

KONKURRENSKOMMISSIONEN KKO 03-034

PM 2 2004-05-05 SLUTLIG BEDÖMNING

Fråga om snedvridning av konkurrensen genom inrättande av ett kommunalt bolag utanför den kommunala kompetensen.

Uddevalla kommun har beslutat tillskjuta 2 miljoner kronor till ett kommunalt aktiebolag som på kommersiell basis skall erbjuda test- och utvecklingstjänster med inriktning mot telematik och trådlös kommunikation m.m.

Kommunfullmäktige i Uddevalla beslutade vid sammanträde den 10 september 2003 (KF § 95/03) att godkänna att det av kommunen helägda holdingbolaget Uddevalla Utvecklings AB (UUAB)^[1] bildar ett dotterbolag vid namn Microbind Telematics Laboratory AB, samt att med allmänna medel tillföra UUAB ett aktieägartillskott om 2 miljoner kronor för tecknande av aktier i det nybildade bolaget.

Av det förslag till bolagsordning för Microbind Telematics Laboratory AB som förelagts fullmäktige framgår att bolaget skall ha som föremål för sin verksamhet att: ”– erbjuda test- och utvecklingstjänster med inriktning mot telematik och trådlös kommunikation – erbjuda projektledning och produktutveckling samt medverka vid ansökan av medel för projekt inom samma område – och därmed förenlig verksamhet”. Det kommunala ändamålet med bolagets verksamhet skall vidare vara att ”öka kunskapen om telematik och trådlös kommunikation till förmån för i första hand näringslivet i kommunen genom att i ett högteknologiskt laboratorium erbjuda test- och utvecklingstjänster samt tillhandahålla lokaler för sådan verksamhet”. Kommunens ”mål” för bolagets verksamhet utgör således att ”Bolaget skall driva sin verksamhet så att det genom sin konsultverksamhet och egenutvecklade produkter och genom sitt deltagande i olika projekt ökar sin kompetens inom områdena telematik och trådlös kommunikation, så att bolaget blir självfinansierande och attraktivt för annat än kommunalt ägande. Bolaget äger självt - som ersättning för utförda tjänster eller produktlicenser - ingå som delägare i annat företag”.

Kommunfullmäktige beslutade även att godkänna att UUAB genomför investeringar i i Microbind Telematics Laboratory AB på totalt 9,5 miljoner kronor under perioden den 1 oktober 2003 t.o.m. den 30 juni 2004 samt att UUAB utan kommunens vidare hörande får avyttra sina aktier i bolaget^[2].

Den aktuella verksamheten har under projektnamnet ”Microbind House” bedrivits sedan 1997 av Uddevalla kommun i samarbete med Chalmers tekniska högskola, landstinget Västra Götalandsregionen samt Länsstyrelsen i Västra Götaland. Syftet med projektet är enligt vad kommunen uppgivit under hand^[3] att ”stärka basen för utbildning, forskningsutveckling och tillverkning inom mikroteknologi, telematik och trådlös kommunikation i regionen”. Projektverksamheten i ”Microbind House” har finansierats bl.a. med hjälp av medel från EU:s strukturfonder, mål 2, Västra Sverige.

Microbind Telematics Laboratory AB är enligt förslaget tänkt att samarbeta med det USA-baserade företaget Microbind Telematics Laboratory. Av det senare företags hemsida på internet www.microbind.com framgår bl.a. följande beskrivning av det projekt som Uddevalla kommun beslutat att engagera sig i: ”Microbind Telematics Laboratory is a test- and development laboratory of the highest up-to-date technological standard. The main objective is to offer small and medium sized enterprises (SME's) access to tools and equipment of the latest technologies in the telematics field. The goal is to provide the SME's in the region with a competitive advantage, through cost-effective access to equipment and knowledge that otherwise would be a major investment in money and time for each single company”. Vidare lämnas följande information om det amerikanska företaget: ” Microbind North America

provides local support and assistance as well as information to North American semiconductor companies seeking to establish business in cooperation with Microbind. The office is located in California, the heart of the US semiconductor industry. Our primary focus is to help you analyse and address issues directly connected to establishing operations in West Sweden. We develop cost analysis, help with human resource needs and site selection, provide contacts to research facilities and answer questions in regards to regional regulations and Swedish legislation. We also assist with planning visit programs to West Sweden. In addition, we can provide printed information on several different topics related to establishing a presence in West Sweden”.

Länsrätten i Göteborg har genom dom den 26 april 2004 beslutat upphäva kommunfullmäktiges i Uddevalla aktuella beslut att inrätta Microbind Telematics Laboratory AB⁽⁴⁾.

Gällande rätt

Kommunernas allmänna befogenheter regleras i kommunallagen (1991:900).

Enligt 2 kap. 1 § kommunallagen får kommunerna ta hand om endast 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 annat landsting eller någon annan.

Lagen ger därmed uttryck för den s.k. *lokaliseringsprincipen* enligt vilken kommunerna inte skall engagera sig i verksamheter som helt eller delvis bedrivs utanför det egna området eller riktar sig till andra än de egna kommunmedlemmarna.

Enligt det s.k. *förbudet mot spekulativ kommunal näringsverksamhet* 2 kap. 7 § kommunallagen får kommuner ägna sig åt näringsverksamhet enbart om verksamheten drivs utan vinstsyfte och går ut på att tillhandahålla kommunmedlemmarna allmännyttiga anläggningar eller tjänster. Förbudet motiveras bl.a. av att den kommunala verksamheten är principiellt åtskild från den verksamhet som drivs av näringslivet och kan med viss förenkling sägas innebära att en kommun inte utan speciellt, tungt vägande skäl får inlåta sig på verksamhetsområden som traditionellt hävdas av det privata näringslivet. All kommunal verksamhet skall vidare ske till självkostnad och få således inte generera något överskott. Kommersiellt betingad verksamhet skall således inte förekomma.

Någon bestämmelse i lag eller genom praxis som medger kommunerna att tillhandahålla allmänheten och företagen test- och utvecklingstjänster med inriktning mot telematik och trådlös kommunikation finns således inte.

De redovisade begränsningarna gäller förutom för kommunal verksamhet även för verksamhet som bedrivs genom företag som kommunerna inrättat.

Yttrande

Uddevalla kommun har i ett yttrande över en promemoria med en preliminär bedömning som upprättats i ärendet bl.a. anfört följande:

Kommunen menar att kommunallagen inte entydigt innefattar något förbud för kommunerna att engagera sig i angelägenheter som ligger utanför deras respektive område eller som vänder sig andra än de egna kommunmedlemmarna. Microbind Telematics Laboratory AB skall vara beläget inom Uddevalla kommuns område och förutom externa kunder erbjuda bland annat kommunens eget näringsliv kompetens inom telematikområdet. Enligt kommunens mening strider bolagsbildningen således inte mot kompetensbestämmelserna i 2 kap. 1 § kommunallagen.

Enligt kommunallagens förarbeten får förbudet mot spekulativ verksamhet inte tolkas som ett generellt förbud mot att kommunala företag ger ekonomisk vinst. Även om den verksamhet som skall komma att bedrivas inom Microbind Telematics Laboratory AB kan tänkas bli vinstgivande på sikt är detta inte kommunens primära ändamål med verksamheten.

Enligt kommunens mening strider bolagsbildningen således inte heller mot spekulationsförbudet i 2 kap. 7 § kommunallagen.

Enligt propositionen till kommunallagen får vidare kommuner generellt vidtaga åtgärder som främjar det lokala näringslivet. En sådan åtgärd kan enligt förarbetena bestå bl.a. i att tillhandahålla teknisk service till företagen. Kommunen menar att man genom att inrätta Microbind Telematics Laboratory AB förser näringslivet i Uddevalla, framförallt de små och medelstora företagen, med möjligheter att utnyttja teknik som de annars inte skulle kunna ta del av. Kommunen påpekar vidare att det enligt propositionen finns ett rättsligt utrymme för kommunala åtgärder där det enskilda initiativet viker eller faller bort på ett serviceområde som normalt hävdas av det privata näringslivet. Den verksamhet som bedrivs av Microbind Telematics Laboratory AB hävdas i dag inte av det privata näringslivet. Verksamheten är enligt kommunen därför kommunalt kompetenslig och Konkurrenskommissionens påstående att konkurrensen snedvrids tillbakavisas.

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 målet har kommunfullmäktige i Uddevalla beslutat att anslå två miljoner kronor för att låta inrätta ett företag som skall syssla med kommersiellt betingad verksamhet. Det nybildade företaget Microbind Telematics Laboratory AB skall enligt statuterna tillhandahålla allmänheten och företag test- och utvecklingstjänster med inriktning mot telematik och trådlös kommunikation och erbjuda projektledning och produktutveckling samt medverka vid ansökan av medel för projekt inom samma område. Dylåka tjänster ingår knappast i det allmännyttiga serviceutbud som en kommun skall tillhandahålla innevånare och företag.

Någon begränsning i bolagsordningen eller eljest av verksamheten till Uddevalla kommuns egna kommunområde eller till de egna kommunmedlemmarna finns inte heller (lokaliseringsprincipen). Detta framgår bland annat av ägardirektivets formulering ”*till förmån för i första hand näringslivet i kommunen*” (KKO:s understrykning). Av den information som har lämnats om verksamheten framgår emellertid att Microbind Telematics Laboratory AB inte enbart riktar sig till näringslivet i Uddevalla utan till hela Västsverige och till och med till företag i USA. Även om viss service skulle komma att lämnas det privata näringslivet i Uddevalla förändrar det knappast detta faktum.

Kommunfullmäktiges beslut strider således mot den allmänna kompetensbestämmelsen enligt 1 kap. 2 § kommunallagen.

Av bolagsordningen eller andra statuter för verksamheten framgår inte att prissättningen vid bolagets försäljning skall anpassas på ett sådant sätt att täckning kan ske enbart av uppkomna kostnader samt för skäligh förräntning på det av aktieägarna i bolaget tillskjutna kapitalet (självkostnadsprincipen). Verksamheten avses dessutom att i framtiden kunna överföras i privata händer.

Kommunfullmäktiges beslut strider således även mot förbudet mot näringsverksamhet enligt 1 kap. 7 § kommunallagen.

Sammantaget utgör verksamheten med att ”*stärka basen för utbildning, forskningsutveckling och tillverkning inom mikroteknologi, telematik och trådlös kommunikation i regionen*” eller att tillhandahålla sådana tjänster – för vilken Uddevalla kommun låtit inrätta Microbind Telematics Laboratory AB – sådan rent kommersiellt betingad affärsrörelse som det inte är någon angelägenhet för kommunen att engagera sig i enligt gällande lag. Förfarandet riskerar därigenom att snedvrider konkurrensen.

-
- ^[1] Uddevalla Utvecklings AB med reg.nr. 556046-3506 registrerades av Patent- och registreringsverket (PRV) den 30 november 1945; Nuvarande firma och bolagsordning registrerades den 30 juni 1993. Tidigare firma har varit Uddevalla Hamn Aktiebolag. Bolaget har som ändamål för sin verksamhet att "Bolaget skall äga och förvalta aktier i aktiebolag som Uddevalla kommun använder för sin verksamhet". Bolagets aktiekapital är 3 miljoner kronor.
- ^[2] Dock ej under det pågående EU-projektets löptid.
- ^[3] Uddevalla kommun, yttrande den 7 oktober 2003 till länsrätten i Göteborg i mål nr. 6390-03, aktbilaga 5.
- ^[4] Länsrätten i Göteborg, mål nummer 6390-03, beslut om inhibition mot kommunfullmäktiges beslut fattades den 20 oktober 2003 och den 26 april 2004 beslutade länsrätten att upphäva kommunfullmäktiges beslut att inrätta Microbind Telematics Laboratory AB.