

Mottagare
Regionstyrelsen

Förstudie ishall - återrapport

Förslag till beslut

- Återrapporten tas emot.

Sammanfattning

Vid regionstyrelsens möte den 30 maj 2023 fick regionstyrelseförvaltningen i uppdrag att presentera fördjupade analyser för alternativ 4 när det gäller en ny ishall i Visby. Dessa analyser inkluderar en utvecklad riskbedömning samt en detaljerad finansiell analys.

Den aktuella skrivelsen belyser flera aspekter av ärendet för att ge en mer omfattande bild. Dessa inkluderar en genomgång av den finansiella situationen, utforskning av olika scenarier, juridiska aspekter av stöd och upphandling samt en översikt av processen för marktilldelning.

Bakgrunden är att Visby Ishall närmar sig 50 år sedan dess byggnation. Vissa tekniska delar är relativt nya, men anläggningen som helhet är ålderstigen och uppfyller inte längre dagens krav och förväntningar vad gäller omklädningsrum, samlingsytor och komfort. Dessutom ökar behovet av träning och matchtid på isen, vilket tydligt framgår i behovsanalysen. En ytterligare isyta i Visby behövs för att möta det ökande behovet.

Vägvalet som står framför beslutsfattarna innebär att antingen gå vidare med det behandlade alternativet i skrivelsen, där Visby Roma Hockey bygger ishallen med lånefinansiering från Region

Gotland, eller utforska andra alternativ, såsom att Region Gotland bygger och driver ishallen själva. Oavsett väg framåt förblir utmaningen densamma: behovet av en modern ishall och tillräckligt med isyta i Visby. Bedömningen ur ett verksamhetsperspektiv är att en ny ishall behöver byggas inom en snar framtid oavsett vem som gör det.

Ett exempel på en kommun som har implementerat liknande lösningar för investering och uppbyggnad av idrottsanläggningar är Växjö. Deras modell för uppförande och drift liknar det som föreslås på Gotland. Växjö inledde sin process 2009 och utbyte av erfarenheter med dem har pågått under hela processen.

När det gäller förslagen process för en ny ishall i Visby har Visby Roma Hockey presenterat ett förslag. I deras förslag bildar föreningen ett fastighetsbolag för att uppföra ishallen. Region Gotland lånar ut medel för investeringen och ger driftsstöd. Anläggningen ska omfattas av mervärdesskatt. Föreningens förslag bedöms ge lägre årliga kostnader för Region Gotland jämfört med att bygga i egen regi, men det måste vägas mot de risker som beskrivs i ärendet.

En ny ishall beräknas medföra investeringsutgifter på mellan 290 och 300 miljoner kronor baserat på den förstudie som genomförts. En verksamhetsanalys och en djupgående granskning av lokalprogrammet bör genomföras innan projektering påbörjas. Detta kan leda till att kalkylen förändras. Det föreslagna upplägget inkluderar att regionen säljer fastigheten till det föreningsägda bolaget, lånar ut medel för investeringen och lämnar driftsstöd samt tecknar nyttjanderättsavtal för ishallstider.

Vid utlåning bör olika räntebindningstider tillämpas för att reducera ränterisken. Ett lån på 295 mnkr bör fördelas på rörlig ränta, 3 års fast ränta och 5 års fast ränta i lika delar. Med

nuvarande marknadsräntor skulle genomsnittsräntan, om lånet togs upp idag, för regionen bli 4,15 % och den årliga räntekostnaden bli cirka 12 mnr. Den årliga driftkostnaden, uppdaterad med en aktuell ränta, skulle i regionens regi bli 27 mnr.

För ett föreningsägt fastighetsbolag med kommunala lån blir genomsnittlig ränta 4,75% (inklusive räntepåslag 0,60%). Det ger en årlig räntekostnad på 14 mnr. Med möjligt lägre kostnader för föreningen, skulle driftkostnaden bli 26-27 mnr. Räntesatserna är indikativa och bestäms slutligt när upplåningen faktiskt görs.

Om räntenivån sjunker 2025, vilket den just nu ser ut att göra, blir driftskostnaderna lägre. Utifrån dagens prognoser på räntenivåer 2025 blir den årliga driftskostnaden 25 mnr i egen regi och för föreningsägt bolag 24-25 mnr utifrån samma antaganden.

Sammantaget innebär en ny ishall i Visby en kostnad på minst 25 mnr under en lång tid framöver.

På det ekonomiska och finansiella planet står Region Gotland inför stora investeringsbehov de kommande åren. Det kommer att behöva omprioriteras i investeringsbudgeten för att finansiera en ny ishall. En ny ishall innebär långsiktiga ekonomiska åtaganden, vare sig den byggs av Region Gotland eller det föreningsägda bolaget..

I det juridiska perspektivet analyseras och bedöms föreningsmodellen för finansiering och drift av idrottsanläggningar, med fokus på de erfarenheter och risker som Växjö och Uppsala har stött på. Dessutom belyses relevanta lagar och regler, inklusive kommunallagen (KL), EU:s statsstödsregler och upphandlingslagstiftningen (LOU), som alla påverkar och reglerar dessa typer av arrangemang.

Växjö kommun har implementerat en föreningsmodell för finansiering och drift av idrottsanläggningar, särskilt inom Arenastaden. Växjö har etablerat generella riktlinjer för föreningslån och har en uttalad utvecklingsplan för Arenastaden, som inkluderar finansiella riktlinjer för anläggningar. Ett samverkansavtal med idrottsintressenter fastställer ramar och principer för samarbetet kring nybyggnation och drift av anläggningar. Växjös modell innebär att föreningars driftsbolag kan ta över driften av anläggningar, och det finns även mekanismer för föreningarna att överta mark och fastigheter för nybyggnation av anläggningar. Denna modell har använts i flera projekt, inklusive ishallar och andra idrottsanläggningar.

Uppsala kommun har också försökt implementera en liknande modell för sin Uppsala Arena, som inkluderar en ny friidrotts- och innebandyhall på Gränby sportfält. Uppsala beslutade att garantera ett föreningsbidrag till idrottsföreningar för verksamhet i den nya arenan. Denna modell överklagades och förvaltningsrätten upphävde beslutet, vilket ledde till att UK överklagade till kammarrätten. Kammarrätten avslog överklagandet och ansåg att detta stöd stred mot både nationell lagstiftning och EU:s statsstödsregler. Det är värt att notera att i Uppsala fanns inte en direkt koppling mellan föreningen och driften av arenan, då en privat aktör utan direkt koppling till föreningarna skulle bygga och driva anläggningen.

Kommunallagen reglerar kommuners och regioners ansvar och befogenheter, inklusive deras förmåga att tillhandahålla ekonomiskt stöd. Enligt kommunallagen måste regioner behandla sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl för annat. Individuellt inriktat stöd till näringsidkare kan endast ges om synnerliga skäl föreligger. Därmed finns en balans mellan att erbjuda stöd och att undvika orättvis konkurrens eller

snedvridning av marknaden. Regioner som ger olagligt stöd kan tvingas återkräva stödet från mottagaren och följa EU:s regler för statsstöd.

EU:s statsstödsregler reglerar stöd som medlemsstaterna ger till företag och organisationer. Dessa regler har skapats för att upprätthålla en rättvis konkurrens och förhindra att vissa aktörer favoriseras framför andra på grund av offentligt stöd. Om ett stöd anses vara olagligt enligt dessa regler, kan det krävas att stödet återkrävs från stödmottagaren. Medlemsstater kan även tvingas betala böter om de inte följer kommissionens beslut. Det finns dock undantag för vissa kategorier av stöd, inklusive vissa typer av idrottsinfrastruktur. Växjö gör bedömningen att det inte rör sig om ett statsstöd då det, enligt Växjö, inte uppfyller kraven på statsstöd.

När det gäller upphandlingslagstiftningen (LOU) är det viktigt att förstå när och hur den är tillämplig på offentliga projekt. Privata bolag, föreningar eller liknande kan klassas som offentligt styrda organ och därmed omfattas av LOU om de är finansierade till mer än hälften med offentliga medel och bedriver viss typ av verksamhet. Detta innebär att de kan vara skyldiga att genomföra upphandlingar enligt LOU vid finansiering och drift av anläggningar. LOU har införts för att främja rättvis konkurrens och förhindra att offentliga medel missbrukas genom selektiva förmåner till privata aktörer.

Slutligen kräver den föreningsmodell som används för finansiering och drift av idrottsanläggningar en noggrann utredning och förståelse för både nationell och EU-reglering. En noggrann bedömning av potentiella risker och legala begränsningar är viktig för att undvika rättsliga tvister, ogiltigförklaring av avtal och andra problem. Om regionen planerar att fortsätta med denna modell för ishallen, krävs en grundlig analys av statsstöd, EU-regler,

Kommunallagen och LOU för att säkerställa att projektet kan genomföras inom rättsliga ramar och minimera risken för överklaganden och rättsliga tvister.

Markupplåtelse är en metod för att tillhandahålla mark för bebyggelse, enligt Plan- och bygglagen. Det innebär att en kommun ger en byggherre rätten att förhandla om förvärv eller upplåtelse av en viss markplats för bebyggelse under en begränsad tid och specifika villkor. Inom Region Gotlands riktlinjer för markanvisnings- och exploateringsavtal framgår att direktanvisning kan användas när det bäst passar regionens mål. Markpriset ska alltid baseras på marknadsvärde. Processen innefattar flera politiska steg: 1. Initiering av ansökan och beredning, tar minst 3 månader. 2. Positivt beslut leder till markanvisningsavtal med villkor för framtida förvärv, option om 2 år, och förberedelser för bygglov. 3. Markgenomförandeavtal reglerar detaljer som inte täcks av köpeavtalet, beslutas innan optionstiden går ut. 4. Beslut om försäljning tas av Tekniska nämnden. En typisk process tar 2,5 år, men kan förkortas till 1,5 år med effektiva anpassningar.

Utmaningar i Visborg inkluderar dagvattenhantering, grundvattenskydd, höga grundvattennivåer, möjliga dispenser för dagvattenutsläpp, skyddade arter, och kostnadstäckning. Sweco utreder risker för påverkan på grundvatten och miljö. Risken kan påverka framtida utbyggnad och detaljplanelagda områden, samt konkurrera med annan VA-utbyggnad. För att säkerställa dagvattenhantering planeras nya ledningar och reningstekniker. Utbyggnad för ishall kan påverka annan VA-planering och resurser bör koordineras.

Ärendebeskrivning

På mötet med regionstyrelsens 30 maj 2023 fick regionstyrelseförvaltningen i uppdrag:

- Att återkomma med fördjupade underlag för alternativ 4, utvecklad riskbedömning samt finansiell analys.

Detta skulle återrapporteras till regionstyrelsen den 27 september för vidare hantering.

De aspekter som tas upp i denna skrivelse för att ge en större och mer utvecklad bild av ärendet är en genomgång av den finansiella situationen och hur olika scenarion skulle kunna se ut. Det är även en genomgång av juridiken kring stöd och upphandling samt en överblick av marktilldelningsprocessen.

Bakgrund

Visby Ishall närmar sig 50 år som byggnad. Några av de tekniska komponenterna är relativt nya och har teknisk livslängd kvar. Men faktum kvarstår att anläggningen är ålderstigen och uppfyller inte de krav och förväntningar som i dagsläget finns, bland annat när det gäller omklädningsrum, samlingsytor, komfort. Till det kommer ett klart ökat behov av träning- och matchtider på isen.

Behovsanalysen pekar tydligt på behov av ytterligare isyta i Visby för att kunna möta det behovet som finns.

Vägvalet nu består i att antingen gå vidare med alternativet som behandlas djupare i denna skrivelse, det vill säga en lösning där Visby Roma Hockey bygger en anläggning med lånefinansiering av Region Gotland, eller annat alternativ exempelvis att Region Gotland bygger och driftar ishallen, detta för att tillgodose behoven av ytterligare isyta i Visby. Oavsett hur ärendet fortlöper kvarstår utmaningen med en gammal ishäll och för få isytor i Visby. Förvaltningen bedömer att en ny ishäll kommer att behöva uppföras inom en snar framtid.

En av de kommuner som har genomfört det förslagna sättet att hantera investering och uppförande av idrottsanläggning är Växjö. Just Växjös upplägg för uppförande och drift är identiskt med det som föreslås på Gotland. Växjö initierade sin process 2009. Utbytet av erfarenheter med Växjö har varit pågående under hela processen och i det fall där det är påkallat kommer även perspektiv från Växjö att behandlas i skrivelsen.

Förslagen process för ny ishall i Visby

Föreningen Visby Roma Hockey har presenterat ett förslag om en ny ishall i Visby. Förslaget går ut på att Visby Roma Hockey bildar ett fastighetsbolag som ska uppföra ishallen. Region Gotland lånar ut pengar till investeringen och driftsstöd till driften. Anläggningen ska underkastas mervärdesskatt. Utgångspunkten är att det blir billigare för föreningen att bygga än vad det skulle bli om den byggdes i Region Gotlands regi. Skälen för detta är den potentiella möjligheten att upphandlingsreglerna inte omfattar föreningen/driftbolaget och att betydande ideella insatser kan påräknas.

Enligt teknikförvaltningens beräkningar och kostnadsuppskattningar så kommer en ny ishall att kosta cirka 290-300 mnkr att bygga baserat på den förstudie som gjorts inom ramen för detta ärende RS 2022/1213. Teknikförvaltningen betonar att en verksamhetsanalys och fördjupad genomgång av lokalprogram bör genomföras innan projektering påbörjas, vilket innebär att investeringsutgiften kan komma ändras.

Driftkostnader har av teknikförvaltningen beräknats till 19-20 mnkr, i kalkylen ligger då ett antagande om en genomsnittsränta på 1,5%.

Preliminärt angivna transaktioner

- Regionen säljer fastighet till förening/driftbolag (köparen) för uppförande av ishall.
- Regionen åtar sig att låna ut medel till köparen för investeringsutgiften (mot pant).
- Regionen åtar sig att lämna driftbidrag och teckna nyttjanderättsavtal med köparen om ishallstid i den uppförda ishallen.

Ekonomiskt och finansiellt perspektiv

Investeringsutrymme

Region Gotland står inför stora investeringar de kommande åren. I investeringsbudgeten 2024-2025 samt investeringsplan 2026-2028, som regionfullmäktige beslutade om 2023-06-19, så uppgår de totala investeringarna till 4,2 mdkr. Den totala investerings- och exploateringsbudgeten för 2023 uppgår till 1,4 mdkr.

Därutöver finns behov av mycket stora infrastrukturinvesteringar i stadsutvecklingsprojektet Visborg. I preliminära kalkyler så bedöms utgifterna för dessa till 1,8 mdkr, men dessa siffror är inte uppdaterade med de kostnadsökningarna som varit 2022-2023 på grund av den höga inflationen. Sammantaget uppgår behovet av investeringar i kärnverksamheterna och för exploatering av Visborg till mycket stora summor. För att klara så stora investeringar så krävs dels en resultatnivå på minst 2 procent av nettokostnaderna samt extern upplåning. I investeringsbudget och -plan ligger inte bara investeringar för de lagstadgade verksamheterna utan även budget för ett nytt badhus med 300 mnkr.

Byggandet av en ny ishall med en investeringsutgift på cirka 290-300 mnkr finns inte med i någon beslutad investeringsbudget eller -plan enligt ovan utan innebär att regionens finansieringsbehov

skulle öka ytterligare. Finansiering av en ishall skulle innebära att Region Gotland skulle behöva ta upp nya lån.

Omprioriteringen kan göras men i normalfallet beslutas investeringsbudgeten på våren. Omprioritering av investeringsbudget behöver göras för att göra plats för finansiering av en ishall. Detta behöver göras oavsett vem som bygger en ishall.

Räntenivåer

I kalkylen som togs fram för ny ishall är kapitalkostnaden baserad på ett ränteläge på 1,5 procent.

Den höga inflationen har gjort att räntorna stigit kraftigt på kort tid. Marknadsräntan för rörlig ränta (3M Stibor) ligger för närvarande på 3,85%, en ökning med 2,9 procentenheter på ett år. Marknadens prissättning är att den rörliga räntan kommer att fortsätta öka till 4,3% under 2024 för att sedan röra sig ned mot 3% 2027 och sedan ligga kvar där under lång tid. Även de fasta räntorna har stigit mycket det senaste året. Marknadens prissättning av fast ränta på 3 år (SWAP 3 år) har stigit snabbt och ligger för närvarande på 3,91%, vilket är en ökning med 1,5 procentenheter på ett år. Marknadens prissättning är att 3-årsräntan kommer att minska successivt och komma ner till 3% år 2026 och sedan ligga kvar på en nivå kring 3% framåt. En fast ränta på 5 år ligger för närvarande på 3,57%, vilket är en ökning med 1,3 procentenheter på ett år. Marknadens prissättning är att 5-årsräntan kommer att minska successivt och komma ner till 3% år 2026 och sedan ligga kvar på en nivå kring 3% framåt.

Marknadsräntorna redovisade ovan är utan Kommuninvest marginal för att låna ut till Region Gotland. Aktuella räntor för Region Gotland vid lån hos Kommuninvest är för rörlig ränta 3M Stibor 4,06%, fast ränta 3 år 4,27% och fast ränta 5 år 4,12%.

Räntesatserna är indikativa och bestäms slutligt när upplåningen görs.

Vid utlåning så bör olika räntebindingstider tillämpas för att reducera ränterisken. Ett lån på 295 mnkr bör fördelas på rörlig ränta, 3 års fast ränta och 5 års fast ränta i lika delar. Med nuvarande marknadsräntor räntenivåer så skulle genomsnittsräntan om lånet togs upp idag för regionen bli 4,15% och den årliga räntekostnaden bli cirka 12 mnkr. Den årliga driftkostnaden, uppdaterad med en aktuell ränta, skulle i regionens regi bli 27 mnkr. Om ett föreningsägt fastighetsbolag finansierat med kommunala lån skulle bygga ishallen så skulle deras genomsnittliga ränta för motsvarande lån bli 4,75% (inkl räntepåslag 0,60%) och den årliga räntekostnaden bli cirka 14 mnkr. Det ger en driftkostnad på cirka 29 mnkr men baserat på föreningens bedömning att driftkostnaderna kan bli 2-3 mnkr lägre jämfört med regionens driftkostnader så landar driftkostnaden på cirka 26-27 mnkr för det föreningsägda fastighetsbolaget.

Om lånen tas upp under 2025 så blir den genomsnittliga räntan för regionen 3,58% och räntekostnaden cirka 10 mnkr (baserat på marknadens prissättning av forwardräntorna idag). Det ger en årlig driftkostnad på 25 mnkr för regionen för en ny ishall i egen regi. Motsvarande siffror blir för det föreningsägda fastighetsbolaget en genomsnittsränta på 4,18% 2025 (inkl räntepåslag 0,60%) och en räntekostnad på cirka 12 mnkr. Det ger en driftkostnad på cirka 27 mnkr men baserat på föreningens bedömning att driftkostnaderna kan bli 2-3 mnkr lägre jämfört med regionens driftkostnader så landar på driftkostnaden på cirka 24-25 mnkr för det föreningsägda fastighetsbolaget.

Borgensavgift

När en kommun eller region lämnar kommunal borgen till ett kommunalt bolag så ska en borgensavgift tas ut för att inte snedvrیدا konkurrens med andra aktörer som inte kan låna lika förmånligt. Borgensavgiften ska bestämmas individuellt för varje bolag baserat på den finansiella situationen för bolaget och vad det skulle kosta för bolaget att låna på egna meriter och med egna säkerheter. AB Gotlandshem har för närvarande en borgensavgift på 0,3%. I sammanhanget kan nämnas att Växjö kommun tillämpar en borgensavgift på 0,8%. Samma avgift tillämpas också som ett räntepåslag när Växjö kommun lånar ut pengar till föreningar eller föreningsägda bolag. Om pantbrev kan lämnas så tar Växjö kommun ut en avgift på 0,6% på lånat belopp.

Om Region Gotland skulle låna ut pengar till ett föreningsägt bolag så behöver en ränta tas ut som dels motsvarar regionens egen räntekostnad för de nya lånen dels ett påslag motsvarande en borgensavgift. Ett räntepåslag på minst 0,6% är rimligt att använda i en kalkyl. Att räntepåslaget är högre än i exempelvis AB Gotlandshem är att den ekonomiska risken är väsentligt högre i ishallprojektet än Gotlandshem. För att inte snedvrیدا konkurrensen så skulle egentligen en ränta som motsvarar den ränta det föreningsägda fastighetsbolaget skulle få vid egen upplåning i bank behöva tas ut och skulle innebära ett ännu högre räntepåslag.

Kommuninvest

Det är möjligt att låna upp pengar från Kommuninvest för att genomföra ishallprojektet. Kommuninvest gör en kreditbedömning av Region Gotlands ekonomi på koncernnivå (dvs inkl Gotlandshem). Region Gotland har möjlighet att låna men har, såsom tidigare redogjort för, ett omfattande investeringsbehov som kommer att kräva extern finansiering och kommer att öka vår låneskuld. En ny ishall kräver ytterligare finansiering och

konkurrerar därmed om investeringsutrymmet, något som kommer att vara fallet oavsett vem som bygger och driver en ny ishall.

Övriga risker och möjligheter

En lösning med att en förening bygger och driver en anläggning kan innebära en lägre kostnad för Region jämfört med eget byggande och drift med mellan 10-15 procent enligt upplägget från Visby Roma Hockey. Det betyder att mellan 2-3 mnkr kommer att kunna läggas på annan verksamhet, under ishallens avskrivningstid på 33 år skulle det kunna ackumulera till nästan 100 mnkr som Region Gotland under den tidsperioden skulle kunna lägga på annat. På samma sätt lösgörs det resurser från Region Gotlands egna verksamheter i form av ansvar för periodiskt underhåll och annan löpande service på anläggningen.

En ishall förbrukar mycket energi. Energiprisernas utveckling påverkar kostnadsbilden väsentligt. Region Gotland upphandlar regelbundet el. Region Gotlands upphandlade volym är väsentligt större och möjliggör lägre priser än för ett mindre fastighetsbolag. Framtida elpriser utgör en osäkerhet i kalkylen både för regionens driftkostnad men även för ett föreningsägt fastighetsbolag.

Det ligger inte inom den kommunala kompetensen att bedriva bankverksamhet som en utlåning i den omfattning som finansiering av en ishall skulle innebära. Regionen skulle behöva skaffa kompetens för utlåningsverksamhet samt att det skulle generera ökad administration för detta

En kommun/region har generell avdragsrätt för moms. För att ett föreningsägt fastighetsbolag ska ha avdragsrätt för moms så krävs att det bedriver momspliktig verksamhet. Momsfrågorna som uppstår i ett föreningsägt fastighetsbolag behöver utredas mer ingående för att säkerställa att momsreglerna inte innebär ekonomiskt negativa effekter. Exempelvis så kan reglerna om

tredjepartsbetalningar bli aktuella för att det föreningsägda fastighetsbolaget finansierar sin verksamhet med ett väsentligt driftbidrag från Region Gotland. Konsekvensen av detta är att beskattningsunderlaget kan bli större och momsens högre vilket skulle leda till högre hyror som i sin tur leder till högre kostnader för organisationer som inte har avdragsrätt för moms. Vad gäller momsfrågan så har man i Växjö samma struktur för moms för bolagen i deras Arenastad som är föreslagen i Visby Romas hockeys förslag. I Växjös fall har Skatteverket granskat det och godkänt momsavdrag enligt uppgifter från Växjö kommun.

Byggandet av en ny ishall för 290-300 mnkr innebär ett långsiktigt ekonomiskt åtagande på minst 30 år vare sig ishallen byggs i egen regi eller av ett föreningsägt fastighetsbolag med driftstöd. När ishallen väl är byggd måste den finansieras och tar då ett betydande utrymme av driftbudgeten som inte kan påverkas i nämnvärd omfattning. Besparingar kan alltså inte göras på den delen av fritidsbudgeten utan måste riktas mot andra verksamheter.

Princip

Om Region Gotland går vidare med alternativet att en förening får låna medel av Region Gotland för att bygga en anläggning frångår vi en princip vi hittills hållit det vill säga att det är Region Gotland som uppför större idrottsanläggningar. Region Gotland tar själv beslut om vilken princip som skall gälla men behöver om beslutet tas genomföra en utredning kring hur man kan hantera förfrågningar från andra föreningar som inkommer med ansökningar om att få låna medel för att säkerställa likabehandlingsprincipen. Växjö kommun har hanterat det här via fastslagen process och Region Gotland kan fastslå den process som en anser behövs det vill säga att man utgår i grunden utifrån vilket behov som behöver täckas. Region Gotland behöver även i

den processen etablera vilka kriterier som behöver uppfyllas i ett projekt för att lånefinansiering ska vara aktuellt.

Juridiskt perspektiv

Växjö modell för föreningslån

Växjö kommun (VK) har ett generellt regelverk för föreningslån. Fullmäktige i VK har vidare i ett beslut år 2009 antagit generella riktlinjer för utveckling av den Arenastaden med bl.a. finansiella riktlinjer. Beslutet har år 2010 följts upp i ett samverkansavtal med intressenter för idrotten avseende nybyggnation av anläggningar. Av 2.3 framgår bl.a. att VK accepterar att föreningars driftbolag kan ta över driften. I 4.2 avtalet anges att Värendsvallens Fastighets AB (556717-7000) ett kommunalt fastighetsbolag som förvaltade fastigheterna på det aktuella området, skulle upplåta/överlåta mark till Växjö Lakers Hockey (829500-2678) eller Växjö Lakers AB (556574-0015) för nybyggnation av ishall. Vidare skulle dessa även köpa fastigheten för befintlig ishall och ta över driften av den enligt 5.2 avtalet. För investering i byggnader och övertagande av drift krävs särskilt genomförandeavtal och upplåtelse/överlåtelseavtal och om angivna ramar överstigs ska den överskjutande delen bäras ensamt av driftbolaget, se 6.1 och 6.2 i avtalet.

Av underlag från VK framgår att VK hyr tid i ishallen av driftbolaget genom nyttjanderättsavtal samt lämnar driftbidrag till det av föreningen helägda fastighetsbolaget. Nyttjanderättsavtalet möjliggör att fastigheten omfattas av mervärdesskattelagen och att driftbolaget kan lyfta mervärdesskatt.

Såvitt kunnat utredas har någon domstolsprövning eller motsvarande inte gjorts av VK:s bidrag med mera.

Uppsala

Uppsala kommun (UK) har också ett projekt, Uppsala Arena. Fullmäktige i UK beslutade under år 2010 att från och med 2012 till och med 2037 garantera ett föreningsbidrag om 14 miljoner kr per år till Upsala IF Friidrott och Uppsala Innebandyallians verksamhet i en ny friidrotts- och innebandyhall på Gränby sportfält. Beslutet överklagades för laglighetsprövning enligt kommunallagen och upphävdes av förvaltningsrätten.¹ UK överklagade förvaltningsrättens dom. Kammarrätten avlog överklagandet med motiveringen att det var ett olagligt stöd till näringsidkare enligt kommunallagen och att det även stred mot EU:s statsstödsregler.² Härefter har Sverige begärt Europeiska kommissionens bedömning av projektet, varav UK skulle stå för 150 mnkr av totalt 650 mnkr. Kommissionen förklarade med hänsyn till förutsättningarna i det enskilda fallet att det planerade stödet var förenligt med den inre marknaden.³ Noterbart är dock att i Uppsala var det inte en förening som skulle driva anläggningen via driftsbolag i det skedet som processen blev överklagad, utan ett privat företag från Tyskland utan direkt koppling till föreningarna skulle bygga och driva anläggningen, medan föreningarna skulle ta emot stödet. Arenan är dock byggd och står klar sedan 2016 med de bägge föreningarna som numera både äger och driver anläggning.

Kommunallagen (2017:725), KL

Regionen får enligt 2 kap. 1 § själv ha hand om angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till regionens område eller deras medlemmar. Regionen ska enligt 2 kap. 3 § KL behandla sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl för något

¹ Förvaltningsrätten i Uppsalas dom den 4 mars 2011 i mål nr 4855-10

² Kammarrätten i Stockholms dom den 31 januari 2012 i mål nr i mål nr 1745-11. (Det även noteras att kommunal borgen för idrottsförening ansågs vara olagligt stöd till enskilda näringsidkare, se Kammarrätten i Stockholms dom den 26 april 2006 i mål nr 6516-05.)

³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013D0452>

annat. Individuellt inriktat stöd till enskilda näringsidkare får enligt 2 kap. 8 § andra stycket KL endast lämnas endast om det finns synnerliga skäl för det.

Ett överklagat beslut ska enligt 13 kap. 8 § första stycket KL 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.

Vilka åtgärder räknas som statsstöd enligt EU?

Stödåtgärderna kan se olika ut. Det kan till exempel handla om bidrag, lån på förmånliga villkor, borgensåtaganden, garantier, hyresnedsättningar eller reducerade offentliga avgifter och skatter. Om en medlemsstat ger ett olagligt stöd kan kommissionen besluta att det strider mot EU-rätten. Medlemsstaten ska då återkräva stödet från stödmottagaren, inklusive ränta på ränta. Det gäller även om det leder till att företaget måste försättas i konkurs. Även en svensk domstol kan pröva om en åtgärd utgör ett statligt stöd som skulle ha anmälts till kommissionen. Om medlemsstaten vägrar att följa kommissionens beslut kan kommissionen välja att väcka talan inför EU-domstolen. Medlemsstaten riskerar då att fällas för fördragsbrott med kännbara böter som följd om man inte rättar sig efter beslutet.⁴

Det finns vissa generella undantag för statsstöd, t.ex. Kommissionens förordning nr 651/2014 av den 17 juni 2014 genom vilken vissa kategorier av stöd förklaras förenliga med den inre marknaden enligt artiklarna 107 och 108 i fördraget (GBER).⁵

⁴ Se <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/naringspolitik/statsstod/>

⁵ <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2014/651/oj>

Enligt avsnitt 12 artikel 5 möjliggörs vissa stöd till idrottsinfrastruktur och multifunktionell rekreativinfrastruktur på ett antal villkor och förutsättningar i GBER.

GBER är en EU-förordning som tillåter medlemsstater att tillhandahålla vissa typer av stöd utan att behöva anmäla det till Europeiska kommissionen för godkännande. Denna förordning gäller för olika områden, inklusive statligt stöd till idrottsinfrastruktur.

Enligt artikel 5 gäller även att GBER bara får tillämpas på ett överblickbart (genomsynligt) stöd. Begreppet överblickbart är en översättning av det engelska ordet "transparent". Stöd är överblickbart om det går att räkna ut det exakta stödbeloppet (stöddelen kallas även bruttobidragsekvivalenten) i förväg utan att värdera risken. Detta begränsar möjligheterna att tillämpa förordningen på vissa former av stöd. En ansökan om stöd från ett företag måste enligt artikel 6 ha skickats in innan projektet som stödet avser påbörjas. Orsaken till detta villkor är att statsstöd bara får ges för att bidra till åtgärder som inte skulle ha genomförts utan stödet.⁶

Vid finansiering av idrottsinfrastruktur kan medlemsstater och regionala myndigheter utnyttja GBER och dess undantagsregler för att tillhandahålla ekonomiskt stöd utan att behöva genomgå en omfattande anmälnings- och godkännandeprocess hos EU-kommissionen. Det är dock viktigt att notera att tröskelvärden och villkoren för undantagsreglerna måste följas noggrant för att undvika överträdelse av EU:s statsstödsregler.

Den svenska föreningsmodellen bygger till stor del på att föreningar driver och äger egna anläggningar. Många kommuner i Sverige lämnar stora driftsstöd till bland annat ishall, så som

⁶ <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/statsstod/nar-ar-det-mojligt/gber/villkor/>

Växjö, Jönköping och Karlstad. På sätt finns praxis för en kommun att lämna den formen av stöd, men en mängd kriterier behöver vara uppfyllda för att inte exponera sig för risk för överklagan eller att göra ett förfarande som inte är förenligt med EU-rätt. Dessa kriterier och hur de kopplar till det här projektet behöver utredas ytterligare.

I Växjö kommun gör man bedömningen att stöd till drift av en idrottsanläggning inte är ett statsstöd då det inte uppfyller kriterierna som är uppsatta för att statsstöd:

1. ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel,
2. innebär en fördel för mottagaren,
3. gynnar vissa företag eller viss produktion, samt
4. snedvrider eller hotar att snedvrیدا konkurrensen och påverkar handeln mellan medlemsstaterna.

I och med det bedömer Växjö att det är ideella föreningar, utan vinstintresse och att det inte finns någon marknad som förändras av stöd. I och med den tolkningen anser Växjö kommun att man inte behöver applicera undantagsregler eller andra delar då det inte är ett statsstöd.

Bedömning

Av ovan angivna rättsfall framgår att idrottsföreningar i sig kan anses som näringsidkare. Ett stöd till en förening i angiven storleksordning kan således vara olagligt, om det inte finns synnerliga skäl. Detsamma gäller givetvis i än högre grad stöd till aktiebolag, det vill säga till en förenings driftbolag. Vad som är synnerliga skäl brukar exemplifieras med bortfall av väsentlig samhällsservice i glesbygd. Vid markförsäljningen ska marknadsmässigt pris betingas.

När det gäller lån finns det stöd i äldre kommunalrättspraxis om att föreningslån kan vara tillåtna. Däremot gäller det inte lån till företag,⁷ även om EU:s undantagsregler inom idrottsinfrastruktur tillåter det

Stödet är sannolikt även statsstöd enligt EU:s statsstödsregler. Det kräver i så fall ett förhandsgodkännande av Europeiska kommissionen. Av lagen (2013:388) om tillämpning av Europeiska unionens statsstödsregler framgår av 2 och 3 § § att det finns både en skyldighet för den som lämnat olagligt stöd att återkräva stödet och en skyldighet för mottagaren att betala tillbaka stödet. Däremot säger även GBER att om det anses vara en lokal fråga, det vill säga att det inte påverkar handeln mellan medlemsstaterna, detta skulle under vissa omständigheter kunna vara fallet i fråga om stödåtgärder som har en rent lokal karaktär eller som vidtas på amatöridrottens område, då skulle troligen inte GBER behöva tillämpas. Detta behöver dock utredas ytterligare.

Upphandling och förhyrning

Lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU) är inte bara tillämplig bara på köp gjorda direkt av upphandlande myndigheter, utan i vissa situationer kan även exempelvis privata bolag, föreningar eller liknande behöva tillämpa LOU.

Enligt 1 kap. 18 § ska privata bolag, föreningar eller liknande anses vara ett s.k. *offentligt styrt organ*. När ett privat bolag, försening eller liknande klassas som ett offentligt styrt organ ska LOU användas av det offentligt styrda organet. Något förenklat ska ett privat bolag, förening eller liknande anses utgöra ett offentligt styrt organ om det till mer än hälften är finansierat av offentliga medel och avser viss typ av verksamhet. Från rättspraxis kan exempelvis nämnas att Högsta domstolen fann att

⁷ RÅ 1983 2: 56

en enskild vägförening vara skyldig att upphandla enligt LOU och därmed kunde vara skadeståndsskyldig för brister i hanteringen.⁸ Om driftbolagets finansiering betalas till mer än hälften kommer driftbolaget att klassas som ett offentligt styrt organ som sålunda har att följa LOU. I det aktuella fallet har Visby Roma Hockey sammantaget en total finansieringsplan där ett stöd från Region Gotland inte skulle uppgå till hälften, men då ett stöd från det offentliga ändå skulle täcka driften om intäkterna för föreningar skulle utebli kan de fortsatt bedömas vara offentligt finansierat. Men detta behöver utredas vidare.

Vidare ska LOU enligt 1 kap. 6 § LOU tillämpas på enskilda byggtreprenader om mer än hälften av kostnaden täcks av bidrag från upphandlande myndighet såsom regionen, kontraktet uppgår till minst tröskelvärdet och det avser anläggning för sport, rekreation och fritid. Det aktuella kontraktet anses i sådana fall utgöra ett ”subventionerat kontrakt”, vilket ska upphandlas enligt reglerna i LOU. Då omständigheterna i nu aktuellt upplägg synes innebära att regionen ytterst kommer bära kostnaderna för ishallen (såväl genom byggfinansiering och driftsbidrag), i vart fall till mer än hälften, så kommer LOU behöva tillämpas vid köp av uppförandet av ishallen.

Enligt upplägget ska regionen hyra den nybyggda anläggningen på marken som regionen sålt för fördelning av tider till andra föreningar och allmänhetens åkning. Denna inhyrning möjliggör även mervärdeskatteavdrag för bolaget. Hyreskontraktet avser således inte en befintlig anläggning. Även det kan innebära att det är en byggtreprenad som upphandlas, d.v.s. att det s.k. hyresundantaget i 3 kap. 19 § LOU inte kan tillämpas.

⁸ <https://lagen.nu/dom/nja/2003s683>

En felaktig hantering av upphandling kan leda till överprövningsprocesser, ogiltigförklaring av avtal tillsyn och upphandlingsskadeavgift samt skadeståndsanspråk från leverantörer. Noterbart är vidare att det sedan år 2011 införts ytterligare en konsekvens när upphandlingslagstiftningen inte efterlevs, nämligen att en domstol kan förklara avtalet ogiltigt. Denna påföljd träffar särskilt situationen att ingen upphandling annonserats eller genomförts och parterna redan har tecknat avtal. Effekten är ett sådant beslut är att parternas arbete måste upphöra, redan gjorda leveranser och betalningar återbäras samt att avtalet upphävs. Såvitt avser ogiltighet av avtal så träffar dessa regler endast avtal och upphandlingar som påbörjats efter 11 november 2011.

Att LOU är tillämplig på upphandlingen även om den utförs av föreningen/bolaget säger inte något om prisbilden i och för sig.

I Växjö har Växjö kommun genomfört föreslagen process ett flertal gånger, både i den så kallade Arenastaden och efter det. Hur gränsdragningen gick vad gäller exempelvis LOU vid Arenastaden har inte kunnat fås fram ännu, då nuvarande kontaktpersoner vid Växjö kommun inte var anställda vid det tillfället men arbete pågår att få fram det. Men Växjö kommun har fortsatt med lånefinansiering enligt samma modell som Arenastaden även framöver, just nu pågår en process med byggnation av nytt ridanläggning. I detta fall anser Växjö kommun att LOU inte gäller då lånet sker på marknadsmässiga grunder om än hos Växjö kommun, och att det då inte faller under LOU. Det är Växjö kommuns tolkning av upplägget och enligt Växjö kommun är man medvetna om riskerna men anser att de inte är tillräckligt stora är att överväga vinsterna med att gå vidare. Dock är man medvetna om att deras upplägg inte är prövad, och vet således inte om den skulle hålla i en prövning.

Sammanfattning

Om regionen ska gå vidare, krävs först att frågan om statsstöd utreds i botten och att förhandsgodkännande i förekommande fall erhålls. Beslut om stöd vinner nämligen inte laga kraft på sätt som hindrar EU från att utreda frågan. Kontakter med Europeiska kommissionen ska i så fall gå via Klimat- och näringslivsdepartementet.⁹ Även om åtgärderna skulle vara förenliga med den inre marknaden kan de fortfarande vara olagliga enligt kommunallagen, vilket exponerar åtgärderna för överklaganden.

Vad gäller eventuella brister i hanteringen i förhållande till LOU åligger det regionen vid subventionerade kontrakt att se till driftbolaget följer LOU. Högsta förvaltningsdomstolen har i ett fall där en kommun överenskommit med en fastighetsägare (ett bolag) att denne ska ombesörja upphandlingen av en byggentreprenad avseende uppförandet av en idrottsanläggning på fastigheten, och där kommunen, som skulle betala mer än hälften av kostnaderna för entreprenaden och som har ett väsentligt inflytande på projektets genomförande, har ansetts inta ställning som part i ett mål om överprövning enligt lagen om offentlig upphandling.¹⁰ Regionen kan även bli part i ett mål, d.v.s. anses som den egentliga upphandlaren och få svara för eventuella fel och brister enligt upphandlingslagstiftningen.

Markupplåtelse

Markanvisning genom direktanvisning

Markanvisning definieras enligt Plan- och bygglagen som ett avtal mellan en kommun och en byggherre som ger byggherren ensamrätt att under en begränsad tid och under givna villkor förhandla med

⁹ <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/naringspolitik/statsstod/>

¹⁰ <https://lagen.nu/dom/ra/2004:48>

kommunen om överlåtelse eller upplåtelse av ett visst av kommunen ägt markområde för bebyggande.

I Region Gotlands antagna riktlinjer för markanvisningsavtal och exploateringsavtal framgår att markanvisning kan tillämpas med olika metoder och markanvisning genom direktanvisning är en metod. Av riktlinjerna framgår även att markanvisning genom direktanvisning kan användas när det är bästa sättet att uppnå de mål som regionen har. Motiven för direktanvisning bör tydligt redovisas. Markpriset ska dock alltid baseras på en marknadsmässig värdering.

De politiska steg och tidsplan som ingår i en direktanvisning visas nedan:

1. Beslut om direktanvisning initieras av att en extern intressent lämnar in en formell förfrågan om förvärv av ett utpekat markområde för ett specifikt ändamål till Region

Gotland/Samhällsbyggnadsförvaltningen/Mark- och exploateringsenheten. Frågan bereds och berörda förvaltningar tillfrågas och får möjlighet att lämna motivering till dess lämplighet, ärendet tas upp för beslut i Regionstyrelsen. Från att formell förfrågan lämnats in, ärendet har beretts och berörda förvaltningar har hörts tills att beslut kan tas i Regionstyrelsen tar det minst 3 månader. Från att beslut har tagits tar det ytterligare ca 1 månad innan beslutet har vunnit laga kraft.

2. Vid positivt beslut om direktanvisning upprättar Region Gotland ett markanvisningsavtal som reglerar förutsättningar för ett framtida förvärv som t.ex. att det kommer innebära en byggnadsskyldighet och en säkerhet kopplad till detta samt vite om man inte fullföljer sina åtaganden, reglering av exploateringsersättning för gemensam infrastruktur, att bygglov har beviljats innan förvärv kan ske. Markanvisningsavtalet ger intressenten/exploatören en option om 2 år att förvärva aktuellt område, förutsatt att det som är reglerat i markanvisningsavtalet har uppfyllts. Regionstyrelsen är det politiska organ som beslutar om att godkänna markanvisningsavtalet. Förutom

att förhandla fram och besluta om avtalet (minst 3 månader) så ingår den optionstid om 2 år som exploatören får för att ta fram underlag och driva process för att erhålla bygglov. Det är inom optionstiden de initiala kostnaderna uppstår för exploatören innan förvärv är möjlig. Även förprojektering/detaljprojektering för den gemensamma infrastrukturen görs här, där regionen får stå för tidiga kostnader innan ersättningen kan regleras mellan parterna.

3. Innan beslut tas om försäljning upprättas ett markgenomförandeavtal som reglerar det som inte kan regleras i köpeavtalet som exempelvis kostnader för gemensam infrastruktur. Regionstyrelsen är det politiska organ som beslutar om att godkänna markgenomförandeavtalet. markgenomförandeavtal ska också tas fram och beslutas innan optionstiden för markanvisningen går ut, dvs inom den angivna 2-årsperioden i markanvisningsavtalet. Avtalet kommer gälla även efter att försäljningen har genomförts fram till samtliga åtagande enligt avtalet är genomförda.

4. När markgenomförandeavtalet är beslutat och undertecknat kan beslut om försäljning ske, beslutet tas i Tekniska nämnden förutsatt att köpeskillingen understiger 10 000 000 kronor. Tekniska nämndens beslut vinner laga kraft ca 1 månad efter att beslut har tagits.

Tidsaspekten är sådan att en vanlig process tar drygt 2,5 år från att den formella ansökan inkommit till Region Gotland. Men det är inkluderat den tvååriga optionstid som exploatören har på sig att ta fram handlingar och söka bygglov. Processen går att korta ner, det är till stor del avhängt på hur stor risk exploatören är beredd att ta för att korta ner händelseförloppet. Under den tvååriga optionstiden som inleds när ett markanvisningsavtal har tecknats går det att åligger det på exploatören att ta fram ett antal handlingar, bland annat bygglov. Efter det att köpekontrakt har tecknats kan markens börja bebyggas. Ju fler parallella processer som sker desto större tidsvinst, men det är exploatören som tar risk med att dra på sig för mycket kostnader för tidigt. Det är

framför allt den tvååriga optionstiden som exploitören kan påverka och korta ner genom att ta fram och erhålla de underlag som regleras i markanvisningsavtalet. Det skulle i bästa fall kunna innebära en processtid om ca 1,5 år. Tidsaspekten är även avhängt personella resurser internt på Region Gotland.

Risker på Visborg

Det finns ett flertal utmaningar med Stadsutveckling Visborg när det kommer till VA- och skyfallshantering. Detta inkluderar även de redan detaljplanelagda områdena inom Visborg där idrotts- och rekreationsområdet ingår. Så länge regionen har marken i sin ägo och har rådighet kan detta regleras lättare än om regionen börjar avyttra mark genom exempelvis markanvisning. De identifierade utmaningarna är:

- Visborgsområdet är flackt och instängt vilket gör att dagvatten behöver pumpas och att skyfallshanteringen blir beroende av välfungerande tekniska anläggningar
- Visborg ligger inom skyddsområde för en av Gotlands viktigaste grundvattenmagasin som behöver skyddas mot föroreningar samtidigt som vi inte kan riskera minskad grundvattenbildning
- Grundvattennivåerna i Visborgsområdet är höga
- Det är osäkert om dispens kommer medges för att leda ut dagvatten från Visborgsområdet genom naturreservatet Södra hållarna. Om dispens inte medger kan det äventyra den planerade utbyggnaden av Visborgsområdet
- Skyddsvärda arter kan finnas i områden där VA-ledningar behöver förläggas. Detta kan förhindra utbyggnad eller kraftigt försena den
- Det kommer inte vara möjligt att täcka kostnader för VA-utbyggnad i Visborgsområdet med taxeintäkter. VA tittar

vidare på hur detta kan lösas i samråd med Stadsutveckling Visborg.

Innevarande höst har Sweco fått i uppdrag att utreda risken för påverkan på grundvattnet (både risk för föroreningar och risk för minskad grundvattenbildning) vid en utbyggnad av hela eller delar av Visborgsområdet. Föroreningar kan exempelvis lösgöras och spridas vid schaktning i förorenad mark och grundvattenbildningen riskerar att minska då tidigare naturmark hårdgörs med parkeringsytor, gator, husbyggnader etc.

Utredningen bör göras innan någon markanvisning (och efterföljande försäljning) blir aktuell inom Visborgsområdet vilket inkluderar mark inom idrotts- och rekreationsområdet.

Utredningen förväntas bli klar under hösten. De risker som finns kring grundvattentäktens sårbarhet kan i värsta fall innebära att all utbyggnad stoppas för all framtid inom Visborg vilket inkluderar redan detaljplanelagda områden. Utbyggnad av antagna och pågående detaljplaner kommer förstås vara prioriterade framför andra områden inom Visborg så länge inte riskerna blir för stora.

För att säkerställa fördröjning och rening av dagvatten från bland annat Idrotts- och rekreationsområdet planeras för nya dagvattenledningar genom Regementsområdet, en reningsdamm och fördröjning, samt ett nytt dagvattenutlopp genom naturreservatet Södra hällarna. Till viss del behöver också dricksvatten och spillvattennätet byggas ut. En nu pågående konsultutredning som ska redovisas i september indikerar att kostnadstäckningen för utbyggnad av VA i Visborgsområdet är mycket låg vilket också är viktigt att belysa vid ett helhetsperspektiv för regionen.

VA-avdelningen vill också påminna om att en eventuell utbyggnad av VA för ny Ishall kommer att konkurrera med annan planerad VA-utbyggnad som Region Gotlands VA-personal planerat för. Det

är därför viktigt att Exploateringsgruppen i ett tidigt skede delges planerna och har möjlighet att återkoppla kring resurser.

Beslutsunderlag

Samverkansavtal Växjö Arenastaden 2010
Utdrag ur 1 kap LOU

Regionstyrelseförvaltningen

Stefan Hollmark
Regiondirektör

Skickas till