

## FÖRETAGAROMBUDSMANNEN

Stiftelsen Den Nya Välfärden  
Danderydsgatan 10  
Box 5625  
114 86 Stockholm

## PROMEMORIA

Datum 2006-06-01  
Ärende FO 2005-017  
PM nr 2 (slutlig bedömning)  
Utredare Märten Hylltner

*Utredning avseende snedvridandet av konkurrensen i Melleruds kommun genom en kommunalt driven spa- och konferensanläggning*

### Bakgrund

Bert Hansson är delägare i Håveruds Kök, Hotell och Konferens (nedan Håveruds) i Melleruds kommun, Dalsland. Håveruds anordnar konferenser, weekendpaket, bröllopsfester och andra fester och man tar emot både enskilda resenärer och grupper. Håveruds finns representerat i restaurangguiden "Sveriges bästa bord".

I Melleruds kommun ligger även Kroppefjälls vandrarhem, hotell, spa och konferens som drivs av AB Kroppefjällsfastigheter (nedan AB Kroppefjäll). Kroppefjäll är Dalslands första trestjärniga hotell och en allvarlig konkurrent till Håverud. AB Kroppefjälls samtliga aktier ägs av det kommunala allmännyttiga bostadsföretaget AB Melleruds Bostäder.

Styrelsen i AB Kroppefjäll är densamma som styrelsen för AB Melleruds Bostäder och består av representanter från de olika politiska partierna i Melleruds kommun.<sup>1</sup> Några av styrelseledamöterna sitter även med i kommunstyrelsen. Båda bolagen har samma VD.

Utöver Kroppefjäll och Håveruds finns ett flertal hotell i Melleruds kommun, varav minst två erbjuder konferensmöjligheter.<sup>2</sup>

Under 2004 gjorde Kroppefjäll en förlust om drygt 4 miljoner kronor. Förlusten täcktes genom ett koncernbidrag från AB Melleruds Bostäder.<sup>3</sup> Enligt delårsbokslut, daterat den 4 november 2005, gjorde Kroppefjäll under månaderna januari 2005 till och med augusti 2005 en förlust om 3,7 miljoner kronor. Kroppefjäll har ett aktiekapital om 800 000 kronor. Vid tidpunkten för delårsbokslutet för uppgick det egna kapitalet till -2 888 000 kronor.

---

<sup>1</sup> Se 2004 års förvaltningsberättelser för AB Kroppefjäll och AB Melleruds Bostäder

<sup>2</sup> Uppgiften hämtad från Eniro.

<sup>3</sup> Se 2004 års förvaltningsberättelser för AB Kroppefjäll och AB Melleruds Bostäder

AB Mellruds Bostäder har beretts tillfälle att yttra sig över förevarande utredning, och därvid, telefonledes, yttrat följande. De faktiska omständigheter som redogörs för i promemorian är i allt väsentligt korrekta, förlusten för 2005 blev dock högre än vad som anges. Kroppefjäll är ett gammalt sanatorium. Fram till 1982/83 drevs där ett hem för utvecklingsstörda. Denna verksamhet fick läggas ned på grund av ett riksdagsbeslut. Någon gång runt 1984 utnyttjade kommunen sin förköpsrätt och förvärvade fastigheten, som omfattar ett tjugotal hus, trots att det fanns en annan köpare. Många har sedan dess försökt driva verksamhet i Kroppefjäll, men ingen har lyckats få verksamheten att gå ihop ekonomiskt. 2003 beslutade styrelsen i Melleruds Bostäder AB att det var önskvärt att i kommunen ha ett hotell som kan ta emot busslaster. Detta hotell stod helt färdigt i oktober 2004 och blev Dalslands första trestjärniga hotell. Hotellet har en spa- och en konferensavdelning. Till hotellet är även kopplat ett vandrarhem. För att driva hotell-, spa- och konferensverksamheten anlätades en person från Stockholm. Verksamheten har hela tiden dragits med stora förluster. Anledningen till detta har bland annat varit ett överskott på personal. Den person som varit VD i Melleruds Bostäder AB och Kroppefjällsfastigheter AB har nu fått avgå och den person som drivit Kroppefjäll finns inte heller kvar i organisationen. Istället har kommunchefen i Melleruds kommun, gått in som tillförordnad VD i de båda bolagen. En person som kan branschen har tillsatts för att vända utvecklingen i Kroppefjäll och de huvudsakliga ansträngningarna riktas in på få ner personalstyrkan och minska rörelsens kostnader. Avsikten är att sälja verksamheten så fort som möjligt. Ett datum som har nämnts är den 1 juli 2006, men det kan bli så att det dröjer till slutet av året. Avsikten har redan från början varit att hotell-, spa-, och konferensverksamheten skall säljas. På grund av överskottet på personal har detta emellertid inte gått att genomföra.

### Gällande reglering

Enligt 8 kap. 1 § kommunallagen (1991:900) skall kommuner och landsting ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet och i sådan verksamhet som bedrivs genom andra juridiska personer.

I 2 kap. 7 § kommunallagen anges att kommuner och landsting får driva näringsverksamhet, om den drivs utan vinstsyfte och går ut på att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar eller tjänster åt medlemmarna i kommunen eller landstinget.

Enligt lagen (1968:131) om vissa kommunala befogenheter inom turistväsendet (turistanläggningslagen) får en kommun vidta åtgärder för uppförande och drift av

turistanläggningar i den mån det är påkallat för att främja turistväsendet inom kommunen.

Enligt 3 kap. 12 § aktiebolagslagen (1975:1385) skall styrelsen genast upprätta och låta bolagets revisor granska en kontrollbalansräkning när det finns skäl att anta att bolagets eget kapital, beräknat enligt 13 kap. 13 § aktiebolagslagen, understiger hälften av det registrerade aktiekapitalet.

I 1 kap. 2 § 2 st. konkurslagen (1987:672) anges att med att en gäldenär är på obestånd (insolvent) avses att gäldenären inte kan rätteligen betala sina skulder och att denna oförmåga inte är endast tillfällig.

### Företagarombudsmannens bedömning

Kommuner får endast driva näringsverksamhet om den drivs utan vinstsyfte och går ut på att tillhandahålla kommunmedlemmarna allmännyttiga anläggningar eller tjänster. Sådan näringsverksamhet som kommuner normalt brukar ägna sig åt, exempelvis renhållning, kollektivtrafik samt vatten- och avloppsverk, kan benämnas ”sedvanlig kommunal affärsverksamhet”.<sup>4</sup>

I rättspraxis har det fastslagits att hotell- och restaurangverksamhet kan vara av allmänt intresse om det med hänsyn till näringslivet inom kommunen finns behov av centralt tillgängliga hotellrum och det står klart att enskilda företag och personer inte är beredda att göra de nödvändiga insatserna för att tillgodose detta behov.<sup>5</sup>

I förevarande fall finns det emellertid ett flertal hotell i kommunen varav minst ett är beläget i centrala Mellerud. Kroppefjäll, däremot, är beläget i ett friluftsområde cirka åtta kilometer utanför centrala Mellerud.<sup>6</sup> Mot den bakgrunden kan driften av Kroppefjäll, enligt Företagarombudsmannens mening, inte anses utgöra ett allmänt intresse i kommunallagens mening.

---

<sup>4</sup> Se Karnov

<sup>5</sup> RÅ 1995 ref. 98. I målet hade kommunfullmäktige i Ödeshögs kommun beviljat stöd till ett hotell i Ödeshögs centrum. I kommunen fanns ytterligare ett hotell samt ett motell, belägna åtta respektive tio kilometer från centrum. Mot bakgrund av näringslivets behov av centralt belägna hotellrum samt att sådan hotellverksamhet visats inte kunna komma till stånd utan kommunalt stöd fann Regeringsrätten att stödet var förenligt med kommunallagen.

<sup>6</sup> Se [www.kroppefjall.com](http://www.kroppefjall.com)

Av utredningen framgår vidare att Kroppefjäll går med förlust. Under 2004 var förlusten 4 miljoner kronor och under de första 8 månaderna 2005 var förlusten 3,7 miljoner kronor. 2004 lämnade AB Melleruds Bostäder 4 miljoner kronor i koncernbidrag till Kroppefjäll. Mycket tyder på att även 2005 slutade som ett förlustår för Kroppefjäll och att AB Melleruds Bostäder återigen måste utge ett koncernbidrag. Företagarombudsmannen anser att dessa förhållanden oförenliga med kommunallagens krav på god ekonomisk hushållning i kommuners och kommunala bolags verksamhet.<sup>7</sup>

Enligt turistanläggningslagen föreligger vissa befogenheter för kommuner att vidta åtgärder för uppförande och drift av turistanläggningar i den mån det är påkallat för att främja turistväsendet inom kommunen. Enligt Företagarombudsmannen kan dock en hotell-, konferens- och spa-anläggning inte anses utgöra en turistanläggning i turistanläggningslagens mening. Vidare framstår det för Företagarombudsmannen som oklart hur driften av Kroppefjäll har en positiv inverkan på den övriga turistnäringen i Melleruds kommun. Enligt Företagarombudsmannens mening torde turistanläggningslagen således inte vara tillämplig i förevarande fall.

Enligt Företagarombudsmannens bedömning är den kommunala driften av Kroppefjäll därmed olaglig. Detta är dock något som ytterst skulle avgöras av allmän förvaltningsdomstol. Bortsett från lagligheten i kommunens agerande anser Företagarombudsmannen det dessutom synnerligen olämpligt att en kommun driver en hotell-, konferens- och spa-anläggning i direkt konkurrens med redan etablerade privata alternativ.

Enligt Företagarombudsmannens mening utgör fri och öppen konkurrens på lika villkor en förutsättning för ett bra företagarklimat. När offentliga aktörer, kommuner eller andra myndigheter, konkurrerar på den privata marknaden gör de det aldrig på lika villkor som privata aktörer, ytterst på grund av att offentliga aktörer är garanterade av skattemedel och den lägre finansiella risk det medför. Skillnaderna är i detta avseende större i förhållande till små företag. De problem som uppstår när myndigheter konkurrerar på den privata marknaden har identifierats ett flertal gånger, bland annat av Konkurrensverket och Statskontoret.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> 8 kap. 1 § kommunallagen

<sup>8</sup> Se till exempel *Myndigheter och marknader – tydligare gräns mellan offentligt och privat*, Konkurrensverkets rapportserie: 2004:4 (Myndigheter och marknader) och *Konkurrens i gränslandet mellan det offentliga och privata*, Statskontoret 2005:2 (Konkurrens i gränslandet)

I relation till statliga aktörer har Statskontoret konstaterat att "[f]rågan om statliga aktörers närvaro på marknaden är särskilt kännbar för små företag på lokala marknader. Den statliga verksamheten behöver inte vara särskilt omfattande för att det ska hindra ett litet företag från att ta sig in och konkurrera. Ur både ett näringspolitiskt och ett regionalpolitiskt perspektiv medför därför statlig kommersiell verksamhet att tillväxten begränsas eller uteblir."<sup>9</sup>

Det finns, enligt Företagarombudsmannens mening, ingenting som tyder på att kommunal kommersiell verksamhet generellt sett skulle vara mindre skadlig för företagar-klimatet än statlig kommersiell verksamhet. I förevarande fall har AB Kroppefjäll dessutom som verksamhetsvision och affärsidé "att bli marknadsledande i Dalsland för boende och konferenser".<sup>10</sup>

Om kommuner eller andra myndigheter bedriver kommersiell verksamhet tillsammans med myndighetsutövning och andra samhällsuppgifter uppstår rollkonflikter. Om myndigheten både är beställare och producent av en tjänst kan det naturligtvis vara svårt att i beställarrollen agera neutralt i förhållande till andra aktörer på marknaden. Vidare finns det en uppenbar risk för korssubventionering och konkurrenshämmande underprissättning mellan anslagsfinansierade myndighetsuppgifter och myndighetens konkurrensutsatta kommersiella verksamhet. Det finns också en risk att omfattande kommersiell verksamhet får myndigheten att tappa fokus på myndighetsuppgifterna och att arbetet med att utveckla dessa nedprioriteras.<sup>11</sup>

I förevarande fall drivs AB Kroppefjäll av det kommunala bolaget AB Melleruds Bostäder. Beträffande ekonomin i främst Kroppefjäll, men även AB Melleruds Bostäder, kan följande noteras.

AB Kroppefjäll startade sin verksamhet i början av år 2003. Av redovisningshandlingarna framgår att AB Kroppefjäll under tiden fram till augusti 2005 investerat närmare 30 miljoner kronor i anläggningen.<sup>12</sup> Upplåningen från moderbolaget uppgår till samma belopp. För år 2003 redovisades en förlust på 1,2 miljoner kronor, för år 2004 uppgick förlusten till 4 miljoner kronor och för perioden 1 januari 2005 – 31 augusti 2005 till 3,7 miljoner kronor.

---

<sup>9</sup> *Konkurrens i gränslandet*, s. 12

<sup>10</sup> Se 2004 års förvaltningsberättelse för AB Kroppefjäll

<sup>11</sup> *Konkurrens i gränslandet*, s. 7 och *Myndigheter och marknader*, s. 59 f.f.

<sup>12</sup> 2004 års förvaltningsberättelser för AB Kroppefjäll och AB Melleruds Bostäder

Bolagets aktiekapital uppgår enligt redovisningshandlingarna till 800 000 kronor. För att få täckning för förlusterna har bolaget för år 2003 erhållit koncernbidrag (från moderbolaget, AB Melleruds Bostäder) med 1,2 miljoner kronor och för år 2004 med 4 miljoner kronor. I delårsbokslutet per den 31 augusti 2005 redovisas ett negativt eget kapital med 2 888 000 kronor. (Aktiekapital 800 000 kronor minskat med dels gamla förluster efter koncernbidrag med 25 000 kronor dels periodens förlust på 3 663 000 kronor).

Enligt aktiebolagslagen skall styrelsen och VD redan då det egna kapitalet *kan misstänkas* understiga halva aktiekapitalet, i detta fall 400 000 kronor, upprätta en kontrollbalansräkning, vilken skall granskas av bolagets revisor och därefter utgöra underlag för beslut om täckande av underskottet eller likvidation av bolaget. I förevarande fall understiger det egna kapitalet halva aktiekapitalet med 3 288 000 kronor.

Av det aktuella delårsbokslutet framgår inte om en sådan kontrollbalansräkning har upprättats. Även om det är lämpligt att i ett delårsbokslut redovisa huruvida kontrollbalansräkning har upprättats finns inte något legalt krav på att göra så. Däremot skall en delårsrapport innehålla uppgifter om bland annat investeringar och förändringar i likviditet, vilket det aktuella delårsbokslutet inte gör.

Beträffande AB Kroppefjälls förvaltningsberättelse för 2004 kan noteras att not om revisionsarvodet storlek (obligatorisk information) saknas. Inte heller finns uppgifter om ersättningar respektive pension till styrelse och VD, vilket är obligatoriska uppgifter. Om inga ersättningar utgått skall detta anges.

Beträffande den likviditetsmässiga situationen framgår av delårsbokslutet att AB Kroppefjälls omsättningstillgångar den 31 augusti 2005 uppgick till 809 000 kronor medan kortfristiga skulder uppgick till 1 054 000 kronor, det vill säga ett likviditetsmässigt underskott på 245 000 kronor. Likviditetsmässigt är bolaget således beroende av stöd från ägarna. Det kan noteras att om en gäldenär inte kan betala förfallen skuld och detta inte är helt tillfälligt, är gäldenären på obestånd och skall inställa betalningarna med risk för att företrädaren – i detta fall styrelsen och VD – blir personligen ansvariga för uppkommande skulder.

Såvitt kan utläsas av föreliggande redovisningshandlingar är AB Kroppefjäll således för sin fortsatta verksamhet helt beroende av stöd från aktieägarna.<sup>13</sup> Under alla omständigheter har moderbolaget redan tillskjutit 5 200 tkr i koncernbidrag och kommer att behöva tillskjuta ytterligare ca 4 000 tkr för 2005.

Vad gäller moderbolagets (AB Melleruds Bostäder) ekonomiska situation kan följande noteras. Av bolagets delårsrapport för tiden 1 januari 2005 – 31 augusti 2005 framgår att koncernens egna kapital den 31 augusti 2005 redovisades till med 23,7 miljoner kronor med en total balansomslutning på 279,3 miljoner kronor. Detta motsvarar en soliditet på 8,5 %. Omsättningstillgångarna minskade med kortfristiga skulder, ett belopp som anger företagets/koncernens likviditet, uppgick den 31 augusti 2005 till ett negativt belopp, -2,9 miljoner kronor, vilket jämfört med motsvarande beräkning ett år tidigare innebär en försämring med 5,1 miljoner kronor. Således förefaller likviditeten nu vara ansträngd även på koncernnivå.

Sammanfattningsvis anser Företagarombudsmannen att det förhållandet att AB Kroppefjäll gör så stora förluster visar att rörelsens tjänster är underprissatta. Underprissättning är negativt för konkurrensen i det att företag som inte klarar av att göra förluster under en längre tid riskerar att slås ut, ofta med minskad konkurrens och ökade priser som följd.

Den omständigheten att förlusterna täcks upp genom koncernbidrag från, det kommunala AB Melleruds bostäder visar att det även föreligger korssubventionering. Som angetts ovan är både underprissättning och korssubventionering två av de allvarliga konkurrensstörningar som ofta uppstår då offentliga aktörer konkurrerar på den privata marknaden.

De redovisade förhållandena utgör, enligt Företagarombudsmannens mening, en synnerligen allvarlig brist i företagarklimatet i Melleruds kommun. Den omständigheten att AB Melleruds Bostäder numera förefaller vidta åtgärder för att skyndsamt avveckla hotell-, konferens- och spa-verksamheten i Kroppefjäll är naturligtvis glädjande men medför inte att AB Melleruds Bostäder kan undgå kritik för den snedvridning av konkurrensen som orsakats till följd av ovan redovisade förhållanden.

---

<sup>13</sup> Se 2004 års förvaltningsberättelser för AB Kroppefjäll samt AB Kroppefjällsfastigheter, Delårsbokslut för perioden 2005-01-01 – 2005-08-31

*Företagarombudsmannen verkar, på initiativ av tankesmedjan Den Nya Välfärden, för ett bättre företagarklimat i Sverige. Arbetet sker genom utredning och publicering av konkreta exempel på brister i företagarklimatet. Företagarombudsmannen har en styrelse bestående av företagare, ekonomer och publicister som på ideell basis leder verksamheten. I avgörandet av förevarande ärende deltog Tommy Adamsson (ordförande), Patrik Engellau, Thomas Gür, Edward Waller och Monica Werenfels-Röttorp.*