

SLUTLIG BEDÖMNING

Ärendenummer: FO 2007-012

Datum: 2007-06-07

Utredning avseende ett kommunalt bolags ombyggnad av lokaler till hotell

Företagarombudsmannen, en del av Den Nya Valfärden, verkar för ett bättre företagarklimat i Sverige genom att utreda och uppmärksamma konkreta exempel på brister i företagarklimatet. Verksamheten leds på ideell basis av en styrelse bestående av företagare, ekonomer och publicister. Utredningar genomförs på eget initiativ eller efter anmälan. Anmälare kan vara företagare, politiker, journalister eller andra samhällsmedborgare som har reagerat på fall där företagande försvaras på grund av brister i lagstiftning, föreskrifter eller myndighetsutövning. Förevarande utredning gäller det kommunala bolaget Örebroportens planer på att bygga om delar av Medborgarhuset i Örebro till hotell.

Beskrivning av fallet

Kurt Östlundh är VD för HKC Hotels som driver Radisson SAS Hotel som har 136 rum och ligger i centrala Örebro. Förutom Kurt Östlundhs hotell finns ytterligare 12 hotell i Örebro.¹

Örebroporten Fastigheter AB (nedan Örebroporten) är ett av Örebro kommun helägt bolag.² Bolaget har till ändamål att komplettera marknads utbud av lokaler för näringsverksamhet genom att förvärva, utveckla, överlåta eller upplåta fastigheter för att i första hand tillgodose hantverkets och industrins behov av sådana lokaler samt att genom information och marknadsföring lämna näringslivet en god service i frågor om mark- och lokalutnyttjande i kommunen. Vidare skall bolaget på uppdrag av kommunen förvärva, utveckla och upplåta fastigheter för kommunens egen verksamhet.³ Enligt Örebroportens bolagsordning får bolaget inte driva verksamhet eller vidta åtgärd som inte är förenlig med den kommunala kompetensen.⁴

¹ Enligt Destination Örebros hemsida, <http://www2.orebro.se/turism/boende/index.htm>, den 7 maj 2007

² Örebroporten Fastigheter AB ägs till 100 procent av Örebro Rådhus AB, som i sin tur ägs till 100 procent av Örebro kommun.

³ 4 § Bolagsordning för Örebroporten Fastigheter AB, godkänd av kommunfullmäktige den 19 april 2006 och fastställd vid bolagsstämman den 12 juni 2006 (nedan Bolagsordning för Örebroporten)

⁴ 3 § 2 st. Bolagsordning för Örebroporten

Örebroporten förvaltar fastigheten Nålmakaren 3, allmänt känd som Medborgarhuset i Örebro. Fastigheten ägs av HSH N Nordic Finance AB och hyrs (leasas) sedan 2005 ut till Örebroporten, som då övertog leasingkontraktet från Örebro kommun.⁵ I media har framkommit uppgifter om att Örebroporten nu har planer på att bygga om två av våningsplanen i Medborgarhuset till hotell med drygt 120 rum.⁶ Hotellplanerna har ifrågasatts av Kurt Östlundh och representanter för flera andra hotell i Örebro.⁷

Både Örebroporten och Örebro kommun har beretts tillfälle att yttra sig över förevarande utredning. Något yttrande har emellertid inte inkommit till Företagarombudsmannen.

Gällande reglering

En kommuns allmänna befogenheter framgår av 2 kap. 1 § kommunallagen (1991:900), vari stadgas att kommuner själva får ha hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens område eller dess medlemmar och som inte skall handhas enbart av staten, en annan kommun, ett landsting eller någon annan.

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

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”.⁸

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.⁹

⁵ Örebroporten Fastigheter AB, Årsredovisning för räkenskapsåret 2006

⁶ Se exempelvis Nerikes Allehanda den 16 februari 2007 (<http://www.na.se/artikel.asp?intId=1114518>) och den 21 februari 2007 (<http://www.na.se/artikel.asp?intId=1116992>) och Restauratören den 2 mars 2007 (<http://www.restauratoren.se/zino.aspx?articleID=13466>)

⁷ Ibid. Se även Brev till Staffan Werme, inkommet till kommunstyrelsen i Örebro kommun den 19 februari 2007

⁸ Se Karnov

⁹ 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

I Örebro finns dock ett flertal hotell, varav många är belägna i centrala staden. Mot den bakgrunden kan inrättandet av ytterligare ett hotell inte anses utgöra ett allmänt intresse i kommunallagens mening. Det kan noteras att Länsrätten i Dalarnas län nyligen, i dom den 22 mars 2007, upphävde Malungs kommuns beslut att uppdra år ett kommunalt fastighetsbolag att igångsätta iordningställandet av hotell- och restauranglokaler för uthyrning i Malung.¹⁰

Såvitt Företagarombudsmannen kan bedöma är Örebroportens planer på hotell i Medborgarhuset således inte förenliga med den kommunala kompetensen och strider därmed mot såväl bolagets ägardirektiv som dess bolagsordning.¹¹

Örebroportens hotellprojekt är, enligt Företagarombudsmannens bedömning, inte bara olagligt utan dessutom högst olämpligt. Fri och öppen konkurrens på lika villkor utgör 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. De problem som uppstår när myndigheter konkurrerar på den privata marknaden har identifierats ett flertal gånger, bland annat av Konkurrensverket och Statskontoret.¹²

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."¹³

Det finns enligt Företagarombudsmannens mening ingenting som tyder på att kommunal kommersiell verksamhet generellt sett skulle vara mindre skadlig för företagarklimatet än statlig kommersiell verksamhet. I förevarande fall har dessutom företrädare för ett flertal av de i Örebro redan etablerade hotellen uttryckt att de "befarar att

visats inte kunna komma till stånd utan kommunalt stöd fann Regeringsrätten att stödet var förenligt med kommunallagen.

¹⁰ Länsrätten i Dalarnas län, dom den 22 mars 2007, mål nr 1952-06

¹¹ Jämför 3 § 2 st. Bolagsordning för Örebroporten samt 1.1 punkten Ägardirektiv för Örebroporten Fastigheter AB, antagna av kommunfullmäktige i Örebro den 19 april 2006 samt fastställda av bolagsstämorna i Örebro Rådhus AB den 12 juni 2006 och Örebroporten Fastigheter AB den 12 juni 2006 (nedan Ägardirektiv för Örebroporten)

¹² 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)

¹³ *Konkurrens i gränslandet*, s. 12

hotellbranschen som helhet kommer att få stora ekonomiska problem om 'kommunens hotell' blir en realitet.¹⁴ Således riskerar Örebroportens hotellprojekt, för det fall det genomförs, att snedvrیدا konkurrensen och därmed utgöra en brist i företagarklimatet i Örebro kommun.

Företagarombudsmannen vill avslutningsvis uppmärksamma följande förhållanden:

1. Enligt bolagsordningen skall Örebroporten komplettera marknadens utbud av lokaler för näringsverksamhet för att i första hand tillgodose hantverkets och industrins behov av lokaler för näringsverksamhet samt att, på uppdrag av kommunen, förvärva, utveckla och upplåta fastigheter för kommunens egen verksamhet.¹⁵ Hotellverksamhet utgör vare sig industri eller hantverk. Att tillhandahålla lokaler för hotellverksamhet faller således utanför Örebroportens, i bolagsordningen uppställda, ändamål.
2. Enligt Örebroportens bolagsordning är bolaget skyldigt att bereda kommunfullmäktige i Örebro möjlighet att ta ställning till frågor som är av principiell betydelse eller annars av större vikt.¹⁶ Av Örebroportens ägardirektiv framgår att kommunfullmäktige skall beredas möjlighet att ta ställning till bland annat åtgärder som innebär ny inriktning eller verksamhet inom nytt affärsområde samt nyinvestering i fastigheter som överstiger 500 prisbasbelopp (dock inte om- eller tillbyggnader av egna fastigheter).¹⁷ I förevarande fall ägs medborgarhuset av HSH N Nordic Finance AB och utgör således inte en av kommunens eller Örebroportens egna fastigheter (även om den möjligen kommer att göra det någon gång i framtiden). Om den totala kostnaden för ombyggnationen överstiger 20 150 000 kronor,¹⁸ vilket enligt Företagarombudsmannens bedömning måste anses sannolikt, skall Örebroportens hotellplaner således underställas kommunfullmäktige redan på grund av kostnadens storlek.
3. Eftersom Örebroportens hotellplaner dessutom innebär verksamhet inom ett nytt affärsområde, det vill säga tillhandahållande av lokaler för hotellverksamhet till skillnad från lokaler för hantverket, industrin eller kommunens egna behov, skall de även på den grunden underställas kommunfullmäktiges ställningstagande.

¹⁴ Brev till Staffan Werme, inkommet till kommunstyrelsen i Örebro kommun den 19 februari 2007

¹⁵ 4 § Bolagsordning för Örebroporten

¹⁶ 5 § Bolagsordning för Örebroporten

¹⁷ 4 punkten Ägardirektiv för Örebroporten

¹⁸ Prisbasbeloppet för 2007 är 40 300 kronor. $500 \cdot 40\ 300 = 20\ 150\ 000$

4. I sammanhanget förtjänar även att framhållas att Regeringsrätten har fastslagit att det inte är förenligt med kommunallagen att ett kommunalt bolag självt har att ta ställning till huruvida bolagets verksamhet och agerande faller inom den kommunala kompetensen.¹⁹ Detta är istället en uppgift för kommunfullmäktige och således skall frågan om Örebroportens hotellplaner även på denna grund hänskjutas till kommunfullmäktige.

Näringsministern har uppgett att kommunernas osunda konkurrens slår hårt mot den privata företagsamheten och att näringsdepartementet, för att komma till rätta med den snedvridande konkurrensen, förbereder en lagrådsremiss som gör det möjligt att i domstol pröva enskilda fall av konkurrenskonflikter mellan offentlig och privat sektor. Om man vid en sådan prövning kommer fram till att en kommun eller ett landsting driver kommersiell verksamhet som snedvrider konkurrensen skall det vara möjligt att vid vite förbjuda en offentlig aktör att fortsätta viss verksamhet.²⁰

Det är enligt Företagarombudsmannens mening glädjande att regeringen tar problemet med osund konkurrens på allvar. Det förhållandet att kommuner i framtiden kan komma att vid vite bli förbjudna att bedriva kompetensstridig verksamhet förtar dock inte kommunens ansvar att redan idag se till att kommunala bolag inte bedriver olaglig verksamhet.

Det ankommer således på kommunfullmäktige att ta ställning till Örebroportens hotellplaner. Om Örebroporten inte på egen hand hänskjuter dessa till kommunfullmäktige måste det, enligt Företagarombudsmannens mening, anses ankomma på kommunstyrelsen i Örebro att tillse att så sker. I enlighet med vad som ovan anförts kan, och bör, kommunfullmäktige i Örebro vid sin behandling av ärendet inte godkänna Örebroportens hotellplaner.

I bedömningen av förevarande ärende deltog Tommy Adamsson, Patrik Engellau, Thomas Gür, Lars I W Jansson, Monica Werenfels-Röttorp och Edward Waller.

¹⁹ Se RÅ 1984 ref. 2:25

²⁰ Se Maud Olofsson på DN debatt den 2 februari 2007