

PM 2 2003-09-18

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

Köpings kommun bedriver genom det indirekt helägda företaget Köpings Kabel TV AB försäljning av bl.a. datorer och datortillbehör direkt till allmänheten.

Köpings Kabel TV AB^[1] är ett helägt dotterbolag till det kommunala allmännyttiga bostadsbolaget Köpings Bostads AB^[2], vars kapital bl.a. tillkommit genom kommunala tillskott samt genom särskilt förmånlig statlig lånefinansiering. Enligt gällande bolagsordning har Köpings Bostads AB som föremål för sin verksamhet att "...inom Köpings kommun förvärva, äga, bebygga och förvalta fastigheter eller tomträtter med bostäder, affärs-lägenheter och kollektiva anordningar". Bolagsordningen antogs i sin nuvarande lydelse av kommunfullmäktige i Köping den 27 maj 1999.

Enligt bolagsordningen för Köpings Kabel TV AB utgör ändamålet för dess verksamhet att "... mottaga och distribuera radio- och TV-kanaler i kabelnät, bygga och upplåta kabelnät för datatrafik ävensom idka därmed förenlig verksamhet".

På sin hemsida på internet, "www.koping.net" beskriver Köpings Kabel TV AB sin verksamhet på följande sätt: "Sedan mitten av 1980-talet har Köpings Bostads AB genom dotterbolaget Köpings Kabel-TV satsat på en utbyggnad av ett kabelnät inom Köpings tätort. Det primära syftet med nätet har varit kabel-TV överföring och driftövervakning av värme, vatten m m inom bolagets fastigheter. Idag är cirka 90 procent eller omkring 9 000 hushåll anslutna till kabelnätet[...] De närmaste åren kommer det att finnas ett växande behov av datakommunikation inom Köpings kommunförvaltning för skolor, daghem och äldreården. Parallellt med detta väntas också en ökad efterfrågan bland småföretagare och hushåll för datakommunikation mot olika typer av elektroniska tjänster".

Sedan en tid tillbaka marknadsför sig Köpings Kabel TV AB även genom annonser i pressen av vilka framgår att bolaget har öppnat en ny dataavdelning där det erbjuder företag och privatpersoner försäljning av datorer och tillbehör samt företagssupport och husteknikertjänster. Av annonserna framgår bland annat att bolaget är återförsäljare till flera stora leverantörer.^[3]

Köpings kommun har inte inhämtat något yttrande från kommunfullmäktige i Köping avseende den aktuella försäljningsverksamheten.

I Köping med omnejd finns sedan tidigare ett utbud av datorer och datautrustning genom privat försäljning över disk till företag och privatpersoner.

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 uppmärksammats 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 (se bl.a. KKV, Dnr 530/93).

Kommunernas allmänna befogenheter regleras i kommunallagen (1991:900). Enligt 2 kap. 1 § kommunallagen får kommunerna enbart ta 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 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.

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. Bestämmelsen ger uttryck för den s.k. *näringsprincipen*, enligt vilka kommunerna inte får engagera sig i spekulativ näringsverksamhet.

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 sätt⁴⁴.

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 "*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. Dyliga 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 doktrin⁴⁵ bl.a. att så långt som möjligt förhindra att kommunala aktiebolag används som tillflykt för icke kompetensenlig kommunal verksamhet.

Yttrande

Köpings 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.

Köpings kommun bedriver genom det indirekt helägda dotterbolaget Köpings Kabel-TV sådan försäljning av datorer och datortillbehör direkt över disk till företag och privatpersoner som normalt tillhandahålls av det privata näringslivet.

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. Begränsningarna i kommunallagen omfattar även verksamhet som bedrivs i kommunala företag. Den koncern där Köpings Bostads AB utgör moderbolag och Köpings Kabel-TV AB ingår ägs helt av Köpings kommun. De kommunalrättsliga begränsningar som gäller för Köpings kommun omfattar således även de aktuella företagen och torde innebära att den aktuella utvidgningen av verksamheten till att även omfatta försäljning av datorer och datortillbehör strider mot kommunallagens kompetensbestämmelser.

Av bolagsordningarna för bostadsbolaget respektive kabel-TV-bolaget framgår inte annat än att bolagen skall ägna sig åt sin kärnverksamhet, d.v.s. att tillhandahålla kommuninnevånarna bostäder och boendeservice, respektive tekniska nät för mottagning och distribution av radio- och TV-kanaler samt datatrafik. Således torde den aktuella försäljningsverksamheten även strida mot de bolagsrättsliga förutsättningar enligt vilka bolagen inrättats och godkänts av Köpings kommunfullmäktige. Något yttrande med godkännande av den aktuella verksamhetsutvidgningen har såvitt framkommit av utredningen inte inhämtats från kommunfullmäktige.

Det föreligger alltid risk för att konkurrensen snedvrids när offentligt finansierade eller garanterade aktörer agerar på konkurrensmarknader. Mot bakgrund av att det finns en väl fungerande privat marknad för datorer och datortillbehör i Köping med omnejd kan det knappast vara en kommunal angelägenhet att engagera sig i sådan försäljning. Genom sin näringsverksamhet i angivet avseende överskrider den kommunala bostadskoncernen således såväl sina egna statuter som den kommunala kompetensen för Köpings kommun. Även bortsett härifrån är det enligt Konkurrenskommissionens mening vara klart olämpligt från konkurrenssynpunkt att den genom skatter och offentliga avgifter finansierade eller garanterade bostadskoncernen över huvud taget bedriver verksamhet i konkurrens med enskilda företag.

^[1] Köpings Kabel-TV AB registreringsnummer 556416-0769. Bolaget registrerades av Patent- och registreringsverket (PRV) den 7 januari 1991; Nuvarande firma och bolagsordning registrerades den 23 april 1991. Tidigare firma har varit Framsteget nr 1766 Aktiebolag.

^[2] Köpings Bostads AB registreringsnummer 556014-9758. Bolaget registrerades av Patent- och registreringsverket (PRV) den 16 november 1917; Nuvarande firma registrerades den 29 juni 1953 och gällande bolagsordning registrerades den 23 april 1991. Tidigare firma har varit Aktiebolaget Smälägenheter i Köping.

^[3] Se annons i tidningen Bärgslagsbladet, den 1 september 2003.

^[4] 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.

^[5] 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.