

PM-2 2000-12-13 SLUTLIG BEDÖMNING

*Fråga om snedvridning av konkurrensen genom individuellt inriktat kommunalt stöd till enskild näringsidkare.*

Lessebo kommun har beslutat att bevilja räntefria lån på vardera 250.000 kronor till två delvis näringsdrivande föreningar.

Kommunfullmäktige i Lessebo beslutade den 30 oktober 2000 (KF § 95/00) att bevilja Lessebo och Kosta Folkets hus var sitt 5-årigt räntefritt lån på 250 000 kronor.

Som skäl för beslutet skall ha uppgivits att folketshusföreningarna, som har svårighet att få balans i sin ekonomi, tillgodoser föreningslivets behov av samlingslokaler.

Folketshusföreningarna i Lessebo och Kosta driver även konferensverksamhet och bjuder ut tjänster med servering m.m. på den allmänna marknaden.

I kommunen finns också privata näringsidkare som erbjuder motsvarande tjänster. Wärdshuset Flustret, beläget 2 km från folkets hus i Lessebo, och Björkängens Kursgård, belägen lika långt från folkets hus i Kosta.

Efter Konkurrenskommissionens preliminära utredning i ärendet har Länsrätten i Kronobergs län på talan om laglighetsbesvär från en kommuninnevärdare uttalat att förfarandet torde strida mot kommunallagen<sup>1[1]</sup>. Kommunfullmäktiges i Lessebo aktuella beslut om räntefria lån inhiberades av Kammarrätten i Jönköping genom beslut den 27 november 2000<sup>2[2]</sup>.

#### Gällande rätt

Ramarna för vad kommunerna får ägna sig åt, den s.k. kommunala kompetensen, regleras genom kommunernas allmänna befogenhet, den s.k. *allmänna kompetensen*, enligt kommunallagen (1991:900) eller genom speciella kompetensutvidgande bestämmelser (lagar) i olika angelägenheter, den s.k. *särskilda kompetensen*.

Inom ramarna för den *allmänna kompetensen* får kommunerna enligt 2 kap. 1 § kommunallagen enbart ta hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens område eller dess medlemmar. Kommunala stödåtgärder får inom ramarna för den allmänna kompetensen inte ske utan uttryckligt stöd av lag, oavsett om stödet riktar sig till näringsidkare, enskild individ, grupp av enskilda, eller till annan.

Bidrag till samlingslokaler – däribland kommunala bidrag till folketshusföreningar - har i praxis ansetts utgöra sådan verksamhet som kan omfattas av den kommunala kompetensen. I propositionen till 1948 års kommunala kompetensreform framhöll föredragande departementschefen, att kommunal anslagsverksamhet på området borde vara tillåten under förutsättning att den kan anses tillgodose ett allmänt intresse inom kommunen och sker på ett objektivt och rättvist sätt.<sup>3[3]</sup>

I rättspraxis har kommunala bidrag eller andra stödåtgärder till föreningslivets lokaler godkänts som förenliga med den kommunala kompetensen, under förutsättning att lokalerna

<sup>1[1]</sup> Länsrätten i Kronobergs län, beslut den 22 november 2000 i mål nr. 1397-00E. Länsrätten uttalade därvid att "Såvitt nu kan bedömas finns flera omständigheter som talar för att de räntefria lånen är ett otillåtet stöd i kommunallagens mening". Inhibition meddelades emellertid inte av länsrätten till följd av att rekvisitet att ett "allmän eller enskilt intresse åsamkas beaktansvärd skada", inte av rätten ansågs uppfyllt.

<sup>2[2]</sup> Kammarrätten i Jönköping, beslut den 29 november 2000 i mål nr. 3907-2000.

<sup>3[3]</sup> Detta har i doktrinen ansetts innefatta ett krav på garanti att ifrågakvarande lokaler hålls tillgängliga för föreningslivet på lika villkor. Se Ulf Lindqvist, Kommunala befogenheter, fjärde upplagan, Publica, Stockholm 1993, sid. 161.

på ett opartiskt sätt samt i skälig omfattning och på skäliga villkor hålls tillgängliga för ortens föreningsliv.<sup>4[4]</sup>

Viss kommersiellt betingad verksamhet som biografvisningar<sup>5[5]</sup> eller danstillställningar, där i några fall viss servering eller konferensverksamhet har förekommit<sup>6[6]</sup>, har inte hindrat att verksamheten har ansetts kompetenslig. De aktuella avgöranden synes emellertid huvudsakligen ha bedömts i ett behovsperspektiv. Några konkurrensaspekter har inte varit relevanta eftersom de godkända biograf- och dansverksamheterna synes ha bedrivits på orter som saknat sådant utbud i övrigt. Även där konkurrens uppkommit synes behovsperspektivet dominera i äldre praxis. I ett uppmärksammat avgörande ansågs t.ex. ett bidrag till en större dans-, serverings-, och möteslokal inte kompetenslig av det skälet att behovet av samlingslokaler av ifrågavarande art ändå kunde anses uppfyllt.<sup>7[7]</sup> I andra avgöranden har emellertid beslut om stödåtgärder inte ansetts kompetensliga på den grunden att den kommersiella användningen av lokalerna har ansetts för omfattande.<sup>8[8]</sup>

Vid sidan om den redovisade principen om allmänt intresse, ger kommunallagen uttryck för principer om *likabehandling* och *förbud för stöd till enskild näringsidkare*. Kommunalt stöd till näringsidkare får endast avse åtgärder som rent allmänt främjar näringslivet i kommunen eller generellt vänder sig till viss bransch, grupp av näringsidkare eller motsvarande. Sådant stöd kan t.ex. bestå av infrastrukturella investeringar och markberedande åtgärder för industriell verksamhet eller att kommunen vid markupplåtelse eller leveranser av vatten och elektricitet till näringslivet generellt tillämpar låga priser. Individuellt inriktat stöd, i form av penningbidrag, låneverksamhet eller prisförmåner får dock inte förekomma och priser eller avgifter får inte sättas så att en näringsidkare får förmåner som inte under motsvarande förhållanden kommer en annan näringsidkare till del<sup>9[9]</sup>.

Från huvudregeln om förbud mot understöd till enskilt företag får, som ovan påpekats undantag göras om det föreligger *synnerliga skäl* för det beslutade stödet. Som synnerligt skäl har till exempel i praxis ansetts stöd till viss hotellverksamhet i glesbygd som eljest saknat tillgång till hotell. Något motsvarande avgörande beträffande konferensverksamhet finns inte. Genom den kompetensutvidgande lagen (1968:131) om vissa kommunala befogenheter inom turistväsendet (turistväsendelagen) får kommunerna även vidta åtgärder för uppförande och drift av turistanläggningar i den mån det är påkallat för att främja turistväsendet inom kommunen.

Vad som skall avses med *näringsidkare* anges inte i kommunallagen. Begreppet får anses ansluta till den vid tidpunkten för lagens ikraftträdande gällande bokföringslagen (1976:125), vilken med enskild näringsidkare avsåg envar som bedriver bokföringspliktig verksamhet. Av 3 § konkurrenslagen (1993:20) framgår vidare att varje fysisk eller juridisk person som driver verksamhet av ekonomisk eller kommersiell natur till den del sådan verksamhet inte består i myndighetsutövning skall anses vara näringsdrivande företag. Ideella föreningar kan således vara enskilda näringsidkare om de bedriver bokföringspliktig verksamhet. Skulle ett stöd till en ideell förening inte anses utgöra stöd till näringsidkare, får det anses utgöra stöd till enskild, vilket inte heller är tillåtet utan särskilt kompetensutvidgande medgivande i lag.

<sup>4[4]</sup> Se Regeringsrättens avgöranden som publicerats i RÅ 1948 I 324 och 360; RÅ 1949 I 178; RÅ 1950 I 30 och 206; RÅ 1952 I 51.; 133 och 142; RÅ 1954 I 152; RÅ 1960 I 124; RÅ 1961 I 36; RÅ 1963 I 175; RÅ 1964 I 180; RÅ 1965 I 7; RÅ 1967 K 1469.

<sup>5[5]</sup> Se Regeringsrättens avgöranden som publicerats i RÅ 1948 I 324; RÅ 1950 I 148; RÅ 1952 I 142; RÅ 1955 I 180; RÅ 1958 I 244; samt även i viss mån RÅ 1981 Ab 64.

<sup>6[6]</sup> Se Regeringsrättens avgöranden som publicerats i RÅ 1970 C 69; RÅ 1955 I 180; RÅ 1956 I 117.

<sup>7[7]</sup> Se Regeringsrättens avgöranden som publicerats i RÅ 1954 I 237; RÅ 1959 I 107 (se även RÅ 1960 I 57).

<sup>8[8]</sup> Se Regeringsrättens avgöranden som publicerats i RÅ 1951 I 165; RÅ 1954 I 237; RÅ 1965 I 177; RÅ 1958 I 212; RÅ 1960 I 8.

<sup>9[9]</sup> Litteratur: - Ingvar Paulsson m.fl., Den nya kommunallagen, Kommentus förlag, Älvsjö 1993, sid. 118-120;  
- Ulf Lindqvist, Kommunala befogenheter, fjärde upplagan, Publica, Stockholm 1993, sid. 56 f och 229f;  
- Alf Bohlin, Den kommunala kompetensen, Juristförlaget, Stockholm 1994, sid. 92-94 samt  
- Lena Marcusson, Mot en ny kommunalrätt, Lustus förlag, Uppsala 1994, sid. 111-113.

Huruvida en kommun kan lämna stöd till verksamhet som bedöms som kompetensnlig i sig, men som bedrivs av *ett annat rättssubjekt* och *i konkurrens med andra företag* har, i ett jämfört med tidigare refererad praxis färskt avgörande, bedömts av Regeringsrätten i RÅ ref 1993:93:

Kommunfullmäktige i Bodens kommun hade beslutat att bevilja ett företag som bedrev extern företagshälsovård, dels ett ränte- och amorteringsfritt avskrivningslån på 2 milj. kr, dels ett årligt driftbidrag på 500 000 kr per år i tre år. Regeringsrätten konstaterade att extern företagshälsovård i och för sig<sup>10[10]</sup> kan vara en kommunal angelägenhet, men att det normalt inte ingår i den kommunala kompetensen att lämna stöd till sådan verksamhet om denna bedrivs genom ett annat rättssubjekt. Regeringsrätten anförde bland annat följande: *"De ifrågavarande lånen och bidragen [skall] enligt kommunfullmäktiges beslut lämnas till ett visst, enskilt företag .... Detta företag avses i sin tur skola engagera sig i företagshälsovård som dock skall bedrivs av ett annat rättssubjekt i konkurrens med andra enskilda företag som inte får del av motsvarande förmåner. Den nu ifrågavarande företagshälsovården kommer sålunda att gynnas framför annan, av andra företag bedrivna företagshälsovård. I målet har inte visats att förekommande behov av extern företagshälsovård inte kan tillgodoses på annat sätt. Kommunfullmäktiges beslut måste därför anses vila på orättvis grund"* (KKO:s understrykning).

I EG-Romfördraget finns vidare infört bestämmelser om förbud mot vissa typer av offentligt stöd. Fördraget har genom 2 § lagen (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen, giltighet som svensk lag. Artikel 92 i EG-Romfördraget förbjuder offentligt stöd, av vilket slag det än är, som snedvrider hotar eller hotar att snedvrیدا konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna, om inte något i bestämmelsen angivet undantag föreligger och stödet erhållit godkännande i förväg av Europeiska kommissionen (Europeiska gemenskapernas kommission).

### Yttrande

Lessebo 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.

### Preliminär bedömning

Konkurrenskommissionen är en privat 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.

Av tillgängliga handlingar i ärendet framgår att Lessebo kommun beslutat att bevilja ekonomiskt stöd till två folketshusföreningar genom räntefria lån på vardera 250.000 kronor. Föreningarna bedriver bland annat näringsverksamhet genom arrangemang av konferenser och dylikt i konkurrens med andra företag på orten, som inte får del av motsvarande stöd.

Av tillgänglig rättspraxis framgår att kommunalt stöd får förekomma till bl.a. folketshusföreningar i syfte att tillgodose de lokala föreningslivets behov av möteslokaler. I äldre praxis har det till och med ansetts förenligt med den kommunala kompetensen att viss kommersiell sidoverksamhet förekommit i de lokaler som erhållit sådant stöd. I rättsavgörandena förekommande sidoverksamheter synes emellertid inte ha bedrivits i konkurrens med annan liknande verksamhet.

I de fall där kommersiell konkurrens förekommit har det emellertid inte ansetts förenligt med den kommunala kompetensen att lämna stöd, antingen till följd av att behovet av samlingslokaler har ansetts tillgodosett på annat sätt eller på grund av att det kommersiella intresset har ansetts för dominerande. I senare praxis har kommunallagens förbud mot stöd

<sup>10[10]</sup>

Mot bakgrund av föreliggande utredningar (SoU 1984/85:13, rskr. 1984/85:172) kunde enligt Regeringsrättens mening Riksdagen anses ha godtagit att extern företagshälsovård ingår i den kommunala kompetensen.

till enskilda näringsidkare även kommit att tillmätas avgörande betydelse, vilket länsrättens och kammarrättens bedömning i det aktuella ärendet visar. I RÅ 1993 ref. 93 understryker Regeringsrätten kommunallagens krav på likställighet vid stödgivning till kommersiell verksamhet. Kommunalt stöd som riskerar att snedvrída förhållandet mellan näringsidkare och därmed förutsättningarna för en konkurrens på lika villkor, bör således inte förekomma om stödet inte ges lika för alla eller om behovet som stödet avser att fylla inte kan tillgodoses på ett annat sätt.

I det aktuella fallet utgör Lessebo kommuns räntefria lån ett individuellt riktat stöd till bland annat den konferensverksamhet folketshusföreningarna bedriver i konkurrens med andra enskilda företag på orten. Folketshusföreningarnas konferensverksamhet blir i följd härav gynnad framför andra företag. Lånet riskerar således att bryta mot kommunallagens kompetensbestämmelser.

Frågan om lagligheten enligt kommunallagen av stödet till de båda folketshusföreningarna kommer att avgöras av allmän förvaltningsdomstol. Därjämte är det enligt Konkurrenskommissionens mening även otillfredsställande från konkurrenssynpunkt att kommunen använder allmänna medel till stöd för kommersiell verksamhet som delvis bedrivs i konkurrens med privata företag.

---