

KAMMARRÄTTEN I       DOM  
GÖTEBORG

Avdelning 3           2009-03-23       Mål nr 6513-08  
Meddelad i  
Göteborg

KLAGANDE

[Mannen, adress, ombud]

MOTPART

Ulricehamns kommun  
523 86 Ulricehamn

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Länsrätten i Vänersborgs dom den 2 september 2008 i mål nr  
3208-07, se bilaga A

SAKEN

Laglighetsprövning enligt kommunallagen (1991:900)

[Mannen] vidhåller sitt yrkande att kommunens beslut ska upphävas. Till stöd för sin talan anför han i huvudsak följande. Kommunens beslut innefattar inte ett allmänt intresse som har anknytning till kommunens område enligt 2 kap. 1 § kommunallagen. Vidare utgör kommunens beslut ett individuellt inriktat stöd till enskild näringsidkare enligt 2 kap. 8 § kommunallagen. Länsrätten har inte prövat om kommunen genom beslutet överskridit den kommunala kompetensen. Länsrätten har inte heller beaktat de principer som gäller för kommunala bolag. Av dom i kammarrätten i Stockholm meddelad den 1 juni 1994 i mål nr 8412-1993 framgår klart och tydligt vad en bolagsordning i ett kommunalt bolag måste innehålla för att beslut i kommunfullmäktige ska anses falla inom den kommunala kompetensen. Verksamheten i Ulricehamns Fastighet och Service AB:s (UFSAB) bolagsordning måste vara begränsad till verksamhet som kan anses som kommunal. Även verksamheten i majoritetsägda Vist Fastighets AB (Vist) måste rymmas inom den kommunala kompetensen. Att som Ulricehamns kommun undandra beslut från rättslig prövning genom att låta de kommunala bolagen fatta beslut i bolagens styrelser är därför inte möjligt. Det förhållandet att det är kommunfullmäktiges beslut som

överklagas och inte beslutet i styrelsen i UFSAB är därför inte något hinder för laglighetsprövning som länsrätten felaktigt konstaterat i sin dom. UFSAB har som en direkt följd av det överklagade beslutet tillsammans med New Wave Group (NWG) förvärvat ett lagerbolag, numera Vist Fastighets AB (Vist). UFSAB äger 51 % av aktierna i Vist. Av Vists bolagsordning framgår att "föremål för bolagets verksamhet ska vara att äga, förvalta och hyra ut fastigheter och industrilokaler inom Ulricehamns kommun och därmed förenlig verksamhet." Av bolagsordningen för UFSAB framgår att "föremålet och ändamålet för bolagets verksamhet är att enskilt eller gemensamt, dock ej rörelsedrivande, med annan juridisk person förvärva, sälja och utarrendera fastigheter samt att uppföra och förvalta byggnader för hantverk, industri, handel och tjänsteverksamhet samt även bedriva annan därmed sammanhängande verksamhet som innebär utveckling och marknadsföring av Ulricehamn som etableringsort." Av aktieägaravtalet mellan UFSAB och NWG punkt 1.4 framgår att Vist ska överta de kontraktuella förpliktelser som NWG ådragit sig gentemot PEAB vad gäller byggnation av sportdetaljhandelslager. Detta ligger klart utanför den kommunala kompetensen. Av aktieägaravtalet framgår vidare av punkt 12.1 och 12.2 hur vinsten i Vist ska fördelas. Detta står i direkt strid med vad som stadgas i bolagsordningen för UFSAB, nämligen att UFSAB:s verksamhet inte ska vara "rörelsedrivande". Det strider även mot förbudet mot spekulativ verksamhet. Det framgår klart att syftet med beslutet varit att bedriva byggnation och uthyrning av lagerlokal och att den byggda lagerlokalen inte varit föremål för uthyrning till något annat bolag än NWG. Att dessa åtgärder skulle vara ett led i ett främjande av näringslivet i Ulricehamn kan därför inte tillmätas betydelse. Sammanfattningsvis kan konstateras att kommunens beslut kan prövas utifrån 10 kap. 8 § kommunallagen. Vidare kan konstateras att beslutet är olagligt eftersom kommunen går utanför den kommunala kompetensen. Beslutet strider även mot förbudet mot individuellt riktat stöd till enskild näringsidkare. Beslutet ska därför upphävas.

Ulricehamns kommun (kommunen) anser att överklagandet ska avslås och åberopar det som anförts i länsrätten. Kommunen betonar särskilt att beslutet endast avser fråga om ökning av aktiekapitalet i det av kommunen helägda bolaget UFSAB och en med anledning därav nödvändig justering i UFSAB:s bolagsordning. Beslutet avser inte fråga om bildande av ett gemensamtägt dotterbolag till UFSAB eller fråga om ändamål för sådant dotterbolags verksamhet. Lagligheten av sådant samarbete ska därför inte prövas i detta mål.

DOMSKÄL

I [mannen]s överklagande till länsrätten samt i länsrättens dom har datumet för kommunfullmäktiges beslut felaktigt angivits vara den 23 oktober 2007. Trots felskrivningen råder det inte någon tvekan om att det är beslutet den 19 november 2007 som prövats av länsrätten och som ska överprövas av kammarrätten.

Kommunen har uppgivit att beslutet har föregåtts av en rad tidigare beslut som vunnit laga kraft och att det kommunala bolagets verksamhet påbörjats efter godkännande av kommunfullmäktige. Kammarrätten delar länsrättens uppfattning att tidigare beslut inte längre kan bli föremål för laglighetsprövning.

Kommunen synes mena att ett sådant lagakraftvunnet beslut i princip medför att en kommunmedlem för all framtid skulle vara förhindrad att invända mot att kommunen för över ytterligare även mycket omfattande belopp till verksamheten i det kommunala bolaget. I många fall kan kommunens beslut att utöka en viss påstådd kompetensstridig verksamhet genom omfattande nyemissioner ha en betydligt större påverkan på den kommunala ekonomin än det ursprungliga beslutet att påbörja en relativt blygsam verksamhet med begränsat kapitaltillskott, Kammarrätten anser därför att ett sådant synsätt är orimligt och känner sig fri att pröva lagligheten av det överklagade beslutet.

I det överklagade beslutet har kommunfullmäktige i Ulricehamns kommun godkänt att till en kostnad om 15 miljoner kr teckna 1 500 aktier å 10 000 kr i det kommunala bolaget UFSAB samt att uppdra åt kommunens ombud vid bolagsstämmor i UFSAB att verkställa tecknandet. Utgångspunkt för kammarrättens bedömning är Regeringsrättens avgörande i RÅ 1974 ref. 41.

Regeringsrätten fann att ett beslut om kommunalt anslag till ett av kommunen ägt bolag var befogenhetsöverskridande nätbolagets verksamhet till inte oväsentlig del låg utanför kommunens kompetensområde och anslaget lämnats villkorslöst.

Kammarrätten anser att det saknas skäl att behandla överföring av kommunala medel till ett helägt aktiebolag genom nyemission annorlunda än överföring genom bidrag. I båda fallen innebär överföringen ingen omedelbar förändring av kommunens totala tillgångar, eftersom belopp som överförs såväl genom nyemission som bidrag innebär att värdet av det helägda kommunala bolagets tillgångar ökar med motsvarande belopp. Gemensamt för båda formerna är att kommunala medel som skulle kunna användas för kompetensenlig verksamhet binds upp för påstådd icke-kompetensenlig verksamhet.

Av handlingarna i målet framgår att beloppet på 15 miljoner kr i huvudsak ska användas för att finansiera uppförandet av en ny lagerlokal som under överskådlig framtid kommer att förhyras av en enda hyresgäst, NWG. Av rättspraxis följer att förfarandet är att anse som ett individuellt inriktat stöd till enskild näringsidkare i den mening som avses i 2 kap. 8 § andra stycket kommunallagen. Huruvida detta sker direkt eller indirekt via olika bolag saknar betydelse. Kammarrätten kan inte finna att det som kommunen anfört skulle utgöra sådana synnerliga skäl att stödet ändå kan godtas. Den avsedda verksamheten ligger alltså utanför den kommunala kompetensen. Överklagandet ska därför bifallas och det överklagade beslutet upphävas.

#### DOMSLUT

Med bifall till överklagandet och med ändring av länsrättens dom upphäver kammarrätten kommunfullmäktiges i Ulricehamns kommun beslut den 19 november 2007, § 160.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, bilaga B (Formulär 1)  
För kommunmedlem, kungörelsedelgivning

Göran Bodin

Ann-Marie Holmstedt                      Robert Moldén  
referent

I avgörandet har även deltagit [två särskilda ledamöter].

---

LÄNSRÄTTEN I      DOM  
VÄNERSBORG

2008-05-02      Mål nr  
Meddelad i      3208-07  
Vänernborg

KLAGANDE

[Mannen, adress]

ÖVERKLAGAT BESLUT

Kommunfullmäktiges i Ulricehamns kommun beslut den 23 oktober 2007, § 160

SAKEN

Laglighetsprövning enligt kommunallagen (1991:900; KL)

DOMSLUT

Länsrätten avslår överklagandet.

Länsrätten avvisar yrkandet om rätt att ta del av allmän handling.

ÖVERKLAGAT BESLUT

Genom det överklagade beslutet har kommunfullmäktige i Ulricehamns kommun beslutat dels om utökning av aktiekapitalet i det av kommunen helägda bolaget Ulricehamns Fastighet och Service Aktiebolag (UFSAB) med 15 mkr dels till följd därav föranledd justering i UFSAB:s bolagsordning.

YRKANDE M.M.

[Mannen] yrkar dels att kommunfullmäktiges ovan angivna beslut upphävs, dels att länsrätten prövar huruvida det varit korrekt att "hemligstämpla" vissa avtal etc. och anför bl.a.

Kommunfullmäktige i Ulricehamns kommun har beslutat att aktiekapitalet i det helägda kommunala bolaget UFSAB ska utökas enär detta erfordras för ett kommunalt åtagande. Av redan träffade avtal har kommunen åtagit sig att ingå samarbetsavtal för att uppföra samt gemensamt finansiera ett lager i vilket New Wave Group AB (NWG) ska bedriva verksamhet. Således råder ett avtalsförhållande mellan ett kommunalt bolag och en privat näringsidkare som ger denne betydande fördelar. Detta strider mot kommunallagens regler om förbud mot understöd till enskild näringsidkare. Fråga är om en kommun, oavsett om det sker direkt eller indirekt, kan "klandrasö för att stödja ett enskilt bolag. - Vidare har vissa handlingar, bl.a. avtal mellan parterna "hemligstämplats".

Kommunfullmäktige hemställer att överklagandet avslås och anför bl.a. Kommunfullmäktige beslutade den 22 maj 2006 att revidera bolagsordningen för UFSAB så att möjlighet skulle ges till gemensamt ägande av fastigheter med annan juridisk person. Med utgångspunkt från kommunallagen och bolagsordningen ska bolaget ge kommunfullmäktige möjlighet att ta ställning innan beslut av principiell beskaffenhet eller större vikt tas.

Kommunfullmäktige beslutade därför, efter framställan från UFSAB, att medge att det bildade dotterbolag tillsammans med NWG för uppförande av ett nordiskt detaljhandelslager. Styrelsen för UFSAB har därefter beslutat att godkänna förslag till aktieägaravtal m.m. med NWG. I detta skede överlämnade styrelsen återigen frågan till kommunstyrelsen som bedömde att frågan inte behövde föreläggas fullmäktige för ny prövning. Sammantaget visar denna redovisning att kommunstyrelsen/kommunfullmäktige vid ett flertal tillfällen behandlat denna fråga och tagit ställning för ett samarbete, med NWG i ett gemensamt ägt bolag. I det gemensamägda bolaget ska UFSAB äga 51 procent av aktierna och NWG 49 procent av aktierna. Samtliga dessa beslut har vunnit laga kraft. - Med utgångspunkt från ägarens beslut har styrelsen för UFSAB arbetat fram aktieägaravtal och avtal om överlåtelse av aktier med NWG för det gemensamma bolaget. Dessa avtal har undertecknats av båda parter och kommunens bedömning är att kommunen är genom sitt bolag civilrättsligt bundet av dessa avtal. - Det nu överklagade beslutet avser endast fråga om utökning av aktiekapitalet i det av kommunen helägda bolaget UFSAB samt en med anledning därav nödvändig justering av UFSAB:s bolagsordning. Beslutet avser således inte fråga om bildande av ett gemensamt dotterbolag till UFSAB eller fråga om ändamål för sådant dotterbolags verksamhet. Det är kommunens bedömning att lagligheten av sådant samarbete inte ska prövas i förevarande mål. För det fall prövningen omfattar denna fråga anför kommunen bl.a. följande. Det är en kommunal angelägenhet att främja näringslivet i kommunen. Det är också tillåtet för en kommun att helt eller delvis äga aktiebolag så länge ändamålet för bolagets verksamhet faller inom vad som är en kommunal angelägenhet. För att Ulricehamns kommun ska kunna utvecklas måste nya arbetstillfällen tillskapas. Under senare år har flera lager- och logistikföretag visat intresse att etablera sig i Ulricehamns kommun, men av olika skäl har detta inte fullföljts. Det finns en stark politisk vilja att få aktuellt lager till kommunen eftersom etableringen bedöms utgöra ett startskott till övrig etablering och en tillväxtmotor för regionen. Kommunens bedömning är att UFSAB:s medverkan krävs initialt för att en större logistikverksamhet ska kunna etableras i Ulricehamn och att näringslivet på orten har visat intresse för UFSAB:s satsning. Endast aktuellt lager beräknas dessutom generera 80 arbetstillfällen på några års sikt. Det är därför kommunens bedömning att dess insats i UFSAB, genom tecknandet av nya aktier för 15 mkr, står i rimlig proportion till den nytta som etableringen förväntas ge kommunmedlemmarna och näringslivet på orten. Att teckna aktier i det av kommunen helägda bolaget innebär inte att kommunen avhändert sig medel eller egendom. Det överklagade beslutet

innebär inte att ett riktat stöd ges till enskilda näringsidkare. För det fall länsrätten skulle finna att så är fallet är det kommunens uppfattning att det finns synnerliga skäl för detta med hänsyn till de fördelar detta innebär för kommunmedborgarna och för näringslivet på orten.

## DOMSKÄL

### Tillämpliga bestämmelser

Kommunmedlem har enligt 10 kap. 1 § KL rätt att få lagligheten av vissa kommunens beslut prövade genom att överklaga dem till länsrätt. Enligt 8 § samma kapitel ska ett beslut upphävas, om

1. det inte tillkommit i laga ordning,
2. det hänför sig till något som inte är en angelägenhet för kommunen,
3. det beslutsfattande organet har överskridit sina befogenheter, eller
4. det strider mot lag.

Länsrätten kan endast pröva om det överklagade beslutet är ogiltigt enligt nyss nämnda grunder. Det överklagade beslutets lämplighet kan inte prövas. Länsrätten kan inte sätta annat beslut i det överklagade beslutets ställe.

### Länsrättens bedömning

En kommun har rätt att bedriva verksamhet som ligger inom den kommunala kompetensen genom helägda eller med andra samägda aktiebolag. Myndighetsutövning får dock inte utan stöd i lag överlämnas till en sådan privaträttslig association.

[Mannen] har som stöd för sitt överklagande anfört att kommunens samarbete med NWG strider mot bestämmelserna i kommunallagen om i vilken omfattning en kommun får stödja enskild näringsidkare.

Det överklagade beslutet innebär endast beslut om ökning av högsta tillåtna aktiekapital i UFS AB samt i anledning därav föranledda justeringar i för bolaget gällande bolagsordning. Det är därför endast dessa frågor som kan komma under länsrättens prövning på av [mannen] inom klagotiden åberopade omständigheter. De tidigare beslut som fattats angående kommunens, genom ett av sina bolag, samverkan med NWG omfattas inte av föreliggande beslut och kan därför inte nu komma under länsrättens prövning.

[Mannen] har inte anfört några omständigheter som visar att det

överklagade beslutet, utökning av aktiekapitalet i UFSAB m.m., strider mot någon av i 10 kap. 8 § angivna prövningsgrunder. Beslutet ska därför inte upphävas.

[Mannen] har vidare hemställt att länsrätten ska pröva lagligheten av beslut att "hemligstämpla" vissa avtal och andra handlingar som rör samarbetet mellan UFSAB och NWG. Denna fråga, dvs. rätt för enskild att ta del av allmänna handlingar, kan inte komma under länsrättens prövning. För det fall enskild person inte får ta del av begärda allmänna handlingar som finns hos bl.a. en kommun eller kommunalt aktiebolag har den enskilde rätt att på begäran erhålla ert skriftligt avslagsbeslut. Sådant beslut kan överklagas till kammarrätt enligt vad som närmare ska anges i beslutet.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga (DY 3109/lb)

Henrik Brüsin

I avgörandet har även deltagit [två särskilda ledamöter]