



Till: Förvaltningsrätten i Stockholm  
[forvaltningsrattenistockholm@dom.se](mailto:forvaltningsrattenistockholm@dom.se)

**Klagande:** Lovisa Eriksson, Stockholmsvägen 110, 182 61 Djursholm.  
[lovisa.eriksson@telia.com](mailto:lovisa.eriksson@telia.com). Tel 0708/857909. Personnr: 701224-0102

**Saken:** Överklagande av Kommunfullmäktige i Danderyds Kommuns beslut Försäljning av del av fastigheten Ginnungagap 2 för uppförande av vård- och omsorgsboende, § 59, 11/6-18.

**Yrkande:** Beslutet har inte tillkommit i laga ordning och strider mot lagen, jag yrkar därmed att förvaltningsrätten upphäver Kommunfullmäktiges i Danderyds kommun beslut i enlighet med Kommunallagen 13 kap 8 §, p. 1 och 4.

267105

FÖRVALTNINGSRÄTTEN I STOCKHOLM	
2018 -07- 02	
Målnr:	14790-18
Aktbil:	1 Avd: 53

## Bakgrund

Ärendet rör försäljning av del av tomten Ginnungagap 2 i Danderyds kommun. Danderyds kommun har under många års tid varit i behov av ett vård- och omsorgsboende och Kommunstyrelsen beslutade den 16/2-15 (§ 32) (*bilaga 1*) att anordna en markanvisningstävling för ett vård- och omsorgsboende för fastigheten Ginnungagap 2. Markanvisningstävlingen pågick under hösten 2015. Efter ansökan om överprövning av markanvisningstävlingen av en av anbudslämnarna slogs i dom den 15/12-16 fast av Förvaltningsrätten i Stockholm (Dom 2016-12-15, mål nr. 4784-16) (*bilaga 2*) att markanvisningstävlingen var en otillåten direktupphandling i strid med LOU, och att upphandlingen av vård- och omsorgsboende måste göras om.

**Ärendet är inte berett och därmed i strid med Kommunallagen 6 kap 13 §, p. 1, 3 och 4 (Beslutet har inte tillkommit i laga ordning):**

Därefter har Kommunstyrelsen, i syfte att kringgå domen och att återigen försöka sälja fastigheten till en på förhand bestämd part, i stället bestämt sig för att sälja marken för 42 miljoner kr. och samtidigt upprätta ett avtal om 1 exploatering med överlåtelse av mark, med köparen. Kommunstyrelsen beslutade således den 15/1-18 (§ 7), KS 2013/0163 (*bilaga 3*), att godkänna nämnda exploateringsavtal och att sälja fastigheten till Vectura fastigheter AB 42 miljoner kr. När ärendet togs upp för beslut i Kommunfullmäktige den 5/2 -18 (§ 4) (*bilaga 4*), beslutade Kommunfullmäktige att minoritetsåterremittera ärendet till Kommunstyrelsen eftersom många viktiga underlag i ärendet

saknades: Värderingarna av marken fanns inte med (p 1), inte heller uppdraget värderingspersonerna fått inför värderingarna (p 2). Inkomna anbud utöver det vinnande hade inte gjorts tillgängliga för Kommunfullmäktige (p 3), kartan på marken som skulle säljas var otydlig och utan angivelse av kvadratmeter eller tillåten byggrätt (p 4), information om hur, när och i vilka publikationer annonseringen av försäljningen gjorts saknades (p 5). Informationen avseende försäljningen som påstods ha publicerats och skickats ut, och information om till vem den skickats, fanns inte heller med (p 6). Redovisning av hur köparen valts ut, urvalskriterierna, fanns inte angivna (p 7). De kontroller som påstods ha gjorts av företagen som ingår i överenskommelsen hade inte redovisats (p 8). Dessutom krävde Kommunfullmäktige att en analys av hur hyrorna påverkas av att det blir en privat aktieägare, som ska ha vinst på nedlagt kapital, görs (p 9). Och slutligen begärdes en analys av konsekvenserna för Djursholms AB såväl som för kommunen av att det beslut som Kommunfullmäktige fattade 3/2-14, och som värderingen av fastigheten grundade sig på, inte följts (p 10).

Ärendet kom tillbaka till Kommunfullmäktige den 7/5-18, (§ 37) (bilaga 5). Tjänsteutlåtandet från den 9/3-18, Dnr KS 2013/0163 (bilaga 6), anger att återremissen föranlett "smärre ändringar och tillägg" till tjänsteutlåtandet. Av allt det ovanstående material Kommunfullmäktige krävt att få är det enbart de två efterfrågade värderingarna (*Värdeutlåtanden*) (bilaga 7), som tillfogats beslutsunderlaget, samt informationen (*Information till intressenter 2017-05-05*) (bilaga 8), som sänts ut. Punkterna 2, 3, 4, 5, 7, 8, 9 och 10 förblir obesvarade. Ärendet är alltså fortfarande inte tillräckligt berett. Det är viktigt med transparens och väl underbyggda underlag i kommunala ärenden, och det åligger Kommunstyrelsen särskilt att bereda ärenden som skall handläggas av Kommunfullmäktige. Att dessa handlingar inte presenterats för ledamöterna innebär att ärendet inte är berett och därmed i strid med Kommunallagen 6 kap 13 §, p. 1, 3 och 4.

**Försäljningen innebär, i första hand, en försäljning till underpris och därmed ett stöd till enskild i strid med Kommunallagen 2 kap 8 § 2 st. som lyder: "Individuellt inriktat stöd till enskilda näringsidkare får lämnas bara om det finns synnerliga skäl för det." (Beslutet strider mot lagen, Kommunallagen 13 kap 8 §)**

Värdeutlåtandena, som Kommunfullmäktige alltså bara fått tillgång till efter att ha yrkat på återremiss för komplettering av ärendet, ger intressant information om de bud som inkommit under den tidigare markanvisningstävlingen, information som vare sig Kommunstyrelsen eller Kommunfullmäktige tidigare fått. Forum Fastighetsekonomi AB medger att "Överlåtelse av byggrätter för enbart vårdboende är förhållandevis sällsynta. Mycket intressant för bedömningen är således de bud som avgavs vid den genomförda markanvisningstävlingen för värderingsobjektet" (s 3, stycke 2, *Värdeutlåtanden*) (bilaga 7). Den huvudsakliga informationen som använts av bolaget för att värdera marken är alltså tidigare inkomna bud. Det bästa budet som inkommit under tävlingen är 16 000 kr/kvm BTA. Detta bud väljer värderaren att bortse ifrån och värderar istället marken utifrån de lägre buden som inkommit. Detta är helt fel: Marknadspris på en fastighet är det högsta pris en köpare *de facto* är villig att betala, och ett reellt bud speglar marknadsvärdet bättre än en värdering. Det bör även noteras att i det fall att ett verkligt bud på en fastighet lämnats i konkurrens med andra budgivare, så anses det alltid

bättre spegla marknadsvärdet av marken, än en värdering. EU Kommissionen har i flera beslut avseende överlåtelse av mark ansett att en oberoende värdering endast är det näst bästa sättet att fastställa marknadsvärdet på en fastighet, och att så snart det finns ett verkligt bud bör istället det budet anses vara marknadsvärdet. EU kommissionen resonerar i sina beslut för att en värdering är irrelevant och felaktig när det kommer in ett riktigt bud. 3 (Kommissionens beslut av den 30 januari 2008 om det statliga stöd C 35/06 (f.d. NN37/06) som Sverige har genomfört till förmån för Konsum Jämtland ekonomisk förening. Kommissionens resonemang förordar konkurrensutsättning framför en oberoende expertvärdering, eftersom värderingen blir irrelevant och felaktig om det inkommer ett verkligt bud.). Det verkliga bud som inkommit, och som avser byggnation av ett vård- och omsorgsboende, är alltså 16 000 kr/kvm BTA x ca. 7 000 m<sup>2</sup> BTA = 112 000 000 kr.

En utvärdering av tomtförsäljningarna i Djursholm avseende bostäder det senaste året ger vidare stöd för uppfattningen att de beställda värderingarna anger ett för lågt pris på marken. Kvadratmeterpriset på tomten Ginnungagap 2, som är 11 989 m<sup>2</sup>, borde legat på runt 11 445 kr och hela Ginnungagap 2 skulle i så fall värderats till ca 137 000 000 kr. Denna beräkning har gjorts med följande sålda tomter som referensobjekt: Högstigen 4, Stocksund, 1 198 m<sup>2</sup>, såld för 11 000 000 kr den 11 juni 2018. Kvadratmeterpris: **9 181 kr**. Frejavägen 9b, Djursholm, 824 m<sup>2</sup>, såld 13 nov 2017 för 12 900 000. Kvadratmeterpris; **15 655 kr**. Gimlevägen 29b, Djursholm, 800 m<sup>2</sup>, såld 27 okt 2017 för 7 600 000 kr. kvadratmeterpris: **9 500 kr**. Snittet på dessa tre försälda tomtförsäljningar ger vid handen att kvadratmeterpriset för tomter i Stocksund/Djursholm är ca **11 445 kr/ m<sup>2</sup>**. (Källa till tomtförsäljningarna: [booli.se](http://booli.se), Danderyds kommun, slutpriser, tomter.)

Danderyds Kommunfullmäktige har valt att sälja tomten för 42 000 000 kr, och detta med hänvisning till de värdeutlåtanden som gjorts av marken. Men bud har tidigare inkommit från köpare i markanvisningstävlingen, som avsåg byggnation av ett vård- och omsorgsboende på samma premisser som det nuvarande avtalsförhållandet, bud som innebär att köpare har varit villig att betala 16 000 kr m<sup>2</sup>/BTA för tomten, alltså 7 000 m<sup>2</sup> x 16 000 kr = 112 000 000 kr. En genomgång av sålda tomter i Djursholm och Stocksund senaste året visar att motsvarande villatomter säljs för 11 445 kr/ m<sup>2</sup>. Detta kvadratmeterpris skulle betinga ett totalt pris på hela tomten på 137 000 000 kr. Det är uppenbart, mot bakgrund av detta, att kommunen säljer marken för billigt och att denna försäljning innebär ett stöd till enskild i strid med Kommunallagen. Inga synnerliga skäl har åberopats.

Det bör även poängteras att Danderyd har Sveriges dyraste mark. Markanvisningar och marköverlåtelseavtal i kommuner som Järfälla och Sollentuna, har ingen relevans för värderingen av mark i Danderyd (Forum fastighetsekonomis värdering). Markförsäljningar i Sköndal, Södertälje, Haninge, Ekerö, Sollentuna och Järfälla gjorda 2008-2016 är inte heller jämförbara med Danderyd i förhållande till priset på mark generellt, de är dessutom för gamla för att ha relevans (NAI Swefas värdering). Viktigast för att korrekt värdera marken är högst angivet bud för den aktuella marken, samt nyligen genomförda tomtförsäljningar i Danderyd.

Något som ytterligare är mycket anmärkningsvärt är att båda värderingarna utgår ifrån att marken får användas för vård (D) enbart. Hade värderingen gjorts utifrån gällande detaljplan för området, S 150 och S 218 från 1965, bostad (B), skulle värdeutlåtandena blivit betydligt högre. Det framgår av exploateringsavtalet (*bilaga 9*) att det är till alla delar förfallet utan ersättningsrätt för någondera parten, dock att kommunen återbetalar erhållen handpenning om inte Kommunfullmäktige antar ny detaljplan i huvudsaklig överensstämmelse med Detaljplanen enligt § 2 senast 20190630, genom beslut som senare vinner laga kraft. Bara kommunen har att förlora på att ny detaljplan inte antages och får betala tillbaka handpenning, men köparen har *de facto* gjort en mycket bra affär på skattebetalarnas bekostnad: De har fått köpa mark för byggnation av bostäder, den mest värdefulla mark som finns i Sveriges dyraste kommun, för priset som mark för ett vårdboende anses utgöra av värdeutlåtandena. Kommunfullmäktige har fattat ett beslut som innebär ett individuellt inriktat stöd till en enskild näringsidkare. Detta stöd innebär ett gynnande av enskild på tiotals miljoner kronor på skattebetalarnas, Danderydsbornas, bekostnad. Inget vite utgår till Danderyds kommun om boendet inte byggs, Kommunfullmäktige har därmed satt Danderydsborna i en riskfylld situation. Marken har dels sålts för billigt, dels utan påtryckningsmöjligheter att få till stånd boendet eller häva avtalet.

Kommunen har haft flera år på sig att ändra detaljplanen till vård (D), vilket man borde gjort om man ville vara säker på att marken verkligen används till byggande av ett vård- och omsorgsboende. Redan 2014, under Byggnadsnämndens förra mandatperiod, påbörjades arbetet med att anta en ny plan. 2014 avslutades emellertid planarbetet och ingenting har hänt sedan dess för att ändra användningen av marken till (D). Att inte vänta till dess att detaljplaneändringen är genomförd innan man säljer är att överföra en stor tillgång från skattebetalarna till en privat aktör, eftersom mark med beteckningen bostad (B) är betydligt mer värd än mark med beteckningen vård (D).

Viktigt är även att poängtera att Kommunfullmäktige inte fått ta del av de inkomna anbuden, utöver det som valts ut som det vinnande. Det kan alltså ha kommit in anbud i den aktuella budgivningen som överstiger 42 000 000 kr, i så fall ska det budet ha företräde och visar även det på ett högre värde på marken. Även i det fallet skulle försäljningen kunna vara en underprisförsäljning att anse som ett individuellt inriktat stöd till enskild näringsidkare, i strid med Kommunallagen 2 kap 8 § 2st.

**Försäljningen innebär, i andra hand, en försäljning till underpris och därmed i strid med Kommissionens meddelande om inslag av stöd vid statliga myndigheters försäljning av mark och byggnader (97/C209/03) (Beslutet strider mot lagen, Kommunallagen 13 kap 8 §).**

Forum fastighetsekonomi ABs värdering anger 9000 kr/m<sup>2</sup> BTA, alltså 63 000 000 kr för hela tomten med all byggrätt. NAI Svefa anger värdet för hela tomtens med all byggrätt till mellan 37 000 000 kr och 42 000 000 kr. Även ett medelvärde av dessa värderingar, alltså på 50 000 000 kr - 52 500 000 kr,

innebär att en försäljning av tomten till 42 000 000 kr som kommunen ingått avtal om, är ett för lågt pris. Om all presumerad byggrätt på 7 000 BTA förs över till köparen, vilket det finns stor risk för i en förhandlingssituation där köparen har alla kort på handen och skall medverka till framtagande av detaljplan, avviker priset i för stor utsträckning från värderingarna. Priset 42 000 000 är mer än 5% mindre än snittet av värderingarna och försäljningen strider således mot *Kommissionens meddelande om inslag av stöd vid statliga myndigheters försäljning av mark och byggnader*. I enlighet med detta Meddelande, punkten 3 b, ska all överlåtelse som skett till ett pris som ligger 5 % under marknadsvärdet sådant det fastställts av oberoende värderingsmän anses överensstämmande med marknadsvillkoren. Understiger priset denna felmarginal på 5 %, vilket alltså är fallet här, måste en ny värdering göras och beslutet om försäljning upphävas och göras om.

Det bör påpekas att överlåtelseavtalet är så ofullständigt utformat att det inte fastställer vare sig kvadratmeter på tomten som säljs eller antal kvadratmeter byggrätt som säljs, eller procentuell del av kommande byggrätt som säljs, motsatsvis framgår inte heller hur mycket mark kommunen får behålla för byggandet av ett korttidsboende eller byggrätt för detta.

**Försäljningen är, i tredje hand, att betrakta som en direktupphandling i strid med Lagen om offentlig upphandling (LOU) (Beslutet strider mot lagen, Kommunallagen 13 kap 8 §)**

Kommunen är ett offentligt objekt och ska upphandla en byggentreprenad genom tilldelning av kontrakt (LOU 1 kap 2 §). Kontraktet överstiger sannolikt tröskelvärdet 52 620 56 kr (LOU 1 kap 4 §, 5 kap 1 § och artikel 4 direktiv 2014/24/EU) eftersom det avser byggnation av ett särskilt boende på ca 7 000 m<sup>2</sup>. Inget av lagtextens undantag för att inte behöva tillämpa LOU vid upphandlingen av entreprenaden är tillämpliga. (Undantag gäller om ett öppet eller selektivt förfarande tillämpats men inga anbud kommit in, om endast en leverantör finns, om det av tekniska skäl eller pga. konstnärliga prestationer, mönsterskydd eller intellektuella rättigheter krävs.) Alltså är LOU tillämplig på denna transaktion och skall följas.

Transaktionen är en byggentreprenad som omfattas av LOU. Försäljningen är alltså inte bara en försäljning av mark utan det rör sig om en markexploatering då reglerna om offentlig upphandling kan aktualiseras. Nedsättningen av köpeskillingen (se avsnitten ovan), kan ses som en subvention för äldreboendets byggande och är en konsekvens av att kommunen behöver ett äldreboende. Alternativt gäller att det vid genomförandeavtal ofta är svårt att se en fastighetsöverlåtelse som något som är fristående från den verksamhet som sedan förväntas bedrivas på fastigheten eller de tjänster som exploatören som en förutsättning för upplåtelsen skall utföra för kommunens räkning. De bestämmelser som följer av reglerna om offentlig upphandling sätter gränserna för hur kommunen skall gå till väga. Om exploatören/köparen kan anses utföra något som ligger i kommunens intresse och som kanske kommer att nyttjas av kommunen eller kommunmedlemmarna måste kommunen i de flesta fall låta ett upphandlingsförfarande föregå avtalet. (Om försäljning av offentliga tillgångar,

en forskningsrapport skriven av Tom Madell och Sofia Lundberg på uppdrag av Konkurrensverket).

Att det inte bara rör sig om en markförsäljning framgår av "Avtalet om exploatering med överlåtelse av mark" (*bilaga 9*) som Kommunfullmäktige har tagit ställning till. Bolaget åtar sig att inom fastigheten uppföra vård- och omsorgsboende för äldre med tillhörande anläggningar i enlighet med detaljplanen (4.2). Dessa villkor innebär att avtalet är att jämföras med ett byggtreprenadkontrakt i enlighet med 1 kap 9 § LOU enligt vilket ett kontrakt som avser utförande eller både projektering och utförande av ett byggnadsverk är att betrakta som ett byggtreprenadkontrakt. I Kommunstyrelsens tjänsteutlåtande 2017-12-01 (*Bilaga 3*) framgår, i tredje stycket, att Kommunledningskontoret skickat ut ett informationsbrev i syfte att "informera om uppdraget och samtidigt inbjuda intressenter att inkomma med intresseanmälan om att uppta förhandling med kommunen om avtal för markförvärv och medverkan i detaljplaneprocessen för ett nytt vård- och omsorgsboende." Kommunen har i och med detta vidtagit åtgärder i syfte att tilldela ett byggtreprenadkontrakt.

Utöver detta krävs, för att LOU skall vara tillämplig, att kontraktet har ekonomiska villkor (LOU 1 kap 15 §). Det krävs alltså att prestationen ska vara av direkt ekonomiskt intresse för kommunen. Det är uppenbart att kommunen inte skulle låta uppföra ett vårdboende om inte kommunens invånare hade behov av ett sådant boende. Vidare kan anses att den väsentliga nedsättning av priset som gjorts på marken till 42 milj kr., när marknadspriset i själva verket är minst 112 milj kr. utifrån tidigare inkommet bud (se resonemanget ovan), är en direkt konsekvens av att kommunen vill ha ett boende. Det går inte att komma ifrån att hela processen sedan flera år tillbaka avseende detta äldreboende grundar sig i att Danderydsborna behöver ett sådant och att vad Kommunen försöker åstadkomma med denna direktupphandling med värdering av marken endast är ett kringgående av LOU. I övrigt gäller enligt kontraktet att Bolaget åtar sig att genomföra exploateringen av Fastigheten enligt en av bolaget i samråd med Kommunen upprättad huvudtidplan. Bolaget förbinder sig att uppförda byggnader skall vara inflyttningsklara senast 24 månader från Tillträdesdagen (4.2). Kommunen och bolaget skall samverka i syfte att åstadkomma lösningar som medger ett effektivt utnyttjande av planområdet som helhet och bästa möjliga anpassning mellan parternas byggnader och anläggningar, såväl vad gäller utformning som skapandet av eventuella gemensamhetsanläggningar (4.1). Dessa villkor visar ytterligare att Kommunen vill att boendet byggs så fort som möjligt och att ett samarbete mellan byggherren och kommunen krävs för försäljning. Sammantaget styrker detta att kontraktet innehåller ekonomiska villkor i enlighet med lagtexten, således är LOU tillämplig.

Byggtreprenadkontraktet skall alltså upphandlas med stöd av reglerna i LOU 6 kap., enligt vilket upphandling kan ske i enlighet med reglerna för öppet eller selektivt förfarande, konkurrenspräglad dialog, eller förhandlat förfarande med föregående annonsering. Det bör anmärkas att förhandlat förfarande utan föregående annonsering inte är tillämpligt på det aktuella byggtreprenadkontraktet. Det får användas för projekttävlingar enligt LOU 6 kap 19 § och dessa får bara gälla ritningar och projekteringsbeskrivningar, men inte uppköp av byggtreprenader (se Konkurrensverkets hemsida avseende

"projekttävling"). Gemensamt för de korrekta sätten att upphandla byggentreprenadkontrakt över tröskelvärdet är att anbudsansökan ska annonseras i en annons eller förhandsannons. Det krävs att anbudet publiceras i EUs gemensamma annonsdatabas Tenders Electronic Daily "TED". Därefter måste tidsfrister och alla andra krav i enlighet med LOU uppfyllas. Detta har inte gjorts och ärendet är därmed ett kringgående av LOU och strider mot lagen. Det framgår av Kommunstyrelsens beslut 15/1-18, KS 2013/0163 (*bilaga 3*) att "Kommunledningskontoret sände ut ett informationsbrev daterat 2017-05-05 i syfte att informera om uppdraget och samtidigt inbjuda intressenter att inkomma med intresseanmälan om att uppta förhandling med kommunen om avtal för markförvärv och medverkan i detaljplanprocessen för nytt vård- och omsorgsboende." Det snedvrider konkurrensen att inte ge möjlighet till alla byggentreprenörer som vill att inkomma med anbud, och det är detta Kommunfullmäktige gjort när man inte annonserat byggentreprenaden på ett korrekt sätt. Syftet med förfarandet har varit att tilldela ett kontrakt till en på förhand vald entreprenör, och det är precis den typen av förfarande LOU syftar till att motverka.

Beslutet har, mot bakgrund av ovan, inte tillkommit i laga ordning och strider mot lagen, jag yrkar därmed att förvaltningsrätten upphäver Kommunfullmäktiges i Danderyds kommun beslut i enlighet med Kommunallagen 13 kap 8 §, p. 1 och 4.

Lovisa Eriksson  
Stockholmsvägen 110  
182 61 Djursholm

Personnr: 701224-0102  
Telefonnr: 0708/ 85 79 09  
Mail: [lovisa.eriksson@telia.com](mailto:lovisa.eriksson@telia.com)

Med vänlig hälsning,

Lovisa Eriksson  
Stockholmsvägen 110  
182 61 Djursholm

0708/85 79 09

[lovisa.eriksson@telia.com](mailto:lovisa.eriksson@telia.com)

701224-0102