



**KLAGANDE**

1. Centrum 29:5 AB, 556966-3114

Ombud: Anna Rasch-Olsen  
Best Western Hotel Park Astoria  
Kyrkogatan 7  
745 31 Enköping

2. Anne-Kristin Fösker, 520821-9401  
Kornvägen 2  
749 48 Enköping

**MOTPART**

Enköpings kommun  
745 80 Enköping

**ÖVERKLAGAT BESLUT**

PLEX-utskottet i kommunstyrelsen i Enköpings kommuns beslut den  
8 oktober 2020, dnr KS2020/654 § 78

**SAKEN**

Laglighetsprövning enligt kommunallagen (2017:725), KL

---

**FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE**

Förvaltningsrätten avslår överklagandena.

## BAKGRUND OCH YRKANDEN M.M.

Enköpings kommunstyrelses plan-, mark och exploateringsutskott (PLEX-utskottet) har den 8 oktober 2020 beslutat att godkänna ett markanvisningsavtal med Fastighetsbolaget i Enköping AB (fastighetsbolaget).

**Centrum 29:5 AB** (bolaget) yrkar att beslutet ska upphävas och för fram bl.a. följande.

### *Handläggningen av ärendet*

Bolagets ägare driver ett hotell i Enköping och tog den 11 mars 2020, via en kontaktperson, kontakt med kommunen då de hört via media att ett beslut med en aktör var nära. Vid möte med kommunen den 31 mars 2020 redogjorde de för sitt intresse att också få se på projektet. Kommunen återkom aldrig till dem. De kunde via media läsa att kommunen genom beslutet den 8 oktober 2020 gett ett markanvisningsavtal till fastighetsbolaget. Bolaget har sökt ansvariga i PLEX-utskottet utan att få svar på vad som hänt med bolagets intresseanmälan. Bolaget ställer sig även frågade till vilka andra hotelloperatörer som det under sommaren 2019 fördes diskussioner med. I beslutet står inte heller varför övriga alternativ avskrevs och vad som ledde till att kommunen sedan slutet av 2019 enbart förhandlat med ett angivet företag. De särskilda yttranden som lämnats i protokollet från sammanträdet den 8 oktober 2020 stärker också uppfattningen att processen behöver laglighetsprövas, speciellt när bolaget inte fick chansen eller förutsättningar för att se närmare på projektet.

### *Beslut i strid med beslut från kommunfullmäktige*

Beslutet har inte skett i enlighet med kommunfullmäktiges beslut den 3 december 2018. Utskottet har gjort avsteg från kommunfullmäktiges

beslut att verkställa en markanvisningstävling under 2019. En markanvisningstävling med efterföljande budgivning, hade antagligen säkerställt ett mer marknadsmässigt pris.

*Likställighetsprincipen och gynnande av enskild näringsidkare*

Det aktuella beslutet har inte fattats på marknadsmässiga grunder. En enskild näringsidkare har gynnats, vilket strider mot 2 kap. 3 samt 8 §§ KL. En aktuell värdering har inte gjorts av marknadsvärdet gällande bostäder, trots att markanvisningen innefattar bostäder. Vidare är det avtalade priset för bostäder på 2 200 kr per kvadratmeter BTA för lågt. Detta baserat på att kommunen köpte marken under 2016 för 3 000 kr per kvadratmeter BTA för bostäder och att det avtalade priset är betydligt lägre än liknande priser vid andra försäljningar av bostäder under 2020. Försäljningspriset i markanvisningsavtalet för hotell och restaurang respektive kontor är även lägre än vad värdeutlåtandet den 31 mars 2020 fastställt.

**Anne-Kristin Fösker** yrkar att beslutet ska upphävas och för fram bl.a. följande.

*Handläggningen av ärendet*

Markanvisningen har inte hanterats och utannonserats i enlighet med kommunens egna riktlinjer för markanvisningar. Markanvisningen har inte kungjorts på sådant sätt som riktlinjerna anger, så att alla intresserade kunnat anmäla sig till kommunens intresseregister. Om så har skett bör kommunen kunna visa det. Markanvisningen har inte föregåtts av ett öppet anbudsförfarande och saknar helt den ”stora transparens” som riktlinjerna anger. Det saknas t.ex. uppgifter som gör det trovärdigt att diskussioner förts med andra hotelloperatörer och det framkommer inte varför kommunen slutligen enbart förhandlat med det företag som fick

anvisningen. Särskilt märkligt blir det när man i lokalpressen kunnat läsa att en annan hotelloperatör anmält intresse och mött kommunen i frågan, men inte har fått någon återkoppling alls utan fått läsa om beslutet i lokalpressen.

Istället för stor transparens har markanvisningen föregåtts av stort hemlighetsmakeri. Ärendet fanns inte ens på föredragningslistan inför beslutet, utan anmäldes av ordföranden på sittande möte. Skälet uppgavs vara att ingen utomstående skulle få kännedom om förslaget innan det var beslutat. Politikerna i utskottet fick veta ordförandens avsikter endast några dagar före mötet, men fick ingen tjänsteskrivelse i förväg. De viktiga uppgifterna om markens värdering presenterades för politikerna muntligt på mötet. Frågan är om beslutet bl.a. strider mot likställighetsprincipen i 2 kap. 3 § KL.

*PLEX-utskottets rätt att fatta beslut*

När PLEX-utskottet den 8 oktober 2020 anvisade marken utan att ha genomfört en markanvisningstävling bröt utskottet mot det riktade uppdrag som kommunfullmäktige gav till kommunstyrelsen i 2019 års verksamhetsplan. Fullmäktigeuppdraget baseras på ett beslut i PLEX-utskottet den 31 maj 2018, där förvaltningen fick i uppdrag att ta fram underlag för en markanvisningstävling. Fullmäktigeuppdraget är inte upphävt och därmed fortfarande gällande, men går nu inte att verkställa då markanvisningen är gjord på annat sätt. Frågan är därför om beslutet strider mot 13 kap. 8 § KL om ett organs rätt att fatta beslut.

Kommunen menar att PLEX-utskottet haft behörighet att fatta det överklagade beslutet genom delegation från kommunstyrelsen. Hon delar inte denna uppfattning. Samtliga delegationer i delegationsordningen för kommunstyrelsen i punkterna F.1, F.4 och F.7 handlar om ärenden som rör mellan 1–10 miljoner kr. Markanvisningsavtalet, även med kommunens

underpris, ligger över 10 miljoner kr och faller då utanför delegationsrätten vilket gör avtalet ogiltigt. Avtalet skulle ha beslutats av kommunstyrelsen. Om det varit så akut att sälja tomten under en pandemi så att det var anledning att dumpa priset så krävdes det vidare en mycket noggrann konsekvensanalys av pandemins påverkan på bostadspriserna. Detta är en sådan principiell fråga som hör hemma i kommunfullmäktige.

*Gynnande av enskild näringsidkare*

Av kommunens riktlinjer för markanvisning framgår att markpriset alltid ska fastställas genom att en oberoende värdering utförs, alternativt via ett villkorslöst anbudsförfarande i samband med markanvisningen. Anbudsförfarande har inte förekommit i denna markanvisning. Därmed återstår kravet på en oberoende värdering, vilket är i linje med kraven för att undvika otillåtet statsstöd enligt EU-regler. Ingen jämförande värdering har redovisats i beslutsunderlaget, i protokollet eller i markanvisningsavtalet. Prissättningen motiveras inte alls. PLEX-utskottet har istället muntligen redovisat en extern oberoende värdering enligt följande. 1000 kr/kvm BTA för hotell och 1 500 kr/kvm BTA för kontor. Priserna i markanvisningsavtalet är 800 kr/kvm BTA för hotell (20 procent under värderingen) och 1 300 kr/kvm för kontor (13 procent under värderingen). För bostäder finns ingen extern värdering gjord. Där hänvisar förvaltningen till resultatet av en mer fem år gammal markanvisningstävling för ett område långt ifrån centrum, till skillnad från den aktuella tomten som ligger på det attraktivaste läget i kommunen direkt vid stora torget. Den hänvisade markanvisningstävlingen avsåg Älvdansen, vilket är fastigheterna Romberga 23:58, 23:56 och 23:61, och värderingen ska därför inte uppfattas ha legat till grund för kommunens prissättning överlag som kommunen påstår. Dåvarande vinnande pris har justerats med index så att marknadsvärdet satts till 2 200 kr/kvm BTA. Priset för bostäder i markanvisningsavtalet är alltså 2 200 kr/kvm BTA, vilket är 27 procent

under en värdering av samma fastighet som gjordes 2016 och 45 procent under en nyligen gjord motsvarande markaffär i centrum. Vid denna motsvarande markaffär uppges priset på byggrätten för bostäder varit drygt 4000 kr/kvm BTA. Denna fastighetsaffär avser en fastighet belägen längre bort från stadskärnan och gjordes bara någon månad efter att markanvisningsavtalet beslutades. Den uppgiften ligger i linje med den värdeökning som skett i centrum sedan tomten värderades för fyra år sedan. Sedan 2016 har priserna för byggrätter ökat kraftigt i expansiva Enköping.

Kommunen har i olika sammanhang hävdad att markanvisningen är lagenlig med hänsyn till att man får räkna med att marknadspriserna är lägre under den rådande pandemin. Man menar särskilt att det varit svårt att hitta en hotelloperatör när marknaden sviktar. Eftersom markanvisningen inte konkurrensutsatts i ett anbudsförfarande är detta bara spekulationer. Utlåtandet i den värdering som gjorts, om att priserna kan vara svåra att uppnå just nu, väcker även frågan varför kommunen måste sälja fastigheten just nu.

#### *Otillåtet statsstöd*

Prissättningen i markanvisningsavtalet uppfyller samtliga fem kriterier för begreppet statsstöd. Stödet är inte av mindre omfattning. Därmed krävs EU-kommissionens godkännande.

**Enköpings kommun** (kommunen) anser att överklagandena ska avslås och för fram i huvudsak följande.

#### *PLEX-utskottets rätt att fatta beslut*

PLEX-utskottet är behörigt att fatta beslut om markanvisningsavtal. Genom kommunens riktlinjer för markanvisningar (KS 2015/73) delegerar

kommunstyrelsen rätten att fatta beslut om markanvisningar till utskottet. Delegeringen återfinns inte i kommunstyrelsens delegationsordning, men det gör inte delegationen olaglig. Någon beloppsgräns finns heller inte kopplad till delegationen. Att markköpet i det framtida marköverlåtelseavtalet kommer att överskrida 10 miljoner kr gör därför inte markanvisningsavtalet ogiltigt.

Av årsredovisningen som kommunfullmäktige godkände den 14 april 2020 (KS 2019/797 § 38) framgår att uppdraget att verkställa den markanvisningstävling som nämns i det s.k. centrumpusslet genomförts genom ett uppdrag till PLEX-utskottet att ”söka hotelloperatörer i syfte att etablera en hotellverksamhet”. Även om kommunfullmäktiges formulering i den övergripande verksamhetsplanen skulle tolkas som ett ordagrant uppdrag till utskottet att hålla en markanvisningstävling, och inte bara en upprepning av utskottets egna beslut, så har fullmäktige genom att godkänna årsredovisningen även godkänt att uppdraget uppfylls på annat sätt än genom en markanvisningstävling.

Anne-Kristin Fösker menar att beslutet inte följer kommunens riktlinjer för markanvisningar. Riktlinjerna anger olika tillvägagångssätt för hur en markanvisning kan gå till, varav markanvisningstävling är ett. Att markanvisningen inte genomfördes genom en markanvisningstävling den här gången innebär alltså inte att anvisning skett i strid med riktlinjerna. Riktlinjerna anger vidare att markpriset ska fastställas genom att en oberoende värdering utförs eller genom ett villkorslöst anbudsförfarande. I det här fallet har markpriset för hotell och kontor fastställs genom att en oberoende värdering utförts, vilket alltså inte strider mot riktlinjerna. Prissättningen för hyresbostädernas bygggrätt utgår från den prissättning som kommunstyrelsen tillämpar i andra exploateringsområden. I exploateringsområdet Älvdansen genomförde kommunstyrelsen en markanvisningstävling där det högsta budet, 1 940 kr/kvm BTA, sedan har

legat till grund för kommunens prissättning överlag. Prissättningen har t.ex. använts vid försäljningen av fastigheten Romberga 23:58 och när man med tomträtt upplät fastigheterna Romberga 23:56 och 23:61.

Kommunstyrelsen har således frångått riktlinjerna, eftersom någon oberoende värdering inte gjordes gällande bostäderna och ett villkorslöst anbudsförfarande (anbudstävling) vid just den här markanvisningen inte genomfördes. Riktlinjerna får frångås om skälen framgår av beslutsunderlaget, vilket det gör i det nu aktuella ärendet. Begreppet ”beslutsunderlag” i riktlinjerna ska i det här fallet tolkas extensivt och avse samtliga typer av underlag som utskottet fått under ärendets beredning. Detta underlag består av flertalet muntliga presentationer, tjänsteskrivelser och rapporter. Att ärendet i det här fallet pågått under en längre tid saknar relevans för hur begreppet ”beslutsunderlag” ska tolkas och kommunstyrelsen vill även lyfta fram att beredningstvång helt saknas. Det är upp till kommunen själv att bestämma hur ärendet ska beredas, det vill säga i vilken form underlaget presenteras.

#### *Likställighetsprincipen*

Likställighetsprincipen enligt 2 kap. 3 § KL gäller inte när kommunen köper och säljer fastigheter. Likställighet ska finnas när kommunen är i direkt kontakt med kommunmedlemmar i dess egenskap av kommunmedlemmar. Generellt i affärssammanhang brukar likställighetsprincipen därmed sakna betydelse.

#### *Gynnande av enskild näringsidkare*

Beslutet kan inte upphävas enbart på den grunden att förfarandet inte varit öppet för alla intressenter att lämna anbud. I värdeutlåtandet från den oberoende experten anges att ortprismetoden ger ett värde mellan



1000–1500 kr/kvm BTA för hotell och restaurang samt cirka 1000–2000 kr/kvm BTA för kontor. Det i markanvisningsavtalet angivna priset för kontor överstiger alltså det lägsta värde som värdeutlåtandet anger. Eftersom byggrätten inte är fastställd än så går det inte att veta om det framtida priset understiger det lägsta värde som värdeutlåtandet anger.

Kommunen vill särskilt framhålla att värderingen anger att marknadsläget är osäkrare än normalt på grund av coronapandemin. Kommunens ingång i förevarande avtalsrelation har inte varit att sälja fastigheten till underpris. Ingången har hela tiden varit att fastigheterna ska exploateras på ett sätt som bäst gagnar kommunens stadsplanering och utvecklingsplaner för centrum. En ungefärlig värdering i ett högst osäkert marknadsläge har gjorts av fastigheterna utöver benchmarking mot prissättningar i andra markanvisningar för t.ex. hyresrätter på attraktiv plats. Kommunens intentioner genom att värdera ska tillmätas viss betydelse för frågan om beslutet ska anses ha gynnat enskild.

Förevarande markanvisningsavtal avser en framtida försäljning. Byggrätten på fastigheterna är inte helt klarlagd. Fördelningen mellan de olika typerna av ytor är inte klar. En uppskattning av entreprenören är att hälften av ytorna kommer att användas för hotell och restaurang. Den större delen av andra halvan kommer troligtvis att utgöras av antingen kontor eller hyresrätter. En liten yta på bottenplan kan inrymma handel för det fall det finns utrymme. En exakt köpeskilling går inte i skrivande stund att fastställa.

Den framtida försäljningen kommer att ske till marknadspris. För det fall domstolen kommer fram till annat understiger priserna inte väsentligt marknadspriset och innebär inte heller ett otillbörligt gynnande av enskild.

När det gäller prissättningen för hyresbostäder har kommunstyrelsen både innan och efter beslutet om det nu aktuella markanvisningsavtalet tillämpat

samma prissättning till olika aktörer på marknaden enligt samma nivåer och principer. För det fall domstolen kommer fram till att värdet för hyresbostäder understiger marknadsvärdet så går det inte att säga huruvida denna skillnad är väsentlig eller inte, eftersom det inte är klarlagt hur stor del av köpet som avser bostäder.

#### *Statsstöd*

Ett vägledande fall avseende statsstöd vid markköp av en kommun är det s.k. Åre-fallet, Kammarrätten i Sundsvalls dom den 9 april 2008 i mål nr 1715-06. Frågan om statsstöd i målet har prövats av EU-kommissionen, vilkas beslut sedermera blev upphävt av Tribunalen i mål T-244/08.

I sitt avgörande menar Tribunalen att underrättens resonemang om helhetssyn på stadsplanering är relevant för bedömningen av om otillåtet statsstöd föreligger. I likhet med situationen i Enköpings kommun menar också Tribunalen att hänsyn kan tas till just köparens möjligheter att möta kommunens önskemål om användning av platsen i stort. I Åre-fallet fanns ett betydligt högre anbud än det antagna. I förevarande fall finns dessutom bara ett konkret anbud. Inget anbud har exkluderats eller förkastats. Utifrån detta, samt vad som anges ovan om stöd till enskilda näringsidkare, kan beslutet inte anses snedvrída eller hota att snedvrída konkurrensen eller gynna ett visst företag. Därmed föreligger inte något statsstöd och inte heller någon notifieringsskyldighet.

Enligt de s.k. de minimis-reglerna får stöd lämnas till enskilt företag utan krav på anmälan till kommissionen om de är av mindre omfattning. Skulle domstolen komma fram till att ett statsstöd skett betonas att det, eftersom byggrätten ännu inte är fastställd, inte går att avgöra om stödet är av mindre omfattning eller inte.

## **SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET**

### **Utgångspunkter för prövningen**

Förvaltningsrätten har genom dom den 16 september 2021 i mål 2374-21 E upphävt ett yttrande som ordföranden i kommunstyrelsen den 22 februari 2021 gett in i förevarande mål. Vid den nu aktuella prövningen bortser därför förvaltningsrätten från innehållet i detta yttrande. Det noteras dock att det yttrande som ordföranden i kommunstyrelsen gett in i målet den 18 januari 2021 samt det yttrande som kommundirektören gett in den 8 oktober 2021 varken har överklagats eller upphävts och därmed alltjämt gäller.

Det överklagade beslutet kan endast prövas i den för laglighetsprövning stadgade ordningen enligt 13 kap. 8 § KL. Vid en prövning enligt kommunallagen får förvaltningsrätten inte pröva det överklagade beslutets lämplighet eller skälighet, utan prövningen är begränsad till om beslutet ska upphävas enligt 13 kap. 8 § KL.

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

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

Domstolen får inte ersätta det överklagade beslutet med något annat beslut.

Vid prövningen av överklagandet får domstolen enligt 13 kap. 7 § KL inte beakta andra omständigheter än sådana som klaganden har hänvisat till före överklagandetidens utgång.

I mål om laglighetsprövning ankommer det i första hand på klaganden att visa att kommunens beslut är olagligt. Bevisbördan kan dock i vissa situationer övergå till kommunen. Kommunen som får anses ha visst ansvar för utredningen i processen måste, beroende på typen av beslut och mot detta framställda anmärkningar, kunna redovisa underlaget för beslutet (RÅ 2010 ref. 119 I).

### **Allmänt om markanvisningar**

En markanvisning är en överenskommelse mellan en kommun och en byggherre som ger byggherren ensamrätt att under en begränsad tid och under givna villkor förhandla med kommunen om överlåtelse eller upplåtelse av ett visst av kommunen ägt markområde för bebyggande (1 § lagen [2014:899] om riktlinjer för kommunala markanvisningar).

Enligt 2 § i samma lag ska en kommun anta riktlinjer för markanvisningar. Riktlinjerna ska innehålla kommunens utgångspunkter och mål för överlåtelser eller upplåtelser av markområden för bebyggande, handläggningsrutiner och grundläggande villkor för markanvisningar samt principer för markprissättning.

En markanvisning är inte avslutad förrän det har skett en överlåtelse eller annan upplåtelse av marken till byggherren. En överföring av marken kan ske när byggherrens förhandling med kommunen har resulterat i en juridiskt bindande detaljplan som byggherren är villig att genomföra. När detaljplanen är klar kommer det ursprungliga markanvisningsavtalet att ersättas eller kompletteras i samband med att detaljplanen antas. Innan dess finns inget juridiskt bindande avtal mellan parterna och de villkor eller krav som anges i markanvisningsavtalet är att betrakta som utgångspunkter för en förhandling (SOU 2018:46, Del 2 s. 78 f. jfr SOU 2013:34 s. 101).

### **Handläggningen av ärendet**

Det finns inte något krav på att nämndernas ärenden ska beredas på något särskilt sätt. Bortsett från vad fullmäktige kan ha bestämt beträffande ett av fullmäktige inrättat utskotts uppgifter i det avseendet har nämnden full frihet att avgöra om och i så fall i vilka former ärenden ska beredas (jfr prop. 1990/91:117 s. 200 och 5 kap. 26–28 KL). Motsvarande gäller därmed även för beredning av beslut som är fattade av kommunstyrelsens utskott.

Utöver vad som framkommer i den ovan angivna lagen om riktlinjer för kommunala markanvisningar finns det inte några specifika regler om hur en markanvisning ska genomföras (jfr prop. 2013/14:126 s. 227 f.). De vägledande riktlinjer som kommunen antar med stöd av nämnda lag är heller inte bindande, varken för kommunen själv eller för de exploatörer som kommunen avser att ingå avtal med (prop. 2013/14:126 s. 230).

Det har i målet förts fram invändningar mot målets handläggning. Det gäller bl.a. invändningar om bristande transparens under ärendet handläggning, att markanvisningen inte kungjorts i enlighet med kommunens riktlinjer för markanvisningar, brist på återkoppling efter intresseanmälan, att det saknas trovärdiga uppgifter om att dialog förts med andra hotelloperatörer och att ärendet inte fanns med på föredragningslistan inför beslutet.

PLEX-utskottet har i enligt med det ovanstående haft stor frihet att bestämma över formerna för ärendets beredning. Vidare är kommunens riktlinjer för markanvisningar i huvudsak allmänt utformade och det har inte lagts fram omständigheter som gör sannolikt att utskottet under beredning av ärendet i någon del brutit mot riktlinjerna. Det som förts fram om brister under beredning av ärendet är därför inte tillräckligt för att visa att beslutet inte skulle ha kommit till på lagligt sätt.

### **Likställighetsprincipen**

Det gäller som utgångspunkt att all kommunal verksamhet eller åtgärder omfattas av likställighetsprincipen enligt 2 kap. 3 § KL. Det finns dock undantag. I doktrin och förarbeten har det uttryckts så att likställighetsprincipen är tillämplig då kommunen träder i direkt kontakt med kommunmedlemmarna i deras egenskap av att vara kommunmedlemmar. Principen är därför inte tillämplig ifråga om t.ex. upphandling, när kommunen köper eller säljer fastigheter eller annars sköter sin förmögenhetsförvaltning (jfr prop. 2016/17:171 s. 300 f.). Det finns därmed inte skäl att upphäva det överklagade beslutet på denna grund.

### **PLEX-utskottets rätt att fatta beslut**

#### *Delegation av beslutanderätt till PLEX-utskottet*

Fullmäktige får uppdra åt en nämnd att i fullmäktiges ställe besluta i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden. En nämnd får i sin tur uppdra åt ett utskott att besluta på nämndens vägnar i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden. Detta framgår av 5 kap. 2 § och 6 kap. 37 § KL.

De kommunala riktlinjer för markanvisningar som finns bland handlingarna i målet har under 2015 antagits av såväl kommunfullmäktige som kommunstyrelsen i Enköping kommun. Av dessa riktlinjer framgår att det är kommunstyrelsens PLEX-utskott som fattar det formella beslutet om markanvisning och ger samhällsbyggnadsförvaltningen i uppdrag att teckna markanvisningsavtal enligt de villkor som framgår av beslutet.

Besluten att anta de aktuella riktlinjerna får enligt förvaltningsrättens mening anses innefatta delegationer från kommunfullmäktige till kommunstyrelsen samt från kommunstyrelsen till PLEX-utskottet att fatta formella beslut om markanvisningssavtal.

När det gäller de beloppsgränser som finns i kommunstyrelsens delegationsordning (KS2020/230) punkterna F.4 och F.7 för beslut inom ramen för ett exploateringsprojekt att bl.a. sälja, köpa eller upplåta fastighet eller del av fastighet för andra ändamål än småhus respektive för beslut att genomföra strategiska förvärv och försäljningar av mark utanför specifika projekt, görs följande bedömning.

Beloppsgränserna i delegationsordningen gäller bl.a. beslutet om försäljning av fastighet. Som framgått ovan innebär det nu aktuella markanvisningsavtalet inte någon bindande överenskommelse om genomförandet av en sådan försäljning. Delegationsordningen är därmed enligt ordalydelsen inte tillämplig när det gäller godkännande av ett sådant markanvisningsavtal som det är fråga om i målet. Även om någon av de aktuella punkterna i delegationsordningen vore tillämplig, är det därtill osäkert till vilket belopp som en eventuell framtida överlåtelse av fastigheterna kommer att ske. Nämda punkter i kommunstyrelsens delegationsordning bedöms därför inte ha utgjort något hinder för PLEX-utskottet att besluta om att godkänna markanvisningsavtalet. Det har därmed inte kommit fram annat än att PLEX-utskottet har haft giltig delegation att fatta det överklagade beslutet.

*Frågan om det överklagade beslutet strider mot beslut från kommunfullmäktige*

Det har gjorts gällande att PLEX-utskottet genom det överklagade beslutet har brutit mot det riktade uppdrag som kommunfullmäktige gett till kommunstyrelsen i en övergripande verksamhetsplan och budget för 2019 som antogs av kommunfullmäktige den 3 december 2018.

I relevant förslag till verksamhetsplan och budget för 2019 anges följande under rubriken uppdrag till nämnderna; ”verkställ den

markanvisningstävling som nämns i det s.k. centrumpusslet för statstomten”. PLEX-utskottet har därefter i ett inriktningsbeslut den 9 maj 2019 beslutat att bl.a. ge förvaltningen i uppdrag att söka hotelloperatör i syfte att etablera en hotellverksamhet på fastigheterna. Av årsredovisningen för 2019 som kommunfullmäktige antog den 14 april 2020 framgår att uppdraget att verkställa den markanvisningstävling som nämns i det s.k. centrumpusslet genomförs genom ett uppdrag till PLEX-utskottet att söka hotelloperatörer i syfte att etablera en hotellverksamhet.

Nämnder och nämnders utskott ska i sin verksamhet följa kommunfullmäktiges instruktioner och beslut i övrigt. Om dessa inte följs kan en nämnd eller dess utskott ha överskridit sin befogenhet (jfr RÅ 1987 ref. 28).

Det överklagade beslutet i detta mål gäller godkännandet av ett markanvisningsavtal. Markanvisningsavtalet har inte föregåtts av någon markanvisningstävling. Kommunfullmäktige bedöms genom sitt beslut den 14 april 2020 ha modifierat det tidigare uppdraget att verkställa en markanvisningstävling. Med beaktade av att det överklagade beslutet har fattats efter det att kommunfullmäktige modifierat denna instruktion, bedöms utskottet inte genom det överklagade beslutet ha överträtt sin befogenhet.

Parterna är eniga om att PLEX-utskottet frångått riktlinjerna ifråga om prissättningen gällande hyresbostäder. Eftersom de aktuella riktlinjerna är beslutade av kommunfullmäktige skulle ett beslut i strid mot riktlinjerna kunna innebära att PLEX-utskottet brutit mot anvisningar från ett överordnat organ. Förvaltningsrätten övergår därför till att pröva denna fråga.



Kommunen har i denna del fört fram bl.a. följande. Begreppet ”beslutsunderlag” i riktlinjerna i det här fallet ska tolkas extensivt och avse samtliga typer av underlag som utskottet fått under ärendets beredning. Detta underlag består av flertalet muntliga prestationer, tjänsteskrivelser och rapporter. Att ärendet i det här fallet har pågått under en längre tid saknar relevans för hur begreppet ”beslutsunderlag” ska tolkas och kommunstyrelsen vill även lyfta fram att beredningstvång helt saknas. Det är upp till kommunen själv att bestämma hur ärendet ska beredas, det vill säga i vilken form underlaget presenteras.

Det överklagade beslutet att anta markanvisningsavtalet är en del i en pågående markanvisning som inte är avslutad förrän det skett en överlåtelse eller annan upplåtelse av fastigheterna. Enligt riktlinjerna ska en oberoende värdering, alternativt ett villkorslöst anbudsförfarande utföras i samband med markanvisningen. Det är därmed för tidigt att i detta skede fastslå att en avvikelse från riktlinjerna har skett. Förvaltningsrätten tolkar dock kommunens inställning i målet som att kommunen inte har avsikt att följa riktlinjerna i denna del.

Eftersom PLEX-utskottets beslut inte kan anses innebära ett konstaterat avsteg från de av kommunfullmäktige beslutade riktlinjerna har det inte framkommit att PLEX-utskottet har gått emot ett beslut från kommunfullmäktige. Även om det överklagade beslutet skulle anses utgöra ett avsteg från riktlinjerna medger riktlinjerna dessutom PLEX-utskottet att gör ett sådant avsteg om det finns särskilda skäl. Skälen för detta ska då anges i beslutsunderlaget. Förvaltningsrätten har i målet inte tillgång till det fullständiga beslutsunderlaget som legat till grund för det överklagade beslutet, vilket enligt kommunen bl.a. inkluderat muntliga presentationer. Domstolen anser inte att Anne-Kristin Föske, mot kommunens bestridande, gjort sannolikt att utskottet brutit mot riktlinjerna genom att inte ange skälen för ett eventuellt avsteg från riktlinjerna i beslutsunderlaget.

*Hinder mot delegation gällande ärenden av principiell beskaffenhet*

Av 5 kap. 1 § första stycket KL framgår bl.a. att fullmäktige beslutar i ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt för kommunen. Enligt 5 kap. 2 § KL får ärenden som anges i 1 § första stycket eller som enligt lag eller annan författning ska avgöras av fullmäktige inte delegeras till nämnderna.

I förarbetena framhålls att det är fullmäktige som i huvudsak ska besluta i ärenden av mera grundläggande natur eller av mera generell räckvidd. Begränsningen i delegationsrätten syftar till att ge garantier för att fullmäktiges finansmakt inte rubbas och att säkerställa att fullmäktige bär ansvaret för övergripande mål och riktlinjer för verksamheten. Orsaken till detta är att det politiska momentet är helt avgörande i dessa frågor (prop. 1990/91:117 s. 47 f. och 157 f., jfr även prop. 2016/17:171 s. 327 f.).

Även i vissa viktiga ekonomiska frågor ankommer det på fullmäktige att fatta beslut. I förarbetena anges att fullmäktige ska besluta i sådana ärenden som har avgörande betydelse för den kommunala ekonomin. Det kan t.ex. handla om graden av avgiftsfinansiering, beslut om taxor och viktiga beslut om förmögenhetstillgångarna. Begränsningen hindrar dock inte att det finns ett visst utrymme för att delegera en del uppgifter, som inte bedöms som så viktiga att de bör förbehållas fullmäktige, som t.ex. viss upplåning eller vissa fastighetsaffärer (prop. 1990/91:117 s. 48 och 158 f.). I ärenden som har en större ekonomisk betydelse för kommunen får beslutanderätten således inte delegeras.

Av Högsta förvaltningsdomstolens praxis framgår att beslut att upplåta kommunalt ägda lokaler till ett studieförbund utan krav på ersättning ansetts vara ett sådant principiellt och övergripande beslut som det ankommer på fullmäktige att fatta (RÅ 1993 ref. 47).

Högsta förvaltningsdomstolen har vidare uttalat att det förhållandet att ett beslut har väckt uppmärksamhet i media och till synes engagerat en större grupp kommunmedlemmar inte medför att ett beslut av den anledningen borde ha fattats av kommunfullmäktige. Domstolen uttalade även att ärendet med beaktande av kommunens storlek och det belopp som angavs i avtalet – och då det inte har visats att köpeskillingen inte var marknadsmässig – inte heller kunde anses vara en viktig ekonomisk fråga för kommunen (jfr HFD 2019 ref. 32).

Det överklagade beslutet gäller ett markanvisningsavtal. Som framgår ovan innebär ett sådant avtal inte någon överlåtelse av mark och inte heller en bindande överenskommelse om genomförande av en sådan överlåtelse. Avtalet utgör istället en grund för fortsatta förhandlingar mellan kommunen och den andra avtalsparten. Även om det aktuella markanvisningsavtalet rör en centralt belägen tomt och köpeskillingen vid en eventuell framtida överlåtelse av marken kan förväntas uppgå till belopp av viss betydelse för en kommun av Enköpings storlek, bedöms detta inte i sig medföra att godkännandet av markanvisningsavtalet är en fråga av principiell beskaffenhet eller en ekonomiskt viktig fråga för kommunen.

För det fall markanvisningsavtalet skulle anses innebära ett individuellt inriktat stöd till enskild enligt 2 kap. 8 § KL eller ett anmälningspliktigt statsstöd enligt EU-rätten så som de klagande i målet gjort gällande, utgör detta emellertid omständigheter som medför att det får anses ha ankommit på kommunfullmäktige att fatta beslutet. Förvaltningsrätten kommer nedan att pröva om beslutet inneburit någon sådan form av stöd.

### **Gynnande av enskild näringsidkare och statsstöd**

Enligt 2 kap. 8 § första stycket KL får kommuner och landsting genomföra åtgärder för att allmänt främja näringslivet i kommunen eller landstinget.

Enligt bestämmelsens andra stycke får individuellt inriktat stöd till enskilda näringsidkare bara lämnas om det finns synnerliga skäl för det.

Enligt artikel 107.1 EUF-fördraget är stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, oförenligt med den inre marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna.

Medlemsstaterna själva kan inte bedöma om stödet kan godkännas, utan i fråga om statsstöd tillämpas förfarandet för förhandsanmälan enligt artikel 108 EUF-fördraget. För svensk del har anmälningsskyldigheten föranlett införande av lagen (2013:388) om tillämpning av Europeiska unionens statsstödsregler. Av denna lag följer att en kommun ska lämna upplysningar om alla former av stöd som planeras och som kan bli föremål för prövning av kommissionen.

I Europiska kommissionens (kommissionens) meddelande om inslag av stöd vid statliga myndigheters försäljning av mark och byggnader (EGT C 209, 10.07.1997) har kommissionen utarbetat en allmän vägledning till medlemsstaterna vid överlåtelser av mark och byggnader. I meddelandet beskriver kommissionen två förfaranden; öppet anbudsförfarande respektive fastställande av marknadsvärdet genom oberoende expertvärdering. Enligt meddelandet ska all överlåtelse som inte skett enligt något av dessa förfaranden, och som inte utgör stöd av mindre betydelse, anmälas till kommissionen.

Det aktuella markanvisningsavtalet innebär att fastighetsbolaget under en viss angiven tid har en option att ensamt förhandla med kommunen om genomförande- och köpeavtal.

Av 4 § i avtalet framgår bl.a. följande. Kommunen ska överlåta de två fastigheterna till fastighetsbolaget med äganderätt. Vid försäljningen av marken ska köpeskillingen baseras på byggrätten enligt blivande detaljplan. Avtalsparterna är överens om att priset vid denna försäljning för hotell, restaurang och handel ska vara 800 kr per kvadratmeter ljus bruttoarea (BTA), 1 300 kr per kvadratmeter ljus BTA för kontor och 2 200 kr ljus BTA för bostäder (hyresrätter). Ovanstående pris är bestämt och ska regleras i relation till förändringar i fastighetsprisindex med juni 2020 som basmånad. Av 6 § i avtalet framgår bl.a. att bindande köpeavtal tecknas mellan parterna efter att den nya detaljplanen vunnit laga kraft. Enligt 8 § i avtalet är avtalet inte bindande för kommunens organ vid prövning av förslag till detaljplan.

Kommunen har i denna del bl.a. fört fram att eftersom byggrätten inte är fastställd än så går det inte att veta om det framtida priset understiger det lägsta värde som värdeutlåtandet anger.

Enligt förvaltningsrättens bedömning är det ett besluts faktiska verkningar som avgör om det utgör ett stöd till enskild enligt såväl nationell rätt som enligt EU-rätten (jfr t.ex. Kammarrätten i Stockholms dom den 3 februari 2021 i mål nr 8869-19).

Ett markanvisningsavtal innebär inte i sig att den aktuella marken överlåts eller upplåts till den aktör som tilldelats markanvisningen. Det kan dock inte uteslutas att en markanvisning skulle kunna medföra en ekonomisk fördel som kvalificerar som individuellt inriktat stöd till enskild eller statligt stöd.

I det aktuella målet innehåller markanvisningsavtalet utfästelser om pris per ljus kvadratmeter BTA som kan komma att ligga till grund för ett eventuellt framtida överlåtelseavtal. Det kan konstateras att de priser som avtalats till viss del är lägre än de som angivits i det värdeutlåtande från den

31 mars 2020 som finns i målet. Vidare har det inte framkommit att kommunen när det gäller priset per ljus kvadratmeter BTA som anges i markanvisningsavtalet avseende bostäder, hitintills använt någon av de av kommissionen förskrivna metoderna för värderingen vid överlåtelse av mark och byggnader, dvs. öppet anbudsförfarande respektive fastställande av marknadsvärdet genom oberoende expertvärdering.

Det slutliga priset vid en eventuell överlåtelse av marken är emellertid även beroende av ett antal okända faktorer så som hur stor andel av byggrätten i den nya detaljplanen som kommer att avse hotell, restaurang och handel, kontor respektive bostäder. Därtill innebär markanvisningsavtalet alltså inte någon bindande överenskommelse om att en överlåtelse av marken ska ske. Det ska i detta sammanhang lyftas fram att en utfästelse att köpa eller sälja fast egendom inte är bindande enligt svensk rätt (se t.ex. NJA 2002 s. 467). Avtalet utgör vidare ett led i en pågående markanvisningsprocess som avslutas först i och med ett avtal om överlåtelse av marken ingås. Det finns mot denna bakgrund inte tillräckliga skäl för att komma fram till att godkännandet av det aktuella markanvisningsavtalet i sig inneburit ett otillåtet individuellt riktat stöd till enskild eller ett otillåtet statsstöd.

Det förhållandet att det med hänsyn till hur avtalet är utformat för närvarande inte går att avgöra om, och i så fall med hur mycket, som en framtida överlåtelse skulle kunna komma att understiga marknadsvärdet ger ytterligare stöd för ovanstående slutsats. Detta eftersom någon upplysningsskyldighet enligt 12 § i lagen om tillämpning av Europiska unionens statsstödsregler inte inträder för stödåtgärder av mindre betydelse enligt kommissionens förordning nr 1407/2013 om tillämpning av artiklarna 107 och 108 i EUF-fördraget på stöd av mindre betydelse. Vid denna bedömning beaktas att det i målet saknas tillförlitlig information om hur det slutliga överlåtelseavtalet kommer att vara utformat och bl.a. hur stor del av markanvisningen som kan komma att avse bostäder. Detta kommer, som

framgår ovan, att bestämmas genom den nya detaljplan som enligt avtalet ska tas fram, antas och vinna laga kraft. Som framgår av 8 § i markanvisningsavtalet är kommunen vid prövningen av den nya detaljplanen inte heller bunden av det aktuella avtalet. Det följer även av praxis att kommunala organ inte har rätt att göra utfästelser om hur kommunen i framtiden ska besluta i ärenden enligt plan- och bygglagen (2010:900) (jfr RÅ 1991 ref. 59).

**Sammanfattande slutsats**

Sammanfattningsvis saknas det skäl enligt 13 kap. 8 § KL för att upphäva det överklagade beslutet på någon av de grunder som förts fram i målet.

**HUR MAN ÖVERKLAGAR**, se bilaga (FR-03)

Anna Maria Åslund Nilsson  
lagman

I avgörandet har även de särskilda ledamöterna Roland Haglund och Kristiina Kosunen deltagit.

Målet har beretts av förvaltningsrättsfiskalen Ville Pelling.



## Hur man överklagar

FR-03

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

### Överklaga skriftligt inom 3 veckor

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

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

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

#### Vilken dag går tiden ut?

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

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

### Så här gör du

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

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

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

### Vad händer sedan?

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

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

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



## Prövningstillstånd i kammarrätten

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

Kammarrätten ger prövningstillstånd i fyra olika fall.

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

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

## Vill du veta mer?

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

Mer information finns på [www.domstol.se](http://www.domstol.se).