



## UPPGIFTER FÖR CIRKULÄR-DATABASEN

### Ändra ej på fältnamnen!

Cirkulärnr: 09:11  
Diariernr: 07/0724  
Handläggare: Lena Dalman  
Avdelning: Avdelningen för juridik  
Datum: 2009-02-19  
Mottagare: Kommunfullmäktige  
Kommunstyrelsen  
Landstingsfullmäktige/Regionfullmäktige  
Landstingsstyrelsen/Regionstyrelsen  
Rubrik: Ny lag om vissa kommunala befogenheter m.m.  
Bilagor: Lag om vissa kommunala befogenheter SFS 2009:47



## CIRKULÄR 09:11

---

Kommunfullmäktige  
Kommunstyrelsen  
Landstingsfullmäktige/Regionfullmäktige  
Landstingsstyrelsen/Regionstyrelsen

### **Ny lag om vissa kommunala befogenheter m.m.**

#### **1 Sammanfattning**

Riksdagen har beslutat om ändringar i kommunallagstiftningen. Ändringarna består dels av en helt ny lag (2009:47) om vissa kommunala befogenheter, dels ändringar i själva kommunallagen (SFS 2009:48). Ändringarna är slutresultatet av den kommunala kompetensutredningens betänkande Kommunal kompetens i utveckling (SOU 2007:72), departementspromemorian Minoritetsåterremiss i kommuner och landsting (Ds 2007:42) och departementspromemorian Kommunal medfinansiering av regionala infrastrukturprojekt (Ds 2008:11). Förarbetena återfinns i prop. 2008/09:21 och 2008/09:KU5.

I korthet innebär förändringarna följande:

- En ny lag om vissa kommunala befogenheter införs. I denna lag sammanförs de kompetensutvidgande s.k. smålagarna.
- Nya kompetensutvidgande regler införs också i den nya gemensamma lagen. Dessa bestämmelser ger kommuner och landsting utvidgad kompetens att lämna bidrag till byggande av statlig väg och järnväg, lämna bidrag till högskoleverksamhet samt medfinansiera projekt inom ramen för EG:s strukturfonder och program.
- Ett förtydligande och vissa utvidgningar i kommunernas kompetens att tillhandahålla lokaler till företag införs också i den nya lagen.
- Ändringarna i kommunallagen innebär dels ett förtydligande av reglerna om minoritetsåterremiss, dels att reglerna om uppsiktsplikt och vidaredelegering utvidgas till att omfatta även samverkan i gemensam nämnd. Dessa ändringar behandlas separat i cirkulär 09:12

- Kompetensutredningens förslag om generellt undantag från självkostnadsprincipen och samverkan genom gemensam styrelse genomförs ej. Inte heller görs någon ändring av eller hänvisning i 2 kap. 8 § KL i anledning av EG:s statsstödsregler.

Ändringarna träder i kraft den 1 mars 2009.

## **2 En gemensam lag om vissa kommunala befogenheter**

### **2.1 Allmänt om lagen**

De nuvarande kompetensutvidgande smålagarna införs i en ny gemensam lag om vissa kommunala befogenheter (nedan kallad befogenhetslagen). Regeringen konstaterar att antalet smålagar under senare år har ökat i antal och att de är svåra att överblicka. Att föra in nya kompetensbestämmelser i kommunallagen har av olika skäl bedömts olämpligt. Flertalet smålagar sammanförs därför i sak oförändrade till den nya lagen. Vad gäller kommunal tjänsteexport, sjuktransporter och kollektivtrafik har dock enligt förbundets uppfattning en viss förändring vad avser vinstsyftet gjorts (se nedan avsnitt 2.6). Vissa av smålagarna har undergått en språklig modernisering.

Utöver befintliga smålagar har några nya, kompetensutvidgande, bestämmelser förts in i lagen. En redogörelse för dessa lämnas nedan.

I propositionen föreslogs att lagen (1957:259) om rätt för kommun att ta ut avgift för vissa upplåtelser av offentlig plats, m.m. skulle tas in i 5 kap. befogenhetslagen. I denna del ansåg dock konstitutionsutskottet att grundlagsutredningens arbete skulle avvaktas. Kapitelindelningen i propositionen och den slutliga lagtexten stämmer därför inte överens (6 kap. har blivit 5 kap. och 7 kap. har blivit 6 kap.). Detta kan vara bra att vara medveten om vid läsning av propositionen.

### **2.2 Bidrag till väg och järnväg**

#### **Regelns innebörd**

Genom den nya regeln i 2 kap. 1 § befogenhetslagen får kommuner och landsting lämna bidrag till byggande av väg och järnväg som staten ansvarar för. Om särskilda skäl föreligger, tillämpas inte lokaliseringsprincipen i 2 kap. 1 § KL (1 kap. 2 § 2 st befogenhetslagen).

Med bidrag avses i första hand medel för att finansiera en investering, men det kan även avse att kostnadsfritt ställa mark till förfogande. Avsikten är inte att begränsa vad som enligt tidigare praxis godtagits som bidrag till infrastruktur, t.ex. räntekostnader eller uteblivna ränteutgifter vid förskottering. Det kan dock inte vara fråga om att helt finansiera en viss investering.

Med väg som staten ansvarar för avses allmän väg som staten är väghållare för. Med järnväg som staten ansvarar för avses den järnvägsinfrastruktur som tillhör eller ägs av staten och som förvaltas av Banverket.

Under remissbehandlingen framkom att många kommuner uttryckte oro för att regeln skulle leda till att statens kostnader för infrastruktur kommer att övervältras på kommunerna. I propositionen betonas att bidragen är frivilliga åtaganden från kommuner och landsting och att det inte skapas något utökat utrymme för staten att ställa krav på kommunal medfinansiering. Inte heller syftar bestämmelsen till att förändra nuvarande ansvarsfördelning för infrastruktur.

### **Undantag från lokaliseringsprincipen**

Infrastruktur och kommunikationer är inte avgränsade till enskilda kommuner eller ens län, utan löper över olika gränser och kräver samarbete av olika slag. Gemensamma infrastruktursatsningar har också blivit en del av samarbetet mellan lokala och regionala aktörer för att främja regional utveckling. Frågan om bidrag till statlig infrastruktur utanför den egna kommungränsen har varit föremål för domstolsprövning. Rättspraxis, som är oklar, visar att en kommun kan engagera sig i vägbyggen utanför de egna gränserna, men främst i direkt angränsande områden. Det har krävts att kommunen eller landstinget ska kunna påvisa sin nytta med bidraget och att bidraget ska stå i proportion till nyttan.<sup>1</sup> I promemorian Kommunal medfinansiering av regionala infrastrukturprojekt (Ds 2008:11) framhölls Citybanan som ett projekt med stor regional betydelse och nytta, men där det framstod som oklart om varje enskild kommun skulle kunna påvisa att deras bidrag stod i proportion till nyttan för den egna kommunen. Regeln om bidrag har därför försetts med ett undantag från lokaliseringsprincipen. För att undantaget ska vara tillämpligt krävs att det föreligger särskilda skäl. Bidrag får inte ges till ett projekt i en helt annan del av landet. Projektet ska ha regional nytta för ett större område än varje enskild kommun. Den nya trafiklösningen måste även medföra markant förbättrade kommunikationsmöjligheter i området. Projektet kan t.ex. bidra till kraftigt förbättrade transportmöjligheter som underlättar arbetspendling och skapar större arbetsmarknadsregioner, men också främjar företagsetableringar liksom utvecklingen av befintliga företag. I storstadsregioner kan det också handla om investeringar som löser upp flaskhalsar i trafiknätet och därmed möjliggör ökat bostadsbyggande och andra exploateringar. Vad som i övrigt kan utgöra särskilda skäl får avgöras genom rättspraxis.

---

<sup>1</sup> Se exempelvis målen om den s.k. Salaproppen där Regeringsrätten inte meddelade prövningstillstånd (mål nr 3032-07 och 3260-07)

### **Redovisningsaspekter på kommunala bidrag till statlig infrastruktur**

Enligt lagen (1997:614) om kommunal redovisning och kompletterande normering klassificeras finansiellt stöd till annan huvudmans investering som bidrag och ska kostnadsföras i bidragsgivarens redovisning. Detta innebär att sådana bidrag ska resultatredovisas i sin helhet redan när den ekonomiska händelsen äger rum, dvs. när avtalen undertecknas. I remissomgången uttryckte en knapp majoritet av remissinstanserna att detta system kunde behållas, medan knappt hälften efterlyste en förändring. Några ville se en förändring som gör att utgiften kan hanteras i balansräkningen, andra vill möjliggöra periodisering på annat sätt. På grund av det splittrade utfallet har regeringen tillsatt en utredning (dir. 2008:114) som ska redovisa sitt uppdrag senast den 27 februari 2009.

### **9 § väglagen upphävs**

På grund av den nya regleringen upphävs 9 § väglagen (1971:948), som hittills utgjort lagstödet för kommunal medfinansiering. Räckvidden av denna paragraf har varit oklar.

## **2.3 Bidrag till högskoleverksamhet**

### **Allmänt om regeln**

Staten är ansvarig för den verksamhet som bedrivs på högskoleområdet. Vid sidan av staten finns vissa enskilda utbildningsanordnare enligt 1 § lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina (således ej stat eller kommun). Enligt 1 kap. 10 § högskolelagen får kommun och landsting anordna högskola endast med regeringens medgivande. För närvarande finns inga kommunala högskolor.

En utbyggnad av antalet högskolor har skett sedan 1970-talet och samarbetet mellan kommuner, landsting och högskolor har ökat. Kommuner och landsting har bidragit till högskolan i olika former, t.ex. genom ekonomiska bidrag, lokaler, utrustning och s.k. förlustgarantier (ekonomiskt ansvar om antalet studenter skulle bli färre än planerat). Kommuner och landsting har hitintills inte haft någon formell befogenhet att ge bidrag till högskolan, eftersom det är en statlig angelägenhet. I rättstillämpningen har dock kommunalt bidrag till en högskola godtagits (RÅ 1999 ref. 67).

Genom den nya bestämmelsen i 2 kap. 2 § befogenhetslagen blir det nu möjligt för kommuner och landsting att lämna bidrag till utbildning och forskning som bedrivs vid statliga universitet och högskolor eller av en enskild utbildningsanordnare med tillstånd att utfärda vissa examina. Regeln innebär dock inte något undantag från lokaliseringprincipen. Detta medför att det krävs att det finns en rimlig proportion mellan kommunens kostnader och den nytta som åtgärden kan förväntas medföra för kommunen eller dess medlemmar för att bidrag till hög-

skola eller ett universitet utanför kommunen eller landstinget ska vara kompetens-enligt.

Med begreppet bidrag avses ett tillskott av medel. Någon begränsning vad gäller ändamålet, förutom att det ska vara fråga om bidrag till högskoleutbildning eller forskning, uppställs inte. I begreppet utbildning ingår bidrag till stödfunktioner och infrastruktur. Det kan vara fråga om såväl allmänna som riktade bidrag. Bidragsgivaren beslutar om bidragets storlek och innehåll. Regeln hindrar inte att bidrag kan ges till förlustgarantier för tomma platser, även om syftet med regeln i första hand inte är detta. I begreppet bidrag ligger dock begränsningen att det inte kan vara fråga om att helt finansiera en viss utbildning eller forskning. Regeln innebär inte heller någon utvidgning i rätten att starta och driva högskola.

Regeringen understryker i propositionen att det är frivilligt för kommuner och landsting att lämna bidrag och att högskolorna inte har någon rätt att kräva bidrag. Avsikten är inte att flytta över finansieringsansvaret för högskoleverksamhet från staten till kommuner och landsting.

#### **Förhållandet till EU:s statsstödsregler**

En fråga är om reglerna om bidrag till högskola kan stå i strid med EG:s regler om statligt stöd,<sup>2</sup> särskilt när det gäller högskoleverksamhet av enskild utbildningsanordnare. Dessa torde vara att betrakta som näringsidkare enligt 2 kap. 8 § KL. Den nya regeln utgör en befogenhetsutvidgning i förhållande till sagda paragraf.

Enligt propositionen gäller statsstödsreglerna endast ekonomisk verksamhet och begreppet påverkas inte av vilken juridisk form verksamheten bedrivs i eller hur den finansieras. Nationella utbildningssystem kan enligt propositionen sägas fylla en uppgift av allmänt intresse som inte utgör ekonomisk verksamhet. Därmed omfattas bidragen till högskoleverksamhet (statlig eller privat) normalt inte av statsstödsreglerna. För det fall stödet avser en verksamhet som inte utgör en del av det nationella utbildningssystemet måste bidragsgivaren utreda förenligheten med statsstödsreglerna och i förekommande fall anmäla stödet enligt lag (1994:1845) om tillämpningen av Europeiska gemenskapernas konkurrens- och statsstödsregler. Vårt intryck är dock att EG-domstolen tenderar att anse allt fler verksamheter som ekonomiska, varför viss försiktighet bör vara påkallad.

---

<sup>2</sup> Art. 87.1 EG-fördraget har följande lydelse: "Om inte annat föreskrivs i detta fördrag, är stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrیدا konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, oförenligt med den gemensamma marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna."

## 2.4 Kommunal kompetens att tillhandahålla lokaler

### Allmänt näringslivsfrämjande åtgärder för små företag i form av lokaler

Hittills har vissa allmänt näringslivsfrämjande åtgärder när det gäller lokalförsörjning ansetts vara kompetensenliga. I äldre praxis har godtagits att tillgodose hantverkets och den mindre industrins behov av lokaler, under förutsättning att verksamheten inriktas på företagarkollektivet i allmänhet. Utvecklingen har gått dithän att andra typer av företag vuxit fram, inte minst tjänsteföretag. Var gränsen går för den kommunala kompetensen har ansetts oklart för regeringen.

Regeringen har inte kunnat se några skäl till varför åtskillnad ska göras mellan små företag med olika inriktning. Kommunen har därför i 3 kap. 6 § befogenhetslagen givits en generell rätt att tillgodose små företags behov av lokaler i kommunen, under förutsättning att verksamheten inriktas på företagarkollektivet i allmänhet. Verksamheten skall dock ske på affärsmässiga grunder (se avsnittet ”Affärsmässig grund och regler om statligt stöd” nedan). Genom bestämmelsen blir det tillåtet att uppföra eller förvärva lokaler för att tillgodose behovet, men också att hyra ut lokaler som redan finns i kommunens ägo. Vad som avses med små företag får avgöras från fall till fall, dock kan EG-kommissionens rekommendation 2003/361/EG om definitionen av mikroföretag samt små och medelstora företag tjäna som vägledning. Enligt den rekommendationen avses med små företag fristående företag och företag som tillsammans med partnerföretag eller anknutna företag har färre än 50 anställda och antingen har en omsättning eller en balansomsättning som motsvarar högst 10 miljoner € per år.

### Enskilda företag

Möjlighet att tillhandahålla lokaler till enskilda företag har hittills kunnat ske med stöd av 2 kap. 8 § KL endast om *synnerliga* skäl föreligger. Det har således varit fråga om rena undantagsfall. Regeln ändras nu, så att kommuner, om det finns *särskilda* skäl, får tillgodose enskilda företags behov av lokaler i kommunen (3 kap. 6 § 2 st. befogenhetslagen). Den nya regeln utvidgar kommunens befogenheter i förhållande till 2 kap. 8 § 2 st. KL.

I propositionen anges att det generellt sett inte är en uppgift för kommunerna att tillgodose näringslivets behov av lokaler. Det bör dock finnas vissa möjligheter för kommuner att kunna skapa förutsättningar för företagsamhet. I många kommuner är lokalförsörjningen en viktig del i de kommunala näringslivsinsatserna. Vad som avses med ”särskilda skäl” får enligt propositionen avgöras från fall till fall. En grundförutsättning är alltid att det enskilda företaget vid en objektiv bedömning anses sakna möjlighet att själv göra investeringen. Särskilda skäl kan anses föreligga om kommunen utgör stödområde enligt förordningen (1999:1382) om stödområden för vissa regionala företagsstöd. Även investeringar i uppöran-

den av teknikparker som är avsedda både för små och enstaka större företag kan i vissa fall omfattas. I detta sammanhang kan nämnas det s.k. Sandbacka Park-målet. Kammarrätten i Sundsvall ansåg det inte kompetensenligt att besluta om utbyggnad av en teknikpark, som inte endast avsåg att tillgodose hantverkets och den mindre industrins behov av lokaler. Målet överklagades till Regeringsrätten som inte meddelade prövningstillstånd.<sup>3</sup>

Det är inte meningen med den nya regeln att det i första hand ska vara kommuner som bygger lokaler. Om det finns privata aktörer som kan tillgodose behovet saknas anledning för kommunerna att konkurrera med dessa. I begreppet ”särskilda skäl” ligger därför begränsningen att det ska ha framkommit att privata aktörer inte är beredda att göra satsningen.

Med begreppet enskilda företag innefattas såväl mindre som större företag. Avsikten är dock inte att det ska vara fråga om specialanpassade lokaler. Att tillhandahålla sådana kan många gånger dessutom anses utgöra statligt stöd (se nästa avsnitt).

#### **Affärsmässig grund och regler om statligt stöd**

I 1 kap. 3 § befogenhetslagen anges att trots bestämmelserna i 2 kap. 7 § och 8 kap. 3 c § KL verksamheten ska bedrivas på *affärsmässiga grunder* vid bl.a. tillhandahållande av lokaler enligt 3 kap. 6 § befogenhetslagen. Regeln innebär ett undantag från förbudet mot att driva företag i vinstsyfte och undantag från självkostnadsprincipen.

Av propositionen framgår att en tillämpning av ovanstående principer skulle kunna få till följd att kommuner inte skulle kunna ta ut ett pris för lokalerna som var högre än kostnaderna för dessa. Detta skulle kunna omöjliggöra för privata aktörer att konkurrera prismässigt med de lokaler som kommunen tillhandahåller till självkostnadspris. För att motverka en sådan situation ska tillhandahållandet av lokaler ske på affärsmässiga grunder.

En kommun som avser att uppföra en lokal för uthyrning måste enligt propositionen göra en grundlig ekonomisk analys och kalkyl. Av den ekonomiska analysen ska framgå att det är möjligt att täcka de faktiska kostnaderna, dvs. samtliga kostnader för fastighetsförvaltning och medel för konsolidering och utdelning på insatt kapital, samt att verksamheten inte blir beroende av stöd eller korssubventioner. Affärsmässighet behöver i detta fall inte innebära en strävan efter kortsiktig vinstmaximering, men utgångspunkten bör likväl vara en strävan efter i vart fall långsiktig vinst. En följd av kravet på affärsmässighet blir att lokalhyrorna måste sättas till en nivå som motsvarar den en privat aktör skulle ha tillämpat.

---

<sup>3</sup> Regeringsrättens mål 2228-07



EG:s statsstödsregler innebär att företag som utgångspunkt ska drivas utan stöd från det allmänna. Exempel på statligt stöd kan vara gratisupplåtelse av byggnader eller uthyrning till ett pris understigande marknadshyra. Förutom kriterierna i art. 87.1<sup>4</sup> tillämpas också två principer, effektprincipen och principen om den privata investeraren. Effektprincipen innebär att någon hänsyn inte tas till orsaken eller syftet med de aktuella åtgärderna. Principen om den privata investeraren innebär att om ett offentligt organ gör en investering på samma villkor som en privat investerare skulle ha gjort under marknadsmässiga förhållanden, är det inte fråga om statligt stöd. Det ska betonas att statsstödsreglerna gäller vid sidan av regeln om affärsmässighet i 1 kap. 3 § befogenhetslagen. Vid tillhandahållande av lokaler måste alltså en prövning göras enligt båda regelverken.

#### **Regeln gäller enbart kommuner**

Observera att det bara är kommuner (och inte landsting) som får utvidgad befogenhet enligt 3 kap. 6 § befogenhetslagen.

#### **Marknadshyra enligt hyreslagen m.m.**

I den nya befogenhetslagen har angivits ett uttryckligt undantag från självkostnadsprincipen vad det gäller tillhandahållande av lokaler. Någon ändring i sak jämfört med tidigare bestämmelser är inte avsedd.<sup>5</sup>

Förarbetsuttalandena om ekonomiska kalkyler och statligt stöd synes i första hand ta sikte på när kommunen första gången tillgodoser behovet av lokaler genom att hyra ut viss lokal och särskilt då om kommunen uppför eller förvärvar en fastighet. När väl lokalen hyrts ut omfattas den av hyreslagens regler om marknadshyra och indirekt besittningsskydd. Vid avtalstidens utgång blir marknadsnivån avgörande för hur hög hyra som kan tas ut under nästa hyresperiod (12 kap. 57 § jordabalken). I områden med svag efterfrågan på lokaler kan detta medföra att hyresvärden inte kan räkna med att få alla kostnader täckta. Kommer inte parterna överens om den nya hyran, blir följden att hyresgästen måste flytta (eventuellt med rätt till skadestånd). I så fall måste kommunen hyra ut lokalen till ny hyresgäst. Det blir ytterst en fråga om affärsmässiga bedömningar för kommunen vad man ska göra med en lokal där hyresgästen inte går med på att betala den hyra kommunen kräver. Så länge kommunen agerar på samma sätt som en privat marknadsaktör i dessa fall torde kravet på affärsmässighet vara uppfyllt medan rekvisiten för statligt stöd torde knappast vara uppfyllda.

---

<sup>4</sup> Se not. 2

<sup>5</sup> Prop. 2008/09:21 sid. 93. Jfr prop. 1993/94:188 sid. 83. Se också avsnittet ”Krav på affärsmässighet”

## 2.5 Kommunal medfinansiering av projekt inom ramen för EG:s strukturfonder och EG:s program

### Bakgrund

EU:s sammanhållningspolitik har som mål att bidra till ekonomisk och social sammanhållning inom EU och syftar till att minska regionala skillnader och ojämlikhet mellan människor. Sammanhållningspolitiken bedrivs i sjuåriga program och finansieras av strukturfonderna, som utgör en tredjedel av EU:s budget. Stödet är uppdelat i strukturfonderna Europeiska regionala utvecklingsfonden (ERUF), Europeiska socialfonden (ESF) och Sammanhållningsfonden. Sverige har tilldelats 17 miljarder kronor från strukturfonderna för perioden 2007 - 2013.

Innehållet i strukturfondsprogrammen styrs av förordningar som är gemensamma för EU. De nationella programmen ska dock godkännas av kommissionen.

För att få medel från strukturfonderna krävs annan offentlig medfinansiering.<sup>6</sup> Från kommunalrättslig synpunkt har sådan medfinansiering begränsats av kravet på allmänintresse och lokaliseringsprincipen i 2 kap. 1 § KL samt de snäva förutsättningarna för stöd till enskilda näringsidkare enligt 2 kap. 8 § KL. I det s.k. Hollyhammarmålet, RÅ 2000 ref. 1, ansågs det förhållandet att regional och lokal medfinansiering krävdes för att medel skulle erhållas från strukturfonderna inte utgöra synnerliga skäl för att godta en kommunal borgen för ett lån som ett kommunalt bolag skulle lämna för finansiering av lokaler i ett privat strukturfondsprojekt.

### Regelns innebörd

Enligt 2 kap. 3 § befogenhetslagen får kommuner och landsting medfinansiera projekt inom ramen för EG:s strukturfonder och program. I 2 kap. 1 § befogenhetslagen har undantag gjorts från lokaliseringsprincipen i dessa fall.

I propositionen framhålls att kommuners och landstings engagemang i EG:s fonder och program bygger på samverkan mellan olika aktörer och projekten kan vara inriktade på åtgärder utanför kommungränsen och i vissa fall nationsgränsen. Strukturfondsprogrammen bygger på flerlänsamarbete.

Det är bara EG:s strukturfonder och program som omfattas av undantaget. Ett exempel på program som omfattas är det nationella Landsbygdsprogrammet ("Leader"). Regionala tillväxtprogram (RTP)<sup>7</sup> omfattas däremot inte av undantaget. Regleringen av dessa är generell och det finns inga formkrav på tillväxtprogram. Det är oklart hur de fastställs och vilken specifikationsgrad de har. En utvidgad

---

<sup>6</sup> Förordningen (2007:14) om förvaltning av EG:s strukturfonder

<sup>7</sup> Förordningen (2007:713) om regionalt tillväxtarbete

kompetens för projekt som ingår i tillväxtprogram skulle därför kunna utnyttjas för i stort sett alla kommunala bidrag till näringslivsinriktade projekt. RTP är enligt propositionen framför allt ett arbetssätt för sektorsöverskridande samarbete kring tillväxtfrågor inom länet och innebär inte – till skillnad från EU:s strukturfonder och program – någon tilldelning av EU-medel. En bedömning utifrån kommunallagens kompetensregler måste således göras vad gäller RTP.

Den nya bestämmelsen om finansiering av EU:s strukturfonder och program innebär endast ett undantag från lokaliseringsprincipens krav på anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar. För att en åtgärd ska vara kompetensenlig krävs alltså att den ska vara av allmänt intresse. Allmänintresset bedöms ytterst i utgångspunkten om det är lämpligt, ändamålsenligt och skäligt att kommunen eller landstinget befattar sig med angelägenheten. Därutöver måste medfinansieringen bedömas i förhållande till övriga bestämmelser i KL, bl.a. 2 kap. 8 § om stöd till enskilda näringsidkare. Slutligen måste EG:s statsstödsregler beaktas. Vägledning huruvida bidrag får lämnas till företag inom ramen för statligt stöd finns i rättsakter från kommissionen.<sup>8</sup>

Regeln innebär en möjlighet men ingen skyldighet för kommuner och landsting att medfinansiera projekt ur EG:s strukturfonder och program. Den innebär således inte några ekonomiska åtaganden för kommuner och landsting.

## 2.6 Krav på affärsmässighet

I 1 kap. 3 § befogenhetslagen har tagits in en bestämmelse som anger att vissa verksamheter ska bedrivas på affärsmässiga grunder. Det är avtal om sjuktransporter (3 kap. 2 §), avtal om kollektivtrafik (3 kap. 3 §), tillhandahållande av lokaler (3 kap. 6 §) och tjänsteexport (5 kap. 1 §). Bestämmelsen om lokaler är ny, medan övriga tre paragrafer tidigare funnits i separata smålagar.

Att märka är emellertid att det i 1 kap. 3 § befogenhetslagen anges att verksamheterna ”trots bestämmelserna i 2 kap. 7 § och 8 kap. 3 c § kommunallagen (1991:900) ska bedrivas på affärsmässiga grunder”. I begreppet affärsmässig grund ligger alltså här enligt uttrycklig lagtext ett undantag från såväl förbudet mot att driva företag i vinstsyfte som från självkostnadsprincipen. Enligt propositionen<sup>9</sup> innebär detta ett förtydligande av vad som tidigare redan gällt. Någon ändring i sak jämfört med tidigare bestämmelser är inte avsedd.

Förbundet har ifrågasatt riktigheten i detta påstående. Enligt förbundets mening innebär begreppet ”affärsmässig grund” enbart ett undantag från självkostnadsprincipen. Stöd för denna uppfattning får man exempelvis i förarbetena till el-

<sup>8</sup> Kommissionens förordning (EG) nr 800/2008 (allmän gruppundantagsförordning), Kommissionens riktlinjer för statligt regionalstöd för 2007-2013, EGT 4.3.2006, C 54/13 beslut 2006/C 54/08. Se även Rådets förordning (EG) nr 994/98

<sup>9</sup> Prop. 2008/09:21 sid. 93

lagen<sup>10</sup>. När något drivs på affärsmässig grund får det *huvudsakliga* syftet med verksamheten inte vara att gå med vinst, utan ett allmänintresse måste finnas. Däremot måste en korrekt prissättning göras, vilket motiverar undantaget från självkostnadsprincipen. Med regeringens tolkning skulle en kommun med rent, primärt, vinstsyfte kunna driva de angivna verksamheterna (under förutsättning att övriga rekvisit är uppfyllda). Avgiftsgruppen, som också citerats i den kommunala kompetensutredningens betänkande SOU 2007:72, gjorde motsvarande tolkning som förbundet gjort.<sup>11</sup>

Mot bakgrund av propositionstexten uppvaktade Sveriges Kommuner och Landsting konstitutionsutskottet och hemställde att enbart orden ”affärsmässig grund” skulle användas i lagtexten, utan hänvisning till bestämmelser i KL. På så sätt skulle även kongruens med exempelvis ellagen (1997:857) och fjärrvärmelagen (2008:263) uppnås. Majoriteten uttalade dock att ”Utskottet delar regeringens bedömning att verksamhet i de aktuella fallen, som bedrivs på affärsmässig grund med vinstsyfte, knappast kan anses omfattad av 2 kap. 7 § kommunallagen med den lydelse bestämmelsen har.”<sup>12</sup> Riksdagen beslutade i enlighet med majoritetens uppfattning.

Sammanfattningsvis kan sägas att kommuner och landsting i de i 1 kap. 3 § befogenhetslagen uppräknade fallen har ett undantag även från 2 kap. 7 § KL. Detta torde innebära att exempelvis avtal om ambulansverksamhet får ingå i rent vinstsyfte, utan något grundläggande krav på allmänintresse och utan någon anknytning till kommunens område eller medlemmar. Hur det däremot förhåller sig när det gäller exempelvis elverksamhet framstår som oklart, eftersom 7 kap. 2 § ellagen (1997:857) enbart anger att verksamheten ska bedrivas på affärsmässig grund.<sup>13</sup>

### **3 Delar i kompetensutredningens betänkande som inte genomförs**

#### **3.1 Inget generellt undantag från självkostnadsprincipen**

Kompetensutredningen föreslog ett generellt undantag från självkostnadsprincipen. En kommun eller ett landsting som med stöd av 2 kap. 1 § och 2 kap. 7 § KL bedriver intäktsfinansierad näringsverksamhet inom frivilliga icke lagreglerade områden på en marknad som är ägnad för konkurrens, skulle enligt utredningen

---

<sup>10</sup> Prop. 1993/94:162 sid. 127f och prop. 1996/97:136 sid. 168

<sup>11</sup> Ds 1993:16 sid. 109-110

<sup>12</sup> 2008/20009:KU5 sid. 17. Minoriteten delade dock förbundets uppfattning, betänkandet sid. 31f

<sup>13</sup> Jr även nu aktuell prop. 2008/09:21 sid. 26m där det anges att ”Om avsikten är en annan [än undantag från 8 kap. 3 c § och 2 kap. 7 § KL, vår anm.], bör detta anges i lagtexten.” Man kan då fråga sig varför regeringen ansett det nödvändigt att i lagtexten i 1 kap. 3 befogenhetslagen hänvisa till båda lagrummen.

bedriva denna på affärsmässig grund. Förslaget fick ett blandat mottagande av remissinstanserna.

Regeringen är enligt propositionen mycket angelägen om att finna vägar för att komma till rätta med de konkurrensproblem som enligt regeringen kan infinna sig när kommuner och landsting agerar på konkurrensutsatta marknader. Med hänsyn till de synpunkter som kommit fram under remissomgången anser regeringen att frågan skall beredas ytterligare.

### **3.2 2 kap. 8 § KL kvarstår oförändrad, utan hänvisning till EG:s statsstödsregler**

I propositionen anges att det föreligger skillnader mellan 2 kap. 8 § KL och EG:s regler om statligt stöd. I vissa fall är KL mer restriktiv till stöd och i andra fall är statsstödsreglerna mer restriktiva.<sup>14</sup>

Regeringen finner liksom kompetensutredningen ingen anledning att ändra 2 kap. 8 § KL. De båda regelsystemen gäller vid sidan av varandra. Visserligen skulle det kunna vara en fördel ur informationssynpunkt att hänvisa till reglerna om statligt stöd. Statsstödsreglerna är dock redan gällande rätt, varför regeringen inte funnit någon anledning att just i det här fallet hänvisa till EG-rätten.

### **3.3 Ingen samverkan i gemensam styrelse**

Utredningen föreslog en försöksverksamhet som innebar att en eller flera angränsande kommuner skulle få tillsätta en gemensam styrelse för att fullgöra uppgifter som var gemensamma för minst två av de ingående kommunerna. Den gemensamma styrelsen var en form av gemensam nämnd. Kommunerna skulle även få sluta särskilt avtal om att uppgifter innefattande myndighetsutövning skulle få skötas av en av kommunerna. Enligt utredningens bedömning krävdes inte upphandling mellan medlemmarna och den gemensamma styrelsen.

Utvecklingen har gått dithän att allt fler samverkanskonstellationer har bildats och att dessa ofta överlappar varandra. Regeringen anser detta vara en brist ur demokratisk synvinkel. Regeringen vill åstadkomma en mer strukturerad, strategisk och långsiktig samverkan mellan angränsande kommuner i en form som också har demokratisk förankring.

Genom det s.k. SYSAV-målet<sup>15</sup> har det enligt regeringen blivit tveksamt huruvida LOU är tillämplig mellan den gemensamma nämnden (styrelsen) och de kommuner som inte är värdkommun. Med hänsyn till dessa frågetecken finner regeringen

---

<sup>14</sup> En utförlig redogörelse i ämnet finns i en PM, framtagen på uppdrag av utredningen år 2006 av Ulf Öberg och Ingeborg Simonsson

<sup>15</sup> RÅ 2008 ref. 26

att förslaget om fördjupad samverkan i dagsläget inte kan föras fram utan att frågan behöver beredas ytterligare.

Frågor i anledning av detta cirkulär besvaras av förbundsjuristerna

Lena Dalman, tfn. 08-452 79 73,  
Håkan Torngren, tfn. 08- 452 75 48,  
Staffan Wikell, tfn. 08-452 75 51 och  
Leif Petersén, tfn. 08-452 75 42.

Sveriges Kommuner och Landsting  
Avdelningen för juridik

Hans Ekman

Lena Dalman

Bilaga:

Lag om vissa kommunala befogenheter SFS 2009:47