

KONKURRENSKOMMISSIONEN KKO 03-045

PM 2 2004-05-05 SLUTLIG BEDÖMNING

Fråga om snedvridning av konkurrensen genom verksamhet på den allmänna marknaden utanför den kommunala kompetensen (lokaliseringsprincipen och näringsprincipen).

Uddevalla kommun har beslutat anslå allmänna medel till driften ett dekorförråd som ska betjäna hela den västra skandinaviska regionen med service avseende teaterrekvisita m.m

Närings och Arbetsmarknadsutskottet i Uddevalla kommun beslutade vid sammanträde den 1 oktober 2003 (NAU § 56/03) att ”anslå 809.957 kronor av medel till kommunstyrelsens disposition i

2004 års budget till nyttförlängt projekt Nordisk Dekorförråd (Filmdekor) ”.

Nordisk Dekorförråd (nedan Filmdekor) drivs som ett projekt inom Uddevalla kommun och finansieras med halva kostnaden av Uddevalla kommun och Västra Götalandsregionen. Resterande del finansieras med stöd av medel från EU:s strukturfonder.^[1] (Mål 2 Västra)^[2].

Av den utförliga projektbeskrivning som bilagts kommunens ansökan om medel från EU-strukturfonder för 2004 framgår följande redogörelse av verksamheten^[3].

Filmdekor är en del av det audiovisuella kluster som byggs upp i Västra Götaland. I förutsättningarna för filmproduktion i regionen ingår att hälften av all svensk film skall produceras i västra Sverige. Filmdekor är en mycket viktig del av denna infrastruktur och förutsätts bli ledande inom sitt branschområde i västra Sverige med intilliggande skandinavisk region.

Filmdekor tillhandahåller för uthyrning dekor och rekvisita samt angränsande tjänster för film- och mediabranschen, teatrar, mässarrangörer, utställare och handeln. Basverksamheten utgörs av ett digitaliserat dekor- och rekvisitalager som är sökbart på nätet. Härutöver skall Filmdekor tillhandahålla kunskaps/arbetsrum för uthyrning till scenografer och rekvisitörer, där det skall finnas tillgång till materialprover, tyg- och tapetprover, färgkartor, bibliotek med litteratur om stil- och epokhistoria, historisk och kulturhistorisk information samt utrustning för skisser och modellbyggande.

Mediaproduktion är internationell, och Filmdekor kommer under kommande år att befästa det nätverk inom sin bransch i norra Europa som börjat byggas. Filmdekor ska också erbjuda praktik och fortbildning för branschen, i samverkan med andra aktörer, såsom Dramatiska Institutet, Stenebyskolan, Textilhögskolan i Borås, HDK Göteborg, Film i Väst m fl.

Under perioden 2001-2003 har Filmdekor medverkat i 17 filmproduktioner och 10 övriga produktioner inom sitt verksamhetsområde samt etablerat kontakt med liknande verksamheter i Holland, England och Tyskland, för att hitta samarbetspartners i Norden och ute i Europa. I dagsläget har Filmdekor framför allt knutit kontakt med Art Department, som är ett stort uthyrningsföretag av rekvisita, som är verksamt i Holland. Filmdekor har även kontakt med rekvisitaansvariga på Norsk TV, liksom med SVT:s interna rekvisitaförråd i Göteborg.

Uddevalla kommun har inom projektet Filmdekor under 2003 sysselsatt sju helårsarbetande personer. Under 2004 avses projektet sysselsätta fem personer varav en projektledare/processledare, en processledare/rekvisitör samt tre medarbetare med uppgifter inom ekonomi/administration, ADB och lagerhantering. Härutöver utförs vissa stabsfunktioner, som ekonomiadministration och systemtekniker m.m. av tjänstemän inom Uddevalla kommuns gemensamma administration.

Under hand har kommunen uppgivit att Filmdekor i första hand är ett arbetsmarknadsprojekt för sysselsättning för personer som anvisats i arbetsmarknadsåtgärd

respektive deltagare med aktivitetsstöd/socialbidrag^[4]. Uddevalla kommun hade drygt 49.500 innevånare 2003.

Länsrätten i Göteborg har genom dom den 26 april 2004 beslutat upphäva kommunfullmäktiges i Uddevalla aktuella beslut att anslå medel till nordiskt Dekorförråd.^[5]

Gällande rätt

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

Av 2 kap. 1 § KL följer att kommunerna får inom ramarna för den s.k. *allmänna kommunala kompetensen* 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 eller landsting eller 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 annars hävdas av det privata näringslivet^[6]. All kommunal verksamhet skall vidare ske till självkostnad och får således inte generera något överskott. Kommersiellt betingad verksamhet skall således inte förekomma.

Exempel på kompetensutvidgande lagstiftning, som således faller inom ramarna för den *särskilda kommunala kompetensen* är att kommuner i olika sammanhang får bedriva inriktade stödåtgärder till vissa grupper av särskilt behövande. Vad avser individuellt inriktade åtgärder för att motverka arbetslöshet m.m. anses detta emellertid vara en angelägenhet som huvudsakligen skall ankomma på staten. I propositionen till den nuvarande kommunallagen^[7] uttalades att det är främst en statlig angelägenhet att medverka till en från samhällelig synpunkt lämplig lokalisering av näringslivet och att, ^[8] kommunala stödåtgärder på området för arbetsmarknadspolitik i princip enbart får förekomma undantagsvis vid *synnerliga skäl*. I förekommande fall anges att den kommunala stöd- eller näringsverksamhet skall ha anknytning till befintlig kommunal verksamhet som t.ex. stuveriverksamhet i kommunalägda hamnar. I fråga om åtgärder för motverkande arbetslöshet angav departementschefen följande: ”*Tidigare åberopades ofta rådande eller befarad arbetslöshet som motiv för att tillåta kommunala ingripanden i det egentliga näringslivet. Regeringen har nyligen lagt fram en proposition om näringspolitik för tillväxt (prop. 1990/91:87). I denna framhålls bl.a. den fortsatta strukturomvandlingens betydelse för landets framtida ekonomiska resurser och att den typ av uppehållande företagsstöd som tillämpades under 1970-talet inte längre är lämpliga. Allmänt sett gäller alltså en restriktiv syn på kommunala stödinsatser gentemot enskilda företag. När det gäller avgränsningen av tillåtna insatser måste dock rättstillämpningen kunna anpassas till samhällsutvecklingen. Vad som skall ligga i begreppet synnerliga skäl kan således komma att förändras beroende på utvecklingen i samhället*”.

Kompetensutvidgande bestämmelser som tillåter individuellt inriktade kommunala arbetsmarknadspolitiska åtgärder m.m. finns emellertid i lagen (2000:625) och förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program^[9]. Enligt dessa bestämmelser får

kommunerna efter överenskommelse med länsarbetsnämnderna i individuellt utformade program¹⁰¹ anordna praktik eller annan verksamhet på heltid för främst arbetslösa ungdomar som inte genomgår gymnasieskola eller liknande utbildning till dess de fyller 20 år eller erbjuda ungdomar som står till arbetsmarknadens förfogande en aktiverande och utvecklande insats på heltid. En sådan skyldighet gäller från och med den dag den unge fyller 20 år till dess hon eller han fyllt 25 år, varvid som regel utgår statsbidrag.

Någon annan kompetensutvidgande reglering i lag eller annan författning som medger kommunerna möjlighet att bedriva verksamhet av sysselsättningsbefrämjande ändamål finns inte.

Vad avser förhållandet att verksamheten finansieras genom bidrag från EU:s strukturfonder medför detta enligt svensk rättspraxis (se RÅ 2001 ref. 1) ingen skillnad i kompetenshänseende. Kommunal verksamhet som faller utanför den kommunala kompetensen blir således inte kompetenslig genom att den medfinansieras genom EU-bidrag.

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 det aktuella projektet, vilket delfinansieras genom EU:s strukturfonder, i första hand är ett arbetsmarknadsprojekt som även avser att understödja integration, då deltagarna i projektet skall vara såväl svenskar som invandrare.

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 till andra än de egna kommunmedlemmarna. Nordiskt dekorförråd drivs utan vinstintresse och skall vara beläget inom Uddevalla kommuns område. Förutom nämnda arbetsmarknadspolitiska behov skall verksamheten möta förekommande servicebehov hos lokala företag inom film- och mediabranschen. Enligt kommunens mening strider verksamheten således inte mot kompetensbestämmelserna i 2 kap. 1 och 7 §§ kommunallagen. Någon privat liknande verksamhet existerar inte, varför projektet heller inte kan anses snedvrیدا konkurrensen.

När det gäller arbetsmarknadspolitiska skäl menar kommunen att det inte fordras synnerliga skäl för att kommunen skall kunna inlåta sig på dylik verksamhet och att det relativt ringa antal personer som avses sysselsätta i verksamheten (6-10 personer) inte medför något hinder i sig för kommunen att ändå engagera sig i aktuella åtgärder eftersom kommunen erbjuder liknande sysselsättningsskapande åtgärder i annan verksamhet.

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 snedvrیدer konkurrensen.

I det aktuella ärendet har Uddevalla kommun beviljat medel för ett dekorförråd för film- och teaterrekvisita som drivs i förvaltningsform inom kommunen och på kommersiella villkor skall tillhandahålla uthyrning av dekor och rekvisita samt angränsande tjänster för film- och mediabranschen, teatrar, mässarrangörer, utställare och handeln inom den västra skandinaviska regionen, främst Sverige och Norge.

Driften av dekorförråd kan knappast anses utgöra en sådan allmännyttig anläggning som Uddevalla kommun har att tillhandahålla allmänheten. Såvitt framgår av den projektbeskrivning som kommunen har lämnat i sina ansökningar om EU-bidrag syftar verksamheten till att på kommersiella villkor erbjuda service till kunder främst utanför Uddevalla kommuns område. Verksamheten omfattar således i första hand kommersiell

service till andra än kommunens innevånare och strider i detta avseende även mot den i kommunallagen intagnalokaliseringssprincipen samt förbudet mot spekulativ näringsverksamhet. Den aktuella driften utgör till följd härav inte någon sådan allmännyttig angelägenhet i vilken Uddevalla kommun med stöd av kommunallagens *allmänna kommunala kompetens* får engagera sig.

Vad avser det av kommunen åberopade arbetsmarknadsbehovet utgör detta som regel en statlig angelägenhet att tillgodose. Av utredningen i ärendet framgår vidare att Filmdekor under nästa år beräknas sysselsätta drygt fem personer av Uddevalla kommuns knappt 50.000 innevånare. Verksamhetens sysselsättningskapande betydelse torde mot denna bakgrund vara närmast att betrakta som försumbar. Några *synnerliga skäl* för den aktuella näringsverksamheten kan således inte åberopas.

Enligt en särskild kompetensutvidgande bestämmelse i lagen och förordningen om arbetsmarknadspolitiska program får kommunerna visserligen anordna heltidspraktik eller annan heltidsverksamhet för arbetslösa ungdomar under 20 år eller erbjuda ungdomar mellan 20 och 25 år som står till arbetsmarknadens förfogande aktiverande och utvecklande insatser på heltid. Sådana förutsättningar som angivits i lagen och förordningen föreligger emellertid inte och några individuella arbetsmarknadspolitiskt motiverade program har såvitt känt heller inte utarbetats för berörd personal. Angivna kompetensutvidgande bestämmelser har således inte tillämpning på den aktuella verksamheten och några andra sysselsättningsrelaterade bestämmelser som lagligen kan motivera kommunens engagemang i Filmdekor föreligger inte.

Det påtalade förfarandet medför sammantaget att Uddevalla kommun har åsidosatt gällande begränsning av den kommunala kompetensen och därigenom snedvridit förutsättningarna för konkurrensen inom näringslivet.

^[1] Länsstyrelsen i Örebro län har regeringens uppdrag att vara förvaltningsmyndighet och utbetalande myndighet för Mål 2 Västra.. Av länsstyrelsens beslut avseende Uddevalla kommuns ansökan om stöd från EU:s strukturfonder, mål 2, Väst för 2001-2003 framgår följande projektbeskrivning: ” Ett nytt nordiskt dekorförråd som ska betjäna hela den västra skandinaviska regionen med Film i Väst, SVT, Norsk Rikskringkasting, reklamfilmare m fl.” (se <http://www.t.lst.se/VISInformWebsite/mal2/Projektlista.doc>)

^[2] För perioden 2001-2003 erhöll Uddevalla kommun för projektet Filmdekor bidrag från EU:s strukturfonder, mål 2, Väst med 3.471.732 kronor (se <http://www.t.lst.se/VISInformWebsite/mal2/Projektlista.doc>).

^[3] I samverkan med Länsstyrelsen i Värmlands län och självstyrelseorganet i Västra Götalands län, och med ett regionalt partnerskap har Länsstyrelsen i Örebro län utarbetat ett program för Mål 2 Västra, inklusive de områden som får stöd under en övergångsperiod. Det regionala partnerskapet består av representanter från alla delar av samhället; företag, intresseorganisationer, fack- och arbetsgivarorganisationer, folkrörelser, lokala utvecklingsgrupper, branschorganisationer, myndigheter, kommuner, föreningar, universitet och högskolor.

Mål 2 Västra har en programperiod på sju år (2000–2006) medan perioden för de områden som får stöd under en övergångsperiod är fem år (2000-2005). Mål 2 Västra omfattar kommunerna: Arvika, Eda, Filipstad, Hagfors, Kristinehamn, Munkfors, Storfors, Sunne, Säffle, Årjäng, Mellerud, Färgelanda, Åmål, Dals-Ed, Bengtsfors, Gullspång, Töreboda, Mariestad, Karlsborg, Degerfors, Hällefors, Karlskoga, Laxå, Lindsberg, Ljusnarsberg och Nora. Området som får stöd under en övergångsperiod omfattar kommunerna: Strömstad, Tanum, Sotenäs, Munkedal, Trollhättan, Vänersborg, Uddevalla och Lysekil

^[4] Uddevalla kommun, yttrande till Länsrätten i Göteborg i mål nr. 7375-03.

^[5] Länsrätten i Göteborg, mål nummer 7375-03, beslut om inhibition mot kommunfullmäktiges beslut fattades den 1 december 2003 och den 26 april 2004 beslutade länsrätten att upphäva kommunfullmäktiges beslut att anslå medel till nordiskt dekorförråd.

^[6] Se Lindquist, Kommunala befogenheter, Publica, fjärde upplagan 1993, sid. 59.

^[7] Se prop. 1990/91:117 sid. 34 f, specialmotiveringen till 2 kap. 8 § andra stycket.

^[8] Se prop. 1990/91:117 sid. 154.

^[9] Övriga instrument för arbetsmarknads- och sysselsättningsbefrämjande åtgärder, som återfinns främst i förordningen (1997:1275) om anställningsstöd, förordningen (2000:630) om särskilda insatser för personer med arbetshandikapp, förordningen (2001:1300) om friäret, samt förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, avser enbart statliga åtgärder.

^[10] De arbetsmarknadspolitiska programmen är sådana insatser som syftar till att stärka den enskildes möjligheter att få eller behålla ett arbete och skall utformas så att de är förenliga med vad som anges i förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten (förordningen § 4). En anvisning skall vara arbetsmarknadspolitiskt motiverad. Det betyder att en anvisning får göras endast om den framstår som lämplig både för den enskilde och ur ett övergripande arbetsmarknadspolitiskt perspektiv (6 § förordningen).

