

## KONKURRENSKOMMISSIONEN KKO 03-031

PM 1 2003-09-18 SLUTLIG BEDÖMNING

### **Fråga om snedvridning av konkurrensen genom ett kommunalt bolags verksamhet på den allmänna marknaden utanför den kommunala kompetensen.**

*Krokoms kommun bedriver genom det kommunala bostadsbolaget Krokomsbostäder AB, i konkurrens med privata företag, verksamhet med korttidsuthyrning av möblerade rum och lägenheter på den allmänna marknaden.*

Krokomsbostäder AB som helägs av Krokoms kommun, bedriver bland annat dygns- eller veckovis uthyrning av bostadslägenheter i Krokoms. I sin marknadsföring riktar sig företaget direkt till enskilda turister och övriga besökare i kommunen. Av en annons som bland annat finns införd på bostadsbolagets hemsida på internet, "[www.krokomsbostader.se](http://www.krokomsbostader.se)", framgår att bostadsföretaget erbjuder korttidsuthyrning av rum inklusive frukost, till bl.a. ett pris av 300 kronor per person och natt med ett tillägg av 90 kronor per person och natt för sänglinne och handduk samt badlakan. Upplåtelseerna sker i sammanlagt 9 rum organiserat i två lägenheter på vardera 4 respektive 3 rum och kök samt två enrumslägenheter med kök.

Krokomsbostäder AB<sup>[1]</sup>, är ett s.k. allmännyttigt bostadsföretag, vars fastighetsbestånd bl.a. tillkommit genom särskilt förmånlig statlig lånefinansiering samt med stöd av kommunal borgen. Bolaget har enligt bolagsordningen som föremål för sin verksamhet att "...inom Krokoms kommun förvärva, äga, förvalta fastigheter eller tomträtter och bygga bostäder, lokaler, affärslägenheter och kollektiva anordningar samt bedriva härmed förenlig verksamhet".

Enligt uppgift har bolaget f.n. inte något tillstånd från den lokala polismyndigheten att bedriva hotell- eller pensionatverksamhet<sup>[2]</sup>.

Enligt en sammanställning på Krokoms kommuns hemsida<sup>[3]</sup> erbjuds det i kommunen en mängd privata övernattningsalternativ, bl.a. 40 anläggningar som erbjuder övernattningsalternativ i rum/lägenhet eller stuga, varav 25 anläggningar avser övernattningsalternativ i rum/lägenhet. Samtliga övernattningsalternativ sker till en kostnad "Över 300 SEK per person och natt". Enligt vad Konkurrenskommissionen erfarit ligger priset för enstaka övernattningsalternativ i rum/lägenhet i privata anläggningar på mellan 500 och 700 kronor per dygn.

#### Gällande rätt

Kommunala företag som bedriver kommersiell verksamhet på allmänna marknader har en betydligt förmånligare ställning än sina privata konkurrenter. Ytterst garanteras de kommunala företagens verksamhet av kommunens skattekollektiv, antingen genom kommunala borgensåtaganden eller genom att kommunen som ägare tillskjuter kapital med stöd av skattemedel. Normalt föreligger inte heller något avkastningskrav på det av kommunen insatta kapitalet. Avseende kommunala, s.k. allmännyttiga, bostadsföretag, har dessa i regel byggt upp sitt fastighetskapital med stöd av förmånlig beskattning samt finansiering genom statliga och (i viss mån kommunala) medel, vilka inte på samma villkor kommit motsvarande privata företag till del.

Problemen med offentligt finansierade aktörers verksamheter på konkurrensmarknader har i ett flertal avgöranden uppmärksamats av Konkurrensverket, som bl.a. har uttalat att den från konkurrenssynpunkt enda acceptabla lösningen i princip är att kommuner, kommunala bolag eller andra offentliga aktörer, inte bedriver verksamheter på varu- och tjänsteområden med fungerande konkurrens (jfr. bl.a. KKV, Dnr 530/93).

Kommunernas allmänna befogenheter regleras i 2 kap. kommunallagen (1991:900) - KL. Enligt dess 1 § får kommunerna själva 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 eller landsting eller någon annan. Bestämmelsen ger bl.a. uttryck för principen att en kommun i regel inte skall engagera sig i frågor som saknar allmänt intresse för innevånarna i kommunen samt den s.k. *lokaliseringsprincipen*, enligt vilken en kommun i regel inte får engagera sig i verksamheter som syftar till att tillgodose andra behov och intressen än de egna kommunmedlemmarnas.

Enligt 2 kap. 7 § kommunallagen får kommuner och landsting driva näringsverksamhet, om den drivs utan vinstsyfte och går ut på att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar eller tjänster åt medlemmarna i kommunen eller landstinget. Bestämmelsen ger uttryck för den s.k. *näringsprincipen*, enligt vilka kommunerna inte får engagera sig i spekulativ näringsverksamhet.

I praxis har begränsningarna av den kommunala kompetensen tolkats så att det inte har ansetts föreligga grund enligt kommunallagen för kommunerna att med stöd av den allmänna kompetensen engagera sig i anläggningar för hotell m.m. Sedan 1968 får kommunerna emellertid, med stöd av särskilt kompetensutvidgande bestämmelser enligt lagen 1968:131 om vissa kommunala befogenheter inom turistväsendet, bedriva sådana åtgärder som *allmänt främjar* turismen inom kommunens område om sådant behov skulle föreligga.

Enligt 11 kap. 6 § regeringsformen samt 3 kap. 16 § kommunallagen får vården av en kommunal angelägenhet med vissa undantag överlämnas till annan utförare. Sker överlämnandet till ett bolag i vilket kommunen innehar samtliga aktier skall enligt 3 kap. 17 § kommunallagen, det kommunala ändamålet med verksamheten ha fastställts av fullmäktige. Detta kan ske genom att fullmäktige antar bolagsordning för bolaget eller på annat sätt<sup>[4]</sup>.

Enligt 2 kap. 4 § aktiebolagslagen (1975:1385) skall föremålet för ett aktiebolags verksamhet, angivet till sin art, anges i bolagsordningen för bolaget.

Det kommunalrättsliga kravet på angivande av "*det kommunala ändamålet med verksamheten*" skiljer sig därvid något från vad som krävs enligt aktiebolagslagen (föremålet för verksamheten) i det att i "*det kommunala ändamålet*" även omfattar den kommunala målsättningen eller avsikten med verksamheten som skall bedrivas i bolagsform. Detta mål får till sin karaktär inte avvika från de grundsatser som gäller för övrig kommunal verksamhet enligt den kommunala kompetensen, däribland den s.k. *näringsprincipen* (se ovan).

Enligt 3 kap. 17 § kommunallagen skall fullmäktige vidare, innan vården av en kommunal angelägenhet överlämnas till ett helägt kommunalt aktiebolag, se till att i statuterna för bolaget försäkras att fullmäktige får yttra sig innan sådana beslut i verksamheten som är av principiell betydelse eller annars av större vikt fattas. Dylika yttranden i för bolagen principiella frågor skall enligt senare praxis kunna laglighetsprövas av domstol, varvid kommunernas bolagsverksamhet således underkastas en formell kontroll samt en demokratisk prövning.

Det huvudsakliga syftet med de ovan redovisade bestämmelserna i 3 kap. 17 § kommunallagen är enligt en samstämmig doktrin<sup>[5]</sup> bl.a. att så långt som möjligt förhindra att kommunala aktiebolag används som tillflykt för icke kompetenslig kommunal verksamhet.

Drift av hotellrörelse m.m. regleras genom lagen (1966:742) om hotell- och pensionatrörelse (HPrL). Enligt de allmänna definitionerna, införda i lagens 1 §, avses med hotell- och pensionatrörelse sådan yrkesmässig verksamhet som har till ändamål att tillhandahålla tillfällig möblerad bostad. Från lagens tillämpning undantages enbart (1) bostad som tillhandahålls som ett led i verksamhet för vård, tillsyn, utbildning eller uppfostran, (2) enligt belägen, obemannad stuga som står till allmänhetens förfogande för tillfällig övernattnings, samt (3) på campingplats belägen, enkelt utrustad stuga utan vatten och avlopp som uthyres till allmänheten som tillfällig bostad.

Hotell- eller pensionatrörelse, som är avsedd att samtidigt mottaga minst nio gäster eller som omfattar minst fem gästrum, får enligt lagens 2 § drivas endast av den som har tillstånd av polismyndigheten på orten. Om verksamheten drivs av ett bolag, en förening eller annan samfällighet, skall enligt lagens 3 §, en ansvarig föreståndare vidare finnas utsedd för rörelsen. Överträdelse av 2 och 3 §§ kan medföra bötesstraff (se 16 § HPrL).

I ett lagakraftvunnet avgörande från år 1984 dömdes verkställande direktören för dåvarande Malmö kommunala bostadsaktiebolag (MKB) till böter för brott mot hotell- och pensionatrörelselagen. Bolaget hade hyrt ut ett tjugotal enkelt möblerade lägenheter på korttidsbasis. Verksamheten riktade sig huvudsakligen till de anställda vid organisationen för de allmännyttiga bostadsföretagen, SABO samt till turistbyrån i Malmö [\[PC1\]](#).<sup>16</sup>.

## Yttrande

Krokoms kommun har beretts tillfälle att yttra sig över en promemoria med en preliminär bedömning som upprättats i ärendet, utan att inom utsatt tid inkomma med något svar.

## Bedömning

Konkurrenskommissionen är en oberoende expertgrupp som uppmärksammar och motverkar fall där offentliga organ genom överträdelse av lag, genom subventioner eller genom att blanda samman myndighetsutövning med annan verksamhet snedvrider konkurrensen.

I det aktuella fallet har Krokomsbostäder AB genom att erbjuda korttidsuthyrning (uthyrning per dygn) av rum och möblerade lägenheter engagerat sig på marknaden för hotelltjänster och lägenhetshotell. Såvitt framkommit omfattar verksamheten nio rum i totalt fyra lägenheter samt riktar sig mot vanliga turister. Verksamheten konkurrerar därvid med i kommunen befintliga hotell- och pensionatsrörelser.

Enligt grunderna för den kommunala kompetensen är kommunerna i princip förhindrade att bedriva näringsverksamhet eller verksamhet som saknar allmänt intresse eller anknytning till kommunens område eller dess medlemmar. De angivna begränsningarna i kommunallagen omfattar även verksamhet som bedrivs i kommunala företag. Krokomsbostäder AB ägs helt av Krokoms kommun och utgör ett s.k. allmännyttigt bostadsföretag vars fastighetskapital kunnat byggas upp med stöd av olika förmåner i fråga om beskattning och finansiering med stöd av allmänna medel. De kommunalrättsliga begränsningar som gäller för Krokoms kommun omfattar således även Krokomsbostäder AB.

Undantag från begränsningarna av den kommunala kompetensen kan meddelas enbart med stöd av lag. I 1968 års lag om vissa kommunala befogenheter inom turistväsendet, finns det bland annat stadgat ett sådant undantag som gör det möjligt för kommunerna att allmänt främja turismen inom kommunens område om denna inte tillgodoses på annat sätt

Av utredningen i ärendet framgår att turismen i Krokoms väl tillgodoses av ett omfattande utbud av privata rum/lägenheter eller stugor som upplåts per dygn eller veckovis. Något behov för kommunen att främja turisnäringen föreligger således inte. Åtgärden att tillskjuta ytterligare totalt nio rum kan knappast heller anses allmänt främja turismen. Bolaget bör till följd härav upphöra med den aktuella hotellverksamheten, som riskerar snedvrیدا konkurrensen.

Av bolagsordningen för Krokomsbostäder AB framgår att bolaget har att förvalta fastigheter m.m. som skall användas som bostäder, lokaler, affärlägenheter och kollektiva anordningar. Någon drift av lägenhetshotell framgår inte av bolagsordningen och torde heller inte ha varit stiftarnas avsikt med bolagets verksamhet.

Mot denna bakgrund och till följd av de aktuella upplåtelseernas tillfälliga karaktär i tiden samt under beaktande av att upplåtelseerna sker av möblerade rum och i regel till andra personer än kommunens medlemmar, torde den aktuella uthyrningsverksamheten inte anses kunna ingå i den normala verksamhet för vilken Krokomsbostäder AB är inrättat och för vilken offentlig finansiering av bolagets fastighetsbestånd har skett. Något yttrande från kommunfullmäktige i Krokoms om den aktuella pensionatsverksamheten har såvitt kunnat utredas heller inte inhämtats.

Vidare bör noteras att den aktuella typen av verksamhet, med tillämpning av hotell- och pensionatsrörelselagen, erfordrar tillstånd från polismyndighet. Något sådant tillstånd har såvitt framgått emellertid inte förelegat under den tid verksamheten har bedrivits, varför verksamheten även i detta avseende riskerar strida mot straffsanktionerad lag.

Enligt Konkurrenskommissionens mening bryter Krokomsbostäder ABs verksamhet på marknaden för hotell och lägenhetshotell i flera avseenden mot gällande lag samt riskerar att snedvrیدا konkurrensförutsättningarna på den lokala marknaden för korttidsuthyrningar.[\[PC2\]](#)

- 
- <sup>[1]</sup> Krokomsbostäder AB, registreringsnummer 556458-8639. Bolaget registrerades av Patent- och registreringsverket (PRV) den 26 januari 1993; Nuvarande bolagsordning beslutades av kommunfullmäktige i Krokoms den 5 maj 1999.
- <sup>[2]</sup> Skrivelse genom fax den 11 juni 2003 från Polismyndigheten i Jämtlands län till Konkurrenskommissionen, av vilket framgår att såvitt utredning visat det finns ej för närvarande inget tillstånd enligt SFS 1966:742 för Krokomsbostäder AB att bedriva hotell- och pensionatsrörelse i Krokoms.
- <sup>[3]</sup> Se Krokoms kommuns hemsida: [www.krokom.se/turism/turism/sok/boende.html](http://www.krokom.se/turism/turism/sok/boende.html).
- <sup>[4]</sup> Enligt förarbetena till kommunallagen (prop. 1990/91:117, s. 160 ff.) bör ändamålet med verksamheten fastställas i bolagsordningen, men ändamålet kan även fastställas på annat sätt, genom t.ex. ägardirektiv eller dylikt.
- <sup>[5]</sup> Lindqvist, Kommunala befogenheter, fjärde upplagan 1993, sid 83 och 86 f.; Paulsson m.fl. Den nya kommunallagen, 1992, sid. 148 f; Ds 1992:111, Kommunerna som företagsledare, sid. 21.
- <sup>[6]</sup> Se Malmö tingsrätt, dom i mål B 1681/84, dom numer DB 1025/84

---

[PC1]

Bestämmelser om mervärdesskatt (moms) finns i mervärdesskattelagen (1994:200). Enligt lagens 1 kap. 1 § första stycket 1 skall mervärdesskatt betalas vid sådan omsättning inom landet av varor eller tjänster som är skattepliktig och görs i en yrkesmässig verksamhet.

Skyldig att betala mervärdesskatt (skattskyldig) är enligt 1 kap. 2 § mervärdesskattelagen som huvudregel den som omsätter varan eller tjänsten.

Enligt 1 kap. 3 § mervärdesskattelagen inträder skyldighet att betala skatt vid omsättning när den aktuella varan eller tjänsten har tillhandahållits.

Från skatteplikt undantas enligt 3 kap. 2 § mervärdesskattelagen bl.a. upplåtelse av arrenden, hyresrätter, bostadsrätter, tomträtter, servitutsrätter och andra rättigheter till fastigheter. Undantaget omfattar enligt samma kapitel 4 § emellertid inte rumsuthyrning i hotellrörelse eller liknande verksamhet.

Skyldighet att avge deklaration för mervärdesskatt regleras genom 10 kap. skattebetalningslagen (1997:483).

Åsidosättanden av mervärdesskattelagen samt skattebetalningslagen kan medföra straffansvar enligt skattebrottslagen (1971:69). Enligt 2 - 4 §§ skattebrottslagen riskerar den som underlåter att till myndighet lämna deklaration, kontrolluppgift eller annan föreskriven uppgift och därigenom ger upphov till fara för att skatt undandras det allmänna att dömas för *skattebrott* till böter eller fängelse.

[PC2] Kommissionen uppmanar till följd av de påpekanden verksamheten föranlett, bolaget tillse att korttidsuthyrningen till andra än turister upphör så snart det kan ske. Krokoms kommun bör vidare, enligt kommissionens mening, som ägare av bolaget, vidare med iakttagande av kommunallagens bestämmelser tillse att det i bolagsordningen införs bestämmelser som hindrar liknande överträdelser av den kommunala kompetensen samt att fullmäktige tillförsäkras möjlighet att yttra sig innan sådana beslut i verksamheten fattas som är av principiell betydelse eller annars av större vikt.