

Företagarombudsmannen

Den Nya Valfärden, Box 5625, 114 86 Stockholm, www.dnv.se



PROMEMORIA

Ärendenummer: FO 2008-01

Datum: 2008-01-16

Utredare: Micha Velasco

Utredning avseende ett kommunalt bolags otillåtna verksamhet samt otillåtet stöd till enskild näringsidkare

Förevarande fall har Företagarombudsmannen tagit upp på en företagares initiativ i anledning av att regionfullmäktige i Västra Götalandsregionen beslutat att bedriva otillåten näringsverksamhet och efter påtryckningar från den drabbade företagaren försålt inkråmet i detta aktiebolag. Köpeskillingen beslutades till en (1) krona.

Beskrivning av fallet

Västra Götalandsregionen, nedan Västra Götaland, äger aktiebolaget Västsvenska turistrådet AB till 100 procent. Västsvenska turistrådet AB har ägt aktiebolaget Aktiv Semester i Sverige AB, nedan Aktiv Semester. Enligt beslut i regionfullmäktige 9 april 2002 skulle verksamheten omfatta utveckling av tematiserade specialresor. Aktiv Semester har som affärsverksamhet bedrivit produktion, försäljning och incommingverksamhet inom vissa specialområden.¹

Efter påpekanden från Eleonor Jacobson, drabbad företagare, beslöt regionfullmäktige den 5 april 2005 att försälja inkråmet i Aktiv Semester med motiveringen att verksamheten inte kunde bedrivas effektivt utan att stå i strid med kommunallagen.² Regionstyrelsen hade då konstaterat att *"Bolaget kunde successivt under 2003 och 2004 se att de långsiktiga satsningar som gjorts för att uppmärksamma verksamheten och dess produkter på den utländska specialresemarknaden gav resultat."*

Denna verksamhet har allvarlig skadat konkurrensen på området. Eleonor Jacobson på Scantravel har i flera års tid för att få Västra Götaland att upphöra med sin

¹ Verksamhetsberättelse i årsredovisning 2005, Aktiv Semester i Sverige AB. Med incommingverksamhet avses turistverksamhet riktad till utländska turister som kommer till Sverige.

² PM Västra Götalandsregionen Dnr RSK 116-2003

resebyråverksamhet. Eleonor Jacobson har sedan 1998 bedrivit incomingverksamhet samt övrig resebyråverksamhet. Scantravel uppger att de tydligt har märkt av den kommunala konkurrensen genom lägre bokningsgrad. Vissa affärskontakter har efter kontakt beslutat gå över till Aktiv Semester. Scantravel har ständigt påpekat de missförhållanden som funnits och försökt få till stånd ändringar. Scantravel har ständigt motarbetats och Västra Götaland och dess bolag har felaktigt nekat Eleonor Jacobson att få del av allmänna handlingar. Kammarrätten har därefter beslutat att Västra Götaland är skyldigt att lämna ut begärda handlingar.³

Inför försäljningen av inkråmet i Aktiv Semester värderades bolaget. Värderingen gjordes av Ulf Pettersson, auktoriserad revisor på KPMG, på uppdrag av Bjarne Tveitan, då koncernredovisningschef på Västra Götaland. Vad värderingen skulle omfatta eller vilken typ av värdering som gjorts går inte att klarlägga då varken uppdragsbeskrivning eller specificerad faktura finns. Inte heller framgår detta av värderingen. Inkråmet värderades till 1 krona. I värderingsunderlaget konstaterades samtidigt att drygt 2.6 miljoner investerats under åren 1995-2005.⁴

I avtalet mellan Aktiv Semester och köparen är köpeskillingen 1 krona. Avtalet är feldaterat och någon godtagbar förklaring till detta har inte getts. Förutom försäljning av inkråmet ingår i avtalet ytterligare villkor.

En av punkterna i avtalet ger köparen rätt att använda en anställd i 2 månader utan ersättning. En annan punkt stipulerar köparens förbindelse att iaktta Västra Götalands intressen. I samma punkt förbinder sig säljaren, Västsvenska turistrådet AB, att "*under nämnda tidsperiod lämna stöd i olika former*". Under 2005 var en anställd på Västsvenska Turistrådet AB, utlånad i en månad till köpande bolaget. Inget vederlag utbetalades för det.

Det köpande bolagets styrelse består idag av en styrelseledamot som tidigare var konsult för Västsvenska Turistrådet AB och en styrelsesuppleant som tidigare var styrelseledamot i Aktiv Semester. Bolaget ägs till hälften vardera av en styrelseledamot i Visit Sweden AB där även Gunilla Mitchell, VD för Västsvenska Turistrådet AB är styrelsesuppleant. Den andra halvan av bolaget ägs av en resebyrå.

³ Kammarrätten i Göteborg mål nr 2790-06

⁴ Värdering 4 april 2005, Ulf Petersson, KPMG.

Gällande rätt

Enligt 2 kap 1 § kommunallagen får kommuner själva ha hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar och som inte skall handhas enbart av staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan.

I kommunallagen 2 kap 2 § regleras likställighetsprincipen. Kommuner och landsting skall behandla sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl för något annat.

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 eller landstinget.

Enligt 2 kap 8 § kommunallagen får kommuner och landsting genomföra åtgärder för att allmänt främja näringslivet i kommunen eller landstinget. Individuellt inriktat stöd till enskilda näringsidkare får lämnas bara om det finns synnerliga skäl för det.

Företagarombudsmannens bedömning

Landsting, kommuner och landstingskommuner har alla skyldighet att följa kommunallagen. Nedan kommer endast kommuner att användas som begrepp men regleringen gäller även landsting och landstingskommuner.

Att som kommun bedriva resebyråverksamhet är klart olämpligt. Företagarombudsmannens åsikt är att den typen av verksamhet dessutom är olaglig. Denna verksamhet är ett typexempel på en kommun som fattar beslut som snedvrider konkurrensen. Denna typ av verksamhet går utanför kommunens befogenheter.

När en kommunal näringsverksamhet ligger i allmänhetens intresse ryms den inom den kommunala kompetensen och brukar benämnas ”*sedvanlig kommunal affärsverksamhet*”. Exempel på typiskt allmännyttiga anläggningar och verksamheter är renhållning, kollektivtrafik samt vatten- och avloppsverk.⁵

Verksamheten i kommunal näringsverksamhet omfattas även av lokaliseringsprincipen. Lokaliseringsprincipen innebär att verksamhet som bedrivs av en kommun, landstingskommun eller ägt bolag skall bedrivas inom kommunens eller landstingets

⁵ Se Karnov

geografiska område. Västra Götalandsregionen har agerat utanför det geografiska området och därigenom snedvridit konkurrensen för företag även i andra regioner i Sverige.

Vidare får en kommun inte starta upp eller bedriva näringsverksamhet i syfte att tjäna pengar. Syftet med en kommunal näringsverksamhet får i princip aldrig vara ekonomisk vinst.⁶ (Förbudet mot spekulativ verksamhet samt självkostnadsprincipen.)

Kommuner kan i vissa fall bedriva turismverksamhet eller stödja turismen på orten. I rättspraxis har det fastställts att om det med hänsyn till näringslivet finns vissa behov och att inga enskilda företag eller personer tillgodoser dessa så kan kommunen få bedriva eller ge stöd åt sådan verksamhet. Det har ansetts finnas synnerliga skäl för stöd åt hotellverksamhet.⁷ Det förhållandet att EU-stöd betalats ut samtidigt som kommunen gett stöd har ej ansetts vara synnerliga skäl.⁸ Några synnerliga skäl har aldrig åberopats av Västra Götaland.

Företagarombudsmannens bedömning är att försäljningen av Aktiv Semester föranleddes av den kritik som Eleonor Jacobson riktat mot Västra Götaland och dess bolag.

Med tanke på den låga värderingen av inkråmet i sig och den därefter genomförda försäljningen med tillhörande avtal finns anledning att anta att otillåtet individuellt riktat stöd till enskild näringsidkare utdelats.

För att få utge stöd till enskild näringsidkare krävs synnerliga skäl. För att rekvisitet synnerliga skäl skall anses vara uppfyllt måste det föreligga ett allmänt intresse samt att stödet varit proportionerligt. Som framgår av köpeskillingen vid försäljning av inkråmet framgår ganska klart att stöd utgetts från kommunägt bolag till enskild näringsidkare. Det allmännas intresse för en resebyrå som bedriver inomingverksamhet torde vara obefintligt då verksamheten i första hand riktar sig till människor boende utanför landets gränser. Inomingverksamhet går ut på att mot utländska turister agera resebyrå. Aktiv Semester har dessutom förlagt resor utanför Västra Götalands geografiska område. Frågan om stödet varit proportionerligt tas endast upp om det har befunnits finnas ett allmänt intresse.

⁶ RÅ 1993:12 Skaraborgs läns landsting drev ett tvätteri och gick ut med tjänster till allmänheten. RegR konstaterar att landstingskommuner endast har "i undantagsfall befogenhet" att konkurrera med det enskilda näringslivet.

⁷ RÅ 1995 ref. 98 Ett sedan länge förlustdrabbat hotell beviljades stöd och det ansågs att avsaknaden av hotell på centralorten och näringslivets behov gjorde att beslutet ej stred mot kommunallagen. Se även prop. 1990/91:117 s 116f, s 153.

⁸ RÅ 2000 ref. 1, Hollyhammar. En kommun gick i borgen för ett kommunägt bolag som byggde lokaler för TV-produktion. Trots att stöd erhöles via EU:s

Att inkråmet i ett bolag som i 10 år bedrivit resebyråverksamhet i olika former med uppbyggt varumärke och kundregister skulle vara värt 1 krona ter sig orimligt. I kombination med ett gynnande avtal ter sig stödet än mindre proportionerligt.

Ett företagervänligt klimat skapas då företagare kan förutse hur kommuner, landsting och andra myndigheter skall agera. Om myndigheter systematiskt bryter mot lagen försvinner förutsebarheten för en företagare. Detta påverkar självklart en företagares vilja att investera i verksamhet som kan bli utkonkurrerad av det offentliga nästa dag.

I detta fall har Västra Götalandsregionen handlat inte bara olämpligt utan troligtvis även olagligt.⁹ Att landsting agerar på en marknad och snedvrider konkurrensen genom att driva näringsverksamhet är något som Företagarombudsmannen aktivt arbetar emot. I Västra Götalandsregionen har det vid tidpunkten funnits ett stort antal resebyråer. Bara i Göteborg fanns i december 2007, 169 resebyråer¹⁰ och i Västra Götalandsregionen långt fler.

Detta stärker Företagarombudsmannens uppfattning att landsting och kommuner inte skall syssla med kommersiell näringsverksamhet, inte ens i bolagiserad form.

Det är anmärkningsvärt att landsting och kommuner i dag inte respekterar lagen. Om en myndighet inte följer lagar får det till följd att allmänhetens förtroende för rättsstaten skadas. En kommun som väljer att ignorera lagar, rättsprocesser och domar har i dag ingen påföljd att räkna med. Det saknas sanktioner mot kommuner som bryter mot lag.

Företagarombudsmannen kommer i fortsättningen att driva den här typen av frågor och arbeta för att ett sanktionssystem införs och att lagar följs.

Företagarombudsmannen, en del av Den Nya Valfärden, verkar för ett bättre företagarklimat i Sverige. Företagarombudsmannens huvudsakliga uppgift är att ge uppmärksamhet och publicitet åt konkreta exempel på brister i företagarklimatet. Företagarombudsmannen har en styrelse bestående av företagare, ekonomer och publicister som på ideell basis leder verksamheten. Företagarombudsmannen genomför utredningar både på eget initiativ och efter anmälan. Anmälare kan vara företagare, politiker, journalister eller andra samhällsmedborgare som har reagerat på fall där företagande försvåras på grund av brister i lagstiftning, föreskrifter eller myndighetsutövning.

⁹ Verksamhetsberättelsen för Aktiv Semester i Sverige AB visar att verksamheten strider mot lokaliseringsprincipen samt att verksamheten ligger utanför den kommunala kompetensen. Försäljningen av verksamheten strider mot förbudet att ge stöd till enskilda näringsidkare.

¹⁰ Sökning på www.hitra.se den 10 december 2007