterna tidigare hade en oreserverad möjlighet att prioritera sociala intressen över de mer marknadsorienterade så måste åtgärder med inverkan på unionens inre marknad idag motiveras, förklaras och rättfärdigas. Grunden till detta är interdependensen mellan staterna, att åtgärder i en stat ger återverkningar även i andra stater.

Detta avsnitt syftar till att underlätta förståelsen för uppsatsens problematik genom att redogöra för unionens syfte, för relationen mellan nationell rätt och EU-rätt, samt för kommunernas roll i unionen.

2.1 EU-rättens syfte

I inledningen av målsättningsstadgandet i artikel 3 FEU framgår det att unionens mål är att främja fred, sina värden och folkens välfärd. Därefter följs begrepp som frihet, säkerhet och rättvisa av den mer konkreta målsättningen att ”unionen ska upprätta en inre marknad”. Det är nog just denna ambition som många förknippar med unionen; ekonomi, konkurrens, marknad, avregleringar och handel. Av artikeln framkommer emellertid även att den inre marknaden inte är ett självändamål utan ett medel för att uppnå ökad tillväxt och sysselsättning och därigenom en högre levnadsstandard för unionens medborgare. Slutsatsen blir följaktligen att det är i syfte att uppnå sociala målsättningar som unionen agerar för att avskaffa handelshinder och konkurrensbegränsningar, eller? Den osäkerhet som kan kännas inför vad unionens målsättningar egentligen är förklaras även av att likhetstecken inte per automatik bör sättas mellan avregleringar och ett bättre samhälle.²⁴ Problematiken framträder tydligt i en rapport från före detta kommissionär Mario Monti i vilken han poängterar betydelsen av ett förnyat förtroende för den inre marknaden. Monti menar att samtidigt som den inre marknaden är ”less popular than ever” är den även ”more needed than ever”.²⁵

Det är i detta sammanhang som den förändring som unionen genomgår ska ses. Utan att lämna de ekonomiska ambitionerna har ytterligare en dimension adderats. Genom Lissabonfördraget klargörs att ambitionen idag är en ”social marknadsekonomi med hög konkurrenskraft där full sysselsättning och sociala framsteg eftersträvas”.²⁶ Denna sociala dimension där unionen omfamnar fler värden än de strikt ekonomiska utgör en del av den kontext vari jag söker finna svar. Enligt Hettne ska utvecklingen ses som ”en begynnande samordning av olika europeiska välfärdssystem i syfte att klargöra på vilka områden marknadsekonomiska principer tillämpas fullt ut och i vilka sammanhang andra principer, t.ex. solidaritet, bör ges företräde.”²⁷ Emellertid finns det de som hävdar, med hänvisning till de stora skillnader som finns mellan unionens

²⁴ Hettne, *EU, lokala marknader och allmänintresset*, s. 1. Se även Rothstein, *Men precis tvärtom! Sex förbländningar i debatten om konkurrens och välfärdsstat*, s. 50.

²⁵ Monti, *A New Strategy for the Single Market*, s. 20.

²⁶ Artikel 3 FEU.

²⁷ Hettne, *EU, lokala marknader och allmänintresset*, s. 12.

medlemmar avseende såväl ekonomisk utveckling som välfärdsaspirationer, att det är tveksamt om en gemensam social standard är genomförbar eller ens önskvärd.²⁸

2.2 EU-rättens genomslag i svensk tillämpning

Redan i målet *Van gend en Loos*, långt innan Sveriges medlemskap i unionen var ens i närheten av en realitet, slog EU-domstolen fast att unionsrätten utgör en ny rättsordning till vars förmån medlemsstaterna inskränkt sina suveräna rättigheter.²⁹ Bilden av en rättsordning *sui generis* stärktes ytterligare genom introduktionen av principer såsom direkt effekt, företräde, medlemsstaternas skadeståndsansvar och rätten till effektiva rättsmedel.³⁰ Med hänsyn till dessa principer bör det inte ha kommit som en överraskning att inträdet i EU och introduktionen av EU-rätten påverkat såväl det svenska systemet som juridiken. Exempel på konsekvenser av medlemskapet som ofta lyfts fram är individens stärkta rättighetsskydd, ifrågasättande av de statliga monopolen och ökad konkurrensutsättning av nationella marknader. Dock bör det redan här påpekas att EU-rätten ska ses ett resultat av en dialog, inte en monolog. Även om unionens institutioner ofta är pådrivande så utvecklas unionsrätten i ett samspel mellan såväl europeiska som nationella aktörer, något som Hettne och Ida Otken Eriksson refererar till som rättslig pluralism eller mångfald.³¹

Vidare kan det noteras att medlemsstaterna enligt artikel 4.3 FEU har en skyldighet att agera lojalt i förhållande till unionen. Av artikeln framgår att medlemsstaten förväntas vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att den fullgör de skyldigheter som medlemskapet innebär, samt avstå från varje åtgärd som kan äventyra fullgörandet av unionens mål. I artikeln konstateras även unionens skyldigheter. Unionen ska respektera medlemsstaternas nationella identitet med särskild hänvisning till det lokala och regionala självstyret. Redan i denna inledande artikel slås följaktligen inte bara medlemsstatens skyldighet att agera för unionens bästa fast, utan även att detta ska ske i samklang med unionens respekt för det lokala självstyret. Detta för oss över till relationen mellan EU och kommunen.

2.3 Relationen mellan EU och kommunerna

I början av 1990-talet ökade svenska kommuners möjlighet att självständigt utforma sin organisation, 1989 ratificerades Europarådets konvention om kommunal självstyrelse³² och 1991 kom nya KL. Glädjen blev kanske inte så långvarig som önskat då delar av detta nyvunna handlingsutrymme kom att påverkas av Sveriges inträde i EU. Unionsrätten gör i stort sett inte åtskillnad mellan stat och kommun, de ses som delar av det allmänna, och det visade sig därför snabbt att de bedömare som hävdade att kommunerna endast i begränsad utsträckning skulle påverkas av medlemskapet hade

²⁸ Scharpf, *The European Social Model: Coping with the Challenges of Diversity*, *Journal of Common Market Studies*.

²⁹ Mål 26/62 *Van gend en Loos*, p. II.b.

³⁰ Se, utöver mål 26/62 *Van gend en Loos*, även målen 6/64 *Costa mot ENEL*, C-6/90 och C-9/90 *Francovich*, och C-432/05 *Unibet*. Se även mål 106/77 *Simmmenthal* och mål 213/89 *Factortame* som tydliggör att en nationell domstol förväntas åsidosätta varje nationell regel som hindrar unionsrättens fulla genomslag även om detta innebär att den nationella domstolen måste ge sig en kompetens som den nationella lagen inte medger.

³¹ Hettne & Otken Eriksson, *EU-rättslig metod*, s. 21.

³² Konventionen är en av Europarådets grundläggande texter och ställer bland annat krav på existensen av demokratiska spelregler, finansiering och självstyre för medlemsstaternas kommuner och regioner.

fel.³³ Efter sex års medlemskap gavs tvärtom en bild av att även de kommunala kärnområdena kommit att påverkas.³⁴ Det var följaktligen med viss förvåning som svenska kommuner insåg att medlemskapet påverkade den kommunala samhällsplaneringen, något som kommunerna menar fått stor inverkan på effektiviteten i planeringsprocessen.³⁵ Med hänsyn till svenska juristers relation till EU-rätten, där bland annat den svenska domarkåren synes ha svårt att förlika sig med att de förväntas vända sig till EU-domstolen för förhandsavgöranden, är det kanske inte så konstigt att svenska kommunalpolitiker och tjänstemän känner viss tveksamhet.³⁶ Vidare kan det framhållas att unionen, i sin strävan efter att förverkliga den inre marknaden, av vissa har ansetts vara blind inför det ansvar som en kommun har gentemot sina invånare. Det sägs att unionsrätten lider av *kommunalblindhet*.³⁷ I doktrin framhålls även att i den mån som unionens påverkan på kommunerna givits uppmärksamhet har infallsvinkeln ofta varit negativ.³⁸ Av detta följer en risk att den skepsis som finns inför det relativt komplicerade förhållandet mellan kommun och union stärks ytterligare.

³³ Statskontoret, *EU:s påverkan på kommuner och landsting*, s. 93. Dock bör framhållas att även om unionens påverkan på kommunerna underskattades, så har detta inte endast sin grund i felbedömningar utan även i det faktum att samarbetet sedan 1995 såväl fördjupats som utökats.

³⁴ Svenska kommunförbundet & Landstingsförbundet, *Six years in the EU*, s. 18. Exempelvis kom medlemskapet att innebära påverkan på kommunens roll avseende tillsyn och kontroll, basservice, välfärdstjänster, arbetsgivare och samhällsplanerare.

³⁵ Madell, *Tjänster av allmänt intresse – ett svenskt perspektiv*, s. 62 och Statskontoret, *EU:s påverkan på kommuner och landsting*, s. 96.

³⁶ Angående juristutbildningens inställning till unionsrätten se SOU 2009:71 s. 481. Avseende den svenska inställningen till förhandsavgörandeinstitutet inledde kommissionen år 2004 ett förfarande på grund av bristen på hänskjutna frågor, se kommissionens motiverade yttrande, 2003/2161, C (2004) 3899, vilket föranledde en ändring i lagstiftningen kring prövningstillstånd. Se vidare Fritz & Hettne, *Sverige inför rätta*, s. 47 ff. och Knappe, *Inrätta specialdomstol för upphandling*, vari SKL menar att det avseende upphandling finns en ovilja att lyfta dessa mål till EU-domstolen, trots att dessa frågor skapar stor osäkerhet bland svenska kommuner. Se emellertid även Bull, *Förhandsavgöranden i svenska domstolar*, vari författaren ifrågasätter om svenska domstolar verkligen ställer frågor till EU-domstolen ”för sällan”. Utifrån statistik från EU-domstolen kring antal förhandsavgöranden som de olika medlemsländerna begär menar Bull att en sådan slutsats inte låter sig dras.

³⁷ Madell, *Tjänster av allmänt intresse - ett svenskt perspektiv*, s. 14 och Madell, *Mellan offentligt självbestämmande och konkurrensneutralitet mellan marknadsaktörerna*, s. 22. Detta bör vidare ses som bakgrund av artikel 4.2 FEU samt principerna om subsidiaritet och proportionalitet.

³⁸ Hettne, *EU, lokala marknader och allmänintresset*, s. 2.

DEL III KOMMUNAL MARKPLANERING & FÖRBUDET MOT STATLIGT STÖD

3. Det svenska regelverket

Ovan redogjordes för den stora påverkan som EU-rätten har på det svenska samhället, och nedan redogörs för unionens reglering kring statligt stöd. I detta sammanhang finns anledning att påminna om att det regelverk som tydligast påverkar svenska kommuner är det svenska. Av denna anledning syftar följande avsnitt till att ge läsaren en mer komplett, om än inte fullständig, bild av det svenska sammanhang i vilket kommunal markförsäljning befinner sig. I avsnittet redogör jag dels för kommunens roll och ansvar i det svenska samhället, dels för den svenska lagreglering som har störst inverkan vid försäljning av mark.

3.1 Kommunen, en del av välfärdsstaten

I den globala omvandling som konstant verkar öka i fart och intensitet förändras och utvecklas det svenska systemet av såväl inre som yttre impulser. Samtidigt är kopplingen till historien stark. Den välfärdsmodell som från slutet på andra världskriget formades, ofta kallad den starka staten, hade som central tanke att samhället både kunde och skulle ansvara för sociala målsättningar och problem.³⁹ Även om mycket förändrats präglas vår samtid ännu av arvet från denna modell. En del i modellen är den tradition av ett starkt lokalt självstyre, den kommunala självstyrelsen, där kommunerna formar och ombesörjer sina egna angelägenheter.⁴⁰ Traditionen har idag sin legala grund i 14 kap. 2 § RF där ”principen om en självständig, och i vissa delar fri, bestämmanderätt för kommuner” uttrycks. Denna maktfördelning har givit svenska kommuner en samhällsbyggande roll och lagstadgade skyldigheter att ansvara för välfärdstjänster som stadsplanering, byggfrågor, socialtjänst och bostadsförsörjning. Vidare finns en mängd verksamheter där kommunens skyldigheter inte är lagstadgade men som ändå delvis anses ligga inom dess ansvarsområde, exempelvis sysselsättning, byggande av bostäder samt näringslivsutveckling.⁴¹

3.2 Den kommunala markplaneringen

Genom 1947 års byggnadslagstiftning lades grunden till det regelverk som idag, genom främst PBL, konstituerar det allmännas planmonopol. Härigenom ges svenska kommuner ensamrätt, men också skyldighet, att styra över hur mark används och bebyggs.⁴² Möjligheten att reglera kring hur mark på bästa sätt ska nyttjas utgör en nödvändig institution för att kommunen ska kunna leva upp till såväl lagstadgade skyldigheter som övriga ambitioner. För att styra användningen av ett markområde, och för att fastställa såväl kommunens som fastighetsägares skyldigheter och rättigheter, nyttjas generellt detaljplaneringsinstrumentet.

Vid markexploatering, den process genom vilken markanvändning av ett visst område ändras och ny bebyggelse uppförs,⁴³ anses emellertid inte alltid regleringen i PBL som ändamålsenlig eller tillräcklig varför kommuner väljer att även reglera

³⁹ Redan i 1 kap. 2 § RF slås det fast att det allmänna ska trygga rätten till arbete, bostad och utbildning.

⁴⁰ Lindquist, *Kommunala befogenheter*, s. 18, se även 2 kap. 1 § KL.

⁴¹ Madell, *Tjänster av allmänt intresse – ett svenskt perspektiv*, s. 105 ff.

⁴² Lindquist, *Kommunala befogenheter*, s. 232.

⁴³ Se exempelvis Kalbro & Lindgren, *Markexploatering*.

förutsättningarna för exploateringen via avtal.⁴⁴ Dessa så kallades genomförandeavtal kompletterar således detaljplanen. Avseende genomförandeavtal särskiljs mellan de fall där byggherren äger marken när projektet initieras, så kallade exploateringsavtal, och de för denna uppsats relevanta fallen då kommunen står som markägare, så kallade markanvisningsavtal.⁴⁵ Innehållet i dessa avtal har inte varit föremål för specifik lagreglering, istället fastställs rättigheter respektive skyldigheter utifrån den svenska lagstiftningens underliggande normer och principer. Metoden har dock genererat en hel del kritik, inte minst då exploatören ofta åläggs skyldigheter och åtaganden som saknar förankring i lagstiftning.⁴⁶ Problematiken har sin grund i motsättningar mellan å ena sidan avtalsautonomin och å andra sidan kommunens roll som myndighet.⁴⁷ Enligt Madell riskerar en sammanflätning av offentlig- och civilrätt leda till ett rättsligt gränsland som är såväl svåröverskådligt som svårbedömt.⁴⁸ Problematiken har lett till att frågan för närvarande är under utredning och en SOU förväntas publiceras vid årsskiftet.⁴⁹

Vid kommunal markförsäljning grundas således relationen mellan kommun och exploatör dels i den civilrättsliga marköverlåtelsen, dels i det offentlighetsrättsliga planmonopolet. Med hänsyn till rollen som markägare har kommunen ett större svängrum vid markanvisningsavtal och krav utöver de som kan ställas av kommunen som myndighet accepteras.⁵⁰ Samtidigt måste en helhetsbedömning mot bakgrund av offentlighetsrättsliga regler göras. När kommunen vid tecknande av exploateringsavtal däremot baserar förhandlingen endast på sin roll som myndighetsutövare är kraven på ett korrekt förhållningssätt till normer och befogenheter striktare. Huruvida kommuner trots detta går längre än vad den kommunala kompetensen medger är omdiskuterat.⁵¹

3.3 Den svenska regleringen kring statligt stöd

Det är emellertid inte bara PBL och gränserna för vad som kan regleras i ett markanvisningsavtal som sätter ramen för det kommunala agerandet. Tvärtom är även regleringen i KL av avgörande betydelse. En av de viktigaste utgångspunkterna i sammanhanget är förbudet mot kommunalt stöd till enskilda. Principen har flera legala grunder, dels förbudet mot att ge understöd åt enskild utan stöd av lag,⁵² dels

⁴⁴ Socialdepartementet, *Översyn av bestämmelserna om genomförande av detaljplan*, dir. 2011:104, s. 4, 10f.

⁴⁵ Det bör framhållas att det råder viss begreppsförvirring kring benämningen på de avtal som följer en markexploatering, således bör även innehåll och inte bara benämning studeras för att vara säkra på vilken kategori avtalet verkligen tillhör.

⁴⁶ Då dessa avtal inte sällan är beroende av att en detaljplan i framtiden antas har det uttryckts att exploatörer kan känna sig ålagda att reglera frågan vilket medför att metoden ifrågasatts. Det kommunala agerandet kan ifrågasättas exempelvis med hänvisning till legalitetsprincipen, 1 kap. 1 § RF, enligt vilken all offentlig maktutövning ska ske med stöd i lagstiftning. Kalbro & Lindgren, *Markexploatering*, s. 137. Se även Kalbro & Smith, *Exploateringsavtal* och Kalbro, *Finansiering av infrastruktur*. Kommitédirektivet är sannolikt att se som en effekt av just denna kritik.

⁴⁷ Madell, *Avtal mellan kommuner och enskilda*, s. 11.

⁴⁸ Madell, *Avtal mellan kommuner och enskilda*, s. 11.

⁴⁹ Socialdepartementet, *Översyn av bestämmelserna om genomförande av detaljplan*, dir. 2011:104.

⁵⁰ Madell, *Avtal mellan kommuner och enskilda*, s. 13 f. och 123 ff. Se även Socialdepartementet, *Översyn av vissa byggfrågor*, dir. 2011:100, s. 6 som hänvisar med hänvisning till Boverket konstaterar att det ”rent principiellt är möjligt för en kommun att ställa krav i civilrättsliga avtal, t.ex. vid markupplåtelse, men att dessa begränsas av olika lagar, t.ex. kommunallagen och avtalslagen”.

⁵¹ Se exempelvis Socialdepartementet, *Översyn av bestämmelserna om genomförande av detaljplan*, dir. 2011:104, Kalbro & Smith, *Exploateringsavtal* och Kalbro, *Finansiering av infrastruktur*.

⁵² 2 kap. 1 § KL.

likställighetsprincipen,⁵³ men framför allt förbudet i 2 kap. 8 § KL mot riktat stöd till enskilda näringsidkare om inte synnerliga skäl föreligger. Vidare har kommuner att förhålla sig till det generella kravet på god ekonomisk hushållning.⁵⁴ Sammantaget innebär dessa regleringar att kommunen, som utgångspunkt, är skyldig att vid en markförsäljning agera för att uppnå högsta möjliga pris. Från denna huvudregel finns dock ett flertal undantag. En kommun har inte endast att se till den enskilda försäljningen utan till kommunens bästa i en större kontext. Av detta följer att kommuner i glesbygdsområden kan sälja mark till underpris i syfte att garantera servicetjänster som livsmedelsförsörjning eller försäljning av bensin.⁵⁵ Av KL framkommer även att en kommun får genomföra åtgärder i syfte att på ett generellt plan främja näringslivet.⁵⁶ Genom dessa undantagsmöjligheter öppnas för en avvägning mellan olika intressen när priset vid en markförsäljning ska bestämmas.⁵⁷ SKL:s bedömning av rättsläget är att svenska kommuner idag har en stor frihet avseende möjligheten att styra till vilket pris mark säljs.⁵⁸

Utöver regleringen i KL finns, angående det EU-rättsliga förbudet mot statsstöd, en lagreglerad skyldighet för kommuner att meddela regeringen om alla former av potentiellt stöd som planeras och som kan bli föremål för prövning av kommissionen.⁵⁹ I linje med hur svenska myndigheter generellt sett förhållit sig till unionen har det sedan lagen trädde i kraft 1995 endast inkommit ett fåtal anmälningar från kommunerna. Huruvida detta grundas i okunskap, undfallenhet eller kanske trots ska låtas vara osagt men som Madell och Lundberg framhåller finns här en tydlig skillnad mellan de juridiska förutsättningarna och kommunernas faktiska agerande.⁶⁰ Det bör avslutningsvis noteras att det har kommit förslag på en ny lag kring regleringen av statsstöd, en lag som väntas träda i kraft 1 januari 2013.⁶¹ Lagen kommer reglera skyldigheter för givare och mottagare när stöd är på väg att lämnas, eller har lämnats i strid mot det unionsrättsliga genomförandeförbudet i artikel 108 FEUF. Särskilt intressant är att lagen öppnar för konkurrenter till stödmottagaren att föra talan mot

⁵³ 2 kap. 2 § KL. Principen innebär att kommunen som utgångspunkt ska behandla samtliga invånare likvärdigt, undantag medges endast för de fall där något annat är objektivet motiverat. Avseende marköverlåtelse innebär principen följaktligen att alla invånare ska erbjudas försäljning på likvärdiga villkor och enligt en likvärdig prissättning.

⁵⁴ 8 kap. 1 § KL. Noteras dock att det av förarbeten framgår att den kommunala självkostnadsprincipen, 8 kap. 3c § KL, inte är tillämplig vid markförsäljning, se prop. 1993/94:188 s. 83.

⁵⁵ Prop. 1990/91:117 s. 152 f. Vidare ges som exempel att en kommun kan understödja hotellverksamhet i det fall det krävs för att trygga tillgången till hotell i kommunen.

⁵⁶ 2 kap. 8 § 1 st. KL.

⁵⁷ Att frågan på inget vis är enkel synliggörs av de fall där svenska domstolar tagit upp kommunal markförsäljning till prövning. Se angående Åre kommuns markförsäljningen till Konsum Länsrätten i Jämtlands län dom i mål nr 791-05 av den 24 maj 2006 och Kammarrätten i Sundsvalls dom i mål nr 1715-06 av den 9 april 2008. Notera dock att Kammarrättens dom delvis bygger på ett beslut från kommissionen som sedan ansågs felaktigt av tribunalen, mål T-244/08 *Konsum Nord mot kommissionen*. Angående försäljningen av mark och tillhörande byggnader i Sävsjö kommun finns flera processer, se exempelvis Länsrättens i Jönköpings län dom i mål nr 2039-99 av den 13 januari 2000 och Kammarrätten i Jönköpings dom i mål nr 3889-2000 av den 12 juli 2001. Avseende försäljningen av mark till NCC för ett nytt hotellbygge i Karlskrona se exempelvis dom från Kammarrätten i Jönköping, mål nr 3589-08 av den 21 december 2009 samt Högsta förvaltningsdomstolens dom RÅ 2010 ref.119. Mer utförlig information om dessa försäljningar finns i SOU 2011:69.

⁵⁸ Moberg, *Tillämpningen av EG-rättens statsstödsregler vid kommuners och landstings försäljning och köp av mark och byggnader*.

⁵⁹ 6 § lag (1994:1845) om tillämpningen av Europeiska gemenskapernas konkurrens- och statsstödsregler.

⁶⁰ Madell & Lundberg, *Skall vi singla slant?*, s. 16.

⁶¹ SOU 2011:69.

stödet i domstol, således en möjlighet till tredjemanstalan vilket normalt sett inte förekommer i svensk rätt. En möjlighet som sannolikt kommer leda till ytterligare skärskådningar av kommuners agerande.

4. Unionens reglering kring statlig stöd

På en perfekt marknad behövs inga insatser i form av stöd från det allmänna. Istället uppnås välbefinnande och effektivitet genom marknadskrafternas självreglering. Som så ofta är dock verkligheten en annan än teorin. Den perfekta marknaden existerar inte och staten kan behöva träda in för att avhjälpa marknadsmisslyckanden. Samtidigt riskerar stöd från det allmänna att resultera i försämrade konkurrens och snedvridning av marknadens förutsättningar. Det är med denna avvägning som bakgrund som regleringen av statsstöd har utvecklats och det är även mot denna bakgrund som den EU-rättsliga begränsningen av kommuners frihet att sälja mark till det pris de önskar ska förstås.

För att i kapitel 5 kunna redogöra för den mer specifika frågan kring markförsäljning är här en övergripande genomgång av den EU-rättsliga statsstödsregleringen och de på området centrala aktörerna på sin plats.

4.1 Aktörerna

4.1.1 Kommissionen

Kommissionens övergripande syfte är att ”främja unionens allmänna intresse” och ”säkerställa tillämpningen av fördragen”.⁶² Den beskrivs ofta som fördragets väktare och anses av vissa vara den politiska kraft inom unionen som varit mest välvilligt inställd till ökad integration.⁶³ Trots att kommissionen i fördraget ges ett stort ansvar och omfattande befogenheter framhålls i doktrin att detta inte redovisar all den makt som kommissionen innehar.⁶⁴ Kommissionen är, inte minst avseende konkurrensrätten, en i alla avseenden central aktör med makt att ställa in kursen för unionens utveckling.⁶⁵

Som huvudansvarig för unionens dagliga konkurrenspolitik har kommissionen det övergripande ansvaret för kontrollen av medlemsstaternas stödåtgärder. Ansvaret har sin rättsliga grund i fördragen. Det är dock framförallt i praxis från EU-domstolen som kommissionens exklusiva behörighet att förklara statsstöd förenligt med den inre marknaden har utkristalliserats.⁶⁶ Behörigheten medför ett stort utrymme för skönmässiga bedömningar av medlemsstaternas åtgärder, bedömningar som dock sker under möjlig överprövning av EU-domstolen. Kommissionen kan utreda misstänkt statsstöd dels på eget initiativ, dels efter anmälan från exempelvis en medlemsstat eller en konkurrent till mottagaren. Efter en anmälan ska kommissionen inom två månader meddela huruvida åtgärden accepteras, antingen då den inte utgjorde stöd alternativt då det rörde sig om stöd som var förenligt med den inre marknaden. I fall då kommissionen känner tvekan inför åtgärden inleds istället ett så kallat formellt granskningsförfarande. Dessa förfaranden kan sedan resultera i den form av beslut som nedan granskas.

4.1.2 EU-domstolen

Även EU-domstolen har varit central för unionsrättens utveckling, ibland beskriven som det lokomotiv vilket för samarbetet framåt, inte minst i de fall där politikens oenighet

⁶² Artikel 17 FEU.

⁶³ Craig & de Burca, *EU law*, s. 40.

⁶⁴ Se artikel 17 FEU och Craig & de Burca, *EU law*, s. 37.

⁶⁵ Craig & de Burca, *EU law*, s. 39 ff.

⁶⁶ Se artiklarna 107-108 FEUF, mål C-143/99 *Adria-Wien Pipeline*, p. 29, Bacon, *European Community law of state aid*, 444 f. och däri angiven praxis.

medfört en avstannad utveckling.⁶⁷ Denna roll, och den inriktning som domstolen generellt anses ha, har medfört att den beskrivs i termer av självständighet, integrationsvänlighet och ändamålsinriktning. Att domstolen *de facto* påverkat unionens utveckling torde det råda relativt stor konsensus kring. Huruvida detta skett med medlemsstaternas goda minne är mer omdiskuterat. Österrikes förbundskansler Wolfgang Schüssel uttalade när han var EU:s ordförande att han starkt ogillade att domstolen ”systematiskt under en följd av år utvidgat sina maktbefogenheter”.⁶⁸ Enskilda domar möts inte sällan av omfattande kritik från medlemsstaterna,⁶⁹ men om detta innebär att domstolen i sitt arbete är att betrakta som aktivistisk eller om medlemsstaterna anser att den övergripande nyttan av domstolens arbete uppväger enskilda motgångar är oklart.⁷⁰ Det senare förhållningssättet motiveras ofta med att domstolen ses som en garant för att medlemsstaterna inte kan åsidosätta sina åtaganden gentemot varandra och unionen i syfte att uppnå kortsiktiga vinster.⁷¹

Frågor angående statsstöd hamnar generellt inför unionens domstolar av tre olika anledningar, vid överprövning av kommissionens beslut, vid förhandsavgöranden samt i de fall kommissionen för talan mot en medlemsstat för bristande åttlydnad av reglerna.⁷² Som nämnts ovan har kommissionen en exklusiv behörighet att avgöra huruvida en stödåtgärd är förenlig med den inre marknaden. Av detta följer, med hänsyn till respektive institutions behörighet, att det inte är möjligt för domstolen att svara på de frågor som ligger inom kommissionens kompetens.⁷³ Gränsdragningen är dock inte självklar och praxis från domstolen visar att kommissionens behörighet inte hindrar domstolen från att i förhandsavgöranden uttala sig avseende tolkningen av vad som utgör en stödåtgärd.⁷⁴

4.1.3 Nationella domstolar

Kommissionens och EU-domstolens roller på statsstödsområdet kompletteras av de nationella domstolarna. Sina styrkor till trots skulle det vara omöjligt för dessa institutioner att själva hantera den löpande tillämpningen av regleringen. Som en del av unionsrätten omfattas statsstödsreglerna av det allmänna kravet på genomslag i medlemsstaternas nationella rättstillämpning. Av denna anledning åligger det de nationella domstolarna att se till att det så kallade genomförandeförbudet (eng. *standstill clause*), vilket anger att stöd inte får utbetalas med mindre än att det godkänts av kommissionen, respekteras och upprätthålls. Det ankommer även den nationella domstolen att säkerställa de rättigheter som genom fördraget tillkommer enskilda.⁷⁵ Ett

⁶⁷ Craig & de Burca, *EU law*, s. 63 ff.

⁶⁸ Ström Melin, *Den svenska motviljan*. En annan, kanske mer välkänd, kritiker av EU-domstolen var Hjalte Rasmussen, professor i EU-rätt vid Köpenhamns Universitet. Se Craig & de Burca, *EU law*, s. 64 f.

⁶⁹ Framhållas kan exempelvis de domar från EU-domstolen som berör utstationerade arbetare och som kritiserats av såväl politiker som fackföreningsrörelsen. Se målen C-341/05 *Laval*, C-438/05 *Viking*, C-319/06 *Luxembourg* och C-346/06 *Rüffert*. Se även Craig & de Burca, *EU law*, s. 802 ff.

⁷⁰ Åsikter kring domstolens agerande som aktivistiskt framhålls av Hamskär & Jonsson, *Ökad juristmakt hotar demokratin* och diskuteras i Craig & de Burca, *EU law*, s. 63 ff.

⁷¹ Craig & de Burca, *EU law*, s. 66.

⁷² Bacon, *European Community law of state aid*, s. 55 ff.

⁷³ Mål C-256/97 *DM Transport*, p. 12.

⁷⁴ Se exempelvis mål C-256/97 *DM Transport*, p. 15 och mål C-189/91 *Kirsammer-Hack*, p. 14.

⁷⁵ Kommissionens tillkännagivande om nationella domstolars tillämpning av reglerna om statligt stöd, EUT 2009 C 85/01.

utbetalt icke godkänt stöd innebär en kränkning av konkurrerande företags rättigheter och den nationella domstolen ska därför återkräva stödet. Inte heller i detta fall är gränserna avseende befogenheter och kompetenser helt självklara. Skyldigheten att upprätthålla genomförandeförbudet kräver att den nationella domstolen gör någon form av bedömning av huruvida stöd föreligger, samtidigt faller detta inom ramen för unionens behörighet.⁷⁶ Sammanfattningsvis kretsar de nationella domstolarnas uppgifter kring korrigerande och prevention och i det fall stödet anmäls i den ordning som såväl svensk som europeisk rätt kräver finns varken behov eller utrymme för nationell tillämpning. Som framhålls i doktrin innebär detta att den nationella tillämpningen av statsstödsreglerna till sin natur är ”konfliktorienterad och problematisk”.⁷⁷

4.2 Regleringen

4.2.1 Fyra kumulativa kriterier

Unionens reglering av statligt stöd utgör en del av dess konkurrensrätt och således en del av det regelverk som syftar till att, genom att garantera en sund konkurrens, stärka unionens konkurrenskraft på ett globalt plan, samtidigt som konsumenter inom unionen ges lägre priser och högre kvalitet.

Utgångspunkten är att statligt stöd är oförenligt med den inre marknaden. Förbudet är dock långt ifrån absolut och det finns en mängd undantag i såväl primär- som sekundärrätt. Dessa undantag kommer jag att återkomma till kapitel 6 i den mån de är av relevans för möjligheten att vid markförsäljning ta sociala hänsyn. I syfte att åstadkomma en effektiv kontroll grundas statsstödsregleringen på ett system med förhandsgranskning som ålägger medlemsstaterna en skyldighet att anmäla potentiella stödåtgärder till kommissionen innan de implementeras.⁷⁸ Som nämndes ovan innebär detta att en stödåtgärd som huvudregel inte får genomföras innan kommissionen givit sitt godkännande. Den grundläggande definitionen av statligt stöd, bestående av fyra kumulativa kriterier, återfinns i artikel 107.1 FEUF. Enligt denna artikel är en åtgärd att anse som statligt stöd i det fall:

1. Åtgärden gynnar ett visst företag eller en viss produktion.
2. Åtgärden finansieras genom statliga medel.
3. Åtgärden snedvrider eller hotar att snedvrیدا konkurrensen.
4. Åtgärden har en inverkan på handeln mellan medlemsstaterna.

Vad dessa fyra kriterier innebär i praktiken är långt ifrån oproblematiskt. Deras innebörd har utkristalliserats genom en omfattande praxis från såväl unionens domstolar som kommissionen, men fortfarande finns omfattande osäkerhet och oklarheter. Utifrån kriterierna kan det, osäkerheter till trots, sägas att för att en åtgärd ska anses inkludera statligt stöd krävs för det första att åtgärden gynnar vissa företag men inte andra. Med andra ord att åtgärden är av selektiv natur. Det första kriteriet tydliggör även att den part som gynnas av åtgärden ska vara ett företag.⁷⁹ Utslagsgivande är verksamhetens

⁷⁶ Konkurrensverket nämner i sitt remissvar till SOU 2011:69 att det vore önskvärt om denna fråga förtydligades i den kommande propositionen, se Konkurrensverket, *Remissyttrande till näringsdepartementet*, dnr. 773/2011. Angående problematiken se vidare Bacon, *European Community law of state aid*, s. 539 ff.

⁷⁷ Hettne & Fritz, *EU:s statsstödsregler i nationell tillämpning*, s. 29.

⁷⁸ Genomförandeförbudet har sin legala grund i artikel 108.3 FEUF och har vidare, till skillnad från de materiella statsstödsreglerna, direkt effekt. Se mål 120/73 *Lorenz mot Tyskland*, p. 8.

⁷⁹ Heidenhain, *European state aid law*, s. 19.

ekonomiska karaktär snarare än dess juridiska form eller eventuella vinstsyfte. Huruvida stödmottagaren är ett privat- eller offentligägt företag saknar som utgångspunkt betydelse. Noteras kan även att detta kriterium ofta vållar betydande svårigheter vid praktisk tillämpning.⁸⁰ Avseende det andra kriteriet, att åtgärden ska finansieras genom statliga medel, framkommer av EU-domstolens praxis att begreppet stat ska tolkas i dess vidaste bemärkelse.⁸¹ Av detta följer att såväl samtliga offentliga aktörer som företag över vilka det offentliga kan utöva ett betydande inflytande inkluderas. Vidare inkluderas såväl direkt som indirekt finansiering. Gällande det tredje kriteriet, att åtgärden ska snedvrída konkurrensen, anses ribban generellt mycket lågt satt. Det är tillräckligt att den aktuella åtgärden stärker, alternativt skulle kunna stärka, ställningen på marknaden för det företag som mottar stödet för att kriteriet ska anses uppfyllt.⁸² Avslutningsvis måste åtgärden i fråga, enligt det fjärde kriteriet, ha inverknings på handeln mellan medlemsstaterna. Inte heller detta kriterium utesluter många åtgärder från att ses som statligt stöd. Det är tillräckligt att det stödmottagande företaget erbjuder en vara eller tjänst som skulle kunna vara föremål för handel mellan medlemsstaterna. Varken konsumentskada eller reell påverkan på handeln behöver påvisas, inte heller krävs att det faktiskt finns konkurrenter till företaget.⁸³ Praxis visar även att en åtgärd kan anses påverka samhandeln även om det mottagande företaget inte deltar i gränsöverskridande handel.⁸⁴

4.2.2 Tas hänsyn till sociala ambitioner?

4.2.2.1 Effekten i fokus

Den viktigaste anledningen till regleringen av statligt stöd är enligt Bacon att hindra medlemsstaterna från åtgärder som gynnar nationella företag på bekostnad av konkurrenter från andra medlemsstater.⁸⁵ Det är således effekten av åtgärden som står i fokus. Av detta följer att man bortser från orsaken eller syftet bakom den aktuella åtgärden. Exempelvis har det i praxis slagits fast att det faktum att ett statligt ingripande är av social karaktär inte räcker för att det ska undgå att betecknas som stöd i den mening som avses i artikel 107 FEUF.⁸⁶ Trots detta förs i doktrin diskussioner kring möjligheten att undanta vissa åtgärder från statsstödsregleringen med hänvisning till de motiv som föranlett åtgärden.⁸⁷ Denna argumentation baseras på att medlemsstater

⁸⁰ Bacon, *European Community law of state aid*, s. 13.

⁸¹ Se exempelvis mål 248/84 *Tyskland mot kommissionen*, p. 17 och mål 78/76 *Steinike & Weinlig mot Tyskland*, p. 21. Se även förenade målen T-228/99 och T-233/99 *Westdeutsche Landesbank Girozentrale och Land Nordrhein-Westfalen mot kommissionen*.

⁸² Heidenhain, *European state aid law*, s. 50 f.

⁸³ Bacon, *European Community law of state aid*, s. 12 f.

⁸⁴ Förenade målen C-393/04 och C-41/05 *Air Liquide Industries Belgium*, p. 35. Vidare kan noteras att i praxis från såväl domstolarna som kommissionen slås de två avslutande kriterierna ofta samman. Exempelvis uttalade EU-domstolen i mål 730/79 *Philip Morris* att "[o]m ett statligt finansiellt stöd förstärker ett företags ställning i förhållande till andra konkurrerande företag i handeln inom gemenskapen skall denna handel anses påverkas av detta stöd." Som Bacon skriver finns det dock goda skäl att skilja dessa båda kriterier åt, se Bacon, *European Community law of state aid*, s. 93.

⁸⁵ Bacon, *European Community law of state aid*, s. 9.

⁸⁶ EU-domstolen har exempelvis slagit fast att det faktum att ett statligt ingripande är av social karaktär inte räcker för att det ska undgå att betecknas som stöd i den mening som avses i artikel 107 FEUF, se mål C-75/97 *Belgien mot kommissionen*, p. 25.

⁸⁷ Se exempelvis Bartosch, *Is there a need for a rule of reason in European state aid law? Or how to arrive at a coherent concept of material selectivity?*, Wesseling, *The rule of reason and competition law: various rules, various reasons* och van der Gronden, *Rule of reason and convergence in international market and competition law*.

måste tillåtas bedriva viss politik och att vissa målsättningar därför bör accepteras, då alternativet vore att inskränka statens suveränitet i allt för hög omfattning. Diskussionen grundas även i det faktum att det förekommit mål i vilka EU-domstolen har använt sig av resonemang där syftet bakom en åtgärd tagits i beaktande. Det avgörande som ofta framhålls är *Adria-Wien Pipeline* i vilket domstolen uttalade att bedömningen av huruvida en åtgärd gynnat vissa företag skulle ske med hänsyn till den målsättning som skulle uppfyllas genom den berörda åtgärden.⁸⁸ Utsikten att nå framgång med en argumentation baserad på en åtgärds syfte ansågs än större genom två domar från tribunalen vilka medgav medlemsstaterna ett mycket stort manövreringsutrymme.⁸⁹ I den efterföljande domen *British Aggregates* klargjorde dock EU-domstolen, i relativt starka ordalag, att en målsättningsbaserad argumentation inte var att anse så som förenlig med EU-rätten.⁹⁰

Avslutningsvis bör det påminnas om att det emellertid står klart att de positiva konsekvenser som följer av en viss åtgärd kan ges betydelse i den efterföljande bedömningen av huruvida stödet kan ses som förenligt med den inre marknaden.

4.2.2.2 En investerare i en marknadsekonomi har kommersiellt fokus

I syfte att fastställa eller utesluta förekomsten av statligt stöd förlitar sig unionens institutioner ofta på den så kallade principen om en investerare i en marknadsekonomi (eng. *Market Economy Investor Principle (MEIP)*). Principen bygger på att den aktuella åtgärden jämförs med hur en privat marknadsaktör skulle ha agerat under samma omständigheter.⁹¹ Om det av bedömningen framgår att en privat marknadsaktör skulle ha agerat på samma sätt som staten kan förekomsten av en fördel uteslutas och följaktligen föreligger inte statligt stöd. Principen har lång historia i den statsstödsrättsliga kontexten och redan 1985 uttryckte generaladvokat Slynn;

”It is of the essence of a State aid that it is non-commercial in the sense that the State steps in where the market would not. The State may have its reasons for doing so but they are not commercial in the ordinary sense of the word. Thus the State may subscribe for shares in a company or lend money, but when it does so to an extent or on terms which would not be acceptable to the commercial investor, it is granting aid which falls within Article [107 FEUF] if the tests of that provision are satisfied”⁹²

Konsekvensen av principens tillämpning är att det allmänna inte får agera som en myndighet. Detta uttrycks av Bacon som att det måste skiljas mellan det allmänna ”as public authority” och ”as investor”.⁹³ En privat investerare förutsätts agera för att uppnå största möjliga vinst och agerar inte i allmänhetens tjänst och tar därför inte social hänsyn.⁹⁴ Av detta följer att kommunen, i rollen som ”investor”, inte kan vidta åtgärder i syfte att exempelvis nå sociala målsättningar eller främja den lokala ekonomin. EU-domstolen uttrycker detta som att ”whether in similar circumstances a private shareholder, having regard to the foreseeability of obtaining a return and leaving aside

⁸⁸ Mål C-143/99 *Adria-Wien Pipeline*, p. 41.

⁸⁹ Mål T-210/02 *British Aggregates*, p. 47 ff. och mål T-233/04 *Dutch NOx*, p. 80 ff.

⁹⁰ Mål C-487/06 *British Aggregates*, p. 85.

⁹¹ Se exempelvis mål C-256/97 *DM Transport*, p. 22 och C-342/96 *Spanien mot kommissionen*, p. 41. Se även Bacon, *European Community law of state aid*, 41 ff.

⁹² Förslag till avgörande i mål 67, 68, 70/85 *Van der Kooy mot kommissionen*.

⁹³ Bacon, *European Community law of state aid*, s. 45.

⁹⁴ Kommissionens beslut *LEG Thüringen*, EUT 2003 L 66/36, p. 25.

all social regional-policy and sectoral considerations, would have subscribed the capital in question”⁹⁵ ska styra tolkningen av kommuners agerande.

4.3 Relationen mellan unionens statsstödsregler och 2 kap. 8 § KL

Genom det som framkommit ovan konstateras att unionens statsstödsregler och 2 kap. 8 § KL genom sin restriktiva inställning till stöd delar en gemensam utgångspunkt. I förarbeten kring den kommunala kompetensen uttrycks även att regleringen i KL är förenlig med unionens regelverk.⁹⁶ Samtidigt bör det framhållas att regelverken tillkommit utifrån helt olika syften. Medan KL anger ramen för vad som utgör en kommunal angelägenhet syftar unionens regelverk till att underlätta upprättandet av den inre marknaden. Skillnaderna bör därför inte underkattas. I den mån någon rättsordning medger ett större handlingsutrymme menar den svenska lagstiftaren, med hänvisning till att undantagsmöjligheterna är ”påtagligt mer generösa”, att detta större utrymme finns inom unionsrätten.⁹⁷ Eftersom artikel 107 FEUF sätter en minimivå är det, sett ur en EU-rättslig synvinkel, oproblematiskt om en medlemsstat önskar tillämpa mer restriktiva regler. Att den svenska regleringen verkligen är mer restriktiv i praktiken är emellertid inte självklart. Tobias Indén menar att lagstiftarens ståndpunkt bygger på en språklig tolkning av reglerna snarare än en genomgång av deras faktiska tillämpning.⁹⁸ Han menar således att när det gäller tillämpningen i det enskilda fallet är det oftare EU-rätten som har invändningar mot det allmännas agerande. Av särskilt intresse för denna uppsats är att lagstiftaren avseende vissa frågor instämmer med Indén. Som ett exempel där den svenska regleringen bedöms vara mer tillåtande, där EU-rätten medger ett mer begränsat handlingsutrymme, anges i förarbeten försäljning av mark enligt en lågprispolitik.⁹⁹

⁹⁵ Mål 40/85 *Belgien mot kommissionen*, p. 13, se även förenade målen C-278/92, C-275/92 & C-280/92 *Spanien mot kommissionen*, p. 2.

⁹⁶ SOU 2007:72 s. 258.

⁹⁷ Prop. 2008/09:21 s. 53, se även SOU 2007:72 s. 258. Dessa skillnader till trots har det inte ansetts motiverat att utvidga den kommunala kompetensen till att bättre korrespondera med EU:s regelverk. Detta då en sådan förändring skulle kunna leda till skillnader i tillämpningen mellan olika kommuner och då det är staten, och inte kommunen, som har det övergripande ansvaret för näringspolitiken.

⁹⁸ Indén, *Kommunallagen och den nya tidens kommunala förvaltning*, s. 76.

⁹⁹ Prop. 2008/09:21 s. 52 och SOU 2007:72 s. 257.

DEL IV MARKFÖRSÄLJNING

5. Unionens reglering av markförsäljning

Med utgångspunkt i artikel 107 FEUF och dess fyra kumulativa kriterier står det klart att försäljning av mark kan inkludera statligt stöd. Genom att sänka priset till en nivå under marknadspris anses det allmänna avstå från ekonomiska tillgångar som det under ”normala” omständigheter hade erhållit. Försäljning till underpris ses således som en negativ överföring av statliga medel, vilket i sin tur innebär att köparen erhåller en selektiv fördel. Som framkommit ovan har EU-domstolen givit begreppet stat en mycket bred tolkning och att kommunen ses som en del av staten står utom tvivel. Om det konstateras att markförsäljningen riskerar stärka köparens ställning i förhållande till andra företag inom unionen anses således statligt stöd vara för handen. Vidare kan det noteras att markförsäljning i doktrin frekvent nämns som ett exempel på en åtgärd som kan inkludera otillåtet stöd¹⁰⁰ och att det finns praxis från såväl unionens domstolar¹⁰¹ som från svenska domstolar¹⁰² där frågan varit uppe för behandling. Lika självklart som det är att en markförsäljning kan utgöra en stödåtgärd, lika självklart är det att markförsäljningar många gånger sker enligt villkor gentemot vilka unionen inte har några invändningar. Tyvärr är det dock på inget vis självklart vilken försäljning som faller inom vilken kategori. Regelverket är, precis som stora delar av unionsrätten, funktionsorienterat, inkomplett och komplext. I vissa fall är reglerna och principerna som tillämpas av kommissionen dessutom överlappande, något som ytterligare försvårar tillämpningen i det enskilda fallet.

Utifrån dessa förutsättningar följer nedan en redogörelse för hur unionen förhåller sig till marköverlåtelse, samt kring effekterna av att otillåtet stöd bedöms föreligga.

5.1 Kommissionens meddelande om försäljning av mark

Utgångspunkten för redogörelsen tas rimligtvis i kommissionens meddelande om försäljning av mark.¹⁰³ Meddelandet utgör en vägledning för hur en försäljning av mark och byggnader kan hanteras på ett sätt som per definition utesluter inslag av otillåtet statligt stöd. Meddelandet publicerades 1997, men de principer som framkommer däri var inte produkter av det sena 1990-talet utan grundades på unionens inställning så som den utkristalliserats under mer än tio år före meddelandets publicering.¹⁰⁴ Att meddelandet ännu tillämpas visar att området präglas av viss kontinuitet. Unionens

¹⁰⁰ Se exempelvis Hettne, *EU, lokala marknader och allmänintresset*, s. 5, Madell & Indén, *Offentlig - privat samverkan*, s. 107 ff., Bacon, *European Community law of state aid*, s. 50 ff. och Heidenhain, *European state aid law*, s. 134 ff.

¹⁰¹ Se exempelvis C-239/09 *Seydaland*, p. 31.

¹⁰² Avseende svensk praxis hänvisas till fotnot 57 ovan. Ytterligare svenska markförsäljningar som kan vara av intresse är Vänersborgs kommuns försäljning av mark till företaget Hammar Nordic. Genom anmälan från stiftelsen Den svenska välfärden hamnade frågan på kommissionens bord. I kommissionens beslut *Hammar Nordic*, EUT 2012 L 150/78, uttalas att försäljningen innebar att statligt stöd som var oförenligt med den inre marknaden hade utbetalats. Beslutet är dock överklagat till tribunalen, mål T-253/12 *Hammar Nordic Plugg mot kommissionen* (målet pågår). Ett annat fall rör Borlänge kommuns markförsäljning till IKEA. I detta fall meddelade dock kommissionen att transaktionen inte innebar att statligt stöd var för handen, se brev från kommissionen av den 4 maj 2012, Ärende: SA.32957 IKEA i Borlänge - Läget i förfarandet, COMP/H3/HN/sj/D(2012).

¹⁰³ Kommissionens meddelande om försäljning av mark, EGT 1997 C 209/03.

¹⁰⁴ Se exempelvis kommissionens beslut *Valmont*, EGT 2002 L 48/20, p. 15 samt *LEG Thüringen*, EUT 2003 L 66/36, p. 29. Noteras kan att det i beslutet *Valmont* p. 15 fotnot 2 framkommer att kommissionen redan 1963 angav att dåvarande artikel 92 skulle tillämpas för att hindra stöd vid markförsäljning.

utgångspunkt är att mark inte får säljas till ett pris under dess marknadsvärde och de förfaranden som beskrivs i meddelandet syftar till att säkerställa att marknadspris uppnås. Om meddelandet följs så föreligger en presumtion mot stöd och försäljningen behöver således inte föränmälas till kommissionen.¹⁰⁵ I första hand premieras överlåtelse efter ett anbuds förfarande, i andra hand ett förfarande där marken säljs efter att dess marknadsvärde fastställts genom en expertvärdering.

5.1.1 Överlåtelse genom villkorlös anbudsförfarande

I enkla termer kan den av kommissionen premierade metoden beskrivas som en offentlig auktion. Enligt meddelandet krävs att tre villkor är uppfyllda: försäljningen ska vara offentliggjord, öppen och villkorlös.¹⁰⁶ Att anbudsförfarandet är offentligt innebär att försäljningen upprepade gånger tillkännages i press och via fastighetsmäklare. Om marken kan locka internationella köpare bör publiceringens omfattning justeras till att även inkludera internationell press. Vidare krävs att tillkännagivandet sker under en tidsperiod av minst två månader.¹⁰⁷ Syftet bakom villkoret är att säkerställa att alla tänkbara köpare ges möjlighet att få kännedom om den stundande försäljningen. Vidare krävs, för att förfarandet ska ses som öppet och villkorlös, att samtliga potentiella köpare är oförhindrade att förvärva fastigheten, samt att köparen får använda fastigheten för sina egna syften. Denna rätt för köparen är dock inte helt oinskränkt. Av meddelandet framgår att krav genom detalj- och regionplanläggning i enlighet med inhemsk lagstiftning får ställas på köparen. Denna möjlighet återkommer även senare i meddelandet, dock med en viss skillnad då det istället uttrycks att krav som härrör från ”allmän inhemsk lagstiftning eller beslut av planeringsmyndighet” accepteras.¹⁰⁸ Vidare finns möjlighet att ställa krav i syfte att hindra olägenhet för allmänheten, skydda miljön, samt för att undvika rena spekulationsanbud. Ordalydelsen *villkorlös* till trots öppnar således kommissionens meddelande för möjligheten att uppställa vissa krav. Det finns även en ytterligare möjlighet att ansluta andra överlåtelsevillkor enligt vilka den framtida ägaren ska åta sig särskilda förpliktelser.¹⁰⁹ Dock krävs i dessa fall, för att erbjudandet ska betraktas som villkorlös, att alla tänkbara köpare är såväl skyldiga som i stånd att uppfylla dessa förpliktelser.

5.1.2 Överlåtelse efter oberoende expertvärdering

Som ett alternativt förfarande anges i meddelandet att markens marknadsvärde kan fastställas genom en värdering av en eller flera oberoende värderingsmän.¹¹⁰ Det är centralt att den person som utför bedömningen uppfyller de krav som ställs på en värderingsman. Exempelvis bortsågs det helt från en värdering utförd av en notarius publicus.¹¹¹ Det krävs även att värderingen sker innan förhandlingarna om överlåtelsen inleds.¹¹² Det marknadspris som fastställts är det lägsta försäljningspris som leder till att

¹⁰⁵ Kommissionens meddelande om försäljning av mark, EGT 1997 C 209/03, p. II.3,4.

¹⁰⁶ Kommissionens meddelande om försäljning av mark, EGT 1997 C 209/03, p. II.1.

¹⁰⁷ Kommissionens beslut *Scott*, EGT 2002 L 12/1, p. 139. Av samma beslut framkommer vidare att kommissionen inte kräver att meddelandet i detta avseende följs minutiöst, men att grundprinciperna måste följas, se p. 140.

¹⁰⁸ Kommissionens meddelande om försäljning av mark, EGT 1997 C 209/03, p. II.1.c (min kursivering).

¹⁰⁹ Kommissionens meddelande om försäljning av mark, EGT 1997 C 209/03, p. II.1.c.

¹¹⁰ Kommissionens meddelande om försäljning av mark, EGT 1997 C 209/03, p. II.2.

¹¹¹ Kommissionens beslut *Ojala-Yhtymä*, EGT 2002 L 105/19, p. 37.

¹¹² Se exempelvis kommissionens beslut *Daewoo Electronics*, EGT 1999 L 292/1, p. V.2.2 och beslutet *Åre*, EUT 2008 L 126/3, p. 59.

presumtionen mot förekomst av stöd träder in. Dock accepteras en avvikelse på maximalt fem procent mellan försäljningspriset och det bedömda marknadsvärdet ”om det efter rimliga ansträngningar [...] är uppenbart att det pris som fastställts av värderingsmannen inte kann [*sic!*] erhållas”.¹¹³ Visar det sig att marken inte kan säljas trots prisreduceringen öppnas det för att en ny värdering får genomföras. Sammantaget innebär detta förfarande att unionens regler medger att kommunal markförsäljning sker efter direkta förhandlingar, så kallad direktanvisning, och det krävs således varken utannonsering eller anbuds förfarande.¹¹⁴

I syfte att tillvarata ett samhällsintresse finns även avseende detta förfarande en möjlighet att koppla förpliktelser till överlåtelsen.¹¹⁵ Vid denna form av försäljning kan krav endast ställas under förutsättning att de inte är kopplade till köparen och att alla tänkbara köpare är såväl skyldiga som i princip i stånd att uppfylla dem. I meddelandet anges att den ekonomiska nackdel som förpliktelserna innebär bör utvärderas separat av en värderingsman och därefter räknas av mot försäljningspriset. Detta gäller dock inte förpliktelser som det enligt allmän lag åligger alla markägare att uppfylla. Som exempel ges bland annat skatter, skötsel och underhåll.

5.1.3 Skillnader mellan de bägge förfarandena

Utifrån meddelandets ordalydelse är möjligheterna att vid en försäljning ställa vissa krav på köparen goda. Det är intressant att notera att det finns relativt stora skillnader mellan de bägge förfarandena. De möjligheter som avseende försäljning efter anbuds förfarande ges att införa restriktioner genom detalj- och regionplanläggning samt för att hindra olägenhet för allmänheten, skydda miljön, och undvika rena spekulationsanbud saknar motsvarighet avseende försäljning efter expertvärdering. Huruvida detta innebär att denna typ av krav inte accepteras framkommer inte i meddelandet. Det är dock svårt att se någon anledning till varför unionen skulle öppna för avsevärt större möjligheter att ställa krav vid försäljning efter anbuds förfarande. Vidare skulle detta innebära en betydlig inskränkning i det kommunala planmonopolet.

En annan skillnad är att det vid försäljning efter anbuds förfarande anges att övriga förpliktelser accepteras under förutsättning att alla ”tänkbara köpare är skyldiga och i stånd att uppfylla denna förpliktelse”.¹¹⁶ Vid värdering krävs emellertid att samtliga ”tänkbara köpare är skyldiga och *i princip* i stånd att uppfylla dem.”¹¹⁷ Ordet princip förekommer följaktligen bara vid ena förfarandet. Kanske finns inte anledning att fästa sig vid denna diskrepans. Meddelandet som helhet bygger på tanken att ställda villkor inte ska, direkt eller indirekt, diskriminera köpare från andra medlemsstater och därigenom skapa handelshinder. Genom att förhindra att ovidkommande hänsyn tas ska således, för unionen grundläggande, principer som icke diskriminering och öppenhet garanteras. Av detta följer även att regleringen inte syftar till att förhindra sociala ambitioner. Samtidigt är det olyckligt om dessa formuleringar skapar osäkerhet, detta inte minst då oklarheter riskerar medföra att andra grundläggande principer som exempelvis förutsägbarhet blir lidande.

¹¹³ Kommissionens meddelande om försäljning av mark, EGT 1997 C 209/03, p. II.2.b.

¹¹⁴ Se exempelvis kommissionens beslut *Centrale del Latte di Roma*, EGT 2000 L 265/15, p. 88.

¹¹⁵ Kommissionens meddelande om försäljning av mark, EGT 1997 C 209/03, p. II.2.c.

¹¹⁶ Kommissionens meddelande om försäljning av mark, EGT 1997 C 209/03, p. II.1.c.

¹¹⁷ Kommissionens meddelande om försäljning av mark, EGT 1997 C 209/03, p. II.2.c, min kursivering.

5.1.4 Diskussion

Med kommissionens meddelande som grund menar Madell och Lundberg att det inte finns något hinder mot att en marköverlåtelse förenas med förpliktelser.¹¹⁸ Så länge alla presumtiva köpare ges kunskap om förutsättningarna och utifrån dessa kan bilda sig en uppfattning om markens värde, alternativt om värderingen sker mot bakgrund av att försäljningen är förenad med vissa förpliktelser, ser de inga problem. Jag är dock tveskam till om det verkligen är så enkelt som Madell och Lundberg menar. Som framkom dikterar meddelandet olika möjligheter beroende vilket förfarande som väljs, vilket kan och bör ifrågasättas. En ytterligare aspekt som kan ifrågasättas, vilket även poängteras av Bacon, är vad som egentligen avses med att en försäljning är att betrakta som ovillkorlig endast om alla potentiella köpare såväl *måste* som *kan* möta de ställda kraven.¹¹⁹ Dessa oklarheter gör att jag instämmer med Martin Heidenhain i att förutsättningarna under vilka krav är möjliga att ställa är svåra att förstå och konkretisera.¹²⁰ Heidenhain framhåller även att meddelandet är problematiskt ur den aspekten att förutsättningen att alla köpare ska vara i stånd att uppfylla förpliktelsen inte är möjlig att förena med de krav som en kommun måste kunna ställa.¹²¹ Han menar att kommuners möjlighet att ställa krav vid en försäljning inte bör inskränkas, oavsett om samtliga köpare kan anses ha förmåga att möta kraven och oavsett om det endast finns en potentiell köpare. Så länge kraven är grundade i objektiva målsättningar kan jag inte annat än instämma. En ytterligare anmärkning som bör göras är den osäkerhet som ligger latent i meddelandet. Att följa de rekommenderade förfarandena leder visserligen till en presumtion mot förekomsten av stöd, men inte till en garanti mot att kommissionen senare kan nå en annan slutsats i det enskilda fallet.

5.2 Konsekvensen av att en åtgärd ses som otillåtet statsstöd

I det fall en kommunal markförsäljning anses utgöra otillåtet statligt stöd är stödets storlek differensen mellan det pris som betalats och det pris som, vid tidpunkten för försäljningen, motsvarade marknadspris. I syfte att sätta parterna i en situation motsvarande den de befunnit sig i om inget stöd utbetalats tillkommer även ränta på beloppet. Då denna summa ska betalas tillbaka till stödgivaren kan det diskuteras vem som egentligen står risken vid ett brott mot unionens regler. I fallet med kommunal markförsäljning innebär denna ordning att köparen av marken bär den huvudsakliga ekonomiska risken då denne till kommunen ska betala såväl mellanskillnad som ränta. Denna situation föreslås bestå även efter den nya lagregleringen, något som flera remissinstanser ifrågasatt. Stiftelsen Den nya välfärden använder relativt starka ordalag då den uttrycker att det är så gott som riskfritt att utge stöd, att stödgivaren premieras och att återföringen blir en form av belöning varför regleringen enligt stiftelsen framstår som såväl kontraproduktivt som djupt otillfredsställande.¹²² Konkurrensverket instämmer i sak, om än i mildare ordalag.¹²³ SKL menar å andra sidan, kanske inte så förvånande, att eftersom tanken bakom regleringen är att återställa den situation som

¹¹⁸ Madell & Lundberg, *Skall vi singla slant?* s. 35 f.

¹¹⁹ Bacon, *European Community law of state aid*, s. 51.

¹²⁰ Heidenhain, *European state aid law*, s. 137.

¹²¹ Heidenhain, *European state aid law*, s. 137.

¹²² Den nya välfärden, *Remissyttrande till näringsdepartementet*, dnr. N2011/6221/MK.

¹²³ Konkurrensverket, *Remissyttrande till näringsdepartementet*, dnr. 773/2011.

varit i det fall inget stöd utbetalats är det logiskt att beloppet betalas till kommunen.¹²⁴ Min personliga uppfattning är att även stödgivare sannolikt vill undvika att hamna i en process kring vidtagna åtgärder, men att fördelningen av risk ändå får anses som tveksam. Ett alternativ skulle kunna vara att en sanktion motsvarande konkurrens-skadeavgift¹²⁵ eller upphandlingsskadeavgift¹²⁶ åläggs den stödgivande parten.

¹²⁴ SKL, *Remissyttrande till näringsdepartementet*, dnr. N2011/6221/MK.

¹²⁵ 3 kap. 5 § konkurrenslagen (2008:579).

¹²⁶ 17 kap. lagen (2007:1091) om offentlig upphandling.

6. Markförsäljning - Ett verktyg för socialpolitiska ambitioner?

Enligt Språkrådet är begreppet välfärd ”ett omhuldat slagord som partier av alla politiska färger gärna vill göra till sitt”.¹²⁷ Det är ett begrepp associerat med hög levnadsstandard och social trygghet, ofta likställt med de skattefinansierade tjänster som staten tillhandahåller medborgarna. Begreppet konkurrens däremot är mer mångtydigt, positivt i vissa bemärkelser, men negativt i andra. Satt i relation till avsnitten ovan associeras välfärd ofta med staten, medan unionen kopplas till konkurrens. Detta har sannolikt sin grund i att den svenska välfärden sedan 1990-talet och således sedan inträdet i unionen präglats av marknadsekonomiska modeller.¹²⁸ Utvecklingen sammanfattas av Ola Wiklund som att ”[a]vreglering, marknadsekonomi och fri konkurrens var ideologiska grundstenar i den marknadsliberalism som låg bakom den accelererande globaliseringen av ekonomi, juridik och politik.”¹²⁹ Det är i denna kontext som följande avsnitt ska läsas.

Jag kommer i avsnittet att redogöra för de möjligheter som finns för att nyttja kommunal markförsäljning som ett politiskt styrmedel, dels genom att ställa vissa krav på köparen, dels genom att sänka priset på marken. Följande kapitel syftar således till att utreda hur en kommun ska förhålla sig till EU-rätten för att förverkliga politiska ambitioner, men samtidigt undvika misstankar om statligt stöd.

6.1 Kommissionens tillämpning av meddelandet kring försäljning av mark

Även avseende möjligheten att nyttja försäljningen som ett styrmedel tas med fördel utgångspunkt i kommissionens meddelande. Nedan följer en redogörelse för hur meddelandet tillämpats i beslut i enskilda statsstödsärenden.¹³⁰ Utöver att redovisa vilka möjligheter som finns för att ta politisk hänsyn, främst genom att ställa krav på köparen, kommer även andra kommentarer utifrån genomgången av besluten att ges. Detta då även dessa kommentarer är av vikt för att undvika kollisioner med unionens regelverk.

6.1.1 Generella kommentarer

En genomgång av beslut baserade på, alternativt med hänvisning till,¹³¹ kommissionens meddelande visar att den problematik som behandlas i majoriteten av besluten rör frågan om huruvida försäljningspriset motsvarar marknadspris och inte frågan om av medlemsstaten ställda krav kan accepteras. Om detta beror på att medlemsstater i relativt liten utsträckning väljer att ansluta krav vid försäljning, att dessa försäljningar aldrig prövas av kommissionen, att dessa beslut inte publiceras, eller om orsaken är någon helt annan är endast gissningar.

¹²⁷ Språkrådet, sökord ”välfärd”.

¹²⁸ Madell, *Tjänster av allmänt intresse – ett svenskt perspektiv*, s. 11 f.

¹²⁹ Wiklund, *Juristokratin och Den Skandinaviska rättsrealismens uppgång och fall*, s. 590.

¹³⁰ Noteras kan att samtliga beslut som inkluderats i undersökningen inte finns representerade i fotnotterna, men däremot i källförteckningen.

¹³¹ I meddelandet anges uttryckligen att det gäller ”endast överlåtelse av mark och byggnader som ägs av det allmänna” och följaktligen inte exempelvis förvärv av mark. Av tillämpningen av meddelandet framkommer dock att det nyttjas såväl vid markförvärv som vid försäljning av andra tillgångar än mark eller byggnader. Då principen om en privat investerare i en marknadsekonomi som ligger till grund för meddelandet även gäller andra områden av statligt stöd bör detta kanske inte ses som förvånande, se kommissionens beslut *Hammar Nordic*, EUT 2012 L 150/78, p. 38. I syfte att få en så bred undersökningsbas som möjligt har samtliga beslut i vilka meddelandets principer uttalat tillämpas nyttjats i underlaget för undersökningen av kommissionens bedömning. Dock har större tyngd lagts vid de beslut som berör markförsäljning.

En generell slutsats som emellertid kan dras är att majoriteten av de undersökta besluten behandlar överlåtelse efter förhandling med vissa utvalda intressenter och inte öppna anbudsförfaranden. Sannolikt har detta sin grund i att anbudsförfarandet premieras av kommissionen och att risken därför är mindre att en försäljning som skett enligt denna metod väcker misstankar kring otillåtet stöd. Att anbudsförfarandet uppmuntras uttrycks tydligare i besluten än i meddelandet. Exempelvis anges att kommissionens ”allmänna uppfattning [är] att värdet av en tomt som av offentliga myndigheter lämnas ut till försäljning med större exakthet kan bestämmas genom ett öppet och villkorslöst anbudsförfarande.”¹³² I samma beslut uttrycks att ”[d]etta tillvägagångssätt visar också på säljarens ansträngning att uppnå bästa möjliga marknadsmässiga villkor.” Sannolikt kan det inte uttryckas tydligare än i beslutet *Are*; ”även om det hade utförts en expertvärdering i enlighet med meddelandet [...] skulle en sådan värdering, i avsaknad av verkliga bud, inte ha utgjort mer än det näst bästa instrumentet för att fastställa marknadsvärdet på marken.”¹³³

6.1.2 Kommentarer om överlåtelse efter oberoende expertvärdering

Avseende expertvärderingsförfarandet är det intressant att notera hur kommissionen förhåller sig till de värderingar som försäljningspriset motiveras utifrån. Kommissionen kontrollerar inte bara huruvida den person som utfört värderingen anses uppfylla kraven i meddelandet utan går även in och detaljstuderar värderingen. Exempelvis underkändes i *Valmont* en värdering då den avsåg ett helt område inklusive byggnader och inte marken i det obebyggda tillstånd som den såldes.¹³⁴ Samtidigt som kommissionen måste kunna kontrollera värderingar så utgör det en otrygghet att de kan underkännas med hänvisning till att värderarens uppfattningar eller bedömningar inte anses korrekta. Agerandet innebär att en kommun inte kan lita på att en utförd värdering accepteras, även om det inte handlar om uppenbara missbedömningar.¹³⁵ Kommissionens tillvägagångssätt har emellertid stöd i praxis från tribunalen. Domstolen framhåller att det huvudsakliga och ovillkorliga ansvaret för att statsstödsreglerna följs åligger kommissionen och inte de värderingsmän som utför värderingen.¹³⁶ Således krävs att kommissionen bedömer de värderingar som i sin tur utgör grunden för beslutet om huruvida statsstöd föreligger. Enligt mig rör det sig om en klassisk avvägningsproblematik, där principer som förutsägbarhet, berättigade förväntningar och effektivitet inte alltid går att förena fullt ut. Vilken balans som förespråkas styrs av vilkens parts intressen man utgår ifrån. I samtliga fall är det dock viktigt att en miniminivå av alla principer uppnås. Avslutningsvis bör vikten av lokalkännedom vid en värdering påpekas, något som även tribunalen framhållit.¹³⁷ I det fall kommissionen inte gör bedömningen utifrån det enskilda fallet utan endast utifrån generella kunskaper diskuterar utförda värderingar, bör detta därför ifrågasättas.

¹³² Kommissionens beslut *Delzija*, EGT 1998 L 171/36, p. VI.B.3.

¹³³ Kommissionens beslut *Are*, EUT 2008 L 126/3, p. 59.

¹³⁴ Kommissionens beslut *Valmont*, EGT 2002 L 48/20, p. 17. Se även kommissionens beslut *SCI Systems*, EGT 2001 L 186/43, p. 57 ff.

¹³⁵ För ett liknande resonemang se Heidenhain, *European state aid law*, s. 139 f., vari författaren uttrycker att han ser kommissionens agerande som problematiskt.

¹³⁶ Mål T-274/01 *Valmont mot kommissionen*, p. 71-72.

¹³⁷ Mål T-366/00 *Scott mot kommissionen* (andra domen), p. 138.

6.1.3 Möjligheten att använda andra överlåtelseförfaranden

Att meddelandet anger två premierade förfaranden innebär inte att stöd per definition anses vara för handen i de fall överlåtelsen av mark sker enligt något annat förfarande. Av detta följer att ”meddelandet inte ålägger medlemsstaterna några skyldigheter” utan endast anger ”förutsättningarna för att det skall kunna fastställas att något inslag av stöd inte föreligger.”¹³⁸ Frågan som ska bedömas är således, oavsett försäljningsmetod, huruvida marken sålts till marknadspris. Att så är fallet bekräftas även i praxis från EU-domstolen där det anges att de av meddelandet premierade metoderna ger ett korrekt marknadspris, men att det inte kan uteslutas att samma resultat även kan uppnås genom andra metoder.¹³⁹

I statsstödsärenden är utgångspunkten att kommissionen bär bevisbördan för att en viss åtgärd inkluderar statligt stöd.¹⁴⁰ Huruvida det skulle finnas ett undantag från denna utgångspunkt och att det tvärtom skulle föreligga en presumtion om att statligt stöd föreligger om en försäljning inte följt meddelandets rekommendationer diskuteras av Andreas Bartosh.¹⁴¹ Han når dock slutsatsen att så endast bör vara fallet under mer specifika omständigheter. Min genomgång av besluten visar att det är tydligt att de metoder som framhålls i meddelandet premieras, men det finns inte grund för att hävda att andra metoder leder till en presumtion om att statsstöd föreligger.¹⁴²

6.1.4 Krav på köparen som accepterats

Som jag nämnde ovan rör den problematik som medfört att kommissionen valt att undersöka medlemsstaternas åtgärder på djupet framför allt huruvida en acceptabel försäljningsmetod har används och mer sällan om anslutna krav kan accepteras. Utifrån de beslut i vilka frågor kring krav berörs kan dock vissa slutsatser dras. Trots att ordalydelsen i kommissionens meddelande tyder på att det finns relativt stora skillnader avseende möjligheten att ansluta krav beroende på vilket förfarande som använts så finns utifrån besluten inget som tyder på att så sker i praktiken. Trots att detta går emot meddelandets innehåll menar jag att denna ordning är att föredra då det vore orimligt att det fanns mycket större möjligheter att ställa krav kring exempelvis miljöhänsyn vid försäljning efter anbuds förfarande än efter expertvärdering.

En andra slutsats som kan dras är att den typ av krav som enligt kommissionens meddelande endast får ställas om att alla tänkbara köpare är skyldiga och i stånd att uppfylla endast berörs uttryckligen i ett av de 23 undersökta besluten.¹⁴³ Istället rör besluten i en övervägande majoritet krav som har sin grund i det allmännas plan- och detaljmonopol. Denna form av förpliktelser accepteras relativt metodiskt av kommissionen. Exempelvis har krav på att endast 70 procent av såld mark fick nyttjas till byggnation och gatubeläggning med grund i en önskan att garantera industriområdets ”gröna” och ”högekvalitativa” karaktär accepterats.¹⁴⁴ I ett annat beslut,

¹³⁸ Kommissionens beslut *Daewoo Electronics*, EGT 1999 L 292/1, p. V.2.2. Se även kommissionens beslut *Oostende*, EUT 2010 L 274/103, p. 170.

¹³⁹ Mål C-239/09 *Seydaland*, p. 39. Se även kommissionens beslut *Oostende* EUT 2010 L 274/103, p. 170 där anges att expertvärdering borde utförts.

¹⁴⁰ Bacon, *European Community law of state aid*, s. 14.

¹⁴¹ Bartosch, *The relationship between public procurement and state aid surveillance*, s. 557 ff.

¹⁴² Se exempelvis kommissionens beslut *Ojala-Yhtymä*, EGT 2002 L 105/19, p. 36 ff.

¹⁴³ Kommissionens beslut *Centrale del Latte di Roma*, EGT 2000 L 265/15, p. 87. De krav det rörde sig om var förpliktelser om att bevara arbetsstillfällena och utarbeta en företagsplan. Vidare ålades köparen att köpa råvaror från lokala producenter samt inte flytta verksamheten.

¹⁴⁴ Kommissionens beslut *SCI Systems*, EGT 2001 L 186/43, p. 17.

avseende en holländsk fiskeauktion, accepteras krav på renovering.¹⁴⁵ Av det redan nämnda beslutet *Åre* framkommer vidare att stadsplaneringsrestriktioner i fråga om markens användning, vilka angav att den var ämnad för livsmedelsförsäljning, och maximal accepterad affärsyta ligger inom ramen för kommunens legitima offentlighetsliga befogenheter.¹⁴⁶ Av såväl kommissionens beslut som av tribunalens dom i samma ärende framkommer även att om flera sammanlänkade marktransaktioner sker i syfte att genomföra en detaljplan så ligger krav baserade på en önskan att genomföra samtliga dessa transaktioner i linje med unionens reglering.¹⁴⁷ Det är således tydligt att den detaljplan som kommunen antar för ett område är av stor betydelse för de krav som sedan kan ställas vid en överlåtelse.

Även om krav av denna karaktär genomgående accepteras finns begränsningar som komplicerar det hela. När kommissionens beslut i *Åre* överklagades till tribunalen framkom ”att förekomsten av en detaljplan [...] inte befriar Åre kommun från skyldigheten att agera på samma sätt som en säljare inom den privata sektorn”.¹⁴⁸ Men vad innebär detta? Enligt principen om en investerare i en marknadsekonomi karaktäriseras en privat aktör av att denne inte vidtar åtgärder med grund i sociala hänsyn. I rollen som en säljare innebär detta att den privata aktören inte ansluter krav som kan sänka priset. Samtidigt har en kommun rätt att ansluta krav grundade i detaljplanen. Hur ska en kommun agera för att förekomsten av krav ska ske i förenlighet med en princip som i praktiken utesluter att krav på köparen ställs? Dessa oklarheter gör det lämpligt att gå vidare till en mer grundlig genomgång av hur principen tillämpats i besluten. Genom denna redogörelse kommer det även framgå vilka krav på köparen som inte accepteras.

6.1.5 Tillämpningen av principen om en säljare i en marknadsekonomi

Principens utgångspunkt är att en kommun måste agera som en privat säljare och således sälja mark till högsta möjliga pris utan att ansluta villkor som skulle kunna påverka priset negativt. Ett annorlunda agerande innebär en risk för att kommunen avstår från potentiella intäkter till fördel för köparen, vilket i sin tur kan innebära att statligt stöd föreligger. Att principen ska tillämpas avseende kommunal markförsäljning framkommer i praxis från EU-domstolen¹⁴⁹ och principen är frekvent förekommande i kommissionens beslut. Inställningen, så som den framträder i besluten, kan sammanfattas som att markförsäljning inte utgör en selektiv fördel om en privat aktör, som grundar sig på förutsebara avkastningsmöjligheter och bortser från sociala eller regionalpolitiska överväganden, skulle begärt samma försäljningspris.¹⁵⁰ Av besluten framkommer att detta utesluter kommunala överväganden som hänsyn till minskade sociala utgifter, ökade skatteintäkter, skapande och säkrande av arbetstillfällen, samt

¹⁴⁵ Kommissionens beslut *Oostende*, EUT 2010 L 274/103, p. 161 ff.

¹⁴⁶ Kommissionens beslut *Åre*, EUT 2008 L 126/3, p. 51.

¹⁴⁷ Kommissionens beslut *Åre*, EUT 2008 L 126/3, p. 52 f. och mål T-244/08 *Konsum Nord mot kommissionen*, p. 47 ff. Dock kom kommissionen och tribunalen till motsatt slutsats i frågan huruvida sådana sammanlänkade transaktioner faktiska förekom i fallet. Kommissionen menade att så inte var fallet medan tribunalen ansåg kommissionens synsätt som allt för formellt då det inte tittade på de verkliga förhållandena utan på vad som framkom av diverse handlingar.

¹⁴⁸ Mål T-244/08 *Konsum Nord mot kommissionen*, p. 65.

¹⁴⁹ Mål C-290/07 *Scott* p. 68 och C-239/09 *Seydaland*, p. 34.

¹⁵⁰ Se exempelvis kommissionens beslut *Scott*, EGT 2002 L 12/1, p. 149, *Oostende*, EUT 2010 L 274/103 p. 154 och *LEG Thüringen*, EUT 2003 L 66/36, p. 27

åtgärder i syfte att öka ett områdes attraktivitet för näringslivet.¹⁵¹ Överväganden av denna karaktär hör istället till kommunens roll som en ”public authority”.

Samtidigt som principens utgångspunkt är att en säljare ska bortse från alla icke kommersiella motiv¹⁵² framhålls i en dom från tribunalen, som emellertid inte avser markförsäljning, att när principen används ska jämförelsen göras med en privat aktör som befinner sig i den offentliga ägarens position.¹⁵³ Detta kan tolkas som att tribunalen menar att hänsyn ska tas till att kommunens situation inte är helt jämförbar med den situation som en privat aktör befinner sig i. De lyder inte under samma regelverk och inte har samma målsättningar. Tribunalen hänvisar vidare till likhetsprincipen enligt vilken olika situationer inte ska behandlas lika och poängterar att ”[e]n offentlig investerare befinner sig emellertid inte i samma situation som en privat investerare”.¹⁵⁴ Mot denna bakgrund är det inte förvånande att kommissionen inte är helt konsekvent i sin tillämpning av principen. I *ASL*, ett beslut avseende en tysk kommuns köp av mark, anförde kommissionen att ett privat företag sannolikt inte skulle agerat på samma sätt som kommunen då förutsättningarna för vinst var mycket små, men trots detta var kommunens agerande förenligt med statsstödsreglerna.¹⁵⁵ Detta eftersom riktlinjerna i meddelandet hade följts, samt eftersom kommunen inte hade agerat i syfte att ge en fördel till en viss näringsidkare utan i enlighet med sin markplanering och utifrån allmänna politiska överväganden. I ett beslut avseende försäljning av statlig egendom ansågs krav som syftade till att bevara arbetstillfällen acceptabla och även i detta beslut poängteras åtgärdens ickediskriminerande karaktär.¹⁵⁶ I ett tredje beslut uttrycks i tydliga ordalag att en privat aktör inte agerat på samma sätt som det allmänna gjort. Trots detta accepterades åtgärden delvis. Även i detta beslut poängteras att stödet inte riktades till specifika aktörer.¹⁵⁷ Dessa tre beslut visar således inte bara på inkonsekvenser i kommissionens tillämpningen utan även på vikten av den för unionen grundläggande principen om ickediskriminering, vikten av att alla tänkbara köpare behandlas likvärdigt.

6.1.6 Definitionen av ”marknadspris”

Det framkommer av såväl domar från EU-domstolen¹⁵⁸ som av kommissionens meddelande och beslut¹⁵⁹ att det är avgörande att marken säljs till marknadsvärde. Men vad avses egentligen med detta begrepp? Enligt meddelandet är marknadspris det pris

¹⁵¹ Se kommissionens beslut *Scott*, EGT 2002 L 12/1, p. 150 och *LEG Thüringen*, EUT 2003 L 66/36, p. 27.

¹⁵² Bacon, *European community law of state aid*, s. 40 f.

¹⁵³ Förenade målen T-228/99 och T-233/99 *Westdeutsche Landesbank Girozentrale och Land Nordrhein-Westfalen mot kommissionen*, p. 270.

¹⁵⁴ Förenade målen T-228/99 och T-233/99 *Westdeutsche Landesbank Girozentrale och Land Nordrhein-Westfalen mot kommissionen*, p. 272.

¹⁵⁵ Kommissionens beslut *ASL*, EUT 2005 L 247/32, p. 22. Beslutet avser kommunal köp av mark, inte försäljning, men kommissionens meddelande om försäljning av mark appliceras även på detta förfarande varför kommissionens slutsatser bör kunna nyttjas även i denna kontext.

¹⁵⁶ Kommissionens beslut *Centrale del Latte di Roma*, EGT 2000 L 265/15, p. 85 och 91. Noteras bör att beslutet avser privatisering av vissa företag, inklusive den mark på vilka anläggningar fanns, men att kommissionens meddelande om försäljning av mark tillämpas.

¹⁵⁷ Kommissionens beslut *EP/PIP*, EGT 2000 L 145/27, p. 11. Kommissionen uttrycker att åtgärden skulle kunna utgöra stöd, men att om så skulle vara fallet är stödet förenligt med den inre marknaden och således finns inget behov av att vidare undersöka frågan.

¹⁵⁸ Se exempelvis målen C-290/07 *Scott* och C-239/09 *Seydaland*.

¹⁵⁹ Se exempelvis kommissionens beslut *Scott*, EGT 2002 L 12/1, p. 135 och *SCI Systems*, EGT 2001 L 186/43, p. 57.

som skulle ges ”vid en privat försäljning mellan en villig säljare och en oberoende köpare”.¹⁶⁰ I ett beslut förtydligas detta då det uttalas att marknadspris är det pris till vilket en kommersiell exploatör skulle vara beredd att sälja marken, och således inte det pris som en kommersiell köpare skulle vara beredd att betala.¹⁶¹ Av detta följer att vi återigen hamnar i problematiken kring principen om en säljare i en marknadsekonomi. I meddelandet uttrycks vidare att den ekonomiska nackdelen av ställda krav ”får räknas av mot försäljningspriset”.¹⁶² Mot denna bakgrund är en möjlig tolkning att begreppet marknadspris motsvarar det pris som marken betingar med hänsyn till de restriktioner som begränsar dess användningsområde. I beslutet *Centrale del Latte* uttalas dock att marknadspris inte utesluter att villkor kopplas till marken, men det utesluter villkor som sänker priset. Detta uttrycks som att det ”skulle kunna föreligga inslag av statligt stöd om det pris som den private investeraren faktiskt betalade är lägre än vad han skulle ha betalat utan dessa villkor”.¹⁶³ Således finns oklarheter i såväl meddelandets ordalydelse som i dess tillämpning avseende hur marknadspris ska beräknas.

Det kan avslutningsvis noteras att om kommunen väljer att använda expertvärdering inför försäljningen så ska en ny värdering utföras i det fall ingen vill köpa marken till det pris som först framkommit,¹⁶⁴ en metod som Heidenhain ifrågasätter.¹⁶⁵ Han menar att det borde vara marknaden, snarare än en värderingsman, som är den yttersta bedömaren av vad som utgör marknadspris. Jag menar att kommissionens inställning särskilt bör ifrågasättas utifrån dess egna definition där det anges att marknadspriset motsvarar det pris som avtalas mellan en villig säljare och en oberoende köpare. Liknande ståndpunkter fördes fram av Nederländerna i beslutet *Delfzijl*. Det faktum att marken under mycket lång tid inte intresserat någon köpare ansågs motivera att försäljningspriset när marken äntligen blev såld motsvarade marknadspriset.¹⁶⁶ Kommissionen var dock av en annan åsikt och angav att värderat pris var det pris till vilket marken ska säljas.

6.1.7 Statligt stöd som anses förenligt med den inre marknaden

Som framkommit är grunden till reglerna kring statligt stöd en önskan om att hindra medlemsstaterna från otillbörligt gynnande av nationella företag för att på så vis uppnå fri konkurrens på den inre marknaden. Av denna anledning är det effekten av, och inte syftet bakom, en vidtagen åtgärd som ges betydelse. Som nämndes ovan under rubrik 4.2.2.1 kan syftet bakom en åtgärd emellertid ges betydelse vid bedömningen av huruvida åtgärden, trots att den bryter mot artikel 107 FEUF, ändå kan ses som förenlig med den inre marknaden. Utgångspunkten är således att unionen förbjuder åtgärder som anses begränsa den fria konkurrensen, men att undantag medges under förutsättning att medlemsstaten kan motivera åtgärden på tillräckligt goda grunder.¹⁶⁷

Av denna anledning försöker många medlemsstater motivera de vidtagna åtgärderna utifrån politiska målsättningar. Det framhålls exempelvis att försäljningar

¹⁶⁰ Kommissionens meddelande, EGT 1997 C 209/03, p. II.2a.

¹⁶¹ Kommissionens beslut *SCI Systems*, EGT 2001 L 186/43, p. 60.

¹⁶² Kommissionens meddelande om försäljning av mark, EGT 1997 C 209/03, p. II.2.c.

¹⁶³ Kommissionens beslut *Centrale del Latte di Roma*, EGT 2000 L 265/15, p. 82.

¹⁶⁴ Kommissionens meddelande om försäljning av mark, EGT 1997 C 209/03, p. II.2.b.

¹⁶⁵ Heidenhain, *European state aid law*, s. 140 f.

¹⁶⁶ Kommissionens beslut, *Delzijl*, EGT 1998 L 171/36, p. VI.B.3.

¹⁶⁷ Bacon, *European Community law of state aid*, s. 4.

”påverkas av andra än rent ekonomiska hänsynstaganden.”¹⁶⁸, att ”[ö]ppnandet av den nya fabriken skulle innebära att 500 nya, direkta eller indirekta, arbetstillfällen skapas”¹⁶⁹ eller att viss åtgärd utformats i syfte att ”locka en investerare till en bestämd stad”¹⁷⁰. I de flesta fall är kommissionen kallsinnigt inställd till dessa motiv.¹⁷¹ I vissa beslut motiveras detta med att svårigheter för en viss region, liksom de positiva återverkningar som följer en stödåtgärd, redan har beaktats via möjligheten till regionstöd.¹⁷² I linje med detta uttryckte kommissionen i *Delfzijl* att även om stödbeloppet var lågt ansågs överskridandet av de tillåtna regionala stödnivåerna vara ett principiellt problem och att godkänna stödet skulle skapa ”ett mycket farligt prejudikat”.¹⁷³ Dock finns exempel på att kommissionen accepterar en vidtagen åtgärd med hänsyn till dess motiv. I *Ojala-Yhtymä*, ett beslut rörande en finsk kommuns marknadsföring, ansågs stödet som acceptabelt regionalstöd trots att det inte skett via en godkänd regional ordning. Det kommunala agerandet accepterades med hänsyn till den enskilda kontexten vari åtgärden skett i syfte att gynna den lokala arbetsmarknaden, stoppa utflyttning och öka efterfrågan.¹⁷⁴

Utgångspunkten för denna form av bedömningar är dels det intresse som motiverat åtgärden, dels om åtgärden anses proportionell. Även här handlar det i således i slutändan om en avvägning, om huruvida den inskränkning som görs är proportionell mot de vinster den medför. Att proportionalitet ingår i kommissionens bedömningar framkommer tydligt i beslutet *Åre*. Bland annat uttrycker kommissionen att ”[s]nedvridningen av konkurrensen förefaller vara av tämligen lokal karaktär och påverkan på handeln mellan medlemsstaterna torde vara tämligen begränsad, men de svenska myndigheterna tillhandahöll inga bevis för att några mål av gemensamt intresse - vilka hade kunnat uppväga de negativa verkningarna på konkurrensen och handeln - beaktades genom stödet.”¹⁷⁵

6.1.8 Sammanfattande diskussion

Med utgångspunkt i det som framkommit angående statsstödsregleringens fokusering på effekt samt principen om en privat investerare är den uttalade möjlighet som finns i meddelandet att koppla krav till försäljningen intressant. Möjligheten att använda marknadsföring som ett medel för att uppnå en politisk målsättning är en illustration av att likhetstecken inte kan sättas mellan kommuner och privata investerare. Som framhållits finns i doktrin viss oenighet kring huruvida det är oproblematiskt eller ej att ställa krav på köparen. Min genomgång av kommissionens beslut visar att oklarheterna är många och att kommissionen ibland saknar stringens i sin tillämpning.

Avseende utgångspunkten om att det är effekten som är avgörande är kommissionens inställning relativt konsekvent och metodisk. Fokuseringen på effekt hindrar försök att sänka priset för att locka viss investering, men inte möjligheten att ansluta krav. Detta är också rimligt då krav som exempelvis inskränker markens användningsområde påverkar dess värde och således överförs inga statliga medel till

¹⁶⁸ Kommissionens beslut, *Daewoo Electronics*, EGT 1999 L 292/1, p. 13.

¹⁶⁹ Kommissionens beslut *Sangalli*, EGT 2000 L 137/1, p. 17.

¹⁷⁰ Kommissionens beslut *Scott*, EGT 2002 L 12/1, se exempelvis p. 176 och 208.

¹⁷¹ Se exempelvis kommissionens beslut *Scott*, EGT 2002 L 12/1 p. 149 ff., särskilt p. 157.

¹⁷² Artikel 107.3a FEUF.

¹⁷³ Kommissionens beslut, *Delzijl*, EGT 1998 L 171/36, p. VI.B.3.

¹⁷⁴ Kommissionens beslut *Ojala-Yhtymä*, EGT 2002 L 105/19, p. 47-51.

¹⁷⁵ Kommissionens beslut *Åre*, EUT 2008 L 126/3, p. 72.

köparen genom det lägre priset. Åtgärden resulterar inte i en selektiv fördel och således föreligger inte stöd. Att istället sänka markens pris i syfte att locka investeringar innebär tvärtom att köparen genom det lägre priset ges en fördel och följaktligen accepterar kommissionen inte denna typ av agerande. Dock finns undantag från kommissionens konsekventa linje. Även om man kan anse att det är positivt att hänsyn medges till det syfte som ligger bakom åtgärden riskerar dessa inkonsekvenser skapa osäkerhet kring regelverket och kring kommissionens förhållningssätt.

Angående principen om en privat säljare i en marknadsekonomi har jag svårare att följa kommissionens argumentationslinje. Genom meddelandet har kommissionen uttryckligen medgett undantag från huvudregeln att kommunen ska agera på samma sätt som en privat aktör, trots detta återkommer denna huvudregel vid tillämpningen av meddelandet. Detta förhållningssätt hade varit lättare att förstå om det uttrycktes att de krav som kommunen ställt på köparen inte var av den typ som avses i meddelandet, men istället uttrycks att en privat investerare inte ställer *några* krav varför inte heller kommunen kan göra detta. Vidare anger ordalydelsen av meddelandet ingen begränsning av vilka krav som kan ställas. Begränsningen är istället att samtliga potentiella köpare ska vara såväl skyldiga som i princip i stånd att uppfylla villkoren.

Angående frågan kring vilka målsättningar som trots allt accepteras kan två tydliga tendenser ses. För det första att krav med grund i det kommunala planmonopolet har goda förutsättningar att accepteras. För det andra att försök att attrahera företagsetableringar saknar dessa goda förutsättningar. Dessa försök accepteras mycket sällan, även om de sociala konsekvenserna tveklöst vore gynnsamma även sett ur en större kontext än det enskilda etableringen.

Avslutningsvis vill jag framhålla att jag, även om jag instämmer i Heidenhains kritik av att kommunen inte medges än större utrymme, finner det intressant att notera att förekomsten av ett utrymme för krav redan genom sin existens bryter mot grundförutsättningarna inom unionens konkurrensrätt. Vanligtvis tas hänsyn till syfte först i ett senare skede, vid bedömningen av huruvida stödet ses som förenligt med den inre marknaden. Jag menar därför att meddelandet visar på den avvägning som hela tiden finns inom unionen mellan det sociala och det ekonomiska, samt mellan det nationella och det europeiska. Detta tyder på att kommissionen i viss utsträckning, på samma sätt som EU-domstolen,¹⁷⁶ är känslig för medlemsstaternas preferenser. Som nämnts tidigare kan förekomsten av kommissionens meddelanden ses som ett medel för att minska risken för påtryckningar på kommissionen. Samtidigt som detta har sin grund i att meddelandet tydliggör rättsläget skulle det även kunna tolkas som att kommissionen genom meddelandet försöker hitta en balans mellan ekonomiska och sociala mål då alternativet inte vore acceptabelt utifrån ett medlemsstatsperspektiv.

¹⁷⁶ Angående EU-domstolens relation till medlemsstaterna finns ett flertal olika teorier. Min personliga ståndpunkt ligger i linje med de teorier som framförts av bland annat Garrett, Kelemen & Heiner och Schulz, Gabel & Hankla. Enligt dessa teorier finns det politiska begränsningar på domstolens beslutsfattande. Detta innebär inte att EU-domstolen inte är en självständig aktör, utan snarare att domstolen underlättar unionens integration som en konsekvens av medlemsstaternas preferenser snarare än trots dessa preferenser. Se Carruba, Gabel & Hankla, *Understanding the role of the European Court of Justice in European integration*, s. 151 och 222, Garrett, Kelemen & Schulz, *The European Court of Justice, National Governments, and Legal Integration in the European Union*, s. 150 och 175 samt Craig & de Burca, *EU law*, s. 64.

6.2 Undantag uttryckta i unionens fördrag

I artikel 107.2-3 FEUF finns en uppräkningslista av stödåtgärder vilka anses gynna intressen som är gemensamma för unionen och dess medlemmar och som därmed ses som förenliga med den inre marknaden. Majoriteten av dessa undantag ter sig dock som svåra att applicera på kommunal marköverlåtelse. Det rör sig exempelvis om stöd till enskilda konsumenter, stöd för att avhjälpa skador orsakade av naturkatastrofer och stöd för genomförandet av viktiga projekt av gemensamt europeiskt intresse. Det undantag som medger så kallat regionalstöd till ”mindre gynnade områden” kan emellertid vara av intresse för de kommuner som ligger i dessa regioner.¹⁷⁷ I Sverige är utrymmet för regionalt stöd relativt begränsat. Enligt den regionalstödslista som gäller för perioden 2007-2013 medges visst stöd i regioner med låg befolkningstäthet, såsom Västerbotten, Norrbotten, och Jämtland, dock med undantag för städer som Umeå och Luleå.¹⁷⁸ Vidare medges stöd för vissa mindre gynnade kommuner. I Västra Götaland bland annat Bengtsfors, Dals-Ed och Töreboda. Regionalstöd är som utgångspunkt tänkt att ta formen av ett investeringsstöd till företag för att därigenom öka sysselsättningen i regionen. Inom ramen för vad som ses som möjliga incitament till nyetablering öppnar kommissionen för lägre markpriser.¹⁷⁹ Även om unionens fördrag således kan nyttjas av dessa kommuner vid överlåtelse av mark krävs det att försäljningen utgör en del av en regional utvecklingsstrategi och undantaget kan således inte motivera att en enskild försäljning sker till ett pris understigande marknadspriset.

6.3 En yttre gräns för samhandelskriteriet?

Ovan hänvisades till att kommissionen i beslutet *Åre* uttryckte att markförsäljningens påverkan på konkurrensen föreföll vara av ”tämligen lokal karaktär” av vilket följde att dess inverkan på samhandeln sannolikt var begränsad.¹⁸⁰ Trots detta ansågs stöd föreligga. Detta väcker frågan kring om samhandelskriteriet egentligen har någon yttre gräns. Med andra ord, finns det åtgärder som inte ens potentiellt anses kunna ha inverkan på handeln mellan medlemsstaterna? Av såväl praxis från unionens institutioner som i doktrin framträder en tydlig bild av att samhandelskriteriet givits en mycket extensiv tolkning.¹⁸¹ Det visar sig emellertid även att det finns ett utrymme för att argumentera för att en åtgärd av lokal karaktär bör falla utanför tillämpningsområdet för artikel 107 FEUF. Att undersökningen av effekten på samhandeln på detta sätt inte inskränks till endast en formalitet är avgörande för att gränsdragningen mellan unionens och medlemsstaternas jurisdiktion inte ska uppfattas som ren fiktion.¹⁸² I linje med detta uttrycker generaladvokat Jacobs att ”[i] ekonomiska sektorer med liten konkurrens i handeln inom gemenskapen [...] är det möjligt att stöd av förhållandevis låga belopp som beviljas små företag med huvudsaklig verksamhet på lokala marknader inte påverkar handeln mellan medlemsstaterna.”¹⁸³ Av citatet framträder emellertid en bild av att dessa situationer inte kan vara frekvent förekommande, då det avser *vissa*

¹⁷⁷ Kommissionens riktlinjer för statligt regionalstöd för 2007-2013, EUT 2006 C 54/13, p. 3.

¹⁷⁸ Riktlinjer för statligt regionalstöd för 2007-2013, Nationell regionalstödslista: Finland, Sverige, Österrike, EUT 2007 C 34/2.

¹⁷⁹ Kommissionens riktlinjer för statligt regionalstöd för 2007-2013, EUT 2006 C 54/13, p. 50.

¹⁸⁰ Kommissionens beslut *Åre*, EUT 2008 L 126/3, p. 72.

¹⁸¹ Se exempelvis Heidenhain, *European state aid law*, s. 55 ff., se särskilt s. 58 f., och Bacon, *European community law of state aid*, s. 97 ff., se särskilt s. 100.

¹⁸² Se exempelvis mål T-93/02 *Confédération nationale du Crédit mutuel*, p. 82.

¹⁸³ Förslag till avgörande i mål C-126/01 *GEMO*, p. 145.

sektorer, låga belopp, små företag samt lokal verksamhet. Även kommissionen har försökt definiera var gränsen mellan jurisdiktionerna går. För att en åtgärd ska anses vara av tillräckligt lokal karaktär krävs att,¹⁸⁴

1. Stödåtgärden inte lockar investeringar till den berörda regionen eller kommunen.
2. De varor eller tjänster som stödmottagaren producerar är helt och hållet lokala och endast lockar köpare inom ett begränsat geografiskt område.
3. Åtgärden inte har mer än en begränsad effekt för konsumenterna i angränsade medlemsstater.
4. Stödmottagaren har en mycket liten marknadsandel.

Som Heidenhain skriver är detta på inget vis entydigt och det kan sannolikt inte heller så vara då varje unikt fall har sina egna förutsättningar.¹⁸⁵ Klart är dock att det här finns en möjlighet, om än en liten, för en svensk kommun att hävda att en markförsäljning med hänvisning till köparens verksamhet inte kommer ha en påverkan på handeln mellan medlemsstaterna som motiverar ett agerande från unionen. Frågan är emellertid om inte många av dessa fall även kan komma att omfattas av *de minimis*-regleringen, en reglering som är betydligt enklare att applicera.

6.4 Stöd under *de minimis*-nivån

Stödsummor under en viss nivå anses inte snedvrida konkurrensen eller påverka handeln mellan medlemsländerna i en sådan omfattning att en aktualisering av unionsrätten är befogad. Dessutom skulle arbetsbördan för såväl kommissionen som medlemsstaterna bli betydligt tyngre om alla åtgärder, avsett deras storlek, skulle anmälas till kommissionen.¹⁸⁶ Av dessa anledningar finns det ett undantag från artikel 107 FEUF som öppnar för stöd som uppgår till maximalt 200 000 euro under en treårsperiod.¹⁸⁷ Denna reglering, som går under benämningen *de minimis*, tillämpas konsekvent av kommissionen.¹⁸⁸ Viktigt att notera är att beloppsgränsen avser åtgärdens stödinslag och inte värdet av åtgärden i dess helhet. Vid kommunal markförsäljning är det således, sett ur ett EU-rättsligt perspektiv, oproblematiskt om försäljningspriset understiger marknadspriset med en summa motsvarande 200 000 euro.

6.5 Tjänster av allmänt ekonomiskt intresse

Medlemsstaternas oro för att unionens konkurrensrättsreglering skulle inskränka möjligheten att tillhandahålla allmännyttiga tjänster medförde en reglering av frågan i Amsterdamfördraget. Härigenom fick välfärdstjänster inom EU-rätten benämningen tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (eng. *Services of General Economic Interest*,

¹⁸⁴ Tillkännagivande från kommissionen om ett förenklat förfarande för handläggning av vissa typer av statligt stöd, EUT 2009 C 136/3, s. 7 fotnot 6.

¹⁸⁵ Heidenhain, *European state aid law*, s. 58.

¹⁸⁶ Bacon, *European community law of state aid*, s. 116 f.

¹⁸⁷ Kommissionens förordning (EG) nr 1998/2006 av den 15 december 2006 om stöd av mindre betydelse, EUT 2006 L 379/5.

¹⁸⁸ Heidenhain, *European state aid law*, s. 61. Dock finns vissa begränsningar då bland annat stöd till jord- bruks-, fiske- och vattenbrukssektorn sam transportsektorn inte inkluderas.

SGEI).¹⁸⁹ Konsekvensen av att ersättning från det allmänna ses som ersättning för en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse är att statsstödsreglerna inte aktualiseras, alternativt att det ses som stöd som är förenligt med den inre marknaden. Avseende det första alternativet fastslog EU-domstolen i sin dom i *Altmark*-målet under vilka förhållanden ersättning inte anses utgöra statligt stöd.¹⁹⁰ Denna dom kompletteras av instrument från kommissionen i vilka villkoren anges för ersättning som inte fullt ut tillgodoser villkoren enligt *Altmark*, men som ändå ses som stöd som är förenligt med den inre marknaden.¹⁹¹ De åtgärder som uppfyller dessa villkor undantas från kravet på förhandsanmälan.

Den legala grunden för konceptet står att finna i artiklarna 14 och 106 FEUF.¹⁹² Vidare återfinns konceptet i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.¹⁹³ Artikel 106.2 FEUF har form av en konfliktlösningsregel som möjliggör för en avvägning mellan sociala hänsyn och den inre marknaden. Trots att konceptet förekommer i såväl primär- som sekundärrätt saknas en EU-rättslig definition. Generellt åsyftas verksamheter som ses som särskilt viktiga för medborgarna, som är öppna för samtliga medborgare och som inte skulle ha tillhandahållits, eller som endast skulle ha tillhandahållits på andra villkor, om inte stöd utgivits.¹⁹⁴ Detta innebär att konceptet avser tjänster som ett företag, med beaktande av det egna kommersiella intresset, inte skulle åta sig under normala marknadsförhållanden. Reglerna gör ingen skillnad på om tjänsten utförs i offentlig eller privat regi.¹⁹⁵ Dessa relativt vida ramar medger en stor handlingsfrihet för medlemsstaterna, varför den egentliga bedömningen att avgöra huruvida en tjänst är att betrakta som

¹⁸⁹ Dessa är att skilja från tjänster av allmänt intresse (eng. *Services of General Interest, SGI*) samt icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse (eng. *Non Economical Services of General Interest, NESGI*) vilka inte omfattas av unionens inre marknad avseende regleringen av konkurrens och statligt stöd utan endast unionens grundläggande reglering om ickediskriminering och likabehandling. Med hänsyn till EU-rättens utveckling de senaste decennierna är uppdelningen mellan dessa koncept långt ifrån självklart, och tjänster av allmän ekonomiskt intresse anses i många fall inkludera även de tjänster som tidigare ansågs vara av icke-ekonomisk karaktär. Exempelvis uttalade EU-domstolen i mål C-372/04 *Yvonne Watts* att unionens reglering om fri rörlighet för tjänster ska anses tillämplig på nationella sjukvårdssystem, se även mål C-157/99 *B.S.M. Smits*, p. 51 ff. särskilt p. 54. Se närmare SOU 2007:72 s. 255, Madell, *Tjänster av allmänt ekonomiskt intresse*, s. 17 ff., vidare finns en informativ schematisk bild på s. 123 samt Hettne, *EU, lokala marknader och allmänintresset*, s. 9.

¹⁹⁰ Mål C-280/00 *Altmark*. Enligt domen kan en åtgärd undgå att ses som en fördel om fyra kumulativa kriterier är uppfyllda. De fyra kriterierna är; för det första ska det företag som får stöd ha ålagts en klart definierad skyldighet att tillhandahålla tjänsten. För det andra ska ersättningen beräknas på ett objektivt och öppet sätt. För det tredje får ingen överkompensation ske. Avslutningsvis ska företaget väljas via ett offentligt upphandlingsförfarande, alternativt så ska ersättningsnivån fastställas utifrån de kostnader som ett välskött företag skulle haft vid fullgörande av arbetet.

¹⁹¹ Se nedan fotnot 198.

¹⁹² I och med ikraftträdandet av Lissabonfördraget tillkom även ett särskilt protokoll om tjänster av allmänt intresse, ofta benämnt Protokoll 26. Protokollet erbjuder ytterligare förklaringar av fördragets artiklar.

¹⁹³ Av artikel 36 i stadgan visas att denna form av tjänster är av betydelse för unionen. Det framgår att unionen ska, för att främja social och territoriell sammanhållning, erkänna och respektera tjänsterna.

¹⁹⁴ Se till exempel mål C-393/92 *Commune d'Almelo m.fl. mot NV Energiebedrijf Ijsselmij*, p. 48 och 50, och mål C-266/96 *Corsica Ferries France SA*, p. 45.

¹⁹⁵ Kommissionens beslut om tillämpningen av artikel 106.2, EUT 2012 L 7/3, p. 2.

allmännyttig ankommer på medlemsstaten.¹⁹⁶ Av detta följer att vad som ingår i begreppet är föränderligt och påverkas av bland annat politiska preferenser i de olika medlemsstaterna. Det innebär även att en tjänst som anses som allmännyttig i en medlemsstat inte behöver vara det i en annan. Kommissionens kontroll begränsas till de fall där medlemsstaten gjort uppenbara fel i sin bedömning.¹⁹⁷

Unionens betoning av dessa tjänster har sedan introduktionen i Amsterdamfördraget ökat. Inte minst genom Lissabonfördraget och det nya regelpaket som introducerades av kommissionen 2012.¹⁹⁸ Innehållet i de nya instrumenten förväntas, i linje med den utveckling som följt Lissabonfördraget, lätta upp unionens tidigare relativt restriktiva hållning. Att konceptet har sin grund i artikel 14 FEUF innebär enligt Hettne dessutom att tjänsterna inte bör ses som ”ett möjligt undantag till reglerna om fri rörlighet och konkurrens, utan tvärtom som uttryck för mer grundläggande och övergripande principer för hela EU-samarbetet.”¹⁹⁹

6.5.1 Möjligheten att använda konceptet avseende markförsäljning

I det fall ett företag har givits i uppdrag att erbjuda en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse finns det goda möjligheter att sälja den mark som krävs för genomförandet av tjänsten till ett lägre pris än vad som betingats under normala marknadsförhållanden.²⁰⁰ Att kostnader för investeringar kan beaktas lyfts särskilt fram, emellertid betonas att dessa investeringar ska vara nödvändiga.²⁰¹ Denna slutsats finner ytterligare förankring i ett beslut från kommissionen angående subventionerade bostäder i Nederländerna.²⁰² Det nederländska systemet byggde på att vissa delar av vad som kan jämföras med den svenska allmännyttan uppläts till individer med en inkomst understigande en viss nivå och det allmänna stöttade systemet bland annat genom att mark såldes till reducerat pris.

¹⁹⁶ I den mycket utförliga domen i målet T-289/03 *BUPA* slår tribunalen fast att befogenheten att definiera tjänster av allmänt ekonomiskt intresse ligger hos medlemsstaterna. Detta följer enligt tribunalen av att EU inte har getts någon sådan befogenhet och av att det i unionsrätten saknas en precis och fullständig definition av begreppet, en kompetensfördelning som enligt domstolen återspeglas i artikel 14 FEUF. Se även mål C-157/94 *Kommissionen mot Nederländerna*, p. 39–40 och mål C-159/94 *Kommissionen mot Frankrike*, p. 55–56.

¹⁹⁷ Kommissionens beslut om tillämpningen av artikel 106.2, EUT 2012 L 7/3, p. 8.

¹⁹⁸ I slutet av 2011 offentliggjorde kommissionen förändringar avseende tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Ett regelpaket med fyra nya instrument tillkom utifrån en ambition om enklare, tydligare och mer flexibla regler. De fyra instrumenten är kommissionens meddelande om tillämpningen av Europeiska unionens regler om statligt stöd på ersättning för tillhandahållande av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, EUT 2012 C 8/4, kommissionens beslut om tillämpningen av artikel 106.2, EUT 2012 L 7/3, kommissionens meddelande om Europeiska unionens rambestämmelser för statligt stöd i form av ersättning för offentliga tjänster, EUT 2012 C 8/15, samt kommissionens förordning om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse som beviljas företag som tillhandahåller tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, EUT 2012 L 114/8. Se även Regeringskansliet, *Modernisering av statliga stödet i EU (Almuniapaketet)*, 2011/12:FPM152.

¹⁹⁹ Hettne, *EU, lokala marknader och allmänintresset*, s. 10.

²⁰⁰ Se kommissionens meddelande om tillämpningen av Europeiska unionens regler om statligt stöd på ersättning för tillhandahållande av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, EUT 2012 C 8/4, p. 32 och kommissionens rapport om konkurrenspolitiken 2011, Bryssel den 30.5.2012 COM(2012) 253 final, s. 11 vari det framkommer att stöd kan ges i många former.

²⁰¹ Kommissionens beslut om tillämpningen av artikel 106.2, EUT 2012 L 7/3, artikel 5.3.d.

²⁰² Kommissionens beslut State aid No E 2/2005 and N 642/2009 – The Netherlands Existing and special project aid to housing corporations, Brussels, C(2009)9963 final. Se särskilt p. 9c där det anges att en form av stöd var ”[s]ale of public land by the municipalities at price below market value”. Noteras kan även att beslutet överklagades till tribunalen, målen T-202/10 *Stichting Woonlinie m.fl. mot kommissionen* och T-203/10 *Stichting Woonpunt m.fl. mot kommissionen*. Tribunalen avvisade dock dessa överklaganden, vilket föranledde att frågan togs vidare till EU-domstolen som emellertid inte dömt i frågan ännu, mål C-132/12 *Stichting Woonpunt m.fl. mot kommissionen*.

Detta upplägg accepterades av kommissionen bland annat med hänvisning till att det grundades i ambitioner kring ”social mix” och ”social cohesion”.²⁰³

Det framgår även av kommissionens nya regelpaket att betydligt fler samhällstjänster kan ges förmånlig behandling. Från att ha inkluderat främst sjukvård och subventionerat boende inkluderas nu även barnomsorg, tjänster för arbetsmarknadsåtgärder, samt omsorg och social integrering av utsatta grupper.²⁰⁴ I de fall Sverige väljer att betrakta någon av dessa tjänster som en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse kan en kommun således, om det finns ett behov av marköverlåtelse, sälja marken till ett lägre pris utan att detta strider mot unionens regler.

6.6 Doktrinen om systemets inre logik

Ett ytterligare exempel på att unionen försöker hitta en balans mellan ekonomiska mål och andra politiska ambitioner är den praxis från EU-domstolen som behandlar det inre systemets logik. Denna relativt komplexa doktrin etablerades av domstolen redan på 70-talet och har konfirmerats vid ett flertal tillfällen.²⁰⁵ Enligt doktrinen accepteras särbehandling av företag om behandlingen kan motiveras utifrån strukturen i det nationella systemet. Doktrinen kan exemplifieras genom målet *Ferring*²⁰⁶ i vilket det uttalades att skattelättnader till vissa distributörer av läkemedel som innebar en fördel för företagen kunde motiveras utifrån de skyldigheter som nationell lagstiftning ålade distributörerna. Generaladvokat Jacobs har förklarat domstolens praxis på följande vis:

*”Det faktum att företag behandlas olika innebär emellertid inte automatiskt att det föreligger en selektivt beviljad ekonomisk fördel i den mening som avses i artikel [107.1 FEUF]. Det föreligger ingen sådan fördel om skillnaden i behandling rättfärdigas av orsaker som relaterar till systemets karaktär eller struktur eller, annorlunda uttryckt, inre logik.”*²⁰⁷

Domen i *Ferring* har tillsammans med målen *Ladbroke mot kommissionen*²⁰⁸ och *Laboratoires Boiron*²⁰⁹ tydliggjort att det finns en doktrin enligt vilken konkurrensbegränsningar som är att anse som en naturlig konsekvens av en legitim nationell politik i vissa fall accepteras. För att en argumentationslinje baserad på systemets inre logik ska kunna nå framgång krävs att systemet har sin grund i ett allmänintresse och den negativa effekt som uppstår följer av ett konsekvent politiskt förhållningssätt.²¹⁰ Möjligheten att i ett svenskt sammanhang använda doktrinen för att motivera sänkta priser vid markförsäljning diskuteras nedan under rubrik 7.2.

²⁰³ Kommissionens beslut State aid No E 2/2005 and N 642/2009 – The Netherlands Existing and special project aid to housing corporations, Brussels, C(2009)9963 final, p. 58.

²⁰⁴ Rapport om konkurrenspolitiken 2011, Bryssel den 30.5.2012 COM(2012) 253 final och kommissionens beslut om tillämpningen av artikel 106.2, EUT 2012 L 7/3, p. 11.

²⁰⁵ Se exempelvis Kurcz & Vallindas, *Can general measures be...selective? Some thoughts on the interpretation of a state aid definition*, s. 164 som använder begreppet *amorphous* för att beskriva konceptet och mål 173/73 *Italien mot kommissionen*, p. 33. Se även Bacon, *European Community law of state aid*, s. 90 ff. och däri angiven praxis.

²⁰⁶ Mål C-53/00 *Ferring*, p. 17 och 18.

²⁰⁷ Förslag till avgörande i mål C-126/01 *GEMO*, p. 140.

²⁰⁸ Mål C-353/95 *Ladbroke mot kommissionen*.

²⁰⁹ Mål C-526/04 *Laboratoires Boiron*.

²¹⁰ Hettne, *EU, lokala marknader och allmänintresset*, s. 4.

6.7 Övriga undantag

Kommissionen har antagit ytterligare ett antal meddelanden och vägledningar vilka medger undantag från unionens generella statsstödsförbud. Framhållas kan exempelvis den så kallade allmänna gruppundantagsförordningen vilken inkluderar bland annat stöd till nystartade företag, kvinnligt företagande och miljöskydd²¹¹ samt meddelandet kring stöd för undsättning och omstrukturering av företag i svårigheter.²¹² Vidare finns visst utrymme för stöd till små och medelstora företag.²¹³ Även om dessa instrument under särskilda omständigheter skulle kunna användas för att motivera att mark säljs till ett pris under marknadspris kommer de inte ges ytterligare uppmärksamhet inom ramen för denna uppsats då detta utrymme får anses som relativt begränsat.

6.8 Sammanfattande diskussion

Min slutsats utifrån denna genomgång är att möjligheterna att nyttja markförsäljning som ett medel för att uppnå socialpolitiska ambitioner bör ses som goda. Samtidigt står det klart att alla krav inte kommer att accepteras, oavsett hur välmotiverade de är och oavsett hur tydlig och transparent försäljningen är. Vidare är regelverket snårigt och i vissa delar relativt oöverskådligt. Ytterligare ett problem är de inkonsekvenser i tillämpningen som framträder. Detta till trots finns det ingen anledning att endast fokusera på högsta möjliga pris som målsättning. Möjligheterna är sannolikt mycket goda avseende krav med tydlig förankring i det kommunala planmonopolet, samtidigt som det finns anledning att påminna om tribunalens uttalande om att detta inte befriar kommunen från ”skyldigheten att agera på samma sätt som en säljare inom den privata sektorn”.²¹⁴ En kommun som ska sälja mark gör sannolikt bäst i att ta avstamp i kommissionens meddelande kring försäljning av mark och inledningsvis undersöka om de möjligheter som finns däri kan nyttjas. Därtill erbjuder *de minimis*-regleringen en möjlighet att sänka priset på marken med en relativt stor summa utan att detta riskerar leda till att statsstöd föreligger. Vissa av de andra alternativen som redogjorts för har ett relativt smalt tillämpningsområde och det bör även framhållas att exempelvis doktrinen om systemets inre logik och undantag från samhandelskriteriet snarast handlar om att utmana och testa regelverkets gränser. Samtidigt utesluter inte detta att de kan vara tillämpbara i det enskilda fallet. En annan viktig slutsats, som kan dras av tribunalens dom i *Åre*, är att inte endast den isolerade transaktionen utan hela det sammanhang som den ingår i ska uppmärksammas. Efter denna relativt abstrakta genomgång kan en konkretisering sannolikt vara på sin plats. Detta för oss över till avsnitt sju och undersökningen av markförsäljning som styrmedel i den svenska kontexten.

²¹¹ Kommissionens förordning (EG) nr 800/2008 av den 6 augusti 2008 genom vilken vissa kategorier av stöd förklaras förenliga med den gemensamma marknaden enligt artiklarna 87 och 88 i fördraget, EUT 2008 L 214/3.

²¹² Gemenskapens riktlinjer för statligt stöd till undsättning och omstrukturering av företag i svårigheter, EUT 2004 C 244/02.

²¹³ Kommissionens förordning (EG) nr 800/2008 av den 6 augusti 2008 genom vilken vissa kategorier av stöd förklaras förenliga med den gemensamma marknaden enligt artiklarna 87 och 88 i fördraget, artikel 15, EUT 2008 L 214/3.

²¹⁴ Mål T-244/08 *Konsum Nord mot kommissionen*, p. 65.

7. Markförsäljning som ett styrmedel i den svenska kontexten

Från 1960-talet och framåt har många kommuner köpt mark i syfte att nyttja den till framtida bebyggelse, en politik som medfört att den kommunala markreserven idag är god.²¹⁵ I detta avseende finns således ett utrymme för kommuner att använda markförsäljning som ett medel för att uppnå politiska målsättningar. För att närmare kunna undersöka det utrymme som EU-rätten medger social hänsyn vid markförsäljning måste det inledningsvis fastslås vilka hänsyn som är eftersträvansvärda. Vilka tjänster förväntas en svensk kommun tillhandahålla och i vilken form är det önskvärt att detta sker? I grund och botten rör det sig om politiska frågor och avvägningar kring vilket välfärdssystem vi önskar se. Tre målsättningar med konstitutionell grund som är av central betydelse för den kommunala utvecklingen är bostäder, företagsetableringar och miljöhänsyn. Vilket utrymme EU-rätten ger, men framförallt hur Sverige valt att agera, avseende möjligheten att nyttja markförsäljning som ett medel att nå målsättningar inom dessa tre områden berörs i det följande.

7.1 Kommunens möjlighet att ställa krav kring bostäder

Den urbanisering som präglade Sverige under andra halvan av 1900-talet fick en omfattande bostadsbrist i storstäderna som följd.²¹⁶ I syfte att åtgärda detta vidtog det allmänna stora insatser genom exempelvis förmånliga lån, subventionerat byggande och bostadsbidrag.²¹⁷ Som en del i arbetet med bostadsförsörjningen blev även allmännyttan ett viktigt instrument. Denna utveckling har inneburit att kommunens ansvar idag är lagstadgat och det åligger samtliga svenska kommuner att sträva efter att ge sina invånare tillgång till en god bostad.²¹⁸ Vilket tillvägagångssätt som används för att uppnå denna målsättning är däremot oreglerat. Ulf Lindquist menar att statens agerande på området indikerar en önskan om att kommunerna genom allmännyttan ska bibehålla sitt indirekta bostadsägande.²¹⁹ Samtidigt framhåller han att dagens förhållanden, och då särskilt den pressade ekonomiska situationen i många kommuner, har minskat viljan att agera genom kommunalt bostadsföretagande.²²⁰ Oavsett vilken form som kommunen väljer att använda kan det fastslås att den kommunala markreserven spelar en avgörande roll vid bostadsbyggande. Exempelvis producerades i landets tre största kommuner, Stockholm, Göteborg och Malmö, 60-80 procent av bostäderna på mark som vid exploateringsinitiering ägdes av kommunen.²²¹

Dagens situation kan således sammanfattas som att kommunerna har såväl ett ansvar som en möjlighet att agera. Samtidigt är det tydligt att svenska kommuner, parallellt med allmännyttan, söker andra vägar för att garantera bostadsbyggande. Av

²¹⁵ Karlbro & Lindgren, *Markexploatering*, s. 94 samt Boverket, *Markpolitik och kommunala markpriser*, s. 12.

²¹⁶ Lindquist, *Kommunala befogenheter*, s. 244.

²¹⁷ Indén, *Kommunen som konkurrent*, s. 221.

²¹⁸ Det övergripande ansvaret har sin grund i 1 kap. 2 § RF, vidare finns ett flertal lagar som tydliggör kommunernas skyldighet. Se utöver KL även socialtjänstlagen (1980:620) enligt vilken kommunen har det yttersta ansvaret för stöd och hjälp till de som vistas i kommunen, lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar, AllboL och PBL.

²¹⁹ Lindquist, *Kommunala befogenheter*, s. 245.

²²⁰ Lindquist, *Kommunala befogenheter*, s. 245.

²²¹ Karlbro & Lindgren, *Markexploatering*, s. 187. Att markanvisning är centralt för bostadsbyggande framkommer även i ett flertal rapporter och undersökningar. Se exempelvis Statskontoret, *Mark, bostadsbyggande och konkurrens*, s. 9, vari det bland annat uttrycks att byggherrar ofta är beroende av kommunal mark för att kunna bygga bostäder.

detta följer att möjligheten att sälja mark till privata aktörer och villkora försäljningen med att bostäder ska byggas kommer att utredas nedan. Vidare kommer jag undersöka huruvida kommunerna vid en överlåtelse kan ställa krav på i vilken upplåtelseform bostäder byggs, alternativt krav på att bostäder ska byggas till förmån för vissa specifika grupper.

7.1.1 Den nationella bostadspolitikens förhållande till unionsrätten

Relationen mellan unionsrätten och medlemsstaternas bostadspolitik har beskrivits som anmärkningsvärt oklar.²²² Utgångspunkten är att unionen saknar kompetens på det bostadspolitiska området, vilket innebär att medlemsstaterna självständigt kan utforma sin politik. Emellertid framgår det av fast rättspraxis från EU-domstolen att även de områden som ligger utanför unionens behörighet måste utformas med respekt för EU-rätten.²²³ Att unionens regelverk påverkar även nationella kompetensområden är tydligt avseende den svenska bostadspolitik. Diskussionerna har främst berört frågan huruvida kommunala bostadsbolag under rådande förutsättningar gynnas otillbörligt och kulminerade i och med den av vissa kritiserade förändringen av AllboL.²²⁴ Detta försök att tydliggöra förhållandet mellan den svenska regleringen och EU-rätten till trots menar Lindquist att varken AllboL eller dess förarbeten erbjuder någon klarhet avseende det kommunala handlingsutrymmet.²²⁵

7.1.2 Bostäder generellt och bostäder av viss upplåtelseform

Bostadsbrist verkar begränsande för såväl arbetsmarknad och tillväxt som för den enskilda individens valmöjligheter. Av detta följer att kommunal bostadspolitik utgör en del av den svenska välfärdspolitik och byggnation av bostäder ett viktigt mål. Mot denna bakgrund är det inte förvånande att PBL tydligt ger kommuner en möjlighet att genom planmonopolet styra över vilken mark som är avsedd för bostadsändamål.²²⁶ Även unionsrättsligt ges kommunen befogenhet att vid marköverlåtelse ställa denna typ av krav. Kommissionen anger i meddelandet om försäljning av mark att krav som genom detalj- och regionplanläggning åläggs köparen inte strider mot unionsrätten, och detta oavsett om samtliga köpare kan uppfylla kravet.²²⁷ Som framkom ovan är det även denna typ av sociala målsättningar som rönt störst framgång vid tillämpningen av meddelandet. Exempelvis har begränsningar avseende hur stor del av marken som får bebyggas samt till vad den får nyttjas accepterats med hänvisning till stadsplanering

²²² Hettne, *EU, lokala marknader och allmänintresset*, s. 6. Se även Lindquist, *Kommunala befogenheter*, s. 252 f.

²²³ Se exempelvis mål C-279/93 *Schumacher*, p. 26.

²²⁴ Exempelvis är ett problem som ofta lyfts fram att kommunen som ägare inte har samma avkastningskrav som privata fastighetsägare. Se Hettne, *EU, lokala marknader och allmänintresset*, s. 6 f., Madell, *Tjänster av allmänt intresse – ett svenskt perspektiv*, s. 69 och Indén, *Kommunen som konkurrent*, s. 221 ff. Angående lagändringen se prop. 2009/10:185.

²²⁵ Lindquist, *Kommunala befogenheter*, s. 252 f.

²²⁶ Se 4 kap. 1 §b PBL vari anges att kommunen i detaljplanen ska styra över för vilket ändamål marken ska bebyggas.

²²⁷ Kommissionens meddelande om försäljning av mark, p. II.1.b och c. Avseende bostäder kan även noteras att det i meddelandet framkommer att "[v]ägländningen påverkar inte särskilda bestämmelser eller förfaranden i medlemsländerna för att främja kvaliteten på och tillgången till privata bostäder." Vad som närmare avses med denna formulering framkommer dock inte och den refereras inte heller till i något av de beslut som rör bostadsförsörjning, se kommissionens beslut *EP/PIP*, EGT 2000 L 145/27 och *Componenta*, EUT 2006 L 353/36.

alternativt markanvändningsplan.²²⁸ Att förena marköverlåtelse med krav på att marken ska nyttjas för bostäder ligger följaktligen i linje med såväl svensk som europeisk reglering.

I syfte att minska boendesegregation och ge kommunens invånare ökade valmöjligheter kan emellertid även en mix av olika upplåtelseformer vara eftersträvansvärd. Enligt en undersökning från Boverket är det även vanligt förekommande att kommuner tillämpar lägre priser vid försäljning av mark för byggnation av hyresrätter.²²⁹ Med stöd i 4 kap. PBL kan en kommun reglera huruvida byggnationen ska avse enbostads- eller flerbostadshus, antalet våningar, om det ska byggas friliggande eller sammanhängande bostäder.²³⁰ Det finns emellertid ingen möjlighet att reglera med vilken upplåtelseform bostäderna ska uppföras. Då kapitlet är uttömmande för vad som får regleras i en detaljplan är det för en kommun inte möjligt att däri reglera avseende upplåtelseform. Detta har medfört att kommuner istället väljer att styra frågan via genomförandeavtal.²³¹ Som nämnts ovan är den juridiska förankringen för denna typ av krav på köpare oklar. Frågan är då hur unionen ställer sig till denna typ av krav som är frekvent förekommande och till synes accepterade, men som saknar tydligt stöd i svensk lagstiftning.²³² Inledningsvis bör påminnas om att kommissionens meddelande om försäljning av mark uttryckte en acceptans av krav som skedde i ”enlighet med inhemsk lagstiftning om markanvändning” samt krav med grund i ”beslut av planeringsmyndighet”.²³³ Som framhållits ovan är det emellertid just det faktum att kommunens förhandlingsposition inte endast bygger på dess roll som planmyndighet utan även rollen som markägare som gör att krav i markanvisningsavtal accepteras i högre grad än i exploateringsavtal. Det är således inte som planeringsmyndighet utan som markägare som kommunen, sett ur ett svenskt perspektiv, ställer krav på viss upplåtelseform. Frågan blir huruvida unionen skiljer på rollerna i denna kontext. Utifrån kommissionens beslut är min bedömning att fokus synes ligga på kommunens roll som samhällsplanerare snarare än på visst specifikt lagstöd, vilket kanske kan tala för att betydelsen av att frågan är oreglerad inte är avgörande. Samtidigt innebär att acceptansen av krav sker mot bakgrund av begrepp som ”markanvändningsplan”, ”stadsplanering” samt ”legitima offentlighetsrättsliga befogenheter” att kommunens roll som planeringsmyndighet lyfts fram. Det är således svårt att nå en tydlig slutsats, men med hänsyn till principer som subsidiaritet och proportionalitet samt till de förändringar som följt ikraftträdandet av Lissabonfördraget där vikten av lokalstyret lyfts fram bör möjligheten att ställa denna form av krav vara

²²⁸ Kommissionens beslut *SCI Systems*, EGT 2001 L 186/43, p. 17-18 och *Åre*, EUT 2008 L 126/3, p. 51. Se även kommissionens beslut *Daewoo Electronics*, EGT 1999 L 292/1, där hänsyn togs till att mark var stadsplanerad när marknadspris avgjordes.

²²⁹ Boverket, *Markpolitik och kommunala markpriser*, s. 11. Prisskillnaden avseende mark till hyresrätter respektive bostadsrätter uppges variera till mellan 9-60 procent. Enligt rapporten menar kommunerna att det inte rör sig om kommunala subventioner, utan om faktiska skillnader i exploatörernas betalningsvilja.

²³⁰ Se 4 kap. 11 § 1 st. 1 p PBL.

²³¹ Det välkänt att kommuners sedan länge förhandlar med exploatörer kring bland annat villkor för planläggning, markfrågor och andra fastighetsrättsliga frågor. Se exempelvis Kalbro & Smith, *Exploateringsavtal* och Socialdepartementet, *Översyn av bestämmelserna om genomförande av detaljplan*, dir. 2011:104, s. 10 f. Se även avsnitt 3.2 ovan.

²³² Det finns anledning att här påminna om den utredning kring reglerna om kommunernas genomförande av detaljplaner som är tillsatt. Emellertid synes utredningen snarare fokuserad på exploateringsavtal än markanvisningsavtal, vilket sannolikt grundas i att det anses mer problematiskt med krav i de fall kommunen inte står som ägare till marken vid markexploateringsens initiering, se Socialdepartementet, *Översyn av bestämmelserna om genomförande av detaljplan*, dir. 2011:104.

²³³ Kommissionens meddelande om försäljning av mark, EGT 1997 C 209/03, p. II.1.b respektive c.

relativt god. Möjligheten bör stärkas ytterligare om det visas att kravet inte ställts för att gynna ett visst företag, med andra ord om det visas att kravet är icke-diskriminerande.

Sammanfattningsvis är det således entydigt att krav på att såld mark ska nyttjas för bostäder accepteras medan rättslaget är mer osäkert, om än hoppfullt, avseende krav på viss upplåtelseform. Även om dessa krav skulle accepteras kan det emellertid ifrågasättas vilka sociala grupper som egentligen har råd med dagens hyror. I Kvillebäcken, ett nybyggt hyresområde i Göteborgs kommun, kommer en nyproducerad trerumslägenhet kosta mellan 10 500 och 12 500 kronor i månaden.²³⁴ Vidare kontrollerar såväl privata som offentliga aktörer potentiella hyresgäster.²³⁵ En blandning av upplåtelseformer kan således inte ensamt garantera minskad bostadssegregation, utan instrumentet bör kombineras med andra åtgärder, vilket för oss vidare till nästa avsnitt.

7.1.3 Bostäder till socialt utsatta grupper

Avseende sociala hänsyn och bostadspolitik medger unionsrätten en möjlighet för det allmänna att genom så kallad *social housing* agera utan att riskera kollision med statsstödsregleringen.²³⁶ Social housing innebär att en del av bostadsmarknaden, genom att betraktas som en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse, undantas från kommersiell reglering. På detta sätt möjliggörs för offentligt stöd i diverse former. Det kan röra sig om allt från skattereducering och direkta bidrag till lägre markpriser, vilket i sin tur leder till att betydligt lägre hyror kan erbjudas socialt utsatta grupper. Att på detta sätt försöka uppnå sociala mål är vanligt förekommande inom EU. Social housing som koncept finns dock inte i Sverige, vilket innebär att vi tillsammans med Lettland och Tjeckien är de enda medlemsstater som valt att inte nyttja denna möjlighet.²³⁷ Lagstiftaren diskuterade frågan i samband med utredningen av allmännyttan, men menade att denna inte kunde vara att betrakta som en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse.²³⁸ Detta då en sådan klassificering ansågs inskränka allmännyttan till att avse endast socialt utsatta grupper. Madell ifrågasätter dock om inte lagstiftaren valt att tolka konceptet allt för snävt.²³⁹ Med hänsyn till kommissionens beslut angående det nederländska system i vilket delar av bostäderna uppläts till människor med en inkomst understigande en viss nivå finns all anledning att instämma.²⁴⁰ Systemet bygger på bland annat markförsäljning till reducerade markpriser och det är värt att notera att systemet inkluderar cirka 43 procent av den nederländska befolkningen. Det är följaktligen inte endast människor på marginalen inom inkluderas. Att unionen tar frågan på allvar visas även i EU-domstolens dom i *Sint Servatius*.²⁴¹ I domen klargörs

²³⁴ Sveriges Television, *Staten ökar Göteborgs bostadssegregation*.

²³⁵ Exempelvis kontrolleras deras ekonomi och hur de skött tidigare boenden. Se Bostadsbolaget, som är ett kommunalägt bostadsbolag i Göteborg, Förbo, som ägs gemensamt av Mölndal, Härryda, Lerum och Kungälv och är en stor aktör på bostadsmarknaden inom dessa kommuner, samt privata Wallenstam, .

²³⁶ Social housing har länge haft och har fortfarande en särställning avseende tjänster av allmänt ekonomiskt intresse då kommissionen menar att detta koncept har vissa särdrag vilka bör beaktas. Detta medför bland annat att tröskelvärdet för när stöd behöver föranmälas till kommissionen är högre än avseende övriga tjänster. Se kommissionens beslut om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, EUT 2010 L 007/3, p. 11 samt artikel 2.1.c.

²³⁷ Olsson, Törnquist, & Claesson, *Ett socialt blandat boende i Göteborg*, s. 12.

²³⁸ Prop. 2009/10:185 s. 29.

²³⁹ Se Madell, *Tjänster av allmänt intresse – ett svenskt perspektiv*, s. 71.

²⁴⁰ Kommissionens beslut, State aid No E 2/2005 and N 642/2009 - The Netherlands Existing and special project aid to housing corporations, Brussels, C(2009)9963 final, p. 40 och 57.

²⁴¹ Mål C-567/07 *Sint Servatius*, särskilt p. 30. Se även Madell, *Tjänster av allmänt intresse – ett svenskt perspektiv*, 126 f.

att krav som har samband med den sociala bostadspolitiken kan utgöra tvingande skäl av allmänintresse och därför motivera inskränkningar i de fyra friheterna.

Det är på inget vis ett nytt faktum att tjänster av allmänt ekonomiskt intresse skulle kunna användas av kommuner för att uppnå sociala målsättningar. Redan 2006 framhöll juristfirman Öberg & Associés i SOU 2007:72 att en korrekt tillämpning av statsstödsreglerna förutsätter att svenska kommuner kan utnyttja det utrymme för politiskt beslutsfattande som artikel 106 FEUF medger.²⁴² Professor emeritus Sören Olsson på institutionen för socialt arbete på Göteborgs universitet menar att Sverige ligger långt efter och förklarar detta med att ”Sverige har haft en felaktigt [*sic!*] självbild och trott att vi varit så väldigt duktiga på det här området”.²⁴³ Som konstaterats valde den svenska lagstiftaren inte att nyttja detta utrymme. Istället togs ett ytterligare steg i motsatt riktning. Då viss osäkerhet ansågs föreligga kring allmännyttans förenlighet med EU-rätten fastslås nu mer i AllboL att allmännyttan inte längre skulle präglas av icke-vinstsyfte utan istället drivas affärsmässigt. Att driva allmännyttiga bostadsföretag på detta sätt är unikt i Europa.²⁴⁴ Hettne menar att konsekvensen av den svenska utvecklingen är att regleringen av bostadsmarknaden riskerar drivas i en hårdare marknadsliberal riktning än vad EU-rätten kräver.²⁴⁵

Således kan det konstateras att unionsrätten öppnar för kommuner att överlåta mark till ett pris under marknadspris i syfte att garantera bostäder till socialt utsatta grupper, men att Sverige har valt att inte ta vara på denna möjlighet. Jag menar att den svenska hållningen kan och bör ifrågasättas. Som Madell framhåller kan det uttryckas tvivel kring om Sverige i detta sammanhang valt en allt för marknadsvänlig inriktning där vi haft för bråttom att ”privatisera, avreglera och konkurrensutsätta.”²⁴⁶ Kanske finns i Sverige en skepsis mot de metoder som unionen valt för att uppnå balans mellan konkurrens och välfärd, men att avstå helt istället för att försöka inkorporera dessa metoder i den svenska kontexten är att neka kommuner möjligheter som de sannolikt behöver för att kunna garantera de välfärdstjänster som invånarna förväntar sig. Dessa intressanta frågor kommer det finnas anledning att återkomma till nedan.

7.2 Kommunens möjlighet att söka locka företagsetableringar

En central målsättning för det allmänna rör företagsetableringar. Genom att locka företag till orten kan en kommun uppnå mål som ökad sysselsättning och ekonomisk tillväxt. Med stöd i samma svenska reglering som möjliggör för krav kring bostäder kan en försäljning villkoras avseende att marken ska nyttjas för exempelvis industrier eller livsmedelsförsörjning.²⁴⁷ Följaktligen är denna typ av krav på köparen oproblematiska även ur unionens perspektiv. En annan fråga är att kommuner, i en strävan att locka till sig företagsetableringar, kan besluta att erbjuda mark till ett pris som ligger under marknadspris. Det finns således anledning att titta närmare på kommuners möjlighet till dels generell lågprispolitik, dels ett lägre försäljningspris i det enskilda fallet.

²⁴² SOU 2007:72 s. 255.

²⁴³ Sveriges Television, *Staten ökar Göteborgs bostadssegregation*.

²⁴⁴ Olsson, Törnquist, & Claesson, *Ett socialt blandat boende i Göteborg*, s. 12.

²⁴⁵ Hettne, *EU, lokala marknader och allmänintresset*, s. 7.

²⁴⁶ Madell, *Tjänster av allmänt intresse – ett svenskt perspektiv*, s. 119.

²⁴⁷ Avseende den svenska regleringen se prop. 1985/86:1 s. 575 ff. och 4 kap. 11 § 2 p. PBL. Rörande unionens inställning hänvisas exempelvis till kommissionens beslut *Åre*, EUT 2008 L 126/3.

Av 2 kap. 8 § KL framgår att en kommun får vidta åtgärder i syfte att allmänt främja näringslivet.²⁴⁸ Med stöd i denna reglering och i RÅ 1976 Ab 154 finns en möjlighet för en kommun att tillämpa en generell lågprispolitik i syfte att locka företagsetableringar.²⁴⁹ Med andra ord finns i svensk kontext en kommunal befogenhet att genom markförsäljning subventionera näringslivet. Kommunen är dessutom, avseende industrimark, oförhindrad att ”anpassa sina åtgärder efter de tillträdande företagens individuella behov”.²⁵⁰ I linje med regleringen i 2 kap. 8 § KL får kommunen dock inte ge individuella prisförmåner med mindre än att synnerliga skäl föreligger. För att metoden ska anses som kompetenslig krävs det således att samma prispolitik tillämpas gentemot alla företag. Frågan kring den svenska acceptansen av åtgärder vidtagna i syfte att allmänt främja näringslivet och unionens reglering av statligt stöd har behandlats i svenska förarbeten. Öberg & Associés framhöll i SOU 2007:72 att det finns en övergripande, om än inte absolut, parallellitet mellan den svenska regleringen och EU-rättslig praxis i statsstödsområde.²⁵¹ Denna formulering återkommer även i propositionen.²⁵² Grunden till resonemanget ligger i att generella åtgärder oftast inte anses gynna något enskilt företag och följaktligen uppfylls inte selektivitetskriteriet i artikel 107 FEUF varför statligt stöd inte föreligger. Mot denna bakgrund är det intressant att när frågan kring den svenska lågprispolitikens förenlighet med unionsrätten behandlas anges, med hänvisning till kommissionens meddelande om försäljning av mark, att det är tveksamt om den svenska inställningen är hållbar.²⁵³ I den efterkommande propositionen tog lagstiftaren ett ytterligare steg och angav försäljning av mark enligt en lågprispolitik som ett exempel på stöd som är förenligt med svensk reglering men oförenligt med EU-rätten.²⁵⁴

Enligt min bedömning kan det finnas anledning att ifrågasätta lagstiftarens inställning. Även om det anges att parallelliteten mellan svensk rätt och unionens reglering inte är absolut motiveras inte varför försäljning av mark enligt lågprispolitik särskiljer sig och ses som oförenlig med unionens reglering med mer än en hänvisning i SOU:n till kommissionens meddelande. Detta instrument är dock endast en rekommenderande vägledning om vilka förfaranden som utesluter stöd och som framkom ovan resulterar meddelandet inte i att andra försäljningsförfaranden per automatik inkluderar stöd.²⁵⁵ Diskussionen kring huruvida en generell lågprispolitik är förenlig med unionsrätten bör därför analyseras ytterligare. Härvid skulle doktrinen kring systemets inre logik kunna framhållas. Visserligen har doktrinen främst tillämpats avseende skattefrågor,²⁵⁶ men då det kan hävdas att lågprispolitiken har grund i ett

²⁴⁸ Även regleringen i den allmänna kompetensregeln i 2 kap. 1 § KL inverkar på kommuners kompetens att engagera sig i näringslivet. I relation till denna regel erbjuder 2 kap. 7 och 8 §§ KL mer detaljerad reglering.

²⁴⁹ Lindquist, *Kommunala befogenheter*, s. 383 f. Lindquist tillägger dock att det nya kommunalrättsliga kravet på affärsmässighet anseende lokalförsörjning till näringslivet kan komma att innebära en förändring, men att underlaget för ett sådant antagande inte är tillräckligt tydligt.

²⁵⁰ Lindquist, *Kommunala befogenheter*, s. 382, även här med hänvisning till RÅ 1976 Ab 514.

²⁵¹ SOU 2007:72 s. 257.

²⁵² Prop. 2008/09:21 s. 53.

²⁵³ SOU 2007:72 s. 227. Frågan lämnas, med hänvisning till framtida laglighetsprövningar, obesvarad.

²⁵⁴ Prop. 2008/09:21 s. 53.

²⁵⁵ Emellertid kommer kommissionen använda meddelandet används som ett granskningsunderlag och sannolikt ange att de förfaranden som anges däri är premierade, och kommunen bör vara bered på att motivera varför andra metoder valts.

²⁵⁶ Bacon, *European Community law of state aid*, s. 90.

allmänintresse och att den inte gynnar vissa specifika köpare bör det inte ses som uteslutet att doktrinen skulle kunna vara applicerbar. Om lagstiftaren anser att en generell lågprislinje är önskvärd finns således anledning att undersöka om det skulle vara möjligt att motivera detta utifrån dagens situation, alternativt undersöka möjligheterna för en uttryckt befogenhet i lagstiftning. Oavsett vilka slutsatser som nås är det beklagligt om man väljer att inte ens pröva huruvida dagens kommunala handlingsutrymme skulle kunna försvaras.

Avseende enskilda prissänkningar i syfte att locka viss företagsetablering till kommunen är ett sådant agerande problematiskt inte bara utifrån 2 kap. 8 § KL utan även i förhållande till unionsrätten. Att erbjuda ett reducerat pris i syfte att locka investeringar innebär att köparen ges en fördel och agerandet strider således mot statsstödsreglerna. Beträffande Vänersborgs kommuns markförsäljning sägs i kommissionens beslut att de svenska myndigheterna motiverade försäljningen utifrån en önskan att trygga sysselsättningen i området. Denna motivering föll emellertid inte i god jord hos kommissionen som konstaterade att försäljningen utgjorde ”stöd som är olagligt och oförenligt med den inre marknaden”.²⁵⁷ Sammanfattningsvis bör utsikterna för denna form av krav vara mörka, medan möjligheter för en generell lågprispolitik bör undersökas ytterligare.

7.3 Kommunens möjlighet att ställa krav kring miljöhänsyn

Miljöhänsyn har med tiden allt mer lyfts fram som en central och angelägen fråga i såväl Sverige som inom unionen. På det europeiska planet har utvecklingen gått fram att miljöfrågor inte alls gavs utrymme på den politiska dagordningen vid undertecknandet av Romfördraget 1957, via den ökade oron för tillståndet i miljön under 1970-talet, till att miljöfrågor idag är en integrerad del av unionens centrala målsättningar.²⁵⁸ Vikten av att dessa frågor behandlas på en europeisk arena är kanske ännu större än avseende andra områden då gränsöverskridande föreningar kräver gränsöverskridande beslut.

Även inom svenska politiska verksamhetsområden är målsättningar kring miljöhänsyn och hållbar utveckling ett frekvent förekommande inslag. Detta gäller inte minst inom den kommunala sfären. Även om viss doktrin uttrycker att lagstiftaren under senare år valt att lägga fokus på äganderätt och marknadsekonomi snarare än miljö,²⁵⁹ har regeringen samtidigt genom satsningen på hållbara städer tydliggjort behovet av stadsmiljöer där hög livskvalitet går hand i hand med förbättrad miljö och minimerad klimatpåverkan. Vidare visar undersökningar att det kommunala miljöarbetet blir allt mer omfattande.²⁶⁰ Ett medel i kommunernas miljöarbete är planmonopolet genom vilket kommuner anses ha ett kraftfullt verktyg.²⁶¹ Redan av PBL:s portalparagraf

²⁵⁷ Kommissionens beslut *Hammar Nordic*, EUT 2012 L 150/78, p. 58 och 61. Se även kommissionens beslut *LEG Thüringen*, EUT 2003 L 66/36, p. 27.

²⁵⁸ Angående utvecklingen av miljöhänsyn som en målsättning för unionen se Langlet & Mahmoudi, *EU:s miljö rätt*, s. 44 ff. Den vikt som unionen idag lägger vid miljön framgår av artikel 3 FEU som anger målsättningen ”en hög miljöskyddsnivå och en bättre miljö”, artikel 11 FEUF som uppställer krav på att miljöskydds krav integreras i unionens politik och verksamhet, avdelning XX FEUF samt artikel 37 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

²⁵⁹ Bengtsson, *Speciell fastighetsrätt - Miljöbalken*, s. 31.

²⁶⁰ Delegationen för hållbara städer, *Femton hinder för hållbar stadsutveckling*, SOU M 2011:01/2012/66, uttrycker sammanfattningsvis att det saknas såväl helhetstänk som en tydlig strategi för hur stadsutvecklingen ska ledas i en långsiktigt hållbar riktning. Angående svenska kommuners miljöarbete se Naturskyddsföreningen, *Klimatindex 2010 - Rankning av kommunernas klimatarbete* och Naturskyddsföreningen, *Rapport - Klimatindex för kommuner*.

²⁶¹ Boverket, *Miljöbedömningar för planer enligt plan- och bygglagen – en vägledning*, s. 3.

framkommer att främjande av en långsiktigt hållbar livsmiljö är en av de grundläggande värderingar som ligger bakom lagstiftningen. Som diskuterats ovan står det klart att krav som ställs vid markförsäljning och som är baserade i PBL eller i kommunens roll som planeringsmyndighet accepteras av kommissionen. Dessutom uttrycks i kommissionens meddelande att krav i syfte att ”skydda och bevara miljö och folkshälsa [sic!]” kan ställas på köparen.²⁶² Det finns således en mycket god grund för denna form av krav.

Även i denna fråga är den kommunala utgångspunkten följaktligen sannolikt planmonopolet och med stöd däri kan krav ställas angående byggnaders utformning och utförande.²⁶³ Ytterligare krav kan ställas genom reglerna om tekniska egenskaper, vilka har sin grund i PBL men preciseras i PBF och Boverkets byggregler.²⁶⁴ Genom dessa regler kan exploitörer åläggas förpliktelser kring byggnadens egenskaper utifrån hänsyn till hälsa och miljö, energihushållning samt lämplighet för avsett ändamål.²⁶⁵ Många kommuner väljer emellertid att gå längre än den miniminivå som dessa regler idag utgör. Även avseende denna typ av frågor ställs därför krav på exploitörer i genomförandeavtal. I ett försök att tydligare illustrera detta har jag valt att titta närmare på energihushållning, en omdiskuterad fråga²⁶⁶ där krav på köparen ofta förekommer²⁶⁷ och som även är föremål för ett direktiv från unionen.²⁶⁸ Att det i dagsläget är vanligt förekommande att kommuner ställer högre krav avseende byggnaders energiprestanda har föranlett regeringen att tillsätta en utredning. I direktivet till utredningen framhålls att ”[e]ftersom det med fog kan antas att särkrav i flera fall har tagits fram för att främja relevanta samhällsmål måste de förslag som lämnas ta hänsyn till att uppnåendet av sådana mål inte förhindras eller avsevärd [sic!] försvåras till följd av förslagen”.²⁶⁹ Mot

²⁶² Kommissionens meddelande om försäljning av mark, EGT 1997 C 209/03, p II.1.b och c.

²⁶³ 4 kap. 16 § p. 1 PBL. Då kapitlet är uttömmande utesluts andra typer av krav baserade på miljöhänsyn. För att visa på gränsdragningen kan nämnas att enligt svenskt regelverk får bestämmelser om innehåll i tvättmedel inte kan inkluderas i en detaljplan, oavsett om detta skett i syfte att värna miljön, RÅ 1999 not. 195. I PBL finns även kopplingar till miljöbalken. Reglerna däri ska bland annat tillämpas vid en prövning av markens lämplighet för ett visst ändamål. Noteras kan att unionen genom det så kallade SMB-direktivet har ålagt medlemsstaterna att integrera miljöhänsyn redan i tidigt skede av planprocessen, Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/42/EG om bedömning av vissa planer och programs miljöpåverkan, EGT 2001 L 197/30. Se även Boverket, *Miljöbedömningar för planer enligt plan- och bygglagen*.

²⁶⁴ Se främst i 3 kap. PBF samt Boverket, *Boverkets föreskrifter om ändring i verkets byggregler (2011:6) - föreskrifter och allmänna råd*.

²⁶⁵ 8 kap. 4 § PBL. Angående paragrafen överensstämmer de sex första punkterna med EU:s byggprodukt direktiv, rådets direktiv av den 21 december 1988 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om byggprodukter (89/106/EEG), EGT 1988 L 40/12. Direktivet kommer dock att ersättas av Byggproducentförordningen (EU) nr 305/2011, EUT 2011 L 88/5, år 2013. Därefter kommer även punkt 8 att inkluderas i paragrafen. Såväl direktivet som förordningen lämnar åt medlemsstaterna att närmare precisera innebörden av de olika kriterierna. I Sverige har man valt att lägga ansvaret för att kraven uppfylls på byggherren och kommunen prövar inte om kraven kommer uppfyllas i samband med att lov beviljas.

²⁶⁶ Se exempelvis Socialdepartementet, *Översyn av vissa byggfrågor*, dir. 2011:100, Wickberg, *Nya energikrav för lågt ställda*, Nohrstedt, *Utredare: Dyrare byggen med kommunala särkrav* och ATON Teknikkonsult AB, *Energieffektivt byggande - möjligheter och hinder för högre krav*.

²⁶⁷ Enligt en enkät från SKL valde 2011 en majoritet av de svenska kommunerna att ställa energikrav på bebyggelse när de stod som ägare till marken vid initieringen av exploateringsprocessen, SKL, *Fysisk planering i kommunerna för minskad klimatpåverkan*, s. 4. Se även Naturskyddsforeningen, *Klimatindex 2010 - Rankning av kommunernas klimatarbete*, s. 8 och 13.

²⁶⁸ Direktiv om byggnaders energiprestanda, EUT 2010 L 153/13. Direktivet anger att byggnader som uppförs år 2020 ska vara ”nära nollenergibyggnader”, ett begrepp som emellertid överläts åt medlemsländerna att själva definiera mer precist.

²⁶⁹ Socialdepartementet, *Översyn av vissa byggfrågor*, dir. 2011:100, s. 7.

denna bakgrund är det intressant att notera att när utredaren Björn Hedlund nyligen uttalade sig kring innehållet i det förslag som kommer att lämnas vid årsskiftet framkom det att kommunernas möjlighet att ställa högre krav än Boverkets byggregler föreslås tas bort.²⁷⁰ Enligt Hedlund innebär dagens situation att det finns 290 kommunala motsvarigheter till Boverkets byggregler, vilket anses vara ohållbart. Utredningens väntade förslag blir än mer intressant i ljuset av att forskare vid Lunds tekniska högskola anser att Boverkets redan skärpta krav är alltför försiktiga.²⁷¹ Vidare framhålls att utifrån dessa krav kommer Sverige inte kunna leva upp till EU:s standard på området. Sammanfattningsvis finns således en risk att Sverige väljer att begränsa kommuners möjlighet att avtalsvägen ställa krav baserade i miljöhänsyn. Att energihushållning endast är ett exempel på miljöhänsyn bör naturligtvis framhållas, men det är ändå anmärkningsvärt hur det kommunala självbestämmandet inskränks i en riktning som talar för att lägre krav i framtiden kommer att kunna ställas vid markförsäljning. Det finns indikatorer på att utredningen kommer att föreslå att även övriga särkrav vid kommunal markanvisning i framtiden ska stoppas.²⁷² Detta skulle innebära att den kommunala möjligheten att använda markförsäljning som styrmedel inskränks till att endast omfatta de möjligheter som rollen som planmyndighet erbjuder. Visserligen finns ännu inte någon utredning publicerad, och med hänsyn till formuleringen i direktivet är det långt ifrån självklart att utredningen kommer leda till ytterligare förslag. Icke desto mindre finner jag utvecklingen oroande. Med hänsyn till att unionen avseende denna fråga inte endast accepterar krav motiverade utifrån planmonopolet, utan även krav grundande i generell miljöhänsyn, vore det olyckligt om Sverige istället för att ta tillvara på detta utrymme ytterligare inskränker det.

7.4 Sammanfattande diskussion

Även om det är svårt att dra generella slutsatser endast utifrån tre exempel är min uppfattning att de ändå visar på att den svenska inställningen sannolikt bör ifrågasättas. Utifrån genomgången i kapitel 6 står det klart att EU-rätten öppnar för sociala hänsyn och utifrån de tre välfärdsambitioner jag studerat skulle markförsäljning i samtliga fall kunna användas som ett verktyg i arbetet för att uppnå dessa. Potentiella orsaker till att Sverige endast i liten omfattning väljer att nyttja dessa möjligheter kommer att diskuteras utförligt nedan. Här ska istället det svenska förhållningssättet diskuteras. Inledningsvis bör det noteras att grunden till problematiken inte ligger i att kommuner avstår från att nyttja de möjligheter som lagstiftaren tillhandahållit. Tvärtom, i de fall kommuner önskar ställa krav på köparen saknas ofta lagstöd och kommunerna är istället hänvisade till att avtalsvägen försöka uppnå sina målsättningar. I många avseenden synes beslutet att inte nyttja det verktyg som social housing utgör symtomatiskt. Trots att konceptet används i nästan samtliga medlemsstater bedöms det som allt för oklart och diffust för att appliceras i ett svenskt sammanhang.²⁷³ Madell är kritisk mot att svenskt fokus ligger på att stärka den konkurrensrättsliga regleringen snarare än på att försöka nyttja konceptet som ”ventiler för att upprätthålla

²⁷⁰ Nohrstedt, *Utredare: Dyrare byggen med kommunala särkrav*.

²⁷¹ Wickberg, *Nya energikrav för lågt ställda*.

²⁷² Lindgren, *Byggkravsutredningen - hävstång eller bromskloss*, se särskilt s. 12 av presentationen.

²⁷³ Wehlander, *Tjänster av allmänt intresse ur ett europeiskt respektive svenskt perspektiv*, s. 68. I förarbeten anges även att konceptets potentiella tillämpningsområde inte passar in i den svenska begreppsapparaten kring ”sedvanlig offentlig affärsverksamhet” och det ”traditionella näringslivet”, SOU 2007:72 s. 254.

grundläggande rättigheter, den kommunala självstyrelsen och den svenska välfärdspolitiken.²⁷⁴ Ett angränsande område där den svenska inställningen rönt kritik är offentlig upphandling. Enligt Kerstin Ahlberg och Niklas Bruun är det tydligt att Sverige inte nyttjat de möjligheter till sociala hänsyn som finns, utan tvärtom hamnat på efterkälken vid jämförelser med länder som Danmark, Finland, och Tyskland.²⁷⁵ Vidare kan det påminnas om att unionsrätten, med grund i *de minimis*-regleringen, accepterar att markpriset sänks med 200 000 euro och detta oavsett kommunens motiv bakom prissänkningen. Genom denna möjlighet finns en god grundförutsättning för socialpolitiska ambitioner, men den svenska lagstiftaren har valt att exkludera även denna möjlighet.²⁷⁶ Angående möjligheten att genom en generell lågprispolitik locka företagsetableringar menar regeringen att detta är oförenligt med EU-rätten. Enligt mig sker detta ställningstagande på allt för lösa grunder och trots att frågan aldrig prövats. Doktrinen kring systemets inre logik är visserligen relativt abstrakt och osäker, men frågan förtjänar mer uppmärksamhet än den fått i dagsläget. Även här finns således anledning att kritisera det svenska förhållningssättet.

Det synes dessutom som att Sverige avseende vissa frågor inte bara passivt avstår, utan att vi rör oss i en riktning bort från sociala ambitioner. Avseende bostadsfrågan menar Olsson att Sverige har gjort sig av med de verktyg som funnits²⁷⁷ och Hettne menar att den svenska marknadsliberala inriktningen går ”på tvärs med den allmänna europeiska trenden.”²⁷⁸ Det väntade förslaget på inskränkt kommunalt handlingsutrymme angående miljökrav stärker ytterligare denna bild. Sveriges inställning kan kanske sammanfattas som det uttrycktes av Ulf Bernitz angående det svenska presstödet då han menar att svenska regeringen sprungit händelserna i förväg och snabbt vikt ner sig vilket har ”kortslutit frågan”.²⁷⁹

²⁷⁴ Madell, *Tjänster av allmänt intresse – ett svenskt perspektiv*, s. 9.

²⁷⁵ Se Ahlberg & Bruun, *Upphandling och arbete i EU*, s. 10 ff. Se även Madell, *Tjänster av allmänt intresse – ett svenskt perspektiv*, s. 121 f. Särskild uppmärksamhet förtjänar det faktum att Regeringsrätten i de uppmärksammade SYSAV målen, RÅ 2008 ref. 26, gjorde bedömningen att de så kallade Teckal-kriterierna inte kunde tillämpas i en svensk kontext. Domen tydliggör hur lagstiftaren ålägger svenska kommuner och myndigheter strängare krav än vad unionens upphandlingsdirektiv kräver, och att man underlåter att nyttja de möjligheter till undantag från tillämpningen av dessa direktiv som EU-domstolens medger i sin praxis.

²⁷⁶ Frågan om att införa tröskelvärden korresponderande till *de minimis* diskuteras i SOU 2007:72, utredning fann dock att någon sådan reglering inte var önskvärd eftersom även låga stödbelopp ansågs kunna snedvrیدا konkurrensen på vissa orter, SOU 2007:72 s. 259.

²⁷⁷ Sveriges Television, *Staten ökar Göteborgs bostadssegregation*.

²⁷⁸ Hettne, *EU, lokala marknader och allmänintresset*, s. 7.

²⁷⁹ Se Bernitz, *Regeringen vek sig alltför snabbt*. I artikeln kritiserar Bernitz i relativt starka ordalag det svenska beslutet kring förändringar i presstödet. Då diskussionen mellan departement och kommissionen endast skett på tjänstemannanivå menar Bernitz att Sverige vikt sig allt för lätt och snabbt i frågan.

DEL V ANALYS OCH SLUTKOMMENTAR

8. Vari ligger grunden till problematiken?

Som framkom av inledningskapitlet kommer detta avsnitt inte inkludera en upprepning av ovan redovisade slutsatser. Utifrån uppsatsens övergripande frågeställning kan jag dock konstatera att det finns goda förutsättningar för att nyttja markförsäljning som ett medel för att uppnå andra ambitioner än högsta möjliga försäljningspris. Även om ytterligare utrymme skulle kunna anses som önskvärt är min bedömning att Sverige idag inte nyttjar de möjligheter som står till buds och att det således är här den inledande förändringen bör ske. På frågan om varför vi befinner oss i denna situation finns sannolikt inte något enkelt svar, i det följande avser jag ändock försöka diskutera kring potentiella förklaringar.

8.1 Problem på den svenska sidan?

En möjlig förklaring till varför de möjligheter som framkom i kapitel 6 varken diskuteras eller nyttjas är att lagstiftaren och kanske även våra kommuner och myndigheter önskar nuvarande inriktning på politiken och i förlängningen på juridiken. I doktrin uttrycks att ett ointresse präglar svensk politik avseende möjligheten att jämka samman marknads- och allmänintressen.²⁸⁰ Kanske är den svenska inställningen till EU-rätten i detta avseende en konsekvens av en medveten policy. Kanske önskar makthavarna en samhällsutveckling präglad av marknadsliberalism, där välfärden ses som delar av konkurrensutsatta marknader. Jag avser emellertid att lägga fokus på och lyfta fram två andra potentiella förklaringar; försiktigheten och okunskapen.

8.1.1 Präglas svensk inställning av en överdriven försiktighet?

Att Sverige är en välfärdsstat där alla ska med är en flitigt nyttjad slogan.²⁸¹ Mot denna bakgrund är det inte förvånande att sociala hänsyn ofta förordas av Sverige vid diskussioner mellan unionens medlemsstater och med dess institutioner.²⁸² Situationen har dock visat sig vara en annan när samtalen även ska omsättas i praktik. Detta framkom ovan i kapitel 7, det har uttryckts avseende andra rättsområden och det har diskuterats flitigt i doktrin. Den svenska inställningen har träffande beskrivits i termer av en överdriven försiktighet.²⁸³ Jag tror att en grund till utvecklingen av denna försiktighetsprincip står att finna i EU-domstolens osentimentala prövningar av bland annat det svenska alkoholmonopolet²⁸⁴ och arbetsrätten²⁸⁵. Dessa prövningar har

²⁸⁰ Se exempelvis Hettne, *EU, lokala marknader och allmänintresset*, s. 12 och Ahlberg & Bruun, *Upphandling och arbete i EU*, s. 13.

²⁸¹ Den socialdemokratiska sloganen "Alla ska med", har även använts i såväl moderat tappning vid valet 2010, då uttryck som "Framåt tillsammans" som av Sverigedemokraternas Jimmie Åkesson i Almedalen 2012. Se Svensson, *Jimmie Åkesson: "Alla ska med"*.

²⁸² Ahlberg & Bruun, *Upphandling och arbete i EU*, s. 102.

²⁸³ Ahlberg & Bruun, *Upphandling och arbete i EU*, s. 11 f. I rapporten noteras att regeringen lagt förslag om ett nytt målsättningsstadgande i LOU, vilket enligt författarna är ett steg på vägen men förändringen bedöms som allt för liten för att hindra att försiktighetsprincipen består. Se även Hettne, *EU, lokala marknader och allmänintresset*, s. 1.

²⁸⁴ Se mål C-189/95 *Franzén*. Visserligen gick EU-domstolen på den svenska linjen, men bara det faktumet att frågan togs upp till prövning, trots att så inte skulle ske enligt de förhandlingar som skedde inför medlemskapet, ledde till skarpa reaktioner i Sverige. Noteras bör även att generaladvokaten kom till motsatt slutsats och fann att det svenska monopolet stred mot unionens reglering kring fri rörlighet för varor, se generaladvokat Elmers förslag till avgörande.

²⁸⁵ Mål C-341/05 *Laval*.

resultat i en rädsla, som i sin tur leder till att svenska aktörer hellre avstår från att ta striden än riskerar att förlora den. Angående markförsäljning är min uppfattning att kombination av ett relativt snårigt regelverk och att vi under senare år sett flera fall där kommunala försäljningar granskats av kommissionen riskerar leda till överdriven försiktighet även hos svenska kommuner. Osäkerheten kring den juridiska situationen leder till att kommuner tar det säkra före det osäkra och inte söker andra mål än högsta möjliga pris. Även om kommissionens granskning, som i fallet med Borlänge kommuns markförsäljning till IKEA,²⁸⁶ inte leder till någon kritik är det som ges mest uppmärksamhet det faktum att granskning inletts och när det långt senare visar sig att kritiken var ogrundad har kommunala politiker och tjänstemän runt om i landet redan tagit intryck och påverkats.

Sammantaget är situationen problematisk om den osäkerhet som finns riskerar att hämma kommuners benägenhet att försöka hitta en annan balans mellan konkurrens och välfärd än den där allt kretsar kring högsta möjliga pris. Victor Hugo lär ha uttalat att ”- Caution is the eldest child of wisdom”, men som alltid kan det bli för mycket av det goda.

8.1.2 Saknas tillräcklig kunskap om unionsrätten?

En potentiell förklaring till den osäkerhet som kan skönjas inför EU-rätten är bristande kunskap. I en kartläggning från 2005 fann kommerskollegium att Sverige, ännu 10 år efter inträdet, tycktes ”stå litet vid sidan av” unionen.²⁸⁷ Samma bild ges i en nyligen publicerad debattartikel där SKL kritiserar svenska förvaltningsdomstolars förhållnings-sätt till offentlig upphandling då man menar att det saknas en gemensam bedömningslinje, ett faktum som delvis förklaras med att domstolarna än idag är ovana vid EU-rätt.²⁸⁸ Även i doktrin framhålls att kunskapsbrister och informationsunderskott präglar det svenska förhållandet till EU-rätten.²⁸⁹ Att detta även gäller statsstöds-området framgår av att konkurrensverket menar att en ökad medvetenhet kring och kunskap om regleringen är angelägen.²⁹⁰ Det kan vidare vara värt att påpeka att det inte bara är i Sverige som vi ser detta problem. Lowri Evans, ställföreträdande generaldirektör inom generaldirektoratet för konkurrens inom kommissionen, uttalade att den handlingsplan för statligt stöd som lanserades 2005 delvis var motiverad utifrån en misstanke om att kunskapen kring statsstödsregleringen inte var särskilt god utanför en liten skara av specialister i Bryssel.²⁹¹

Det kan i detta sammanhang finnas anledning att påminna om att det tog tid innan den inverkan som unionen har på svenska kommuner gavs uppmärksamhet. Att uppmärksamheten är motiverad visas tydligt av att i genomsnitt 60 procent av de frågor som behandlas i kommunfullmäktige påverkas av medlemskapet.²⁹² Om problemet med okunskap finns på nationell nivå är det sannolikt än större i kommuner vilka på inget vis har samma möjligheter till specialistkunskaper. Okunskapen riskerar leda till att det politiska perspektivet väger tyngre än det juridiska och att det är först när försäljningen i

²⁸⁶ För information kring ärendet se fotnot 102.

²⁸⁷ Kommerskollegium, ”Europa - ja, men hur?”

²⁸⁸ Knape, *Inrätta specialdomstol för upphandling*.

²⁸⁹ Se exempelvis Hettne, *EU, lokala marknader och allmänintresset*, s. 2, Hettne & Fritz, *EU:s statsstödsregler i nationell tillämpning*, s. 44 samt uttalande av Öberg & Associés i SOU 2007:72 s. 259.

²⁹⁰ Konkurrensverket, *Remissyttrande till näringsdepartementet*, dnr. 773/2011, s. 1.

²⁹¹ Evans, *State Aid Reform: Where do we stand? Status of the State Aid Action Plan*, s. 2.

²⁹² SKL, *EU i lokalpolitiken*. Se även Statskontoret, *EU:s påverkan på kommuner och landsting*.

efterhand visar sig vara i potentiell kollision med unionens regelverk som reglerna ges den uppmärksamhet som de redan inledningsvis borde ha fått. Det finns även goda grunder till att tro att problemet med att svenska aktörer på förhand väljer att vika sig i relation till unionen har sin grund i informationsbrist. I frustration över det svenska agerandet uttrycker Bernitz att "[i] Sverige verkar man ofta inte förstå vad Kommissionen är för något".²⁹³ Avsaknad av kunskap leder således inte bara till icke-agerande, utan även till felaktiga åtgärder och förändringar, allt för att undvika potentiella kollisioner.

8.2 Problem på den europeiska sidan?

Det är sannolikt att göra det allt för lätt för sig att endast lyfta fram en part som ansvarig för dagens problem. Naturligtvis bär även unionen en del av ansvaret. En fråga som det finns anledning att diskutera är unionens utgångspunkt att kommunen under alla omständigheter ses som en del av staten och att det således inte skiljs mellan dessa aktörer. Motivet för behovet av en diskussion ligger i att avståndet mellan den som skapar rätten, unionen, och de som ska implementera den, kommunerna, kanske är allt för långt. Som unionen och dess rättssystem är uppbyggt har en enskild kommun små möjligheter att själv påverka unionens utveckling på annat sätt än genom att testa gränserna. Även om unionen skiftat inriktning till att i allt större utsträckning omfatta även sociala dimensioner går det inte att komma ifrån det faktum att unionens regelverk kring statligt stöd syftar till att tillgodose helt andra målsättningar än de som är centrala för en svensk kommun. Kommunens ambitioner ska enligt KL utgå från allmänintresset och från de medel och metoder som bäst tjänar dess invånare. Kommunen ska inte agera som en privat marknadsaktör, men det är precis det som unionen kräver i den kontext där uppsatsen rör sig. I detta sammanhang finns anledning att påminna om samhandelskriteriets extensiva tolkning och om att även om det anges att det finns fall där åtgärder undantas med hänvisning till dess lokala karaktär så ter sig tillämpningsområdet som ytterst begränsat. Detta innebär att statsstödsreglerna avseende samhandelskriteriet i många fall tillämpas relativt automatiskt, något jag menar bör ifrågasättas. Även Hettne vill se en diskussion kring statsstödsreglernas räckvidd och föreslår en decentralisering av regelverket.²⁹⁴

Denna diskussion har sin grund i frågan kring hur överstatligt beslutsfattande ska förenas med lokalt förankrad demokrati, med andra ord i EU:s demokratiska underskott. Om unionens reglering upplevs sakna lokal förankring riskerar det leda till en känsla av att det som händer i Bryssel inte gäller i den lilla svenska kommunen. Huruvida hänsyn tas till det lokala var en del av debatten inför den svenska folkomröstningen 1995 samt inför omröstningarna kring Lissabonfördraget i Frankrike och i Holland och frågan är nu, i ljuset av den kris som präglar unionen, åter aktuell. Redan tidigt i uppsatsen angavs det att unionen kritiserats för att begränsa det kommunala utrymmet avseende såväl förverkligande av välfärdsmålsättningar som samhällsplanering. Kanske är unionens transnationella regelverk, avsett att appliceras i 27 medlemsstater, inte alltid är väl avpassat för tillämpning i den enskilda svenska kommunen. Med grund i för unionen centrala grundsatser som subsidiaritetsprincipen och proportionalitetsprincipen

²⁹³ Se Bernitz, *Regeringen vek sig alltför snabbt*. Författaren menar vidare att den svenska kunskapen kring förfarandeordningen vid statsstödsärenden verkar allt för dålig.

²⁹⁴ Hettne, *Public Services and State Aid – is a Decentralisation of State Aid Policy Necessary?*, särskilt s. 5 ff.

är min slutsats att svenska kommuner måste tillåtas använda ändamålsenliga metoder för att genomföra det ansvar som åligger dem.

Avslutningsvis vill jag emellertid instämma med den doktrin som menar att de problem som vi upplever inte endast kan härledas till EU-rätten som sådan utan även till föreställningen att vi inte kan påverka den.²⁹⁵ Uppfattningar om att Sverige saknar handlingsutrymme eller att unionen inte tar hänsyn till nationella intressen riskerar att lamslå svenska aktörer. Parallellt leder denna inställning till att aktörerna fränsäger sig ansvar och istället menar att det ligger hos unionen. Lite tillspetsat, men ändå med viss verklighetsförankring, kan kommunerna jämföras med en David som efter en blick på Goliat packade väskan och återvände hem.

8.3 Sverige måste agera proaktivt istället för reaktivt

Av detta följer ett tydligt behov av ökad kunskap, på såväl lokal som nationell nivå. Det är således intressant att notera att trots att frågan om kommunal markförsäljning givits en del uppmärksamhet finner jag varken krav eller rekommendationer och knappt ens diskussioner i doktrin kring försäljning som ett medel för att främja andra ambitioner än högsta pris. Kommissionens meddelande kring försäljning av mark är svårt att tillämpa utan kunskap. Det kan inte anses helt stringent och föreskrifterna är i många delar relativt oklara. Det är således ingen tvekan om att vägledning behövs. Lagstiftning är en väg att agera; att svåröverskådliga regelverk inkorporeras i det svenska systemet för att göra regelverket mer lättbegripligt kan förhoppningsvis motverka såväl kunskapsbrister som försiktighet. Mot denna bakgrund är det inte förvånande att det kommit ett flertal förslag på lagreglering. Det har exempelvis föreslagits en reglering motsvarande den för offentlig upphandling²⁹⁶ samt upprepade försök att öppna för användande av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Så sent som våren 2012 uttryckte Boverket att det åter ansågs befogat att överväga huruvida konceptet borde nyttjas inom bostadssektorn.²⁹⁷ Man menade att kommuner härigenom skulle ges ett verktyg för att främja ett varierat utbud av bostäder och därigenom tillgodose starka allmänintressen. Även förslag på att öppna för social hänsyn under ett visst tröskelvärde genom en bestämmelse motsvarande *de minimis* har som nämndes ovan framförts. Den nu föreslagna lagen kring statligt stöd synes främst vara inriktad på att minska förekomsten av otillåtet stöd och ligger således i linje med det fokus på konkurrensreglering som råder i Sverige. Även om paragrafer av upplysningskaraktär förekommer²⁹⁸ innehåller förslaget ingen information som berör de frågor som behandlas i denna uppsats. Kanske är detta ett

²⁹⁵ Se exempelvis Hettne, *Kan Lissabonfördraget minska EU:s sociala underskott?* och Ahlberg & Bruun, *Upphandling och arbete i EU*, s. 11 ff.

²⁹⁶ Madell & Lundberg, *Skall vi singla slant?* s. 97 f. Förslaget motiveras med att kommunala inköp och kommunal försäljning ses som två sidor av samma mynt. Personligen ställer jag mig tveksam till om detta är lösningen på det problem som uppsatsen behandlar. Som nämndes ovan har Sverige kritiserats för de svårigheter som finns för att genom upphandling förverkliga sociala hänsyn och det finns stor risk att motsvarande problem skulle prägla även en lag kring kommunal försäljning. Noteras kan att statlig försäljning av fast egendom redan regleras i en förordning, Förordningen (1996:1190) om överlåtelse av statens fast egendom, m.m. Se särskilt 21 § vilken som metoder för försäljning anger offentlig auktion eller anbudsförfarande. Med andra ord finns likheter med de förfaranden som premieras genom kommissionens meddelande om försäljning av mark.

²⁹⁷ Boverket, *Boverkets översyn av bostadsförsörjningslagen*, s. 26 f.

²⁹⁸ Exempelvis anges i 2 kap. 1 § att "[s]tödåtgärder kan vara undantagna från underrättelseskyldigheten" utan vidare förklaring kring under vilka förutsättningar så är fallet. Se även konkurrensverket, *Remissyttrande till näringsdepartementet*, dnr. 773/2011, i vilket konkurrensverket menar att denna form av reglering passar denna typ av lag.

rimligt beslut då det vore svårt att på ett tydligt sätt och på detaljnivå redogöra för den flexibilitet som unionens regelverk trots allt medger.

Med undantag för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse är min bedömning således att andra vägar än lagstiftning inledningsvis bör testas. Med hänsyn till den svenska betoningen av förarbeten vore det önskvärt att de möjligheter som unionsrätten medger behandlades däri. Det är dock förgäves som jag sökt efter tecken på att lagstiftaren ser dessa frågor som viktiga. En annan metod är att i andra former erbjuda vägledning kring dessa frågor. Genom konkreta råd och exemplifieringar skulle möjligheten att ta sociala hänsyn kunna uppmärksammas och diskuteras.²⁹⁹ Istället för att se på när andra länder försöker hitta vägar för att förverkliga sociala ambitioner bör Sverige vara ett föregångsland där kommunerna ges tydliga och uttalade möjligheter att använda markförsäljning som ett styrmedel. En sista faktor som inte ska underskattas är tiden. Det krävs tid för att unionsrätten ska bli en integrerad och accepterad del av den svenska rättsordningen. Samtidigt är det otillräckligt att endast konstatera att om samtiden ser bister ut så finns hopp inför framtiden.

Det är sammanfattningsvis tydligt att ett mer förutseende och aktivt handlande krävs. Såväl Hettne som Joakim Nergelius poängterar vikten av ett proaktivt agerande.³⁰⁰ Kommunen måste ha kunskap och medvetenhet kring regelverket och agera i enlighet med det redan initialt. Det handlar om kunskap, om välgrundad argumentation samt om en välavvägd nationell reglering som ger kommunerna möjlighet att hitta lösningar och att motivera dessa. På samma sätt är det även genom kunskap som onödigt långtgående reformer kan undvikas. Att Sverige valt den inriktning som framkommer i uppsatsen ter sig än mer beklagligt i ljuset av de förändringar som unionen genomgår. Ikraftträdandet av Lissabonfördraget bör, särskilt med hänvisning till den av EU-domstolen premierade teleologiska metoden, öppna för välfärdsorienterad argumentation. Genom att agera i förväg och ta ställning till vad Sverige verkligen vill uppnå menar jag att EU-rätten inte behöver utgöra det hinder det ibland utmålas som att vara. Men väljer vi att vara reaktiva och att inte tillvarata möjligheter utan istället att lägga skulden på någon annan blir det betydligt svårare.

²⁹⁹ Dessa funderingar har sin grund i hur bland annat Danmark och Tyskland valt att agera avseende offentlig upphandling. Se Ahlberg & Bruun, *Upphandling och arbete i EU*, s. 104.

³⁰⁰ Hettne, *EU, lokala marknader och allmänintresset*, s. 12 och Nergelius, *Om Oxienstiernas ständiga aktualitet*, s. 92.

9. Slutkommentar

Vad har egentligen EU att göra med vem som köper mark för att driva en livsmedelsbutik i Åre? Vad har egentligen EU att göra med till vem Karlskrona kommun säljer en hotellfastighet? Eller under vilka förutsättningar som IKEA etablerar sig i Borlänge? Ganska mycket har det visat sig. Att kommunen i detta läge ska förhålla sig till svensk lagreglering är det nog få som ifrågasätter, men att även ett europeiskt regelverk kan styra över hur en kommun tillåts agera kan vara svårare att acceptera.

Det är ännu för tidigt för att utvärdera vilka förändringar som följer i Lissabonfördragets kölvatten, men det är inte omöjligt att vi kommer se tillbaka på denna tid som en milstolpe i unionens sociala utveckling. Med grund i fördragen finns idag en potential för socialt orienterade nationella lösningar. Detta med hänvisning dels till att unionen ska präglas av en social marknadsekonomi, dels till den förordade respekten för medlemsstaternas nationella identitet, deras politiska och konstitutionella grundstrukturer och det lokala självstyret. För att social fokus och möjligheten till nationella särlösningar ska bli mer än en vacker utopi krävs emellertid ett aktivt agerande från medlemsstaterna. Staterna måste själva söka det utrymme som medges andra former av hänsyn än marknadsorienterade och vara redo att kämpa för dessa. Ett första steg är att nyttja de medel som erbjuds inom ramen för unionens nuvarande system, ett andra är att försöka påverka unionens framtida utveckling. Till viss del handlar det således om politiska prioriteringar, om vilka nationella välfärds mål vi önskar prioritera och om hur intresseavvägningar ska göras. Ett stort ansvar ligger följaktligen hos den svenska lagstiftaren, men även mindre aktörer, som en enskild kommun, kan påverka. Det får inte glömmas bort att EU-rätten, som all juridik, är dynamisk och formas genom faktisk tillämpning. Av detta följer att det, utöver politisk påverkan, finns ett utrymme att på juridisk väg påverka unionsrättens innehåll. Genom att testa gränser kommer gränserna förskjutas.

Att inte utnyttja markförsäljning som ett medel för att uppnå sociala mål är ett i raden av exempel på en svensk inställning präglad av såväl okunskap som överdriven försiktighet. Sverige tar helt enkelt inte chansen. Jag ställer mig frågan om Sverige är för feigt? Om vi inte vågar utmana? Om det finns värden och ambitioner som vi vill se som en del av det svenska samhället så måste vi våga slåss för dem. Inom rätten i allmänhet, och kanske inom EU-rätten i synnerhet, menar jag att rådande konventioner måste utmanas, mönster och traditioner måste ifrågasättas. Det är på detta vis vi för utvecklingen framåt.

Käll- och litteraturförteckning

Diverse offentligt tryck

Propositioner

Regeringens proposition 1985/86:1 med förslag till ny plan- och bygglag.

Regeringens proposition 1990/91:117 om en ny kommunallag.

Regeringens proposition 1993/94:188 Lokal demokrati.

Regeringens proposition 2008/09:21 Kommunala kompetensfrågor m.m.

Regeringens proposition 2009/10:185 Allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag och reformerade hyressättningsregler.

Statens offentliga utredningar

SOU 2007:72 Kommunal kompetens i utveckling.

SOU 2009:71 EU, Sverige och den inre marknaden - En översyn av horisontella bestämmelser inom varu- och tjänsteområdet.

SOU 2011:69 Olagligt statsstöd.

Övrigt

Den nya välfärden, *Remissyttrande till Näringsdepartementet*, dnr. N2011/6221/MK.

Delegationen för hållbara städer, *Femton hinder för hållbar stadsutveckling*. SOU M 2011:01/2012/66.

Konkurrensverket, *Remissyttrande till Näringsdepartementet*, dnr. 773/2011.

SKL, *Remissyttrande till Näringsdepartementet*, dnr. N2011/6221/MK

Kommerskollegium, *"Europa - ja, men hur?" - svenska intressenters uppfattning om EU:s inre marknad*, Yttrande till Utrikesdepartementet, dnr. 100-172-2004.

Persson, Göran, Allmänpolitisk debatt, Riksdagens snabbprotokoll 1998/99:42.

Regeringskansliet, *Modernisering av statliga stödet i EU (Almuniapaketet)*, Faktapromemoria, 2011/12:FPM152.

Socialdepartementet, *Översyn av bestämmelserna om genomförande av detaljplan*, Kommittédirektiv, dir. 2011:104.

Socialdepartementet, *Översyn av vissa byggfrågor*, Kommittédirektiv, dir. 2011:100.

Rättsfall från svenska domstolar

RÅ 1976 Ab 514.

RÅ 1999 not. 195.

RÅ 2008 ref. 26.

RÅ 2010 ref.119.

Kammarrätten i Jönköping, dom i mål nr 3889-2000 av den 12 juli 2001.

Kammarrätten i Sundsvall, dom i mål nr 1715-06 av den 9 april 2008.

Kammarrätten i Jönköping, mål nr 3589-08 av den 21 december 2009.

Länsrättens i Jönköping län, dom i mål nr 2039-99 av den 13 januari 2000.

Länsrätten i Jämtlands län, dom i mål nr 791-05 av den 24 maj 2006.

Källor från EU

Sekundärrätt

Rådets direktiv av den 21 december 1988 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om byggprodukter (89/106/EEG), EGT 1988 L 40/12.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/42/EG om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan, EGT 2001 L 197/30.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/31/EU av den 19 maj 2010 om byggnaders energiprestanda, EUT 2010 L 153/13.

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 305/2011 av den 9 mars 2011 om fastställande av harmoniserade villkor för saluföring av byggprodukter och om upphävande av rådets direktiv 89/106/EG, EUT 2011 L 88/5.

EU-domstolen, avgöranden

Mål 26/62 *NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos mot Nederländska skatteförvaltningen* [1963] Svensk specialutgåva s. 00161 (cit. *van Gend en Loos*).

Mål 6/64 *Flaminio Costa mot E.N.E.L* [1964] Svensk specialutgåva s. 00211.

Mål 120/73 *Gebrüder Lorenz GmbH mot Tyskland och Land/Rheinland/Pfalz* [1973] Svensk specialutgåva s. 00177.

Mål 173/73 *Italien mot kommissionen* [1974] Svensk specialutgåva s. 00321.

Mål 78/76 *Steinike & Weinlig mot Tyskland* [1977] Svensk specialutgåva s. 00329.

Mål 106/77 *Amministrazione delle Finanze dello Stato mot Simmenthal SpA* [1978] Svensk specialutgåva s. 00075.

Mål 730/79 *Philip Morris Holland BV mot kommissionen* [1980] Svensk specialutgåva s. 00303.

Mål 248/84 *Tyskland mot kommissionen* [1987] ECR s. 04013.

Mål 40/85 *Belgien mot kommissionen* [1986] ECR s. 02321

Mål 213/89 *The Queen mot Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd e.a* [1990] Svensk specialutgåva s. 00435.

Förenade målen C-6/90 och C-9/90 *Andrea Francovich och Danila Bonifaci m.fl. mot Italienska republiken* [1991] Svensk specialutgåva s. I-00435.

Mål C-189/91 *Petra Kirsammer-Hack mot Nurhan Sidal* [1993] ECR s. I-06185.

Förenade målen C-278/92, C-275/92 & C-280/92 *Spanien mot kommissionen* [1994] ECR s. I-04103.

Mål C-393/92 *Commune d'Almelo m.fl. mot NV Energiebedrijf Ijsselmij* [1994] Svensk specialutgåva s. I-00089

Mål C-279/93 *Finanzamt Köln-Altstadt mot Roland Schumacker* [1995] REG 1995 s. I-00225.

Mål C-157/94 *Kommissionen mot Nederländerna* [1997] REG 1997 s. I-05699.

Mål C-159/94 *Kommissionen mot Frankrike* [1997] REG 1997 s. I-05815.

Mål C-189/95 *Brottmål mot Harry Franzén* [1997] REG 1997 s. I-05909.

Mål C-353/95 *Tiercé Ladbroke SA mot kommissionen* [1997] REG 1997 s. I-07007 (cit. *Ladbroke mot kommissionen*).

Mål C-266/96 *Corsica Ferries France SA mot Gruppo Antichi Ormeggiatori del porto di Genova Coop. arl, Gruppo Ormeggiatori del Golfo di La Spezia Coop. arl et Ministero dei Trasporti e della Navigazione* [1998] REG 1998 s. I-03949.

Mål C-342/96 *Spanien mot kommissionen* [1999] REG 1999 s. I-02459.

Mål C-75/97 *Belgien mot kommissionen* [1999] REG 1999 s. I-03671.

Mål C-256/97 *Déménagements-Manutention Transport SA (DMT)* [1999] REG 1999 s. I-03913.

Mål C-143/99 *Adria-Wien Pipeline GmbH och Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke GmbH mot Finanzlandesdirektion für Kärnten* [2001] REG 2001 s. I-08365 (cit. *Adria-Wien Pipeline*).

Mål C-157/99 *B.S.M. Smits, gift Geraets, mot Stichting Ziekenfonds VGZ och H.T.M. Peerbooms mot Stichting CZ Groep Zorgverzekeringen* [2001] REG 2001 s. I-05473.

Mål C-382/99 *Nederländerna mot Kommissionen* [2002] REG 2002 s. I-05163.

Mål C-53/00 *Ferring SA mot Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS)* [2001] REG 2001 s. I-09067 (cit. *Ferring*).

Mål C-280/00 *Altmark Trans GmbH och Regierungspräsidium Magdeburg mot Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH* [2003] REG 2003 s. I-07747 (cit. *Altmark*).

Mål C-372/04 *Yvonne Watts mot Bedford Primary Care Trust och Secretary of State for Health* [2006] REG 2006 s. I-04325.

Förenade målen C-393/04 och C-41/05 *Air Liquide Industries Belgium SA mot Ville de Seraing och Province de Liège* [2006] REG 2006 s. I-05293.

Mål C-526/04 *Laboratoires Boiron SA mot Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (Urssaf) de Lyon* [2006] REG 2006 s. I-07529 (cit. *Laboratoires Boiron*).

Mål C-341/05 *Laval un Partneri Ltd mot Svenska Byggnadsarbetareförbundet, Svenska Byggnadsarbetareförbundets avdelning 1, Byggettan och Svenska Elektrikerförbundet* [2007] REG 2007 s. I-11767.

Mål C-438/05 *International Transport Workers' Federation och Finnish Seamen's Union mot Viking Line ABP och OÜ Viking Line Eesti* [2007] REG 2007 s. I-10779.

Mål C-432/05 *Unibet (London) Ltd och Unibet (International) Ltd mot Justitiekanslern* [2007] REG 2007 s. I-02271.

Mål C-319/06 *Kommissionen mot Luxemburg* [2008] REG 2008 s. I-04323.

Mål C-346/06 *Dirk Ruffert mot Land Niedersachsen* [2008] REG 2008 s. I-01989.

Mål C-487/06 *British Aggregates Association mot Kommissionen och Förenade kungariket* [2008] REG 2008 s. I-10515 (cit. *British Aggregates*).

Mål C-290/07 *Kommissionen mot Scott SA* [2010] REG 2010 s. I-07763.

Mål C-567/07 *Minister voor Wonen, Wijken en Integratie mot Woningstichting Sint Servatius* [2009] REG 2009 s. I-09021 (cit. *Sint Servatius*).

Mål C-239/09 *Seydaland Vereinigte Agrarbetriebe GmbH & Co. KG mot BVVG Bodenverwertungs- und -verwaltungs GmbH* [2010] REG 2010 s. I-13083.

Mål C-132/12 *Stichting Woonpunt m.fl. mot kommissionen*, målet pågår.

EU-domstolen, förslag till avgöranden

Förslag till avgörande av generaladvokat Slynn föredraget den 2 april 1987 i mål 67, 68, 70/85 *Kwekerij Gebroeders van der Kooy BV m.fl. mot kommissionen* [1988] Svensk specialutgåva s. 00305.

Förslag till avgörande av generaladvokat Jacobs föredraget den 30 april 2002 i mål C-126/01 *Ministre de l'economie, des finances et de l'industrie mot GEMO* [2003] REG 2003 s. I-13769.

Förslag till avgörande av generaladvokat Elmers föredraget den 4 mars 1997 i mål C-189/95 *Brottmål mot Harry Franzén* [1997] REG 1997 s. I-05909.

Tribunalen, avgöranden

Förenade målen T-228/99 och T-233/99 *Westdeutsche Landesbank Girozentrale och Land Nordrhein-Westfalen mot kommissionen* [2003] REG 2003 s. II-00435.

Mål T-366/00 *Scott SA mot kommissionen* [2003] REG 2003 s. II-01763.

Mål T-274/01 *Valmont Nederland BV mot kommissionen* [2004] REG 2004 s. II-03145.

Mål T-93/02 *Confédération nationale du Crédit mutuel mot kommissionen* [2005] REG 2005 s. II-00143.

Mål T-210/02 *British Aggregates Association mot kommissionen* [2006] REG 2006 s. II-02789.

Mål T-289/03 *British United Provident Association Ltd (BUPA) m.fl mot kommissionen* [2008] REG 2008 s. II-00081.

Mål T-233/04 *Nederländerna mot Europeiska kommissionen (Dutch NOx)* [2008] REG 2008 s. II-00591.

Mål T-244/08 *Konsum Nord ekonomisk förening mot Europeiska kommissionen* [2011] Rättsfallssamlingen - Avdelningen "Uppllysning om opublicerade avgöranden".

Mål T-202/10 *Stichting Woonlinie m.fl. mot kommissionen* [2011] ej ännu publicerat.

Mål T-203/10 *Stichting Woonpunt m.fl. mot kommissionen* [2011] ej ännu publicerat.

Mål T-253/12 *Hammar Nordic Plugg mot kommissionen*, målet pågår.

Kommissionens förordningar

Kommissionens förordning (EG) nr 1998/2006 av den 15 december 2006 om stöd av mindre betydelse, EUT 2006 L 379/5.

Kommissionens förordning (EG) nr 800/2008 av den 6 augusti 2008 genom vilken vissa kategorier av stöd förklaras förenliga med den gemensamma marknaden enligt artiklarna 87 och 88 i fördraget, EUT 2008 L 214/3.

Kommissionens förordning (EU) nr 360/2012 av den 25 april 2012 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse som beviljas företag som tillhandahåller tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, EUT 2012 L 114/8.

Kommissionens meddelanden m.m.

Kommissionens meddelande om inslag av stöd vid statliga myndigheters försäljning av mark och byggnader, EGT 1997 C 209/03 (cit. *meddelande om försäljning av mark*).

Meddelande från kommissionen - Gemenskapens riktlinjer för statligt stöd till undsättning och omstrukturering av företag i svårigheter, EUT 2004 C 244/02.

Kommissionens riktlinjer för statligt regionalstöd för 2007-2013, EUT 2006 C 54/13.

Riktlinjer för statligt regionalstöd för 2007-2013, Nationell regionalstödslista: Finland, Sverige, Österrike, EUT 2007 C 34/2.

Kommissionens tillkännagivande om nationella domstolars tillämpning av reglerna om statligt stöd, EUT 2009 C 85/01.

Tilkännagivande från kommissionen om ett förenklat förfarande för handläggning av vissa typer av statligt stöd, EUT 2009 C 136/3.

Kommissionens meddelande om tillämpningen av Europeiska unionens regler om statligt stöd på ersättning för tillhandahållande av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, EUT 2012 C 8/4.

Meddelande från kommissionen - Europeiska unionens rambestämmelser för statligt stöd i form av ersättning för offentliga tjänster (2011), EUT 2012 C 8/15.

Kommissionens rapport om konkurrenspolitiken 2011, Bryssel den 30.5.2012
COM(2012) 253 final.

Kommissionens beslut m.m.

Beslut av den 25 november 1998 om Tysklands åtgärder till förmån för InfraLeuna Infrastruktur und Service GmbH, EGT 1999 L 260/1.

Beslut av den 21 januari 1998 om de stöd som Nederländerna har beviljat för byggandet av en väteperoxidfabrik i Delfzijl, EGT 1998 L 171/36 (cit. *Delfzijl*).

Beslut av den 24 februari 1999 om statligt stöd som Spanien beviljat Daewoo Electronics Manufacturing España SA (Demesa), EGT 1999 L 292/1.

Beslut av den 22 december 1999, stödprogram C 39/99 (f.d. E 2/97) Förenade kungariket, ”English Partnerships (EP) inom ramen för Partnerships Investment Programme (PIP)”, EGT 2000 L 145/27.

Beslut av den 22 december 1999 om det statliga stöd som Spanien har genomfört till förmån för Ramondín SA och Ramondín Cápsulas SA, EGT 2000 L 318/36.

Beslut av den 20 juli 1999 om stöd som Italien har beviljat Sangalli Manfredonia Vetro, EGT 2000 L 137/1.

Beslut av den 11 april 2000 om de stödåtgärder som Italien genomfört till förmån för Centrale del Latte di Roma, EGT 2000 L 265/15 (cit. *Centrale del Latte di Roma*).

Beslut av den 12 juli 2000 om de stödåtgärder Frankrike genomfört till förmån för Scott Paper SA/Kimberly-Clark, EGT 2002 L 12/1.

Beslut av den 21 december 2000 angående statligt stöd beviljat av Finland till Ojala-Yhtymä Oy, EGT 2002 L 105/19 (cit. *Ojala-Yhtymä*).

Beslut av den 13 februari 2001 om det statliga stöd som Nederländerna genomfört till förmån för SCI Systems, EGT 2001 L 186/43.

Beslut av den 18 juli 2001 om det stöd som Nederländerna har genomfört till förmån för Valmont Nederland BV, EGT 2002 L 48/20 (cit. *Valmont*).

Beslut av den 9 april 2002 om den åtgärd som Tyskland vidtagit till förmån för företag inom Landesentwicklungsgesellschaft Thüringen på området industrianläggningar, EUT 2003 L 66/36.

Motiverat yttrande av den 12 oktober 2004 riktat till Konungariket Sverige enligt artikel 226 i Fördraget om upprättande av Europeiska gemenskapen till följd av överträdelse av artikel 234 tredje stycket EG, 2003/2161, C (2004) 3899.

Beslut av den 14 december 2004 om Lemwerder kommuns förvärv av mark från Aircraft Services Lemwerder, EUT 2005 L 247/32 (cit. *ASL*).

Beslut av den 20 oktober 2005 om det statliga stöd som Finland genomfört i form av investeringsstöd till Componenta Abp, EUT 2006 L 353/36.

Beslut av den 11 december 2007 om statligt stöd C 7/06 (ex NN 83/05) som Finland har genomfört till förmån för Vägaffärsverket/ Destia, EUT 2008 L 270/1.

Beslut N 209/2008 – The Netherlands, Oosterhout – construction project Zwaaiikom, Brussels, 17.VI.2008 C(2008)2685 final.

Beslut av den 30 januari 2008 om det statliga stöd C 35/06 (f.d. NN 37/06) som Sverige har genomfört till förmån för Konsum Jämtland ekonomisk förening, EUT 2008 L 126/3 (cit. *Åre*).

Beslut av den 2 april 2008 om det statliga stöd C 41/07 (ex NN 49/07) som Rumänien har beviljat företaget Tractorul, EUT 2008 L 263/5.

Beslut av den 27 februari 2008 om statligt stöd C 46/07 (ex NN 59/07) som Rumänien har beviljat företaget Automobile Craiova, EUT 2008 L 239/12.

Beslut av den 15 december 2009 state aid No E 2/2005 and N 642/2009 – The Netherlands Existing and special project aid to housing corporations, Brussels, C(2009)9963 final.

Beslut av den 27 april 2010 om det statliga stöd som Belgien beslutat att bevilja omstruktureringen av Oostende fiskauktion, EUT 2010 L 274/103.

Beslut av den 20 april 2011 om åtgärd C 37/04 (f.d. NN 51/04) som Finland genomfört till förmån för Componenta Corporation Abp, EGT 2011 L 230/69.

Beslut av den 20 december 2011 om tillämpningen av artikel 106.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på statligt stöd i form av ersättning för allmännyttiga tjänster som beviljas vissa företag som fått i uppdrag att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, EUT 2012 L 7/3.

Beslut av den 8 februari 2012 om det statliga stöd SA.28809 (C 29/10) (f.d. NN 42/10 och f.d. CP 194/09) som Sverige har genomfört till förmån för Hammar Nordic Plugg AB, EUT 2012 L 150/78.

Brev från kommissionen av den 4 maj 2012, Ärende: SA.32957 IKEA i Borlänge - Läget i förfarandet, COMP/H3/HN/sj/D(2012).

Övrigt

Protokoll om tjänster av allmänt intresse. Tillgängligt på <http://www.lissabonfordraget.se/fordraget/protokoll.php> (senast besökt den 10 december 2012).

Litteratur

Ahlberg, Kerstin & Bruun, Niklas, *Upphandling och arbete i EU*. Sieps, 2010:3.

ATON Teknikkonsult AB, *Energieffektivt byggande - möjligheter och hinder för högre krav*. Rapport till SKL, 2012.

Bacon, Kelyn, *European Community law of state aid*. Oxford: Oxford University Press, 2009.

Bartosch, Andreas, *Is there a need for a rule of reason in European state aid law? Or how to arrive at a coherent concept of material selectivity?*. CMLRev, volym 47, nummer 3, 2010, s. 729-752.

- Bartosch, Andreas, *The relationship between public procurement and state aid surveillance - The toughest standard applies*. CMLRev, volym 39, nummer 3, 2002, s. 551-576.
- Bengtsson, Bertil, *Speciell fastighetsrätt - Miljöbalken* (10e uppl.). Uppsala: Iustus, 2010.
- Bernitz, Ulf, *Förbjudet statsstöd till Konsum i Åre - Avgöranden av EU-kommissionen och svensk kammarrätt*, ERT, nummer 3, 2008, s. 719 - 723.
- Bernitz, Ulf, *Regeringen vek sig alltför snabbt*. Svenska Dagbladet, den 23 april 2008.
- Boverket, *Boverkets föreskrifter om ändring i verkets byggregler (2011:6) – föreskrifter och allmänna råd*, BFS 2001:26.
- Boverket, *Boverkets översyn av bostadsförsörjningslagen*, 2012:12.
- Boverket, *Markpolitik och kommunala markpriser - En undersökning av hur 13 kommuner arbetar med markprissättning och markanvisning vid överlåtelse av mark för bostadsändamål*, 2005.
- Boverket, *Miljöbedömningar för planer enligt plan- och bygglagen - en vägledning*, 2006.
- Bull, Thomas, *Förhandsavgöranden i svenska domstolar - särskilt om de högsta instansernas agerande*. I: Lundin, Anna-Karin, (red.), *Regeringsrätten 100 år*, s. 59-66. Uppsala: Iustus, 2009.
- Carrol, Lewis, *Alice i Underlandet: Spegellandet*. Stockholm: En bok för alla, 2005.
- Carruba, Clifford J., Gabel, Matthew & Hankla, Charles, *Understanding the role of the European Court of Justice in European integration*. American Political Science Review, volym 106, nummer 1, 2012, s. 214-223.
- Craig, Paul & de Burca, Gráinne, *EU law: text, cases and materials* (5e uppl.). Oxford: Oxford University Press, 2011.
- Fritz, Maria & Hettne, Jörgen, *Sverige inför rätta - Kontrollen av medlemsstaterna i Europeiska unionen*. Sieps, 2006:3.
- Garrett, Geoffrey R., Kelemen, Daniel & Schulz, Heiner, *The European Court of Justice, National Governments, and Legal Integration in the European Union*. International Organization, volym 52, nummer 1, 1998, s. 149-176.
- van der Gronden, Johan W, *Rule of reason and convergence in international market and competition law*. I: Schrauwen, Annette (red.), *Rule of reason, Rethinking another classic of european legal doctrine*, s. 77-94. Groningen: Europa law publishing, 2005.
- Heidenhain, Martin, *European state aid law - Handbook*. München: Beck, 2010.
- Hamskär, Ingemar & Jonsson, Claes-Mikael, *Ökad jurismakt hotar demokratin*. Svenska Dagbladet, den 9 september 2009.
- Hettne, Jörgen & Otken Eriksson, Ida, *EU-rättslig metod* (2a uppl.). Stockholm: Norstedts Juridik, 2011.
- Hettne, Jörgen, *Kan Lissabonfördraget minska EU:s sociala underskott?*. Sieps, Europapolitisk analys, nummer 2010:4epa.

Hettne, Jörgen, *Public Services and State Aid – is a Decentralisation of State Aid Policy Necessary?*. Sieps, Europapolitisk analys, nummer 2011:14epa.

Hettne, Jörgen & Fritz, Maria, *EU:s statsstödsregler i nationell tillämpning - Behövs effektivare tillsyn och kontroll i Sverige?*. Konkurrensverket, 2008.

Hettne, Jörgen, *EU, lokala marknader och allmänintresset*. Sieps, Europapolitisk analys, nummer 2011:3epa.

Holmberg, Sören, *Försvagat opinionsstöd för EU*. Sieps, Europapolitisk analys, nummer 2012:5epa.

Indén, Tobias, *Kommunallagen och den nya tidens kommunala förvaltning*. I: Mannelqvist, Ruth & Enarsson, Therese (red.), *Rätten, välfärden och marknaden - Rapport från 2008 års forskningsinternat, Rapporter och texter från juridiska institutionen vid Umeå universitet*, nummer 4, 2008, s. 67-79.

Indén, Tobias, *Kommunen som konkurrent – Kommunalrättsliga befogenheter och konkurrensrättsliga begränsningar*. Uppsala: Iustus, 2008.

Kalbro, Thomas & Smith, Peter, *Exploateringsavtal - Lagstöd, tillämpning och förslag till nya principer*. Stockholm: Avdelningen för fastighetsvetenskap, Kungliga Tekniska högskolan, 2008.

Kalbro, Thomas, *Finansiering av infrastruktur - Svenska exploateringsavtal i jämförelse med Danmark, Finland, Nederländerna, Norge, Storbritannien, Tyskland och USA*. Stockholm: Avdelningen för fastighetsvetenskap, Kungliga Tekniska högskolan, 2009.

Kalbro, Thomas & Lindgren, Eidar, *Markexploatering* (4e uppl). Stockholm: Norstedts juridik, 2010.

Knape, Anders, *Inrätta specialdomstol för upphandling*. Dagens Industri, 30 augusti 2012.

Kurcz, Bartłomiej & Vallindas, Dimitri, *Can general measures be...selective? Some thoughts on the interpretation of a state aid definition*, CMLRev, volym 45, nummer 1, 2008, s. 159-182.

Langlet, David & Mahmoudi, Said, *EU:s miljö rätt* (3e uppl.). Stockholm: Norstedts Juridik, 2011.

Lindquist, Ulf, *Kommunala befogenheter* (7e uppl.). Uppsala: Norstedts Juridik, 2011.

Madell, Tom, *Avtal mellan kommuner och enskilda - Avtalsslut och rättsverkningar*. Stockholm: Norstedts juridik, 2000.

Madell, Tom, *Mellan offentligt självbestämmande och konkurrensneutralitet mellan marknadsaktörerna*. I Madell, Tom, Bekkedal, Tarjei & Neergaard, Ulla (red.), *Den nordiska välfärden och marknaden - Nordiska erfarenheter av tjänster av allmänt intresse i en EU-rättslig kontext*, s. 19-39. Uppsala: Iustus Förlag AB, 2011.

Madell, Tom & Indén, Tobias, *Offentlig - privat samverkan: rättsliga förutsättningar och utmaningar*. Uppsala: Iustus, 2010.

Madell, Tom & Lundberg, Sofia, *Skall vi singla slant? Om försäljning av offentliga tillgångar*. Konkurrensverket, 2008.

- Madell, Tom, *Tjänster av allmänt intresse - ett svenskt perspektiv*. Sieps, 2011:8.
- Mannelqvist, Ruth & Enarsson, Therese (red.), *Rätten, välfärden och marknaden - Rapport från 2008 års forskningsinternat*. Rapporter och texter från juridiska institutionen vid Umeå universitet, nummer 4, 2008.
- Moberg, Olof, *Tillämpningen av EG-rättens statsstödsregler vid kommuners och landstings försäljning och köp av mark och byggnader*. SKL, cirkulär 2007:8.
- Monti, Mario, *A new strategy for the single market - At the service of Europe's economy and society*. Report to the President of the European Commission José Manuel Barroso, 9 maj 2010.
- Naturskyddsföreningen, *Klimatindex 2010 - Rankning av kommunernas klimatarbete*, 2010.
- Naturskyddsföreningen, *Rapport - Klimatindex för kommuner*, 2007.
- Nergelius, Joakim, *Om Oxienstiernas ständiga aktualitet*. I: Arvet från Oxienstierna - Reflektioner kring den svenska förvaltningsmodellen och EU, s. 75-92. Sieps 2012:2op.
- Nergelius, Joakim, *Maktindelning och politikens judikalisering*. I: Löser juridiken demokratis problem?, Demokratiutredningens skrift nr 23, SOU 1999:58.³⁰¹
- Nohrstedt, Linda, *Utredare: Dyrare byggen med kommunala särkrav*. Ny Teknik, 12 augusti 2012.
- Olsson, Sören, Törnquist, Anders & Claesson, Staffan, *Ett socialt blandat boende i Göteborg*. Rapport på uppdrag av fastighetskontoret, social resursförvaltning och Centrala Älvstadsprojektet, 2012.
- Peczenik, Aleksander, *Lagstiftningen, domstolarna, rättsmedvetandet och rättsvetenskapen*. I: Löser juridiken demokratis problem?, Demokratiutredningens skrift nr 23, SOU 1999:58.³⁰²
- Rothstein, Bo, *Men precis tvärtom! Sex förbländningar i debatten om konkurrens och välfärdsstat*. Ekonomisk Debatt, nummer 4, 2012, s. 45-56.
- Sandgren, Claes, *Rättsvetenskap för uppsatsförfattare - Ämne, material, metod och argumentation* (2a uppl.). Stockholm: Norstedts Juridik, 2007.
- Scharpf, Fritz W., *The European Social Model: Coping with the Challenges of Diversity*, MPIfG Working Paper 02/8, juli 2002. Tillgänglig på <http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/workpap/wp02-8/wp02-8.html> (senast besökt den 28 november 2012).
- Senden, Linda, *Changes in the relative importance of Sources of Law - The case of EU soft law*. I Neergaard, Ulla & Nielsen, Ruth (red.), *European Legal Method - in a Multi-Level EU Legal Order*, s. 226-270. Köpenhamn: DJÖF, 2012.
- SKL, *EU i lokalpolitiken - En undersökning av dagordningar från kommuner, landsting och regioner*, 2010.

³⁰¹ Artikeln är den del av den demokratiutredning som regeringen tillkallade 1997. Trots att artikeln utgör en del av en SOU så beskrivs den i förordet som en debattskrift och det uttrycks att demokratiutredningen inte tar ställning till textens innehåll. Av dessa anledningar har texten karaktären av en debattartikel, snarare än ett delbetänkande, vilket jag menar motiverar att den ligger i denna del av källförteckningen.

³⁰² Se fotnot 301 ovan.

SKL, *Fysisk planering i kommunerna för minskad klimatpåverkan - Resultat från enkätundersökning 2011, 2012.*

Statskontoret, *EU:s påverkan på kommuner och landsting*, 2005:12.

Statskontoret, *Mark, bostadsbyggande och konkurrens - En granskning av den kommunala markanvisningsprocessen*, 2012:25.

Ström Melin, Annika, *Den svenska motviljan*. Fokus, 19 juni 2008.

Svenska kommunförbundet & Landstingsförbundet, *Six years in the EU - the consequences for Sweden's municipalities, country council and regions 1995 - 2000*. Stockholm: Ordförandet AB, 2001.

Svensson, Olof, *Jimmie Åkesson: "Alla ska med"*. Aftonbladet, 1 juli 2012.

Wehlander, Caroline, *Tjänster av allmänt intresse ur ett europeiskt respektive ett svenskt perspektiv*. I: Madell, Tom, Bekkedal, Tarjei & Neergaard, Ulla (red.) *Den nordiska välfärden och marknaden - Nordiska erfarenheter av tjänster av allmänt intresse i en EU-rättslig kontext*, s. 41-80. Uppsala: Iustus Förlag AB, 2011.

Wesseling, Rein, *The rule of reason and competition law: various rules, various reasons*. I: Schrauwen, Annette (red.) *Rule of reason, Rethinking another classic of european legal doctrine*, s. 57-76. Groningen: Europa law publishing, 2005.

Westberg, Peter, *Avhandlingsskrivande och val av forskningsansats - en idé om rättsvetenskaplig öppenhet*. I: Heuman, Lars (red.), *Festskrift till Per Olof Bolding*, s. 421-446. Stockholm: Juristförlaget, 1992.

Wickberg, Jenny, *Nya energikrav för lågt ställda*. Svenska Dagbladet, 11 januari 2011.

Wiklund, Ola, *Juristokratin och Den Skandinaviska rättsrealismens uppgång och fall*. I: Lundin, Anna-Karin, (red.), *Regeringsrätten 100 år*, s. 585-596. Uppsala: Iustus 2009.

Wiklund, Ola, *Om politikens juridifiering och juridikens ideologisering*. I: Löser *juridiken demokratins problem?*, Demokratiutredningens skrift nr 23, SOU 1999:58.³⁰³

Övrigt

Bostadsbolaget, *Vem får lägenheten?*, <https://www.bostadsbolaget.se/For-vara-hyresgaster/Hur-du-soker-lagenhet-hos-Bostadsbolaget-med-stort-B/Vem-far-lagenheten/> (senast besökt den 23 oktober 2012).

Evans, Lowri, *State Aid Reform: Where do we stand ? Status of the State Aid Action Plan*. Tal av den 7 november 2006, IBC Global Conferences, Bryssel.

Förbo, *Vem får lägenheten?*, http://www.förbo.se/Startsida/Hitta_nytt_hem/Vem_far_lagenheten_ (senast besökt den 23 oktober 2012).

Lindgren, Eidar, *Byggkravsutredningen - hävstång eller bromskloss*. Presentation av utredningssekreteraren i Byggkravsutredningen vid Stockholms Byggmästareförening och Kommunförbundet Stockholms läns Bostadsforum, 2012. Tillgänglig på:

³⁰³ Se fotnot 301 ovan.

http://www.stockholmsbf.se/UserFiles/Nyheter/2012Bostadsforum_121018_Byggkravsutredningen_Eidar_Lindgren.pdf (senast besökt den 5 december 2012).

Språkrådet, *Välfärd*, <http://www.sprakradet.se/12749> (senast besökt den 30 oktober 2012).

Sveriges Television, *Staten ökar Göteborgs bostadssegregation*, <http://www.svt.se/nyheter/regionalt/vastnytt/staten-okar-bostadssegregationen-i-goteborg> (senast besökt den 21 oktober 2012).

Wallenstam, *Söka nytt boende hos Wallenstam - Kriterier vid uthyrning*, <http://www.wallenstam.se/boende/Lediga-bostader/till-dig-som-soker/> (senast besökt den 27 november 2012).