

Förstudie avseende Övertorneå kommuns pantsättning av fastigheten Niemis 10:8

Övertorneå kommun

Januari 2023

Charlotte Arnell, Legal Advisory

Sebastian Sjöö, Legal Advisory

Erik Jansen, certifierad kommunal revisor

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Övertorneå kommun genomfört en förstudie/kartläggning av ärendet avseende pantsättning Niemis 10:8.

Kartläggningen ska vara en fördjupad risk- och väsentlighetsanalys inom området med syftet att revisorerna ska få ett underlag för att kunna bedöma om behov föreligger att genomföra en fördjupad granskning inom området. Kartläggningen syftar därutöver till att skapa underlag för dialog med Övertorneå kommun om huruvida ärendet hanterades i enlighet med gällande lag samt interna styrdokument.

Syftet med pantförskrivningen var, såsom vi tolkar Tjänsteskrivelsen, att Köparen behövde erbjuda långivande bank säkerhet för att kunna erhålla finansiering om 15 mkr för uppförande av ett 40-tal byggnader på Styckningslotterna. För detta ändamål upplät kommunen säkerhet i Stamfastigheten. Utifrån förstudiens omfattning gör vi bedömningen att kommunens agerande medfört risk för att;

1. Kommunen inte har följt KL genom att pantsätta del av sin egendom. I inledningen till avsnitt 3.1.1 ovan anges att kommunal verksamhet måste vara både tillåten och samtidigt inte otillåten. Eftersom pantförskrivningen är "otillåten", då den sannolikt strider mot pantsättningsförbudet, faller agerandet heller inte inom den kommunala kompetensen.
2. Kommunen inte har följt varken KL eller sina egna interna styrande dokument avseende delegationsbeslut och undertecknande av handlingar. Beslutet om pantförskrivningen är inte skriftligt, inte upptaget som ett delegationsbeslut och inte anmält till kommunstyrelsen vad vi kunnat se inom ramen för förstudien. Detta innebär också att överklagandetiden egentligen inte har börjat löpa, vilket i sin tur innebär att beslutet formellt fortfarande inte vunnit laga kraft. Samtidigt uppstår ett demokratiskt underskott utifrån att beslutet, genom att det inte anmälts, inte offentliggjorts och inte gjorts möjligt att överklaga.
3. Kommunen har lämnat stöd till en enskild näringsidkare i strid med KL.
4. Kommunen har beviljat ett statsstöd som kan vara otillåtet. Ett statsstöd som konstateras otillåtet ska återbetalas (med ränta), både av givaren och mottagaren och preskriptionstiden för detta är 10 år.

Utöver de formella bristerna har kommunen genom pantförskrivningen, och utformningen av densamma, försatt sig i en situation där en finansiell risk uppstår. Bortsett från de rättsliga aspekterna av detta framstår det också som ett oproportionerligt risktagande från kommunens sida eftersom alternativa åtgärder sannolikt var möjliga.

Sammantaget innebär ovan att grundläggande rättsliga och demokratiska principer inte har följts. Det i sin tur innebär en risk för att förtroendet för kommunen och dess ageranden urholkas, vilket långsiktigt kan leda till både skada och problem för kommunen. Självklart kan förtroendet också urholkas genom bristande

handlingsförmåga och det är fullt förståeligt att det i sammanhanget kan ha funnits behov av någon form av stöd från kommunen. Men sannolikt hade andra åtgärder, och ett annat tillvägagångssätt, kunnat vidtas, som inneburit mindre risktagande, ett handlande inom lagstiftningens ramar och att den önskade effekten ändå uppnåtts.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Inledning	4
Bakgrund	4
Syfte och frågeställningar	4
Avgränsning	4
Metod	4
Ärendet	6
Analys	7
Behörighet	7
Risker	10
Framtida agerande	10

Inledning

Bakgrund

Övertorneå kommun (hädanefter "kommunen") är civilrättslig och lagfaren ägare till fastigheten Övertorneå Niemis 10:8 ("Stamfastigheten"). Våren 2021 överlät Övertorneå kommun två markområden inom Stamfastigheten ("Styckningslotterna") till en extern aktör ("Köparen"). En fastighetsbildningsprocess inleddes kort därefter hos Lantmäteriet i syfte att avskilja Styckningslotterna från Stamfastigheten.

Köparens avsikt med Styckningslotterna var att bebygga dem med ett 40-tal byggnader anpassade för turistverskamhet. För att erhålla nödvändig finansiering för detta, medgav kommunen att Stamfastigheten pantsattes som säkerhet för Köparens finansiering. Pantsättningen pågick intill dess att Styckningslotterna blivit avskilda genom Lantmäteriets förrättningsbeslut den 12 december 2021.

Kommunens revisorer har med hänsyn till risk- och väsentlighet bedömt det som angeläget att göra en kartläggning över processen för pantsättningen av Stamfastigheten enligt ovan.

Syfte och frågeställningar

Kartläggningen ska vara en fördjupad risk- och väsentlighetsanalys inom området med syftet att revisorerna ska få ett underlag för att kunna bedöma om behov föreligger att genomföra en fördjupad granskning inom området. Kartläggningen syftar därutöver till att skapa underlag för dialog med Övertorneå kommun om huruvida ärendet hanterades i enlighet med gällande lag samt interna styrdokument.

Granskningen har haft sin utgångspunkt i följande frågeställningar:

1. Var kommunstyrelsen behörig att, utifrån lag och interna styrdokument, pantsätta fastigheten Övertorneå Niemis 10:8?
2. Vilka risker exponerades kommunen för med anledning av pantsättningen?
3. Hur bör Övertorneå kommun agera i liknande situationer framgent?
4. Finns det ytterligare aspekter som borde ha belysts eller beaktats utifrån det ingångna avtalet/pantsättningen?

Avgränsning

Kartläggning avgränsas i så mån att den endast ska analysera ärendet i förhållande till gällande rätt och i förhållande till relevanta styrdokument inom Övertorneå kommun. Kartläggningen kommer inte lämna en slutgiltig revisionell bedömning.

Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier, varvid i huvudsak följande har legat till grund för granskningen:

- Kommunallagen, lagen om offentlig upphandling, avtalslagen, m.m.
- Relevanta styrdokument.
- Tjänsteskrivelse daterad den 28 april 2022 ("Tjänsteskrivelsen").

- Köpekontrakt avseende Styckningslotterna.
- Pantsättningshandlingar.

Kommunstyrelsens ordförande samt kommunchefen har beretts möjlighet att sakgranska rapporten.

Ärendet

För att sätta in ämnet i sin rätta kontext kommer i det följande ärendet att beskrivas i kronologisk ordning, utifrån den begränsade information och dokumentation vi har fått tillgång till:

- **2020:** En ny detaljplan avseende Luppioberget antas. Planens syfte är att ge planmässiga förutsättningar för att tillskapa byggrätter för turistverksamhet med lodge, hotellbyggnad och stugor med utsikt från berget. Enligt planbeskrivningen, ska planen även säkerställa områdets kulturhistoriska och miljömässiga värden samt värna och ta tillvara det viktiga fria och rörliga friluftslivet. Planområdet ägdes då av Övertorneå kommun, medans en befintlig restaurangbyggnad hade överlåtits till en privat entreprenör.
- **Våren 2021:** Köpekontrakt och köpebrev avseende Styckningslotterna ingås mellan kommunen och Köparen.
- **April 2021:** Ansökan om lantmäteriförrättning inges till Lantmäteriet.
- **Juni 2021:** Kommunstyrelsens ordförande och kommunstyrelsens vice ordförande undertecknar en handling benämnd "Generell pantsättning". Av handlingen framgår att kommunen, till säkerhet för Köparens samtliga förpliktelser gentemot Norrlandsfonden, pantsätter "blivande pantbrev" i Stamfastigheten om 10 mkr och även "Överhypotek på pantbrev med bättre rätt enligt separat förskrivning daterad 20 maj 2021".
- **Juni 2021:** Kommunstyrelsens ordförande och kommunstyrelsens vice ordförande undertecknar en handling benämnd "Generell pantförskrivning". Handlingen är daterad 20 maj 2021, och är sannolikt den handling som avses i punkten ovan. Av handlingen framgår att pantbreven utgör säkerhet för Köparens samtliga förpliktelser gentemot Sparbanken Nord, innefattande "skulder samt räntor, avgifter och kostnader - gentemot banken som kredittagaren har eller kommer att få i egenskap av kredittagare, borgensman, uppdragsgivare, kontoinnehavare eller i övrigt som kund i banken. Om kredittagaren inte uppfyller sina förpliktelser gentemot banken, kan panten direkt tas i anspråk av banken."
- **Juni 2021:** Kommunstyrelsens ordförande och Köparen undertecknar en handling benämnd "Förtydligande pantsättning Övertorneå Niemis 10:8", genom vilken det klargörs att pantsättningen av Stamfastigheten följer med till den nybildade fastigheten (med vilket sannolikt avses någon av Styckningslotterna), och att Köparen ska stå för inteckningskostnader

Analys

Behörighet

Frågeställning 1: Var kommunstyrelsen behörig att, utifrån lag och interna styrdokument, pantsätta fastigheten Övertorneå Niemis 10:8?

Kommunalrättsliga utgångspunkter

Kommunens grundläggande befogenheter regleras i huvudsak i kommunallagen ("KL"). Lagstiftningen sätter ramarna för vad kommunen får respektive inte får göra. När det gäller verksamhet enligt kommunallagen, har en kommun inom ramen för det kommunala självstyret i princip frihet att besluta och göra vad den vill, under förutsättning att kommunen håller sig inom den kommunala kompetensen samt att den följer de lagregler och principer som begränsar kompetensen. En verksamhet ska bedömas från synpunkten om det är lämpligt, ändamålsenligt och skäligt att kommunen befattar sig med angelägenheten. För att en beslutad kommunal åtgärd ska anses kompetensenlig måste den dels inrymmas i någon lagregel som tillåter åtgärden samt dels inte träffas av någon av de begränsningsregler som finns i bland annat kommunallagen. En verksamhet måste så att säga både vara *tillåten* och samtidigt *inte otillåten*. Detta stärks också genom förvaltningslagen (2017:900), där den så kallade legalitetsprincipen framgår. Den innebär att en kommun inte får vidta någon åtgärd eller bedriva någon verksamhet om det inte finns stöd i någon rättslig reglering.

Vid en bedömning av den kommunala kompetensen behöver också den s.k. proportionalitetsprincipen beaktas. Principen innebär att den insats som en kommun gör på ett visst område för ett visst ändamål till sin omfattning ska stå i rimligt förhållande till det intresse och nytta som kommunen och dess medlemmar har av åtgärden.

I kommunallagen finns också ett krav på god ekonomisk hushållning. I detta ligger bland annat att den kommunala förmögenheten inte får äventyras genom riskfyllda ekonomiska transaktioner och placeringar, och att medlen ska hanteras så att garantier föreligger för att kommunen ska kunna fullgöra sina författningsstadgade skyldigheter.

Kommuner har med stöd i det kommunala självstyret en stor handlingsfrihet. Denna handlingsfrihet styrs ytterst av regler i kommunallagen och speciallagstiftning. Andra kapitlet i kommunallagen innehåller vissa huvudregler som all kommunal verksamhet måste förhålla sig till. I speciallagstiftning såsom lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter (nedan "LKB") finns vissa befogenhetsutvidgande bestämmelser. Nedan följer en sammanställning av regler som är relevanta i förevarande fall:

- Kommuner får befatta sig med sådana angelägenheter som är av allmänt intresse och som har anknytning till kommunens område eller medlemmar, och som inte ska handhas av enbart staten, annan kommun eller någon annan (2 kap. 1, 2 §§ KL).
- Kommuner ska behandla sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl för något annat (2 kap. 3 § KL). 1 kap. 9 § regeringsformen stadgar vidare att myndigheter ska vara sakliga och opartiska i sin verksamhet.
- Kommuner får genomföra åtgärder för att allmänt främja näringslivet i kommunen (2 kap. 8 § 1 st. KL).
- Individuellt inriktat stöd till enskilda näringsidkare får lämnas endast om det finns synnerliga skäl för det (2 kap. 8 § 2 st. KL). I praxis har det fastslagits att kommuner i glesbygdsområden kan ha rätt att ekonomiskt stödja innehavare av t.ex. livsmedelsbutiker eller bensinstationer, om stödet är nödvändigt för att garantera en viss minimistandard av kommersiell service åt hushållen, se t.ex. RÅ79 Ab 14. Beslut

av kommunfullmäktige om stöd till hotell- och restaurangrörelse har i visst fall ansetts kompetensenligt, se RÅ 1995 ref. 98.

- I LKB finns en bestämmelse i 4 kap. 1 § som i förhållande till vad som framgår av 2 kap. KL utvidgar den kommunala kompetensen vad gäller turism.
 - 4 kap. 1 § LKB lyder: *“Kommuner får vidta åtgärder för uppförande och drift av turistanläggningar i den utsträckning det behövs för att främja turistväsendet inom kommunen”.*
 - I en lagkommentar till bestämmelsen (Höök, LKB 4 kap. 1 §, Karnov), anges att bestämmelsen avser *“inte bara hotell- och campingplatser utan också semester- och stugbyar liksom olika anordningar för friluftslivet, t.ex. sådana för skidåkning. Till kommunens befogenheter hör även att förvärva – eller lämna stöd till förvärv av – markområde, som behövs för att anläggningen ska kunna uppföras”.*
- I 11 kap. 22 § KL finns det sedan länge gällande förbudet mot pantsättning av kommunal egendom, enligt vilket kommuner och regioner förbjuds att upplåta panträtt i sin egendom till säkerhet för en fordran.

Formella förutsättningar

I kommuner styrs rätten att besluta och underteckna handlingar och att i övrigt företräda kommunen genom reglementen, delegationsordningar och genom specifika beslut. Inom ramen för vår granskning har vi tagit del av följande dokument:

- Kommunstyrelsens reglemente, antaget den 21 oktober 2019.
- Gemensamt reglemente för Övertorneå kommuns nämnder och styrelse.
- Delegationsordning för kommunstyrelsen, reviderad genom KS 2020-10-26 § 133.

Av kommunstyrelsens reglemente framgår i 30 § vilka uppgifter som åligger kommunstyrelsens ordförande, nämligen att:

- Leda styrelsens arbete och sammanträden.
- Kalla till sammanträde i enlighet med lag och reglemente.
- Kalla ersättare.
- Inför sammanträden se till att ärenden som ska behandlas i styrelsen vid behov är beredda.
- Se till att färdigberedda ärenden snarast behandlas i styrelsen.
- Bevaka att styrelsens beslut verkställs.

Av 43 § i kommunstyrelsens reglemente framgår att *“skrivelser, avtal och andra handlingar från styrelsen ska på styrelsens vägnar undertecknas av ordföranden och kontrasigneras av sekreteraren”,* samt att *“styrelsen får även uppdra åt förtroendevald eller tjänsteman att enligt av styrelsen lämnade direktiv underteckna handlingar på styrelsens vägnar. Beslut som fattas med stöd av delegation samt skrivelser, avtal och andra handlingar som upprättas med anledning därav undertecknas av den som fattat beslutet och, i förekommande fall, kontrasigneras av den som utses därtill”.*

43 § innebär att ordförande och vice ordförande hade fått underteckna handlingar avseende pantsättningen, om kommunstyrelsen (i plenum eller genom delegation) hade fattat beslut om att pantsättning skulle ske. I detta fall har inget beslut om pantsättning tagits av kommunstyrelsen i plenum. Däremot har vi fått uppgift om att ett delegationsbeslut är fattat med stöd av p. 5:2 nr. 18 i delegationsordningen. Nämda punkt lyder: *Nedsättning eller dödande av inteckningar samt utbyte av pantbrev liksom andra jämförbara åtgärder.*

Vår bedömning är att denna delegationspunkt inte ger rätt att ta det beslut om pantsättning som är aktuellt här. Avseende inteckning (pantsättning är en form av inteckning) medger delegationen beslut om nedsättande eller dödande av sådana. Avseende pantbrev medger delegationen rätt till beslut som i sak inte ändrar en situation, exempelvis utbyte av pantbrev. Dessutom handlar delegationspunkten om *pantbrev*, och inte *pantsättning*, det vill säga själva användandet av pantbreven.

Oaktat ovan beskrivna brister avseende mandat att fatta det aktuella beslutet, har vi inte fått ta del av ett sådant beslut eller motsvarande handling. Det som är anmält till KS sammanträde kallas *Generell pantsättning, meddelande om pantförskrivning av överhypotek gällande fastigheten Niemis 10:8*, vilket kommunen uppger är det delegationsbeslut som ligger till grund för pantsättningen. Sannolikt avses de formella pantförskrivningshandlingarna som är underskrivna av KSO och vice KSO. Handlingarna utgör dock inget beslut, utan är endast följden av ett beslut.

Även om det bortses från faktumet att det som kommunen anser är ett delegationsbeslut inte kan anses vara ett sådant, brister det även i anmälningen av detsamma. Kommunen anser att man anmält "delegationsbeslutet" till KS sammanträde den 10 juni 2021, med ovan nämnda rubrik. Ett av syftena med att delegationsbeslut anmäls till KS, och blir protokollförda, är att det ska vara tydligt vilka beslut som fattats, och att kommuninvånarna ska ha möjlighet att överklaga. För att detta ska vara möjligt behöver det i protokollet vara tydligt att det är ett delegationsbeslut och vad det avser. I detta fall gör vi bedömningen att formuleringen i protokollet är så otydlig att det går att ifrågasätta om "delegationsbeslutet" kan anses som anmält.

Utifrån den information vi haft tillgång till inom ramen för denna förstudie gör vi sammanfattningsvis bedömningen att avseende beslutsprocessen saknas ett giltigt beslut avseende pantsättning av pantbrev i fastigheten Niemis 10:8. Det innebär i sin tur också att pantförskrivningshandlingarna har undertecknats utan mandat.

Statsstöd

Statsstöd är när det offentliga stödjer en ekonomisk verksamhet med offentliga medel, direkt ex. Genom bidrag eller indirekt ex. genom lånegaranti, som resulterar i att mottagaren får en fördel gentemot andra aktörer på marknaden. Som huvudregel är den här typen av stöd förbjudet, förutom om det omfattas av något av de beslutade undantagen, inte når upp till en fastställd minimigräns eller på förhand har blivit godkänt av EU-kommissionen.

Om ett stöd understiger 200 000 euro under totalt tre år räknas det som huvudregel inte som ett statsstöd. Det finns även vissa sektorspecifika regler som medger ett större stöd, exempelvis inom jordbrukssektorn. Ett statsstöd kan också vara tillåtet om det rör tjänster av så kallat allmänt intresse och offentlig finansiering anses nödvändig. Exempel på detta är tillhandahållande av apotekstjänster i glesbygd eller andra tjänster som marknaden inte själv kan erbjuda på ett sätt som tillfredsställer samhällets behov.

I detta fall har ett stöd lämnats som överskrider minimigränsen eftersom pantbrevet har ett värde om ca 15 mkr. Utifrån förstudiens omfattning bedömer vi att Köparen genom kommunens pantsättning satts i en fördelaktig situation i relation till konkurrenter genom att få använda sig av en säkerhet som Köparen ännu inte äger och som inte varit tillgänglig för övriga aktörer på marknaden, samt ha fått garantier även för sina övriga förpliktelser gentemot banken. Inom ramen för förstudien kan vi heller inte se att detta stöd omfattas av något undantag eller förhöjd minimigräns.

Risker

Frågeställning 2: Vilka risker exponerades kommunen för med anledning av pantsättningen?

Att pantsätta egendom innebär regelmässigt att egendomen exponeras för risk. Hur stor risken är, avgörs bl.a. av hur villkoren för pantsättningen har formulerats. I detta fall noterar vi att pantförskrivningen som gjorts genom dokumenten "Generell pantförskrivning" och "Generell pantsättning" innebär att pantbrevet i Stamfastigheten utgör säkerhet för Köparens **samtliga** förpliktelser gentemot Sparbanken Nord, innefattande "skulder samt räntor, avgifter och kostnader - gentemot banken som kredittagaren har eller kommer att få i egenskap av kredittagare, borgesman, uppdragsgivare, kontoinnehavare eller i övrigt som kund i banken. Om kredittagaren inte uppfyller sina förpliktelser gentemot banken, kan panten direkt tas i anspråk av banken."

Pantförskrivningen gäller alltså för Köparens **samtliga** förpliktelser gentemot långgivande bank, och inte bara för lånet om 15 mkr för uppförandet av byggnation på Styckningslotterna. Att villkoren för pantförskrivningen inte innehåller någon begränsning kopplad till det lån som säkerheten utgör säkerhet för, eller någon begränsning i övrigt för kommunens ansvar, innebär en stor osäkerhet för kommunen.

Framtida agerande

Frågeställning 3 samt 4: Hur bör Övertorneå kommun agera i liknande situationer framgent, och finns det ytterligare aspekter som borde ha belysts eller beaktats utifrån det ingångna avtalet/pantsättningen?

Som framgått ovan i avsnitt 3.1.1 är pantförskrivningen sannolikt inte förenlig med kommunallagens förbud mot pantsättning av kommunal egendom. I 4 kap. 1 § LKB finns en bestämmelse som under vissa förutsättningar möjliggör för en kommun att erbjuda olika former av stöd till en förvärvare av mark för uppförande av anläggning för turism. Istället för att upplåta panträtt i Stamfastigheten, hade kommunen kunnat utreda förutsättningarna att erbjuda andra former av säkerheter för Köparens finansiering. Ett borgensåtagande som är begränsat till beloppet, hade kunnat vara ett sådant alternativ.

En kommunal borgen till förmån för ett enskilt företag innebär objektivt sett att det enskilda företaget erhåller ett stöd från kommunen. Ett sådant stöd är enligt 2 kap. 8 § 2 st. KL endast tillåtet om det finns synnerliga skäl för det. Stöd till hotell- och restaurangrörelse har i visst fall ansetts kompetensenligt. Även 4 kap. 1 § LKB ger sannolikt kommunen vissa möjligheter till stöd i form av ställande av säkerhet. Ett kommunalt beslut om borgensåtagande gentemot enskild bör föregås av en noggrann utredning av sådant stöds förenlighet med lag. Bl.a. bör det noteras att det, under vissa förutsättningar, finns en risk att kommunen intar ställning som kredit/låneinstitut. Detta strider mot 2 kap. 1 § KL då kredit/låneverksamhet åligger annan än kommuner (stat och privata banker).

Eftersom det inte funnits stöd för pantförskrivningen i vare sig kommunala styrdokument eller kommunala beslut, bör kommunen i liknande situationer framgent säkerställa att erforderliga kommunala beslut är fattade innan dylika åtgärder vidtas.

Dag som framgår av digital signering

Erik Jansen
Certifierad kommunal revisor
Uppdragsledare

Charlotte Arnell
Jurist
Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av revisorerna i Övertorneå kommun enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från 2022-10-21. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.