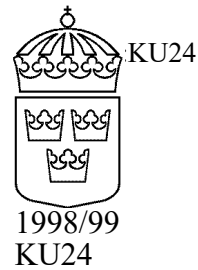


Konstitutionsutskottets betänkande

1998/99:KU24

Kommunala kompetensfrågor



Sammanfattning

Utskottet behandlar i detta betänkande 15 motioner, som väckts under allmänna motionstiden 1998. I motionerna behandlas huvudsakligen olika frågor om kommunal näringsverksamhet. Frågorna rör omfattningen av kommunal affärsverksamhet och om formen för sådan verksamhet, möjligheterna till laglighetsprövning och sanktionssystem, den kommunala verksamhetens förhållande till upphandlings- och konkurrenslagstiftningen, tillsynsorgan samt uppgifter för ett råd för konkurrensfrågor. Därutöver behandlas två motioner med anknytning till den kommunala ekonomin och det kommunala självstyret.

Utskottet avstyrker samtliga motioner. Reservationer i olika frågor om kommunal näringsverksamhet har avgivits av m-, kd- och fp-ledamöterna. De har också avgivit ett särskilt yttrande i fråga om Konkurrensrådet.

Motionerna

1998/99:K222 av Per Unckel m.fl. (m) vari yrkas

1. att riksdagen hos regeringen begär förslag till ändring av möjligheterna till laglighetsprövning i enlighet med vad som anförts i motionen,
2. att riksdagen hos regeringen begär förslag till straffrättsligt sanktionssystem i enlighet med vad som anförts i motionen.

1998/99:K223 av Per Unckel m.fl. (m) vari yrkas att riksdagen hos regeringen begär en översyn av kommunallagen i syfte att begränsa den kommunala näringsverksamheten i enlighet med vad som anförts i motionen.

1998/99:K235 av Per-Richard Molén (m) vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om behovet av att utreda frågan om tvångsförvaltning av ekonomiskt vanskötta kommuner och landsting.

1998/99:K301 av Inga Berggren m.fl. (m, kd, c, fp) vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om behovet av att se över reglerna för kommunal näringsverksamhet.

1998/99:K302 av Cristina Husmark Pehrsson (m) vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om kommunal verksamhet.

1998/99:K325 av Lars Wegendal (s) vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om det kommunala självstyret.

1998/99:K328 av Helena Bargholtz och Barbro Westerholm (fp) vari yrkas

5. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om att kraftigt minska antalet kommunala bolag.

1998/99:K348 av Hans Stenberg m.fl. (s) vari yrkas

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om en permanentning av försökslagstiftningen beträffande kommunala trafikföretag,

2. att riksdagen hos regeringen begär förslag till sådan lagändring som innebär att de kommunala företag som själva är konkurrensutsatta och drivs enligt affärsmässiga principer tillåts konkurrera utanför den egna kommunen.

1998/99:K350 av Mikael Oscarsson (kd) vari yrkas

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om en restriktiv syn på kommunal näringsverksamhet,

2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om en översyn av kommunallagen beträffande kommunala bolag,

3. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om en uppföljning och kartläggning av kommunala bolag.

1998/99:K355 av Eva Flyborg m.fl. (fp) vari yrkas

2. att riksdagen hos regeringen begär att utredningar om de kommunala bolagens möjligheter att bedriva konkurrensutsatt verksamhet utanför sina gränser återkallas.

1998/99:Fi613 av Per Westerberg m.fl. (m) vari yrkas

3. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om förändringar i kommunallagen,

6. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om ökad möjlighet till lagprövning av kommunal verksamhet.

1998/99:Sk310 av Carl Bildt m.fl. (m) vari yrkas

9. att riksdagen hos regeringen begär förslag om ändringar i kommunallagen, lagen om offentlig upphandling och konkurrenslagen i enlighet med vad som anförts i motionen.

1998/99:N326 av Per Westerberg och Göran Hägglund (m, kd) vari yrkas

19. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om prövning av kommunal kompetens att driva affärsverksamhet,

30. att riksdagen hos regeringen begär förslag om partssammansatta prövningsorgan, ändrad kommunallag, förbud mot myndigheter som bedriver tillsyn mot ett företag att samtidigt konkurrera med detta, samt genomföranden av förslagen i departementsserien 1997:17 i enlighet med vad som anförts i motionen,

32. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om översyn av kommunallagen i syfte att ge företag bättre möjligheter att i domstol pröva kommunalt stöd.

2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om kommunernas roll i näringspolitiken,

3. att riksdagen hos regeringen begär förslag till förändring av kommunallagen i enlighet med vad som anförts i motionen.

Utskottet

Kommunal näringsverksamhet

Motionerna

I *motion 1998/99:Sk310 av Carl Bildt m.fl. (m) yrkande 9* hemställs att riksdagen hos regeringen skall begära förslag om ändringar i kommunallagen, lagen om offentlig upphandling och konkurrenslagen. Kommunallagen bör enligt motionärerna ses över så att reglerna för vad som är tillåten och otillåten kommunal verksamhet preciseras och att möjligheterna stärks att rättsligt pröva om sådan verksamhet är kompetenslig. Kommunerna bör omgående förbjudas att erbjuda kommunala tjänster på den konkurrensutsatta marknaden. Kommunerna skall koncentrera sig på kärnuppgifterna, inte ägna sig åt affärsverksamhet. Eftersom den kommunala verksamheten ytterst finansieras med skattemedel, snedvrider kommunal affärsverksamhet konkurrensen gentemot privata företag. De kommunala bolagen bör säljas eller avvecklas. – Kommunal förvaltningsverksamhet som inte är myndighetsutövning skall utsättas för konkurrens. Detta innebär att kommunerna, med undantag för myndighetsutövningen, skall upphandla alla varor och tjänster. Lagen om offentlig upphandling bör kompletteras med en regel om att all offentlig näringsverksamhet måste grundas på formella beslut av stat, kommun eller landsting. Lagen bör utvidgas till att omfatta kommunal upphandling av verksamhet i egen regi. Lagen bör också kompletteras med en regel om att upphandlingar inte får avbrytas utan affärsmässiga skäl. – Kravet på konkurrensneutralitet vid offentlig prissättning bör skärpas genom en lag som stadgar att offentlig näringsverksamhet skall redovisas skild från annan verksamhet och att priset skall baseras på en självkostnadskalkyl på likvärdig grund som enskilda företag. Konkurrensverkets möjlighet att ingripa med hjälp av konkurrenslagen måste förbättras. Lagen gäller företag och är därför inte fullt tillämplig på den offentliga sektorns konkurrensnedvridande agerande. Eftersom en egenregienhets anbud kan anses likställt med interna inköp faller eventuell underprissättning utanför konkurrenslagen.

I *motion 1998/99:K223 av Per Unckel m.fl. (m)* hemställer motionärerna att riksdagen hos regeringen begär en översyn av kommunallagen i syfte att begränsa den kommunala näringsverksamheten. Kommuner bör enligt motionärerna ägna sig åt sina kärnuppgifter och inte åt affärsverksamhet. De speciella förutsättningar som gäller för kommunala bolag beträffande verksamhetens finansiering och affärsmässiga risktagande jämfört med privata företag snedvrider konkurrensen till de privata företagens nackdel och skapar en osund konkurrenssituation. Därutöver utgör de i praktiken aktiebolag utan aktieägare på det sätt som förutsatts i aktiebolagslagen och utgör ett hot mot

den kommunala demokratin. Verksamheter som drivs i bolagsform bör enligt motionärerna privatiseras eller avvecklas.

Liknande synpunkter framförs i *motion 1998/99:Fi613 av Per Westerberg m.fl. (m)*, vari begärs ett tillkännagivande om förändringar i kommunallagen (*yrkande 3*).

I *motion 1998/99:K222 av Per Unckel m.fl. (m)* hemställer motionärerna att riksdagen hos regeringen begär förslag till ändring av möjligheterna till laglighetsprövning (*yrkande 1*) och till straffrättsligt sanktionssystem (*yrkande 2*). Motionärerna anser att laglighetsprövning bör kunna ske av verksamhet som bedrivs av kommunala bolag. Ett problem runt laglighetsprövningen är enligt motionärerna att det inte alltid finns ett formellt beslut att överklaga eller att, i de fall det finns ett formellt beslut om anslag till ett kommunalt bolag, överklagandetiden kan hinna gå ut innan det visar sig att bolaget använder pengarna i kompetensstridig verksamhet. Ett annat problem är att det inte finns någon sanktionsmöjlighet mot en kommun som vägrar rätta ett beslut som har upphävts vid laglighetsprövning, om beslutet inte avser myndighetsutövning.

Liknande synpunkter framförs i *motion 1998/99:Fi613 av Per Westerberg m.fl. (m)*, vari begärs ett tillkännagivande om ökad möjlighet till lagprövning av kommunal verksamhet (*yrkande 6*).

I *motion 1998/99:N326 av Per Westerberg och Göran Hägglund (m, kd)* begärs dels ett tillkännagivande om prövning av kommunal kompetens att driva affärsverksamhet (*yrkande 19*), dels begäran hos regeringen om ett förslag om partssammansatta prövningsorgan, ändrad kommunallag, förbud mot myndigheter som bedriver tillsyn av ett företag att samtidigt konkurrera med detta samt genomförande av vissa förslag om kommersiell provnings- och certifieringsverksamhet (*yrkande 30*) och dels ett tillkännagivande om översyn av kommunallagen i syfte att ge företag bättre möjligheter att i domstol pröva kommunalt stöd (*yrkande 32*). I anslutning till *yrkande 19* kritiserar motionärerna att verksamheten i kommunala bolag inte omfattas av kommunallagen och beslut i bolaget normalt inte kan överklagas till förvaltningsdomstol. Det måste finnas en möjlighet att få lagligheten i en viss pågående verksamhet prövad, inte bara lagligheten i ett visst beslut. Fullgoda möjligheter till prövning måste finnas även vad beträffar verksamhet i hel- eller delägda kommunala bolag. Motionärerna kritiserar vidare att rätten att överklaga kommunala beslut är begränsad till kommunens medborgare. En ändring av detta fordrar sannolikt att kommunens kompetens regleras även i annan lag än kommunallagen, t.ex. inom konkurrenslagstiftningen. Det nyinrättade Rådet för konkurrens på lika villkor mellan privat och offentlig sektor bör enligt motionärerna ges i uppdrag att belysa frågorna i hela dess vidd som underlag för rättspraxis. Rådet bör även ta ställning till vilken juridisk regelram som bör gälla beträffande juridiska personers rätt att överklaga beslut över kommungränserna samt möjlighet att få lagenligheten i en viss befintlig verksamhet prövad. – I anslutning till *yrkande 30* anför motionärerna att på områden där konkurrens mellan offentlig och privat verksamhet är tillåten särskilda krav bör ställas på offentliga aktörer så att marginalstöttning eller korssubventionering inte förekommer. Partssammansatta prövningsorgan bör inrättas för att få bättre och tydligare gränser för offentlig verksam-

het. Myndigheter som bedriver tillsyn mot ett privat företag bör hindras att samtidigt konkurrera med detta företag. Förslagen som redovisas i departementspromemorian (Ds 1997:17) Principer för kommersiell provnings- och certifieringsverksamhet bör genomföras. – I anslutning till *yrkande 32* anför motionärerna att kommunallagen bör ses över i syfte att ge företag bättre möjligheter att överklaga kommunala beslut och möjlighet att få frågan om kommunalt stöd prövad i domstol.

I *motion 1998/99:N330 av Alf Svensson m.fl. (kd)* begärs dels ett tillkännagivande om kommunernas roll i näringspolitiken (*yrkande 2*), dels om ett förslag från regeringen till ändring i kommunallagen (*yrkande 3*). Det behövs enligt motionärerna ett helhetsgrepp på frågan om kommunernas roll i näringspolitiken, och ett särskilt råd med företrädare för stat och näringsliv bör belysa frågan om kommunernas affärsverksamhet. – Lagligheten i kommuners agerande på konkurrensutsatta marknader måste utredas och preciseras. I princip bör kommuner inte kunna agera på konkurrensutsatta marknader. Motionärerna anser att kommunallagen bör ändras så att det blir lättare att få prövat i domstol om kommunal näringsverksamhet strider mot lagen. Lagen bör ses över i syfte att göra det lättare för företag att överklaga kommunala beslut om stöd i olika former till företag.

I *motion 1998/99:K350 av Mikael Oscarsson (kd)* begärs tillkännagivanden om dels en restriktiv syn på kommunal näringsverksamhet (*yrkande 1*), dels en översyn av kommunallagen beträffande kommunala bolag (*yrkande 2*) och dels en uppföljning och kartläggning av kommunala bolag (*yrkande 3*). Motionären anser att kommunal näringsverksamhet i bolagsform i möjligaste mån bör undvikas. Eftersom bolagens verksamhet även påverkas av aktiebolagslagen, förlorar den offentligrättsliga lagstiftningen i styrka och gråzonen är mycket olycklig. Den uppföljning och kartläggning som motionärerna önskar att regeringen tar initiativ till bör avse hur kommuner och landsting följer kommunallagens anda i fråga om kommunala bolag. Den bör avse bl.a. frågan om osund konkurrens med näringslivet och möjligheten till insyn i bolagen.

I *motion 1998/99:K301 av Inga Berggren m.fl. (m, kd, c, fp)* begärs ett tillkännagivande om behovet av att se över reglerna för kommunal näringsverksamhet. Motionärerna påtalar framför allt problemet med snedvriden konkurrens mellan offentlig och privat verksamhet och anser att de initiativ som tagits är otillräckliga. Utgångspunkterna för en översyn bör enligt motionärerna vara att kommersiellt företagande är främmande för kommunerna, att de bestämmelser som i dag reglerar kommunal verksamhet och konkurrens mellan offentlig och privat verksamhet inte sätter tillräckligt tydliga ramar för sådan verksamhet, att förvaltningsformen och inte bolagsformen är den naturliga formen för kommunal verksamhet och slutligen att sådan verksamhet alltid skall vara knuten till ett intresse inom kommunen.

Liknande synpunkter framförs i *motion 1998/99:K302 av Cristina Husmark Pehrsson (m)*. Motionären anser att kommunallag, praxis och möjlighet till prövning och överklagande måste förändras och förbättras till förmån för fri företagsamhet och konkurrensneutralitet samt begär ett tillkännagivande om kommunal verksamhet.

I motion 1998/99:K328 av Helena Bargholtz och Barbro Westerholm (fp) yrkande 5 begärs ett tillkännagivande om behovet av att kraftigt minska antalet kommunala bolag. Det är enligt motionärerna ofrånkomligt att insynen blir sämre än om verksamheten drivs i nämndform. Därutöver talar konkurrensskäl för en sådan minskning.

I motion 1998/99:K355 av Eva Flyborg m.fl. (fp) yrkande 2 hemställs att riksdagen hos regeringen begär att uppdraget till utredningen om de kommunala bolagens möjligheter att bedriva konkurrensutsatt verksamhet utanför kommunens gränser återkallas. Motionärerna, som anser att bolagsformen innebär att verksamheten döljs för medborgare och för andra företag, anser att det i stället bör utredas hur kravet på geografisk begränsning av kommunal verksamhet till den egna kommunen bättre skall kunna efterlevas.

I motion 1998/99:K348 av Hans Stenberg m.fl. (s) begärs dels ett tillkännagivande om en permanentning av försökslagstiftningen beträffande kommunala trafikföretag (yrkande 1), dels ett förslag från regeringen till sådan lagändring som innebär att de kommunala företag som själva är konkurrensutsatta och drivs enligt affärsmässiga principer tillåts konkurrera utanför den egna kommunen (yrkande 2). Motionärerna hänvisar till den lag som innebär att kommunala trafikföretag som själva är helt konkurrensutsatta kan lägga anbud utanför den egna kommunen. Lagen trädde i kraft den 1 juli 1996 och gäller till den 1 januari 2003. Motionärerna anser att försöksverksamheten fungerat så bra att den nu bör permanentas. De kritiserar att lagen är begränsad till att gälla enbart trafikföretag och anser att alla kommunala företag som bedriver sin verksamhet på helt affärsmässiga grunder bör ha möjlighet att lägga anbud på verksamheter även utanför den egna kommunen, under förutsättning att den aktuella verksamheten är konkurrensutsatt i den egna kommunen.

Bakgrund

Kommunernas och landstingens kompetens enligt kommunallagen

Kommunernas och landstingens befogenheter regleras i 2 kap. kommunallagen (1991:900). Innan den nu gällande kommunallagen trädde i kraft, var denna kompetens endast bestämd på det sättet att kommunerna och landstingen själva skulle vårda sina angelägenheter. Den knapphändiga regleringen medförde att flera grundprinciper avseende kommunernas och landstingens kompetens kom att utvecklas i rättspraxis. De viktigaste principerna är

- lokaliseringsprincipen,
- förbudet mot att ge understöd åt enskilda,
- förbudet mot att driva spekulativa företag,
- likställighetsprincipen,
- förbudet mot beslut med retroaktiv verkan samt
- självkostnadsprincipen.

Gemensamt för principerna är att de i rättspraxis behandlats som allmänna målsättningsprinciper. Tanken bakom dem är, förutom att begränsa den kommunalrättsliga kompetensen, att kommunerna respektive landstingen

skall dimensionera sina resurser så att de kan producera den mängd tjänster som de egna kommun- eller landstingsmedlemmarna har behov av.

Enligt den allmänna kompetensregeln i 2 kap. 1 § får kommuner och landsting själva ta 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.

Paragrafen ger uttryck bl.a. åt lokaliseringsprincipen. I rättspraxis har godtagits att undantag från denna princip skett på så sätt att kommuner och landsting får sälja tillfällig överskottskapacitet på marknaden. I kravet på tillfällighet ligger förutsättningen att kommunal verksamhet inte får permanent överdimensioneras i syfte att skapa utrymme att sälja ett överskott av tjänster till andra. En verksamhet får således inte permanent göra sig beroende av intäkter från externa kunder. Undantag finns dock, exempelvis inom skolans område. Det har inom vissa sektorer i lag tillskapats möjligheter för kommuner och landsting att t.ex. sluta avtal om visst samarbete över kommungränserna. I fråga om skolor, hälso- och sjukvård och räddningstjänst förutsätts att sådant samarbete sker.

Enligt 2 kap. 2 § kommunallagen skall kommuner och landsting behandla sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl för något annat. Likställighetsprincipen innebär att det inte utan stöd av speciallag är tillåtet för kommuner och landsting att särbehandla kommunmedlemmar eller grupper av kommunmedlemmar på annat än objektiv grund. Likställighetsprincipen gäller bara gentemot kommunens eller landstingets egna medlemmar.

Särskilda bestämmelser om näringsverksamhet m.m. finns i 2 kap. 7 och 8 §§. Enligt 7 § får kommuner och landsting driva näringsverksamhet, om den drivs utan vinstsyfte och går ut på att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar eller tjänster åt medlemmarna i kommunen eller landstinget. Enligt 8 § får de genomföra åtgärder för att allmänt främja näringslivet i kommunen eller landstinget, medan individuellt stöd till enskilda näringsidkare får lämnas bara om det finns synnerliga skäl för det.

Kommunerna kan anses ha en oomtvistad rätt att vara verksamma på en rad områden som vanligen ses som en del av näringslivet, t.ex. bostadsföretag, el-, gas- och värmeverk, renhållningsverk och trafikföretag. Sådana verksamheter är att anse som sedvanlig kommunal affärsverksamhet. Den del av näringslivet, som av tradition är förbehållen den enskilda företagsamheten, brukar kallas det egentliga näringslivet. (Se Ingvar Paulsson m.fl., *Den nya kommunallagen*, 1997, s. 106.)

När det gäller de nyss redovisade bestämmelserna i 2 kap. 7 § kommunallagen är allmänintresset utgångspunkten för bedömningen av det tillåtna, dvs. att en verksamhet eller en anläggning är avsedd för medlemmarna i kommunen eller landstinget. I praktiken finns det inget hinder för att även andra än dessa utnyttjar anläggningarna eller tjänsterna. Bestämmelsen om att verksamheten skall drivas utan vinstsyfte är ett uttryck för den kommunalrättsliga principen om förbud mot spekulativa företag. Principen innebär att en kommun eller ett landsting inte får bedriva en verksamhet som huvudsakligen syftar till att ge ekonomisk vinst. Något absolut förbud mot vinst i en verksamhet finns dock inte. I vilken utsträckning verksamheten får ge överskott

och hur detta skall användas får bedömas med tillämpning av självkostnadsprincipen, som finns inskriven i 8 kap. 3 b § kommunallagen.

Som framgår av 2 kap. 8 § första stycket får kommuner och landsting i princip endast vidta åtgärder som allmänt främjar näringslivet i kommunen eller landstinget. Sådana åtgärder är bl.a. att tillhandahålla mark och teknisk service till företagen. Inget hindrar att en generell lågprislinje tillämpas vid upplåtelse av mark eller elkraft, men individuella prisförmåner får inte förekomma. Generellt sett är det inte en uppgift för kommunerna eller landstinget att tillhandahålla näringslivet lokaler. De får emellertid tillgodose hantverkets och den mindre industrins behov av lokaler under förutsättning att verksamheten inriktas på detta företagarkollektiv i allmänhet. Utanför kompetensen faller individuellt anpassad lokalhållning åt enstaka industriföretag.

Kommunernas och landstingens kompetens enligt specialförfattningar

Kommunernas kompetens bestäms inte bara genom kommunallagen utan också genom särskilda kompetensutvidgande lagar, såsom lagen (1968:131) om vissa kommunala befogenheter inom turismväsendet, lagen (1970:663) om vissa kommunala befogenheter i fråga om sysselsättning för handikappade och lagen (1993:406) om kommunalt stöd till boendet samt lagar som gäller för särskilda förvaltningsgrenar. Bestämmelserna i dessa specialförfattningar kan innebära en precisering av den kommunala kompetensen, så att kommunerna bemyndigas eller t.o.m. åläggs att ha hand om uppgifter som de inte får befatta sig med enbart med stöd av kommunallagen. Bestämmelser finns främst inom områdena vatten och avlopp, el, det sociala området, hälso- och sjukvård, skolväsendet, renhållning och avfallshantering och plan- och byggväsendet.

Kommunernas och landstingens organisation och verksamhetsformer

Kommunernas och landstingens organisation och verksamhetsformer regleras i 3 kap. kommunallagen.

Bestämmelser om kommunala företag finns i 3 kap. 16–19 §§.

Enligt 16 § får kommuner och landsting efter beslut av fullmäktige lämna över vården av en kommunal angelägenhet, för vars handhavande särskild ordning inte föreskrivits, till ett aktiebolag, ett handelsbolag, en ekonomisk förening, en ideell förening, en stiftelse eller en enskild individ. Vården av en angelägenhet som innefattar myndighetsutövning får dock överlämnas endast om det finns stöd för det i lag. Den verksamhet som överlämnas skall falla inom den kommunala kompetensen.

Enligt 17 § skall fullmäktige, innan en kommun eller ett landsting lämnar över vården av en kommunal angelägenhet till ett aktiebolag där kommunen eller landstinget bestämmer ensam, fastställa det kommunala ändamålet med verksamheten, utse samtliga styrelseledamöter och minst en revisor samt se till att fullmäktige får yttra sig innan sådana beslut i verksamheten som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt fattas. Detsamma gäller när kommunen eller landstinget ensam bildar en stiftelse för en kommunal angelägenhet.

Syftet med fullmäktiges fastställande av ändamålet med verksamheten är att minimera riskerna för kompetensöverskridanden. Enligt förarbetena (prop. 1990/91:117) bör detta ske i bolagsordningen för aktiebolag, men det är inget uttryckligt krav att detta sker. Kravet på precisering av ändamålsbestämmelsen är enligt förarbetena särskilt starkt om verksamheten ligger nära gränsområdena för den kommunala kompetensen. Den rättsliga innebörden av fullmäktiges yttranderätt innan beslut tas i verksamheter som är av principiell betydelse eller annars av större vikt är att aktiebolaget bolagsrättsligt sett kan fatta ett beslut i strid mot fullmäktiges yttrande. Fullmäktige kan då med stöd av 8 kap. 2 § aktiebolagslagen avsätta styrelsen. Aktiebolaget blir bundet av reglerna om yttranderätt genom bestämmelser i bolagsordningen eller genom ägardirektiv som fastställs på bolagsstämma.

I 18 § regleras vad som skall gälla när en kommun eller ett landsting lämnar över en kommunal angelägenhet till ett bolag eller en förening där kommunen bestämmer tillsammans med någon annan eller till en stiftelse. Fullmäktige skall se till att den juridiska personen blir bunden av villkoren enligt 17 § i den utsträckning som är rimlig med hänsyn till andelsförhållandena, verksamhetens art och omständigheterna i övrigt.

Kommuner och landsting samverkar i stor utsträckning inom både de frivilliga och de obligatoriska verksamheterna. Samverkan är i regel frivillig. På vissa områden har lagstiftaren förutsatt att kommunerna samverkar. Inom ett begränsat antal områden är samverkan dessutom obligatorisk. Samverkan sker i första hand om sådant som inte är att beteckna som myndighetsutövning. Det handlar i stället i stor utsträckning om kommunal service.

Kommunalförbund är en offentligrättslig form för samverkan som kommuner och landsting kan använda. De flesta kommunalförbunden finns inom räddningstjänsten, vatten- och avloppsverksamhet, utbildning och vård/ behandling. Under senare år har samverkan som liknar kommunalförbundet även kommit till stånd inom ramen för olika försöksverksamheter.

Ett kommunalförbund har kommunalrättslig kompetens att hantera alla typer av kommunala frågor, t.o.m. myndighetsutövning. Något särskilt lagstöd krävs inte.

Bestämmelser om kommunalförbund finns numera i 3 kap. 20–28 §§ kommunallagen.

Gemensam nämnd är en ny offentligrättslig samverkansform. Bestämmelser om gemensam nämnd finns intagna i 3 kap. kommunallagen och trädde i kraft i augusti 1997. Bestämmelserna om gemensam nämnd ger möjlighet att samarbeta inte bara över de geografiska gränserna utan även över huvudmannaskapsgränserna.

Allmänna handlingars offentlighet hos kommunala företag

Tryckfrihetsförordningens bestämmelser om rätten att ta del av handlingar hos myndighet skall enligt 1 kap. 9 § sekretesslagen (1980:100) i tillämpliga delar också gälla handlingar hos aktiebolag, handelsbolag, ekonomiska föreningar och stiftelser där kommuner eller landsting utövar ett rättsligt bestämmande inflytande. Sådana bolag, föreningar och stiftelser skall vid till-

lämpningen av sekretesslagen jämföras med myndighet. En erinran om detta har tagits in i 3 kap. 16 § kommunallagen. I fråga om sådana företag som inte omfattas av bestämmelsen i sekretesslagen skall fullmäktige enligt 18 § tredje stycket verka för att allmänheten skall ha rätt att ta del av handlingar hos företaget enligt grunderna för allmänna handlingars offentlighet.

Kommunala förnyelsekommittén behandlade i ett delbetänkande (SOU 1996:67) Medborgerlig insyn i kommunala entreprenader särskilt frågan om insynen i delägda kommunala företag m.fl. som övertagit vården av en kommunal angelägenhet. Kommittén föreslog bl.a. att kommuner och landsting åläggs att i avtal med delägda kommunala företag, privata företag och andra juridiska personer tillförsäkra allmänheten en rätt till insyn i verksamheten.

I sitt slutbetänkande (SOU 1996:169) Förnyelsen av kommuner och landsting behandlade kommittén vissa frågor med anknytning till offentlighetsprincipen i kommunala företag. Kommittén konstaterade att de regler om handlingars offentlighet i kommunala företag som infördes den 1 januari 1995 endast gällt en kort tid och att det därför inte var möjligt att dra några generella slutsatser om utfallet. Av en studie som kommittén genomfört framgick bl.a. att övergången till ett delvis offentlighetsrättsligt system hade medfört osäkerhet om vilka av företagets handlingar som omfattas av reglerna om offentlighet och vem i företagen som skall fatta beslut i frågor om utlämnande av handlingar. Kommittén ansåg inte att det fanns anledning att föreslå någon lagändring rörande offentlighetsprincipen vad gäller kommunala företag utan ansåg att de problem som finns kan åtgärdas med utbildnings- och informationsinsatser.

De nämnda förslagen är fortfarande under beredning inom Regeringskansliet.

Kommunal uppdragsverksamhet

Enligt lagen (1996:637) om försöksverksamhet med rätt för kommunala aktieföretag att bedriva uppdragsverksamhet inom viss trafik enligt yrkestrafiklagen (1998:490) får sådana bolag under vissa förutsättningar driva linjetrafik utan att verksamheten har sådan anknytning till kommunen, landstinget eller dess medlemmar som avses i 2 kap. 1 § kommunallagen. Lagen om försöksverksamhet trädde i kraft vid halvårsskiftet 1996 och gäller till utgången av år 2002.

Efter ett tillkännagivande av riksdagen (bet. 1996/97:KU12, rskr. 1996/97:171) tillkallade regeringen en utredare med uppdrag att utarbeta förslag om en utvidgning till andra verksamhetsområden av den försöksverksamhet med kommunal uppdragsverksamhet som bedrivs inom ramen för den ovan nämnda lagen om försöksverksamhet. Utredaren avlämnade i september 1998 betänkandet (SOU 1998:119) Kommunal uppdragsverksamhet 1998. Utredningens ställningstaganden redovisades sammanfattningsvis enligt följande.

Effektivitets-, kvalitets- och kompetensskäl kan enligt utredningens mening tala för att det också finns skäl att vidga kommunernas och landstingens

kompetens att bedriva uppdragsverksamhet. Samtidigt måste emellertid effekterna i den privata sektorn av en vidgad kompetens beaktas. Åtgärden måste totalt sett ge en samhällelig effektivitet.

För att tillräckliga skäl skall anses föreligga att särskilt lagstifta om den kommunala kompetensen att bedriva uppdragsverksamhet inom ett visst klart avgränsat verksamhetsområde krävs att behovet av den vidgade kompetensen är påtagligt och gemensamt för ett större antal kommuner eller landsting. Tjänster som innefattar myndighetsutövning bör falla utanför området för kommunal uppdragsverksamhet. De verksamhetsområden som kan komma i fråga bör begränsas till sedvanlig kommunal verksamhet och verksamheter som har en klar anknytning till sådan verksamhet. Kommunal service- och tjänsteproduktion inom såväl den obligatoriska som frivilliga sektorn kan komma i fråga. Verksamheter som i huvudsak ankommer på det egentliga näringslivet bör däremot inte ingå i försöksverksamheten. Vid behovsprövningen bör de möjligheter till interkommunal samverkan som finns i dag beaktas.

Mot bakgrund av ovan nämnda förutsättningar och på grundval av företagen kartläggning, konstaterar utredningen att det saknas förutsättningar att – inom ramen för en försöksverksamhet – vidga den kommunala kompetensen att bedriva uppdragsverksamhet inom ett eller flera särskilt avgränsade verksamhetsområden.

Den rättsliga regleringen av kommunernas och landstingens kompetens att samverka och bedriva uppdragsverksamhet är svåröverskådlig. Det har framkommit att det hos kommuner och landsting råder en viss osäkerhet beträffande den kommunala kompetensen i detta sammanhang. Under senare år har det skett flera lagändringar och nya bestämmelser tillkommit. Det finns anledning att ifrågasätta om kommunerna och landsting till fullo utnyttjar sina möjligheter enligt gällande rätt. Utredningen föreslår därför att Inrikesdepartementet tillsammans med Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet bör verka för ökade kunskaper hos kommuner och landsting om nuvarande möjligheter till kommunal samverkan i olika former samt om kommunernas och landstingens möjligheter att bedriva uppdragsverksamhet åt andra kommuner och landsting.

Regeringen har den 25 februari 1999 beslutat tillkalla en särskild utredare (dir. 1999:12) för att göra en uppföljning och utvärdering av lagen (1996:637) om försöksverksamhet med rätt för kommunala aktiebolag att bedriva uppdragsverksamhet inom viss trafik enligt yrkestrafiklagen (1998:490). Utredaren skall bl.a.

- utvärdera hur konkurrensförhållandena har påverkats av den kommunala uppdragsverksamheten på kollektivtrafikområdet genom att bl.a. klarlägga effekterna på kostnader, priser och kvalitet,
- utvärdera vilka effekterna blivit för konkurrerande företag på kort och om möjligt på längre sikt samt
- utifrån resultatet av utvärderingen bedöma om försöksverksamheten bör förlängas eller inte eller om kommunala aktiebolag permanent bör få möjlighet att bedriva uppdragsverksamhet inom kollektivtrafiken i andra kommuner och landsting. Om utredaren finner att uppdragsverksamheten bör fortsätta i någon form skall utredaren bedöma behovet av ändringar i lagstiftningen och vid behov föreslå de förändringar som kan anses nödvändiga.

Laglighetsprövning och sanktionssystem

Bestämmelserna om *laglighetsprövning* av kommunala beslut finns i 10 kap. kommunallagen. Institutet laglighetsprövning ersätter det som tidigare kallades kommunalbesvär.

Kännetecknande för laglighetsprövningen är bl.a. att de beslut som överklagas endast kan angripas på de grunder som anges i kommunallagen och att prövningen är begränsad till lagligheten av ett beslut. Laglighetsprövningen skiljer sig därvidlag från förvaltningsbesvär, som kan avse både laglighets- och lämplighetsfrågor. Förvaltningsbesvär används i allmänhet beträffande beslut som har karaktär av myndighetsutövning.

Enligt 10 kap. 1 § kommunallagen har varje medlem av en kommun eller ett landsting rätt att få lagligheten av kommunens eller landstingets beslut prövad genom att överklaga dem hos kammarrätten. Enligt 2 § får följande beslut överklagas: beslut av fullmäktige, beslut av en nämnd eller ett partsammansatt organ, om beslutet inte är av rent förberedande eller rent verkställande art, samt de beslut revisorerna fattar om sin förvaltning i enlighet med 9 kap. 13 § kommunallagen. – Beslut fattade av kommunala företag ingår således inte bland dem som kan överklagas.

Om det i lag eller annan författning finns särskilda föreskrifter om överklagande gäller inte föreskrifterna i 10 kap. kommunallagen. Sådana bestämmelser finns i bl.a. plan- och bygglagen (1987:10) och vallagen (1972:620).

Ett överklagat beslut skall enligt 10 kap. 8 § kommunallagen upphävas om det inte har tillkommit i laga ordning, om beslutet hänför sig till något som inte är en angelägenhet för kommunen eller landstinget, om det organ som har fattat beslutet har överskridit sina befogenheter eller om beslutet strider mot lag eller annan författning. Något annat beslut får inte sättas i det överklagade beslutets ställe. I det här aktuella sammanhanget bör framhållas att den andra prövningsgrunden, om beslutet hänför sig till något som inte är en angelägenhet för kommunen eller landstinget, avser fall då gränserna för den kommunala kompetensen överskridits.

När det gäller möjligheterna till *sanktioner* vid domstolstrots och lagtrots föreslog Kommunalansvarsutredningen i sitt betänkande (SOU 1989:64) Kommunalbot bl.a. att ett ekonomiskt sanktionssystem, kommunalbot, skulle införas. Kommunalboten skulle vara riktad direkt mot de kommuner eller landsting som gjorde sig skyldiga till domstolstrots eller lagtrots. Flertalet av de remissinstanser som yttrade sig över förslaget tog visserligen avstånd från förslaget men uttalade ändå att det fanns ett klart behov av mera verkningfulla sanktionsregler. Förslaget ledde inte till någon regeringsproposition.

I samband med behandlingen av förslaget till ny kommunallag (prop. 1990/91:117) anförde konstitutionsutskottet (bet. 1990/91:KU38) att det var angeläget att frågorna om ett sanktionssystem fick sin lösning snarast och förordade att regeringen på lämpligt sätt skulle bereda dessa frågor.

Lokaldemokratikommittén fick härefter i uppdrag att slutföra arbetet med frågan om hur ett sanktionssystem borde utformas som gjorde det möjligt att komma till rätta med sådana överträdelser som det här är tal om. Kommittén föreslog i delbetänkandet (SOU 1993:109) Förtroendevaldas ansvar vid domstolstrots och lagtrots att kommuner och landsting skulle åläggas att vidta åtgärder mot domstolstrots och lagtrots, bl.a. genom att granskning av lagligheten i verksamheten inom nämnderna skulle bli en obligatorisk uppgift för revisorerna. I betänkandet föreslogs även att nämnderna skulle få rätt enligt kommunallagen att vägra verkställa beslut av fullmäktige som överklagats eller uppenbart var olagliga. Förslaget innefattade också ett ökat personligt ansvar för de förtroendevalda både vid domstolstrots och lagtrots. För vissa former av domstolstrots i samband med laglighetsprövning föreslogs ett personligt vitesansvar.

Regeringen valde bl.a. till följd av den splittrade opinionen som kom fram vid remissbehandlingen att gå vidare endast med vissa delar av Lokaldemokratikommitténs förslag. I en departementspromemoria (Ds 1995:27) Kommunalt domstolstrots och lagtrots föreslogs att det införs ett personligt vitesansvar i mål om laglighetsprövning dels vid trots mot verkställighetsförbud, dels vid utebliven eller otillräcklig rättelse av upphävda beslut som tidigare verkställts.

Förslaget har hittills inte medfört att regeringen lagt fram något förslag i den här aktuella frågan. Frågan är alltjämt under beredning i Regeringskansliet.

Frågan om laglighetsprövning av *kommunala företags verksamhet* togs upp i en interpellationsdebatt i riksdagen den 10 november 1998. Statsrådet Mona Sahlin hänvisade därvid till att bolagsformen är en generell juridisk form samt avvisade tanken på andra möjligheter till prövning än de som gäller alla bolag oavsett ägande. Hon hänvisade vidare till Rådet för konkurrens på lika villkor och ansåg att möjligheten att lösa föreliggande problem på frivillighetens väg borde prövas.

Offentlig upphandling

Lagen (1992:1528) om offentlig upphandling, LOU, omfattar upphandlingar som görs av

- staten,
- kommunerna,
- landstingen,
- kyrkliga kommuner,
- kommunalförbund,
- statliga, kommunala, landstingskommunala och andra offentliga företag, som inrättas för att fullgöra uppgifter i det allmännas intresse och inte har en industriell eller kommersiell karaktär,
- kommunala företag, landstingskommunala företag och andra offentliga företag inom "försörjningssektorerna", privata företag som bedriver verksamhet inom försörjningssektorerna med särskilt tillstånd av myndighet (koncession).

Lagen omfattar även företag som flera landsting och/eller kommuner äger tillsammans. Delägda företag omfattas i den mån kapitalet huvudsakligen har tillskjutits av en myndighet. Bestämmelserna är tvingande.

Genom lagen har EG:s direktiv för värdemässigt större offentliga upphandlingar införlivats i svensk rätt.

Enligt 4 § skall upphandling göras med utnyttjande av de konkurrensmöjligheter som finns och även i övrigt genomföras affärsmässigt. Anbudsgivare, anbudssökande och anbud skall behandlas utan ovidkommande hänsyn. I lagen anges ett system för hur upphandlingar skall gå till. Den är tillämplig när den offentliga aktören köper, leasar, hyr eller hyrköper varor samt på byggtreprenader eller tjänster från privata företag. Det finns emellertid inget juridiskt hinder mot att t.ex. en kommun med egen personal producerar alla tjänster som behövs i den egna verksamheten.

Lagen är också tillämplig när den offentliga aktören köper från egna eller andra offentligt ägda företag. När den offentliga aktören köper från andra myndigheter eller landsting gäller också lagen, dock inte om en statlig myndighet "köper" från en annan statlig myndighet. När en enhet inom en myndighet utför uppdrag åt en annan enhet inom samma myndighet gäller den inte heller. Detta beror på att samtliga nämnder och resultatenheter inom t.ex. en kommun tillsammans utgör en juridisk person. Effekten av reglerna i lagen om offentlig upphandling är således bl.a. att kommuner och landsting, inom vissa verksamhetsområden, inte kan genomföra direktköp vare sig av varandra eller andra. De kan inte heller köpa direkt från sina egna företag utan föregående upphandling.

Regeringen uppdrog 1997 till Nämnden för offentlig upphandling att utreda kommuners och landstings möjligheter enligt lagen om offentlig upphandling och gemenskapsrätten att genomföra köp från sina egna företag m.m. Nämnden skulle göra en genomgång och redogörelse för de förutsättningar som kommunerna och landstingen hade att genomföra köp från sådana företag som avses i 3 kap. 16 § kommunallagen respektive från sådan verksamhet som avknoppats från kommunal verksamhet, utan att inleda ett formellt upphandlingsförfarande enligt lagen om offentlig upphandling. Nämnden skulle göra en jämförelse med den EG-rättsliga regleringen för att undersöka om och i så fall på vilket sätt regleringen i lagen om offentlig upphandling avviker från denna. I uppdraget ingick vidare att nämnden skulle föreslå de ändringar i lagen om offentlig upphandling som inom ramen för EG:s upphandlingsdirektiv är rättsligt möjliga att göra i syfte att möjliggöra för kommuner och landsting att genomföra köp från sina företag respektive från avknoppad verksamhet utan att inleda ett formellt upphandlingsförfarande, eller de ändringar som skulle krävas i EG:s upphandlingsdirektiv för det fall de nu gällande direktiven inte tillåter de nyss nämnda förfarandena.

Nämnden konstaterade i sin rapport, såvitt gäller frågan om kommuners och landstings rätt att genomföra köp från sina företag utan att upphandla, att rättsläget var oklart. Nämnden framhöll dock att mycket tyder på att det finns en möjlighet att undanta uppdrag till företag som är helägda av kommunen och enbart utför verksamhet åt ägaren utan att ändra i direktivet.

EG-domstolen meddelade den 10 november 1998 dom i ett mål som behandlar frågan om tolkningen av artiklarna 1 b och 6 i rådets direktiv

92/50/EEG om samordning av förfarandena vid offentlig upphandling av tjänster (mål nr C-360/96). Domen motsäger inte nämndens nyss återgivna uppfattning om möjligheten att undanta uppdrag till helägda företag från upphandlingsreglerna.

Regeringen beslöt i juni 1998 (dir. 1998:58) att tillkalla en särskild utredare med uppgift att utreda organisationen av Nämnden för offentlig upphandling samt vilken roll och vilka uppgifter nämnden bör ha i framtiden med hänsyn till behovet av tillsyn av offentlig upphandling. Utredaren skall vidare göra en översyn av bestämmelserna i 6 kap. lagen om offentlig upphandling, som bl.a. avser upphandlingar under de s.k. tröskelvärdena, och se över bestämmelsen om skadestånd i 7 kap. 6 § lagen. Utredaren skall inom ramen för gemenskapsrätten utarbeta de författningsförslag som behövs. Möjligheterna att effektivisera den offentliga upphandlingen skall vara utgångspunkt för utredningen. Utredningsarbetet skall vara slutfört senast vid utgången av år 1999.

Finansutskottet har i sitt betänkande 1998/99:FiU17 behandlat dels Riksdagens revisorers förslag 1997/98:RR10 Offentlig upphandling, dels motioner i ämnet. Finansutskottet fann att den ovan nämnda utredningen om vissa frågor angående offentlig upphandling (dir. 1998:58) snarast borde ges tilläggsdirektiv. Utredningen borde enligt finansutskottet övergå till att bli parlamentariskt sammansatt. Uppdraget borde utvidgas bl.a. till att sammanfatta de övergripande riktlinjerna för den offentliga upphandlingen och ta fram riktlinjer för det svenska arbetet i EU samt att behandla frågan om lokal upphandling. Riksdagen fattade den 17 mars 1999 beslut enligt finansutskottets förslag (rskr. 1998/99:156).

Vidare kan nämnas att regeringen i januari 1998 (dir. 1998:12) beslöt att tillkalla en särskild utredare med uppgift att analysera tillämpningen av lagen om offentlig upphandling på hälso- och sjukvårdstjänster där den enskilde vårdgivaren för att kunna bedriva verksamheten med offentlig finansiering är hänvisad till att träffa avtal med en sjukvårdshuvudman. Utredaren skall

- redogöra för om det finns någon skillnad från upphandlingssynpunkt mellan att teckna avtal för hälso- och sjukvårdstjänster och för andra tjänster,
- analysera om vårdavtal respektive samverkansavtal med en enskild vårdgivare skall föregås av upphandling genom ett anbudsförfarande i enlighet med LOU,
- redogöra för om det finns någon skillnad från upphandlingssynpunkt mellan att teckna vårdavtal respektive samverkansavtal,
- analysera tillämpningen av LOU när det gäller privata sjukhus och sjukhem som är ideella stiftelser eller liknande och som drivs utan vinstmotiv,
- analysera om vårdavtal enligt en eventuell lag om etablering för enskilda vårdgivare med vårdavtal inom hälso- och sjukvården som föreslagits av Samverkansdelegationen skall upphandlas i enlighet med LOU.

Utredningen har getts tilläggsdirektiv (dir. 1999:21) och skall slutföra sitt arbete före utgången av år 1999.

Lagen (1994:615) om ingripande mot otillbörligt beteende avseende offentlig upphandling innehåller rättsliga möjligheter att hos Marknadsdomstolen ansöka om att domstolen skall förbjuda en enhet att tillämpa ett visst bete-

ende avseende upphandling som vid en samlad bedömning är att anse som otillbörlig. Förbudet får förenas med vite.

Konkurrensverket gjorde 1998 på regeringens uppdrag en utvärdering av lagen. Verket ansåg att den inte är ett effektivt instrument för att lösa problemen vid offentlig upphandling.

Konkurrensregler

En av de grundläggande förutsättningarna för EU-samarbetet är att enhetliga konkurrensvillkor råder inom hela den gemensamma marknaden, och konkurrenspolitiken inom EU skall säkerställa att konkurrensen inte snedvrids på ett sådant sätt att den fria rörligheten av varor och tjänster över medlemsstaternas gränser hindras eller försvåras. Konkurrenspolitiken skall också säkerställa att det inte ställs upp nya protektionistiska hinder, oavsett om detta sker genom åtgärder av medlemsstaterna eller till följd av konkurrensbegränsningar från företagets sida.

De grundläggande konkurrensreglerna tillämpliga på företag finns i artiklarna 85 och 86 i Romfördraget. Med företag avses varje enhet som bedriver ekonomisk eller kommersiell verksamhet. Stater, delstater, kommuner, lands- ting och offentligt ägda företag räknas som företag till den del de bedriver ekonomisk eller kommersiell verksamhet. EG:s konkurrensregler är bara tillämpliga på konkurrensbegränsningar som kan beröra handeln över gränserna.

Konkurrenslagen (1993:20), som trädde i kraft den 1 juli 1993, är baserad på EG:s konkurrensregler.

Lagen innehåller två förbudsregler, dels förbud mot konkurrensbegränsande samarbete (6 §), dels förbud mot missbruk av dominerande ställning (19 §). Med konkurrensbegränsande samarbete avses avtal mellan företag som har till syfte att hindra, begränsa eller snedvrیدا konkurrensen på marknaden på ett märkbart sätt eller om ett sådant avtal ger ett sådant resultat.

Ett exempel på avtal som kan komma att omfattas av förbudet i 6 § är att olika villkor tillämpas för likvärdiga transaktioner, varigenom vissa handelspartner får en konkurrensnackdel.

Begreppet dominerande ställning har av EG-domstolen beskrivits som en stark ekonomisk ställning hos ett företag som gör det möjligt för företaget att hindra att effektiv konkurrens upprätthålls på en relevant marknad genom att medge företaget att i avsevärd utsträckning agera oberoende av sina konkurrenter och kunder och i sista hand konsumenterna.

För att offentlig underprissättning skall kunna angripas med stöd av konkurrenslagen krävs att underprissättningen antingen utgör ett missbruk av dominerande ställning på den relevanta marknaden eller är ett led i ett avtal om konkurrensbegränsande samarbete mellan företag.

I Underprissättningsutredningens betänkande (SOU 1995:105) Konkurrens i balans – åtgärder för en ökad konkurrensneutralitet vid offentlig prissättning m.m. uttalades att i normalfallet förutsättningarna sällan torde vara uppfyllda för tillämpning av 19 § konkurrenslagen. Utredningen konstaterade att frågan om vad som krävs för att en statlig myndighet, en kommun eller ett landsting skall anses vara dominerande inte hade prövats av EG-domstolen.

Enligt utredningen var det inte osannolikt att en näringsdrivande myndighets i princip obegränsade finansiella styrka skulle kunna medföra att kraven ställdes lägre i fråga om den marknadsandel som var erforderlig för att kravet på dominerande ställning skall vara uppfyllt. Kommunalt företagsstöd torde enligt utredningen endast i undantagsfall kunna angripas med stöd av konkurrenslagen. En förutsättning härför var att den offentlige huvudmannen driver ett företag som har dominerande ställning på den relevanta marknaden. Vidare krävdes att stödet utgör missbruk av den dominerande ställningen, dvs. minskar konkurrenstrycket, snedvrider konkurrensförhållandena och leder till diskriminering gentemot utomstående företag. Slutligen krävdes att den aktuella konkurrensbegränsande åtgärden (missbruket) inte kunde anses vara en direkt följd av lagstiftning eller en ofrånkomlig följd av offentlig reglering (bet. s. 191).

I betänkandet föreslogs en särskild lagstiftning med krav på att offentlig näringsverksamhet under vissa förutsättningar skall redovisas skild från annan verksamhet, vidare att priset skall baseras på en kostnadskalkyl som täcker alla typer av kostnader och att prissättningen inte får medföra en från allmän synpunkt otillbörlig prissättning. Överträdelse av lagen föreslogs kunna leda till ett förbud vid vite att fortsätta det konkurrensnedvidande förfarandet. En tillsynsmyndighet skulle enligt förslaget inrättas för tillämpning av lagen. Vidare föreslogs att kommunallagens regler för kommunal näringsverksamhet skulle preciseras och att möjligheterna skulle stärkas att rättsligt pröva om sådan verksamhet bedrivs enligt de kommunalrättsliga principerna.

Remissbehandlingen av förslaget visade att åsikterna gick starkt isär beträffande vilka åtgärder som kan behövas för att skapa konkurrens på lika villkor.

Rådet för konkurrens på lika villkor mellan offentlig och privat sektor

Regeringen har enligt beslut i december 1997 inrättat ett råd för konkurrens på lika villkor mellan offentlig och privat sektor (dir. 1997:145).

I direktiven för rådet framhålls att konflikter mellan den privata och den offentliga sektorn, t.ex. om de möts på marknaden som konkurrenter på ojämlika villkor, kan motverka en gynnsam utveckling för båda sektorerna var för sig och därmed också för samhället som helhet. Underprissättningsutredningens förslag till lagstiftning i konkurrensfrågor hade inte vunnit den nödvändiga uppslutningen och måste enligt regeringen redan på den grunden avvisas.

I rådet ingår representanter för offentlig och privat verksamhet. Rådet leds av en ordförande som är fristående från partsintressen. Till rådet kan vid behov knytas experter för särskilda frågor.

Rådets uppgift är att, med beaktande av de olika grundförutsättningar som gäller för offentlig och privat sektor, söka undanröja konkurrenskonflikter som typiskt sett inte löses inom ramen för särskild lagstiftning eller prövningsförfaranden.

Rådet får på eget initiativ belysa sakförhållanden i konkreta fall och genom kontakter med berörda parter bedöma om och hur en konkurrensnedvidning

kan undvikas eller undanröjas. Rådet får även i den omfattning rådet finner lämpligt ta upp frågor på begäran av någon som är berörd. Utgångspunkten för bedömningen skall vara de förutsättningar och regler som gäller för respektive verksamhet. Rådets verksamhet skall inriktas på fall av allmänt intresse och särskild uppmärksamhet skall ägnas åt frågor som rör prissättning och konkurrens på så lika villkor som möjligt. Verksamheten skall syfta till att ge vägledning för framtiden om hur konkurrensnedvridande förfaranden kan undvikas och om möjligt att vissa typer av konkurrenskonflikter kan mönstras ut. Rådet skall på lämpligt sätt informera de berörda om sina bedömningar i dessa avseenden.

Med utgångspunkt i de erfarenheter rådet fortlöpande får av förhållandena på marknaden skall rådet skaffa sig en samlad bild om vad som kan vara osund konkurrens. Med detta som underlag skall rådet diskutera principiella konkurrensfrågor, sprida information om goda exempel på en väl fungerande konkurrens och söka nå en samsyn för framtiden om hur de långsiktiga spelreglerna på området bäst formuleras.

I sina diskussioner skall rådet beakta att förutsättningarna för konkurrens skiljer sig i olika delar av landet.

Rådet bör enligt direktiven ha stor frihet att själv välja inriktning av arbetet och hur det praktiskt bör läggas upp. Det skall därför vara en uppgift för rådet att utforma de närmare riktlinjerna för sitt arbete. Rådet skall fortlöpande samråda med Konkurrensverket och Nämnden för offentlig upphandling samt med andra berörda organ t.ex. inom redovisningsområdet.

Rådet skall enligt direktiven bedriva sitt arbete under tre år och fortlöpande informera om resultatet av sitt arbete. Rådet skall senast den 31 december 2000 redovisa sina samlade erfarenheter och de resultat som uppnåtts. Om det finns behov av det, får rådet lämna förslag till ytterligare åtgärder som rådet kan bedöma motiverade.

Statsrådet Mona Sahlin besvarade den 28 januari 1999 en interpellation om kommunal näringsverksamhet. Hon förklarade att hon nyligen uppdragit åt rådet att senast den 31 mars 1999 till regeringen samlat redovisa erfarenheterna av det första verksamhetsåret och vilka resultat som har uppnåtts. Med utgångspunkt i den redovisningen skulle regeringen komma att pröva om det behövs en skärpning av gällande regler. Statsrådet hade också bjudit in kommun- och landstingsförbunden till överläggningar under februari månad om utformningen av en långsiktig konkurrensstrategi. Hon hänvisade också till den arbetsgrupp som inrättats i Näringsdepartementet för att bereda småföretagsfrågorna vidare.

Den av statsrådet Sahlin nämnda redovisningen har nyligen överlämnats till regeringen.

Av Konkurrensrådets rapport framgår bl.a. att huvuddelen av de hittills behandlade anmälningarna till rådet rör kommunerna och att ärendena i stor utsträckning avser frågan om hur långt kommunernas legala kompetens sträcker sig. Rådet har inte kommit särskilt långt i diskussionerna om långsiktiga spelregler och de underliggande principerna för dessa regler.

I rådets fortsatta arbete kommer enligt rapporten att göras en genomgång av det statliga området och av landstingen. För landstingens del avses en

Näringsutskottets behandling av vissa konkurrenspolitiska frågor

Näringsutskottet – inom vars beredningsområde konkurrenslagstiftningen ligger – har nyligen behandlat ett antal motioner om konkurrenspolitiska frågor (bet. 1998/99:NU11). Näringsutskottet har därvid redogjort dels för den handlingsplan för att förenkla och förbättra villkoren för främst små företag som statsrådet Mona Sahlin presenterade i december 1998, dels för Konkurrensverkets och Konkurrensrådets verksamhet, för Konkurrensverkets rapporter Konkurrenshinder för småföretag och Avreglerade marknader i Sverige, för länsstyrelsernas konkurrensfrämjande verksamhet samt för förslag i departementspromemorian (Ds 1998:72) Små företag och konkurrenslagen och i Småföretagsdelegationens rapport (SOU 1998:94) Förslagskatalog. Utskottet noterade också att Kommunförbundet nyligen presenterat en rapport om effekter och erfarenheter av alternativa driftsformer.

Näringsutskottet ansåg i sitt ställningstagande att en självklar utgångspunkt när det gäller förhållandet mellan småföretag och den offentliga sektorn är att varken kommunal eller annan offentlig näringsverksamhet får slå ut jobb eller hindra tillväxtförutsättningarna i privata företag. Utskottet påpekade att detta också är regeringens inställning. Samtidigt ville utskottet betona att förhållandena i olika kommuner och landsting kan variera påtagligt. Utskottet framhöll vidare bl.a. att i regeringens handlingsplan för att förenkla och förbättra villkoren för främst små företag ingår en särskild punkt om klarare spelregler mellan kommuner och småföretag samt att Näringsdepartementet påbörjat ett arbete med att – i diskussion med Kommunförbundet och Landstingsförbundet – utforma en långsiktig konkurrenspolicy.

Sammantaget ansåg näringsutskottet att regeringens arbete på området styrs av en vilja att uppnå och upprätthålla konkurrensneutralitet mellan offentlig och privat verksamhet.

Ledamöterna från Moderata samlingspartiet, Kristdemokraterna, Centerpartiet och Folkpartiet liberalerna reserverade sig i denna del. De ansåg bl.a. att regeringen intar en avvaktande hållning och att konkreta åtgärder lyser med sin frånvaro.

Principer för kommersiell provnings- och certifieringsverksamhet hos myndigheter

Med ackreditering avses enligt lagen (1992:1119) om teknisk kontroll att ett organ är kompetent att utföra den verksamhet som ackrediteringen avser. Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll (SWEDAC) skall enligt den nämnda lagen bl.a. handha viss ackreditering och utöva tillsyn över viss verksamhet enligt lagen. De organ som utses till det skall anmälas till EU för uppgifter i samband med bedömning av överensstämmelse enligt bestämmelser som gäller inom EES-området.

En arbetsgrupp inom dåvarande Närings- och handelsdepartementet har, som berörs i motion 1998/99:N326, i promemorian Ds 1997:17 lämnat för-

slag till principer för under vilka former och förutsättningar en myndighet med föreskrifts- eller tillsynsansvar även skall kunna bedriva kommersiell verksamhet i konkurrens med andra som ett anmält eller ackrediterat provnings- eller certifieringsorgan. Enligt förslaget måste särskilda skäl finnas för en myndighet att bedriva provnings- eller certifieringsverksamhet, eftersom det inte primärt är en statlig uppgift att tillhandahålla provnings- och certifieringsresurser. Skälen skall fortlöpande omprövas av myndigheten själv och berört departement med särskilt beaktande av följande.

- Grundläggande krav är att verksamheten inte skall påverka föreskrivande, kontrollerande eller annan central myndighetsverksamhet på ett negativt sätt.
- En noggrann åtskillnad måste göras mellan myndighetens olika roller. En analys måste göras av potentiella intressekonflikter. En särskild granskning måste göras av myndigheter med marknadskontrolluppgifter. Regeringen bör avgöra ansökan av en myndighet att bli anmält organ för direktiv enligt den nya metoden.
- Konkurrensaspekterna måste belysas noggrant och snedvridningseffekter undvikas. Marknaden skall inte påverkas på ett negativt sätt.
- Kommersiell verksamhet bör normalt drivas i aktiebolagsform, även om det vid ringa omfattning kan vara motiverat att bedriva verksamheten i myndighetsform på uppdragsbasis. Möjligheten till bolagisering bör då hållas aktuell. I normalfallet bör privatisering ske, men verksamheten kan kvarstå i statlig ägo om väl fungerande konkurrens saknas eller annat skäl finns mot privatisering.

Arbetsgruppen föreslog för genomförandet av principerna smärre tillägg till lagen och förordningen (1993:1065) om teknisk kontroll.

Tillägg med förslagets inriktning har därefter gjorts i den nämnda förordningen genom SFS 1997:711. Enligt den nuvarande lydelsen av 5 § förordningen skall således, om en statlig myndighet begär att få bli EU-anmält organ för en uppgift, för vilken även andra organ än myndigheten får anmälas, ansökan innehålla uppgift om

1. vilka särskilda skäl som föreligger för att bedriva verksamheten i myndighetsform,
2. hur myndigheten har beaktat och löst frågorna om intressekonflikter och konkurrenssnedvridningar som kan uppstå till följd av myndighetens övriga verksamhet.

Statistiska uppgifter om kommunala företag

Enligt regeringens skrivelse 1998/99:97 Utvecklingen inom den kommunala sektorn bedrivs ungefär en fjärdedel av den totala kommunala verksamheten uttryckt som andel av omsättningen i kommunala företag. I landstingen är det endast en mindre del som bedrivs i företagsform.

Enligt samma skrivelse fanns det 1 881 kommunala majoritetsägda företag vid utgången av år 1997. Av dessa var 1 576 rörelsedrivande. 1 471 av dem ägdes av kommuner och 105 av landsting. Siffrorna är baserade på Statistiska centralbyråns statistik, i vilken enbart majoritetsägda företag ingår.

Antalet kommunala företag var under 1970- och 1980-talen relativt konstant. Därefter ökade antalet företag till en hittills högsta nivå 1992, då det fanns 1 641 majoritetsägda kommunala företag. Antalet har därefter minskat något.

Den dominerande associationsformen bland de kommunala företagen är aktiebolag. År 1997 drevs 87 % av de kommunala företagen i aktiebolagsform. Den näst vanligaste formen är stiftelse som utgör ca 9 % av det totala antalet kommunala företag.

De kommunala företagen bedriver verksamhet främst inom olika tekniska områden såsom el-, värme- och vattenförsörjning samt fastighets- och uthyrningsverksamhet. Av det totala antalet rörelsedrivande företag är 329 kommunala bostadsföretag.

Utskottets tidigare bedömning av frågor om kommunal näringsverksamhet

När bestämmelserna om kommunala företag fick sin utformning vid kommunallagsrevisionen 1991 uttalade utskottet (bet. 1990/91:KU38 s. 44) att utskottet inte fann skäl till införande av regler som allmänt förbjuder eller begränsar kommunala hel- eller delägda företag. Utskottet ville dock understryka att det rådde en bred enighet om att den kommunala verksamheten i största möjliga utsträckning borde ske i nämndform.

I utskottets betänkande 1997/98:KU13 återgavs bedömningen att uttalandet närmast får ses som en rikspolitisk rekommendation till kommuner och landsting att iaktta återhållsamhet med företagsbildningar. Själva lagen ger inte nämndformen uttryckligt företräde, och utrymmet för att bilda företag kunde därför anses ganska stort.

Utskottet behandlade kommunala kompetensfrågor senast våren 1998 i betänkande 1997/98:KU13. Utskottet behandlade där först motioner som avsåg *kommunal näringsverksamhet* och som gällde översyn av kommunallagens bestämmelser om kommunal näringsverksamhet. Kraven i motionerna sträckte sig från en precisering eller ett förtydligande av kommunallagens regler om näringsverksamhet till ett fullständigt förbud för kommunerna att bedriva näringsverksamhet.

Utskottet hänvisade därvid till bedömningar som gjorts vid behandlingen av frågan våren 1997 (bet. 1996/97:KU12). Utskottet konstaterade i det sammanhanget sammanfattningsvis att kommunallagens regler om den kommunala kompetensen beträffande näringsverksamhet framstod som tillräckliga. Några ytterligare preciseringar av dessa regler såg utskottet inget behov av. Frågan om en kommun eller ett landsting överskred sin kompetens på det aktuella området borde enligt utskottets mening avgöras av förvaltningsdomstolarna på grundval av de regler och den praxis som fanns på området.

Utskottet fann våren 1998 ingen anledning att ändra på dessa ståndpunkter. Någon översyn av kommunallagens regler om näringsverksamhet behövdes enligt utskottets mening inte. De föreliggande motionerna avstyrktes. – Företrädarna för Moderata samlingspartiet, Folkpartiet liberalerna och Miljöpartiet reserverade sig i denna del.

Utskottet behandlade därefter motioner som avsåg *kommunala företag* och som gällde en översyn av kommunallagens regler om sådana företag. Översynen skulle avse bl.a. reglerna om insyn i kommunala företag samt regler i syfte att dels hindra uppkomsten av nya bolag, dels främja avvecklingen av befintliga bolag.

Utskottet hänvisade även i denna del till sitt betänkande våren 1997. Där konstaterade utskottet att det från formell synpunkt i allmänhet står kommuner och landsting fritt att välja om en verksamhet skall bedrivas i förvaltningsform eller i bolagsform. Utskottet erinrade vidare om att utskottet vid olika tillfällen hade uttalat sig om lämpligheten att bedriva verksamheten i viss form. Därvid hade utskottet uttalat dels att det inte fanns skäl till att det införs regler som förbjuder eller begränsar kommunala företag, dels att den kommunala verksamheten borde bedrivas i nämndform i största möjliga utsträckning, dock att det också kunde finnas skäl som talar för bolagsformen. Utskottet hade också uttalat att verksamhetens speciella förutsättningar och den samlade kommunala nyttan borde vara utgångspunkter för organisatoriska överväganden.

Utskottet konstaterade också att antalet kommunala företag, där en kommun eller ett landsting är majoritetsägare, under senare år varit i stort sett oförändrat. Utskottet pekade på att de kommunala företagen främst bedrev teknisk verksamhet såsom el- och fjärrvärmeförsörjning samt fastighetsförvaltning m.m., verksamheter som räknas som sedvanlig kommunal affärsverksamhet.

Utskottet fann även våren 1998 sammanfattningsvis att det inte fanns skäl att föreslå sådana ändringar i kommunallagen om inskränkningar i rätten att bilda bolag respektive främjande av en avveckling av kommunala bolag som hade begärts. Utskottet såg inte heller något behov av en översyn av reglerna för koncernbildningar eller insynsmöjligheter i kommunala företag. De föreliggande motionerna i dessa frågor avstyrktes. – Företrädarna för Moderata samlingspartiet och Folkpartiet liberalerna reserverade sig för en översyn syftande till att hindra uppkomsten av nya bolag och främja avvecklingen av befintliga bolag.

Även motionsyrkanden om en restriktiv syn på näringsverksamhet som bedrivs i bolagsform och om en uppföljning av kommunala bolag avseende konkurrensförhållanden och insynsmöjligheter avstyrktes.

Utskottet behandlade därefter motioner om *laglighetsprövning och sanktionssystem*. I motionerna begärdes förslag till ändring av möjligheterna till laglighetsprövning av kommunal verksamhet som bedrivs i företagsform och införande av ett straffrättsligt sanktionssystem för de fall där kommuner inte rättar ett upphävt beslut som fattats inom ett kommunalt bolag.

Utskottet hänvisade även i denna del till sitt betänkande om kommunala kompetensfrågor våren 1997. Utskottet hade framhållit att bedömningen av huruvida en verksamhet i ett kommunalt företag ligger inom ramen för den kommunala kompetensen primärt är en uppgift för styrelsen samt att härutöver sker en politisk prövning av ägaren, kommunen eller landstinget, som genom de av fullmäktige valda ombuden vid bolagsstämma kan ge styrelsen

direktiv om att t.ex. ändra inriktningen av verksamheten, om den inte uppfyller vissa formella krav.

Utskottet hade vidare anfört att den beskrivna ordningen i de allra flesta fall fungerade på ett tillfredsställande sätt, en ordning som stämde helt överens med bolagsformens principer vad gäller styrning av verksamheten och ansvarsfördelningen. En möjlighet till laglighetsprövning ansågs strida mot de nyss nämnda grundläggande villkoren för en verksamhet som bedrivs i bolagsform.

Med hänsyn till vad utskottet anfört om domstolsprövning av kommunala bolagsbeslut hade utskottet inte heller funnit skäl att ta upp en sakk Diskussion om ett införande av ett sanktionssystem ägnat att motverka kompetensöverskridanden inom kommunala företag eller införande av ett sanktionssystem för de fall en kommun inte rättar ett upphävt beslut.

Utskottet fann våren 1998 inget skäl att ändra sin uppfattning i de aktuella frågorna utan avstyrkte de föreliggande motionerna.

Utskottet fann, liksom våren 1997, inte heller något skäl att ta upp en sakk Diskussion om ett införande av ett sanktionssystem för de fall en kommun inte rättar ett upphävt beslut.

Företrädarna för Moderata samlingspartiet reserverade sig i fråga om laglighetsprövning och sanktionssystem.

Frågan om *kommunal uppdragsverksamhet* behandlades av riksdagen senast i det nämnda betänkandet om kommunala kompetensfrågor våren 1997. Med anledning av motioner ansåg riksdagen i likhet med konstitutionsutskottet att regeringen snarast borde lägga fram förslag för riksdagen av innebörden att försöksverksamheten inom kollektivtrafikområdet vidgades till att även omfatta annan kommunal verksamhet. Riksdagens tillkännagivande ledde till att den tidigare nämnda utredningen om vidgad försöksverksamhet med kommunal uppdragsverksamhet tillsattes. – Företrädarna för Moderata samlingspartiet, Folkpartiet liberalerna och Miljöpartiet hade i utskottet reserverat sig mot utskottets yttrande och hemställan i denna del.

Utskottets bedömning

Liksom vid behandlingen av frågor om kommunal näringsverksamhet under våren 1998 sträcker sig yrkandena i motionerna över en vid skala av önskemål.

Utskottet behandlar först frågor om *omfattningen av kommunal affärsverksamhet och om formen för kommunal verksamhet*.

Utskottet har vid tidigare behandling av dessa frågor som framgår ovan uttalat dels att det inte finns skäl till att införa regler som förbjuder eller begränsar kommunala företag, dels att den kommunala verksamheten bör bedrivas i nämndform i största möjliga utsträckning, dock att det också kan finnas skäl som talar för bolagsformen. Utskottet har också uttalat att verksamhetens speciella förutsättningar och den samlade kommunala nyttan bör vara utgångspunkten för organisatoriska överväganden. Utskottet har vidare inte funnit skäl att föreslå ändringar i kommunallagen om inskränkningar i rätten att bilda bolag eller om avveckling av kommunala bolag. Utskottet har

inte sett behov av några ytterligare preciseringar av kommunallagens regler om den kommunala kompetensen beträffande kommunal näringsverksamhet.

Utskottet finner inte skäl att nu frångå tidigare ställningstaganden i dessa frågor. Motionerna 1998/99:Sk310 yrkande 9 (m) i denna del, 1998/99:K223 (m), 1998/99:Fi613 yrkande 3 (m), 1998/99:N330 yrkande 2 (kd) i denna del, 1998/99:K350 yrkandena 1–3 (kd), 1998/99:K328 yrkande 5 (fp) och 1998/99:K301 (m, kd, c, fp) avstyrks.

Utskottet anser inte heller att det finns anledning att nu ta upp frågan om utökning av den kommunala affärsverksamheten. Som framgår ovan har regeringen beslutat tillkalla en särskild utredare för att göra en uppföljning och utvärdering av lagen om försöksverksamhet med rätt för kommunala aktiebolag att bedriva uppdragsverksamhet inom viss trafik enligt yrkestrafiklagen. Utskottet avstyrker med detta motion 1998/99:K348 yrkandena 1 och 2 (s).

Frågor om *laglighetsprövning av kommunal näringsverksamhet* tas upp i flera motioner.

Utskottet har som framgår ovan tidigare uttalat att bedömningen av huruvida en verksamhet i ett kommunalt företag ligger inom ramen för den kommunala kompetensen primärt är en uppgift för styrelsen samt att härutöver en politisk prövning sker av ägaren, kommunen eller landstinget, som genom de av fullmäktige valda ombuden vid bolagsstämma kan ge styrelsen direktiv om att t.ex. ändra inriktningen av verksamheten, om den inte uppfyller vissa formella krav. Utskottet har anfört att den beskrivna ordningen i de allra flesta fall fungerar på ett tillfredsställande sätt, en ordning som stämmer helt överens med bolagsformens principer vad gäller styrning av verksamheten och ansvarsfördelningen. En möjlighet till laglighetsprövning ansågs strida mot de nyss nämnda grundläggande villkoren för en verksamhet som bedrivs i bolagsform.

Utskottet finner inte heller nu skäl att ändra uppfattning i de angivna frågorna. Utskottet avstyrker därmed motionerna 1998/99:Sk310 yrkande 9 (m) i denna del, 1998/99:K222 yrkande 1 (m), 1998/99:Fi613 yrkande 6 (m) i denna del, 1998/99:K302 (m), 1998/99:N330 yrkande 3 (kd) i denna del och 1998/99:N326 yrkande 19 (m, kd).

Det anförda har enligt utskottets mening giltighet också för frågan om *domstolsprövning av kommunalt stöd*, som tas upp i motionerna 1998/99:N330 yrkande 3 (kd) i denna del och 1998/99:N326 yrkande 32 (m, kd). Motionerna avstyrks även i denna del.

I fråga om ett *sanktionssystem* anser utskottet, liksom vid tidigare behandling av denna fråga, med hänsyn till vad utskottet anfört i frågan om laglighetsprövning inte att det finns skäl att ta upp en saktidiskussion om ett sådant system. Motionerna 1998/99:K222 yrkande 2 (m) och 1998/99:Fi613 yrkande 6 (m) i denna del avstyrks.

Den kommunala verksamhetens förhållande till *upphandlings- och konkurrenslagstiftningen* tas upp i en motion. Utskottet vill i denna del hänvisa till riksdagens ovan redovisade ställningstagande med anledning av liknande motioner (se bet. 1998/99:FiU17, rskr. 1998/99:156). Resultatet av den pågående och den begärda utredningen om vissa frågor angående offentlig

upphandling bör enligt utskottets mening avvaktas. Konkurrensfrågor belyses vidare inom verksamheten för Rådet för konkurrens på lika villkor mellan offentlig och privat sektor.

Utskottet avstyrker motion 1998/99:Sk310 yrkande 9 (m) även i denna del.

I två motioner efterlyses ett *särskilt råd* med företrädare för stat och näringsliv för behandling av vissa konkurrensfrågor.

Utskottet vill i detta avseende hänvisa till Rådet för konkurrens på lika villkor mellan offentlig och privat sektor, som är sammansatt av representanter för offentlig och privat verksamhet.

Rådets uppgift är som framgår ovan att söka undanröja konkurrenskonflikter. Med utgångspunkt i de erfarenheter rådet får av förhållandena på marknaden skall rådet skaffa sig en samlad bild om vad som kan vara osund konkurrens och med detta som underlag bl.a. söka nå en samsyn för framtiden om hur de långsiktiga spelreglerna på området bäst formuleras.

Utskottet anser att erfarenheterna av det nämnda rådets verksamhet bör avvaktas. Motionerna 1998/99:N330 yrkande 2 (kd) i denna del och 1998/99:N326 yrkande 30 (m, kd) i denna del avstyrks.

I motion 1998/99:N326 yrkande 30 (m, kd) tas också upp vissa frågor om offentliga organs tillsynsverksamhet. Utskottet vill i denna del hänvisa till de ovan redovisade ändringarna i förordningen om teknisk kontroll. Motionsyrkandet avstyrks även i nu kvarstående delar.

Utredningsuppdraget om vidgad försöksverksamhet med kommunal uppdragsverksamhet begärs återkallat i motion 1998/99:K355 yrkande 2 (fp). Den med motionen avsedda utredningen har som framgår ovan numera avslutat sitt arbete. Motionen avstyrks.

Den kommunala ekonomin och det kommunala självstyret

Motionerna

I *motion 1998/99:K235 av Per-Richard Molén (m)* begärs ett tillkännagivande om behovet av att utreda frågan om tvångsförvaltning av ekonomiskt vanskötta kommuner och landsting. Motionären anser att den kommunala beskattningsrätten inte kan tillåtas skylas över kommunalpolitiska missgrepp som drabbar den enskilde kommuninvånaren. Frågan om den kommunala självstyrelsen och eventuellt behov av tvångsförvaltning bör enligt motionären klarläggas grundlagsmässigt.

I *motion 1998/99:K325 av Lars Wegendal (s)* begärs ett tillkännagivande om det kommunala självstyret. Motionären hänvisar till den överenskommelse om riktlinjer för den kommunala ekonomin under åren 1998 och 1999 som träffats mellan regeringen och de politiska företrädarna för Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet och till att denna typ av överenskommelser begränsar den enskilda kommunens rätt att själv bestämma över vissa av sina intäkter. Motionären anser att regeringen bör få i uppdrag att utreda om och i så fall på vilket sätt överenskommelsen har påverkat uppfattningen om det kommunala självstyret.

Bestämmelser om kommunalt självstyrelse

1 kap. regeringsformen innehåller bestämmelser om statsskickets grunder. Enligt 1 kap. 1 § förverkligas den svenska folkstyrelsen genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse.

Kommuner och landsting har som ett led i den kommunala självstyrelsen en egen beskattningsrätt. Regler om detta finns i 1 kap. 7 § regeringsformen, där det sägs att kommunerna, dvs. kommuner och landsting, får ta ut skatt för skötseln av sina uppgifter. I 2 kap. 5 § kommunallagen erinras om denna bestämmelse och andra bestämmelser om rätten att meddela föreskrifter.

Bestämmelsen i regeringsformen innebär att kommunerna och landstingen får besluta om storleken av den kommunala utdebiteringen för sina medlemmar. I övrigt är det riksdagen som reglerar skattebestämmelsernas innehåll.

Utredningsbetänkanden

Regeringen anmälde i kompletteringspropositionen 1995 (prop. 1994/95:150) sin avsikt att bl.a. lägga fram förslag till lagstiftning för att hantera situationen när en kommun eller ett landsting inte kan fullgöra sina betalningsförpliktelser. I ett yttrande (1994/95:KU6y) till finansutskottet pekade konstitutionsutskottet på att frågan om utgiftstak för kommunerna och frågan om statlig förvaltning av kommun i betalningssvårigheter måste ses från den utgångspunkten att kommunerna enligt regeringsformen är tillförsäkrade en självstyrelse. Utskottet förutsatte därför att grundlagsenligheten av de aviserade förslagen skulle komma att utredas ordentligt innan förslagen lades fram.

Finansutskottet ansåg (bet. 1994/95:FiU19) i likhet med regeringen att frågan om en lagreglering av hur man från statlig sida kan hantera situationer när en kommun eller ett landsting inte kan fullgöra sina betalningsförpliktelser borde prövas. Utskottet utgick från att de synpunkter som konstitutionsutskottet anlagt på grundlagsfrågan övervägdes av regeringen i samband med utredningsarbetet.

I ett betänkande (SOU 1996:12) Kommuner och landsting med betalningssvårigheter, som avlämnats av Utredningen om kommuner och landsting i betalningssvårigheter föreslogs bl.a. en lag om statligt stöd till kommuner och landsting med betalningssvårigheter. Huvudregeln skulle vara att stödet skulle lämnas efter ansökan av kommunen och att de administrativa åtgärder i kommunen som kan behövas skulle vidtas på frivillig väg. Om förhållandena var sådana att statligt ingripande behövdes för att sanera en kommuns ekonomi fastän kommunen underlät att medverka eller avbröt sin medverkan skulle regeringen kunna besluta om tvångsförvaltning under viss tid. Eftersom tvångsförvaltning inte är förenlig med regeringsformens föreskrift om att beslutanderätten i kommunerna utövas av valda församlingar, lade utredningen också fram ett förslag till ändring i regeringsformen som medgav undantag i tvångsförvaltningsfallet.

Synpunkter på förslaget avgavs av Kommittén om den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd. I betänkandet (SOU 1996:129) Den kommunala självstyrelsen och grundlagen återgav kommittén sitt remissvar över förslaget.

Kommittén tillstyrkte i princip införandet av en lag som, grundad på frivillighet från kommunernas sida, reglerar situationer av det aktuella slaget men avstyrkte utredningens förslag om s.k. tvångsförvaltning.

I frågan om tvångsförvaltning framhöll kommittén följande (bet. s. 241).

I 1 kap. regeringsformen – som handlar om statskicketts grunder – slås fast att den svenska folkstyrelsen förverkligas bl.a. genom kommunal självstyrelse samt att beslutanderätten i kommunerna utövas av valda församlingar. Det värde som regeringsformen därigenom tillmäter den kommunala självstyrelsen är mycket högt. Därav bör också följa att ingrepp i självstyrelsen i princip endast får ske om det finns mycket goda skäl för det.

Att frånta en kommun beslutanderätten är detsamma som att – om än under en begränsad tid – frånta kommunen rätten till självstyrelse. Detta faktum ökar naturligtvis ytterligare kraven på de skäl som måste finnas för att tvångsförvaltning skall kunna anses vara acceptabelt.

Förslaget om tvångsförvaltning handlar ytterst om betydelsen av såväl den kommunala självstyrelsen som medborgarnas berättigade intresse av att kommunerna sköter sin ekonomi och därmed sina åligganden gentemot medborgarna. Det är emellertid inte sannolikt att eventuella bestämmelser om tvångsförvaltning någonsin skulle komma att tillämpas. Vid en samlad bedömning finner kommittén att värnandet om den kommunala självstyrelsen, såsom varande en av grundvalarna för det demokratiska styrelseskicket i Sverige, väger tungt. Kommitténs ståndpunkt är därför att de skäl som finns för tvångsförvaltning inte uppväger det intrång i den kommunala självstyrelsen som en sådan lagstiftning skulle innebära.

Kommittén föreslog själv bl.a. följande.

För att säkerställa att konsekvenserna för den kommunala självstyrelsen av olika typer av åtgärder skall bli föremål för så noggranna överväganden som är önskvärt kompletteras regeringsformen med en föreskrift om att principen om kommunal självstyrelse skall tillmätas särskild betydelse vid all normgivning som rör kommunerna och landstingen.

Regeringsformen kompletteras med en bestämmelse om att kommuner och landsting i lag får åläggas att bidra till kostnaden för andra kommuners respektive landstings uppgifter om det görs för att uppnå en jämlik fördelning av resurser mellan kommuner och mellan landsting.

Riksdagen ges möjlighet att delegera normgivningskompetens inte bara till regeringen utan även direkt till kommuner och landsting.

Förhållanden som rör kommunerna och landstingen och som kan anses specifika för den kommunala sektorn skall regleras i ett särskilt kapitel i regeringsformen. Förutom sådant som redan är föremål för reglering i författningen – såsom den kommunala självstyrelsen och beskattningsrätten, beslutanderätten i kommunerna och landstingen samt den kommunala indelningen – avses vissa grundläggande bestämmelser om valsystemet och den kommunala rösträtten.

Regeringen har ännu inte tagit ställning till kommitténs förslag.

Härutöver kan nämnas betänkandet (SOU 1998:151) Kostnadsutjämning för kommuner och landsting, som har lämnats av Kommunala utjämningsutredningen. Utredningen har haft till uppgift att följa upp och utvärdera samt lämna förslag i syfte att utveckla det gällande systemet för statsbidrag och utjämning för kommuner och landsting. I betänkandet föreslås vissa ändringar i bidragssystemet. Regeringen har också nyligen lagt fram förslag till förändringar i utjämningsystemet för kommuner och landsting (prop. 1998/99:89).

Europakonventionen om kommunal självstyrelse

Kommittén om den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd redogör i sitt betänkande även för Europeiska konventionen om kommunal självstyrelse.

Principen om kommunal självstyrelse bör vara inskriven i lag och helst i grundlag. Kommunerna skall ha rätt att inom lagens gränser självständigt reglera och sköta en väsentlig del av de offentliga angelägenheterna på eget ansvar och i den lokala befolkningens intresse. Beslutanderätten i kommunerna skall utövas av demokratiskt valda organ. De befogenheter som ges kommunerna skall normalt vara fullständiga och oinskränkta. Om andra myndigheter skall kunna gripa in i den kommunala verksamheten måste det finnas ett klart författningsmässigt stöd för det.

I frågan om kommunernas ekonomiska resurser slås fast att kommunerna inom ramen för den nationella ekonomiska politiken skall ha rätt till egna tillräckliga ekonomiska resurser, som de fritt får disponera över inom gränserna för sina befogenheter. Kommunernas ekonomiska resurser skall motsvara de uppgifter som tilldelats dem i grundlag och i annan lag. Ätminstone en del av kommunernas resurser skall komma från lokala skatter och avgifter som kommunerna inom lagens gränser kan bestämma nivån på. Enligt den förklarande texten i denna del godkänns att centrala lagar kan sätta generella gränser för kommunernas beskattningsrätt; dessa får emellertid inte hindra att den kommunala ansvarsprocessen fungerar effektivt.

Överenskommelse mellan regeringen och Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet

Den överenskommelse om ömsesidiga åtaganden mellan regeringen och kommun- och landstingsförbunden, som avses i motion 1998/99:K325 innehåller utfästelser från förbunden att bl.a.

- verka för att kommunalskatterna inte höjs i kommuner och landsting under år 1999,
- aktivt verka för att kommuner och landsting i vissa avseenden utvecklar verksamheten inom äldreomsorgen, hälso- och sjukvården samt skolan,
- verka för att kommuner och landsting så långt möjligt undviker att säga upp personal.

Överenskommelsen innehåller för regeringens del utfästelser om statsbidragen.

Utskottet har under 1990-talet vid flera tillfällen gjort principiella uttalanden i frågor om den kommunala självstyrelsen och beskattningsrätten m.m. En redogörelse för dessa uttalanden finns i utskottets nyligen lämnade betänkande 1998/99:KU21.

Utskottet behandlade i det nämnda betänkandet en motion om sådana ändringar i kommunallagen som är ägnade att stärka den kommunala självstyrelsen beträffande rätten för kommunerna att bestämma vilken skatt som skall tas ut av kommuninvånarna. Utskottet fann därvid att frågan om den kommunala självstyrelsen och beskattningsrätten är mycket väl utredd och bedömd med anledning av de restriktioner på den kommunala ekonomins område som riksdagen beslutat om under loppet av 1990-talet samt att utskottet därvid bidragit med ett antal tolkningar och uttalanden som tillsammans med Lagrådets bedömningar varit vägledande för riksdagens beslut i dessa frågor.

Utskottet hänvisade vidare till att det är regeringsformens principstadganden som är bestämmande för innebörden av den kommunala självstyrelsen med avseende på beskattningsrätten samt till att förslag till ändringar i regeringsformen som syftade till en precisering av kommunernas självbestämmande på det ekonomiska området lagts fram för regeringen av Kommittén om den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd. Regeringen hade ännu inte tagit ställning till detta förslag.

Utskottets bedömning

Som framgår ovan har en utredning i frågan om tvångsförvaltning av kommuner gjorts så sent som 1996. Utredningen lämnade förslag dels till åtgärder – statligt stöd – vid frivillig medverkan av en kommun, dels till lagstiftning som gav möjlighet till tvångsförvaltning.

Utredningsförslaget avstyrktes av Kommittén om den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd såvitt avsåg möjligheten till tvångsförvaltning. Förslaget tillstyrktes såvitt avsåg åtgärderna vid frivillig medverkan av kommunen.

Regeringen har ännu inte tagit slutlig ställning till utredningsförslagen.

Mot bakgrund av det anförda anser utskottet inte att det finns anledning att nu utreda frågan om tvångsförvaltning av kommuner. Motion 1998/99:K235 (m) avstyrks.

Utskottet anser inte heller att det finns anledning till en sådan utredning som begärs i motion 1998/99:K325 (s). Viss belysning av frågan hur överenskommelsen om riktlinjer för den kommunala ekonomin har påverkat uppfattningen om den kommunala självstyrelsen kan dock antas komma till stånd under den fortsatta beredningen av det betänkande som lämnats av Kommittén om den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd, liksom av betänkandet om kostnadsutjämning för kommuner och landsting.

Hemställan

Utskottet hemställer

1. beträffande *begränsning av kommunal affärsverksamhet*
att riksdagen avslår motionerna 1998/99:K223, 1998/99:K301,
1998/99:K328 yrkande 5, 1998/99:K350 yrkandena 1–3, 1998/99:
Fi613 yrkande 3, 1998/99:Sk310 yrkande 9 i denna del och 1998/99:
N330 yrkande 2 i denna del,

res. 1 (m, kd, fp)

2. beträffande *utökning av kommunal affärsverksamhet*
att riksdagen avslår motion 1998/99:K348 yrkandena 1 och 2,

3. beträffande *laglighetsprövning av kommunal näringsverksamhet*
att riksdagen avslår motionerna 1998/99:K222 yrkande 1, 1998/99:
K302, 1998/99:Fi613 yrkande 6 i denna del, 1998/99:Sk310 yrkande 9
i denna del, 1998/99:N326 yrkandena 19 och 32 och 1998/99:N330
yrkande 3,

res. 2 (m, kd)

4. beträffande *sanktionssystem*
att riksdagen avslår motionerna 1998/99:K222 yrkande 2 och
1998/99:Fi613 yrkande 6 i denna del,

res. 3 (m)

5. beträffande *upphandlings- och konkurrenslagstiftning*
att riksdagen avslår motion 1998/99:Sk310 yrkande 9 i denna del,

res. 4 (m, fp)

6. beträffande *särskilt råd*
att riksdagen avslår motionerna 1998/99:N326 yrkande 30 i denna del
och 1998/99:N330 yrkande 2 i denna del,

res. 5 (m, kd, fp)

7. beträffande *kommunala tillsynsorgan*
att riksdagen avslår motion 1998/99:N326 yrkande 30 i denna del,

res. 6 (m, kd)

8. beträffande *återkallande av utredningsuppdrag*
att riksdagen avslår motion 1998/99:K355 yrkande 2,

9. beträffande *tvångsförvaltning av kommuner*
att riksdagen avslår motion 1998/99:K235,

10. beträffande *viss överenskommelse*
att riksdagen avslår motion 1998/99:K325.

Stockholm den 27 april 1999

På konstitutionsutskottets vägnar

Per Unckel

I beslutet har deltagit: Per Unckel (m), Barbro Hietala Nordlund (s), Pär Axel Sahlberg (s), Kenneth Kvist (v), Ingvar Svensson (kd), Mats Berglind (s), Kerstin Kristiansson (s), Tommy Waidelich (s), Nils Fredrik Aurelius (m), Per Lager (mp), Åsa Torstensson (c), Helena Bargholtz (fp), Per-Samuel

Reservationer

1. Begränsning av kommunal affärsverksamhet (mom. 1)

Per Unckel (m), Ingvar Svensson (kd), Nils Fredrik Aurelius (m), Helena Bargholtz (fp), Per-Samuel Nisser (m), Inger Strömbom (kd) och Carl-Erik Skårman (m) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 23 börjar med "Utskottet har vid" och på s. 24 slutar med "1998/99:K301 (m, kd, c, fp) avstyrks." bort ha följande lydelse:

Det är enligt utskottets mening högst otillfredsställande att kommuner och landsting under senare år utökat sin näringsverksamhet till områden som inte kan anses ligga inom deras formella kompetens och naturliga verksamhetsområden. En konsekvens av denna utveckling är att konkurrensen mellan privata företag och kommunala företag som uppträder på samma marknad snedvrids till de privata företagens nackdel. En grund för denna snedvridning är att kommunernas och landstingens risktagande är lågt eller obefintligt till följd av möjligheten att balansera eventuella underskott i verksamheten med skattemedel. En verksamhet som i många fall erhåller kapitaltillskott från ägaren och garanteras täckning av förluster med kommunala medel kan enligt utskottets mening inte förväntas vara effektiv. Det medför att kommunala medel riskerar att användas på ett för skattebetalarna otillfredsställande sätt.

Lagregleringen av den kommunala kompetensen kan, som framgår av vad som redovisats i det föregående, framstå som relativt klar och tydlig. Enligt utskottets mening räcker regelverket dock inte till för att hindra att kommuner och landsting ger sig in på affärsmässig verksamhet, som inte ligger inom vad som kan anses vara en naturlig kommunal uppgift. Konsekvenserna av detta är starkt negativa såväl för privata företag, som konkurrerar med kommunala företag, som för kommunmedlemmarna.

Kommunala bolag skapar problem beträffande demokratin, ekonomin och konkurrensen gentemot privata företag. Utskottet vill särskilt fästa uppmärksamheten på att ett stort inslag av bolag i den kommunala verksamheten gör det svårare för kommunmedlemmarna att överblicka hela verksamheten, vilket är en klar nackdel från demokrati- och insynssynpunkt. Enligt utskottets mening är det angeläget att göra en översyn av kommunallagen i syfte att hindra tillkomsten av nya kommunala bolag och främja avvecklingen av de befintliga bolagen.

Mot denna bakgrund bör riksdagen begära att regeringen lägger fram förslag till sådana ändringar i kommunallagen som syftar till att minska omfattningen av näringsverksamheten i kommuner och landsting. Detta bör riksdagen med anledning av motionerna 1998/99:Sk310 yrkande 9 (m) i denna del,

1998/99:K223 (m), 1998/99:Fi613 yrkande 3 (m), 1998/99:N330 yrkande 2 (kd) i denna del, 1998/99:K350 yrkandena 1–3 (kd), 1998/99:K328 yrkande 5 (fp) och 1998/99:K301 (m, kd, c, fp) som sin mening ge regeringen till känna.

dels att utskottets hemställan under 1 bort ha följande lydelse:

1. beträffande *begränsning av kommunal affärsverksamhet* att riksdagen med anledning av motionerna 1998/99:K223, 1998/99:K301, 1998/99:K328 yrkande 5, 1998/99:K350 yrkandena 1–3, 1998/99:Fi613 yrkande 3, 1998/99:Sk310 yrkande 9 i denna del och 1998/99:N330 yrkande 2 i denna del som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,

2. Laglighetsprövning av kommunal näringsverksamhet (mom. 3)

Per Unckel (m), Ingvar Svensson (kd), Nils Fredrik Aurelius (m), Per-Samuel Nisser (m), Inger Strömbom (kd) och Carl-Erik Skårman (m) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 24 börjar med ”Utskottet har som” och slutar med ”i denna del.” bort ha följande lydelse:

I motionerna framhålls att laglighetsprövning av en kommunal verksamhets kompetenslighet endast kan ske i direkt anslutning till kommunens, t.ex. fullmäktiges, beslut om att en verksamhet skall bedrivas på visst sätt. En verksamhet kan inte överklagas. Det innebär bl.a. att tiden för att överklaga ett beslut om anslag kan hinna gå ut innan den verksamhet utformas som anslaget avser.

Det är inte heller möjligt att få en laglighetsprövning till stånd av beslut som fattas av kommunala bolag. Än mindre kan verksamheten i kommunala bolag laglighetsprövas.

Den angivna ordningen är enligt utskottets mening inte tillfredsställande. Reglerna i kommunallagen för laglighetsprövning bör därför ändras så att det blir möjligt för förvaltningsdomstolarna att pröva kompetensligheten i verksamhet som kommunala företag bedriver och lagligheten av beslut som fattats av kommunala bolag. Regeringen bör låta se över reglerna och återkomma till riksdagen med förslag.

Det anförda bör riksdagen med anledning av motionerna 1998/99:Sk310 yrkande 9 (m) i denna del, 1998/99:K222 yrkande 1 (m), 1998/99:Fi613 yrkande 6 (m) i denna del, 1998/99:K302 (m), 1998/99:N326 yrkandena 19 och 32 (m, kd) och 1998/99:N330 yrkande 3 (kd) som sin mening ge regeringen till känna.

dels att utskottets hemställan under 3 bort ha följande lydelse:

3. beträffande *laglighetsprövning av kommunal näringsverksamhet* att riksdagen med anledning av motionerna 1998/99:K222 yrkande 1, 1998/99:K302, 1998/99:Fi613 yrkande 6 i denna del, 1998/99:Sk310 yrkande 9 i denna del, 1998/99:N326 yrkandena 19 och 32 och 1998/99:N330 yrkande 3 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,

3. Sanktionssystem (mom. 4)

1998/99:KU24

Per Unckel (m), Nils Fredrik Aurelius (m), Per-Samuel Nisser (m) och Carl-Erik Skårman (m) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 24 börjar med "I fråga om" och slutar med "del avstyrks." bort ha följande lydelse:

Beträffande motion 1998/99:K222 yrkande 2 (m), enligt vilken ett straffrättsligt sanktionssystem bör införas för de fall en kommun inte rättar ett av en förvaltningsdomstol upphävt beslut, anser utskottet, som delar motionärernas uppfattning i sak, att frågan om ett sanktionssystem med det innehåll som beskrivits i motionerna hänger intimt samman med den nyss behandlade frågan om möjligheten att pröva om en verksamhet i ett kommunalt företag är kompetensenlig. Förutsatt att en lagändring med detta innehåll kommer till stånd, blir det logiskt att också införa ett sanktionssystem av det slag som motionärerna förespråkar.

Regeringen bör snarast lägga fram ett förslag till sanktionssystem vid utebliven eller otillräcklig rättelse då beslut inom kommunal verksamhet har upphävts.

Det anförda bör med bifall till motionerna 1998/99:K222 yrkande 2 (m) och 1998/99:Fi613 yrkande 6 (m) i denna del ges regeringen till känna.

dels att utskottets hemställan under 4 bort ha följande lydelse:

4. beträffande *sanktionssystem*

att riksdagen med bifall till motionerna 1998/99:K222 yrkande 2 och 1998/99:Fi613 yrkande 6 i denna del som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anför,

4. Upphandlings- och konkurrenslagstiftning (mom. 5)

Per Unckel (m), Nils Fredrik Aurelius (m), Helena Bargholtz (fp), Per-Samuel Nisser (m) och Carl-Erik Skårman (m) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 24 börjar med "Den kommunala" och på s. 25 slutar med "i denna del." bort ha följande lydelse:

Kommunerna bör enligt utskottets uppfattning ägna sig åt kärnuppgifterna och undvika att ägna sig åt affärsverksamhet. I princip all den verksamhet som kommunerna sköter och som inte utgör myndighetsutövning bör enligt utskottets mening utsättas för konkurrens för att främja verksamhetens effektivitet. Det gäller således även förvaltningsuppgifter. Kommunerna bör därför upphandla alla varor och tjänster som inte har samband med myndighetsutövning. Det innebär att lagen om offentlig upphandling bör skärpas så att även upphandling av verksamhet i egen regi omfattas. Lagen bör också kompletteras med en regel om att upphandlingar inte får avbrytas utan affärsmässiga skäl.

Även inom konkurrenslagstiftningen bör möjligheterna förbättras att ingripa mot kommunal verksamhet. Konkurrenslagen gäller endast företag. En egenregienhets anbud kan anses likställt med interna inköp, och eventuell underprissättning faller därför utanför konkurrenslagen. Konkurrenslagstift-

ningen bör ses över i syfte att förbättra möjligheterna att ingripa mot konkurrensnedvridande kommunal verksamhet.

Det anförda bör med anledning av motion 1998/99:Sk310 yrkande 9 (m) i denna del ges regeringen till känna.

dels att utskottets hemställan under 5 bort ha följande lydelse:

5. beträffande *upphandlings- och konkurrenslagstiftning*
att riksdagen med anledning av motion 1998/99:Sk310 yrkande 9 i denna del som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anför,

5. Särskilt råd (mom. 6)

Per Unckel (m), Ingvar Svensson (kd), Nils Fredrik Aurelius (m), Helena Bargholtz (fp), Per-Samuel Nisser (m), Inger Strömbom (kd) och Carl-Erik Skårman (m) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 25 börjar med "Utskottet vill" och slutar med "del avstyrks." bort ha följande lydelse:

Enligt utskottets uppfattning bör Rådet för konkurrens på lika villkor mellan offentlig och privat sektor eller ett partssammansatt prövningsorgan ges till uppgift att belysa frågan om kommunernas affärsverksamhet och att skapa bättre och tydligare gränser för offentlig verksamhet.

Det anförda bör riksdagen med anledning av motionerna 1998/99:N330 yrkande 2 (kd) i denna del och 1998/99:N326 yrkande 30 (m, kd) i denna del ge regeringen till känna.

dels att utskottets hemställan under 6 bort ha följande lydelse:

6. beträffande *särskilt råd*
att riksdagen med anledning av motionerna 1998/99:N326 yrkande 30 i denna del och 1998/99:N330 yrkande 2 i denna del som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anför,

6. Kommunala tillsynsorgan (mom. 7)

Per Unckel (m), Ingvar Svensson (kd), Nils Fredrik Aurelius (m), Per-Samuel Nisser (m), Inger Strömbom (kd) och Carl-Erik Skårman (m) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 25 börjar med "I motion" och slutar med "kvarstående delar." bort ha följande lydelse:

Som anförs i ett antal motioner innebär kommunal affärsverksamhet stor risk för snedvridning av konkurrensförhållanden för privat verksamhet. De förslag om principer för kommersiell provnings- och certifieringsverksamhet som lagts fram av en arbetsgrupp inom Regeringskansliet har som ovan framgår i huvudsak genomförts. Ytterligare förbättringar för att förhindra sammanblandning av kommunal tillsyn och näringsverksamhet bör emellertid övervägas.

Det anförda bör med anledning av motion 1998/99:N326 yrkande 30 (m, kd) i denna del ges regeringen till känna.

dels att utskottets hemställan under 7 bort ha följande lydelse:

1998/99:KU24

7. beträffande *kommunala tillsynsorgan*

att riksdagen med bifall till motion 1998/99:N326 yrkande 30 i denna del som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,

Särskilt yttrande

Per Unckel (m), Ingvar Svensson (kd), Nils Fredrik Aurelius (m), Helena Bargholtz (fp), Per-Samuel Nisser (m), Inger Strömbom (kd) och Carl-Erik Skårman (m) anför:

I reservation 5 (mom. 6) diskuteras den roll som Rådet för konkurrens på lika villkor mellan offentlig och privat sektor bör spela. Vad som framförs i reservationen skall ses tillsammans med krav på en översyn av konkurrenslagstiftningen, krav som behandlats i näringsutskottet. Det är betydelsefullt att konkurrenslagstiftningen på ett mer kraftfullt sätt än för närvarande kan förhindra underprissättning och osund konkurrens från det offentliga.

Sammanfattning.....	1
Motionerna	1
Utskottet	3
Kommunal näringsverksamhet	3
Motionerna	3
Bakgrund.....	6
Kommunernas och landstingens kompetens enligt kommunallagen	6
Kommunernas och landstingens kompetens enligt specialförfattningar.....	8
Kommunernas och landstingens organisation och verksamhetsformer.....	8
Allmänna handlingars offentlighet hos kommunala företag	9
Kommunal uppdragsverksamhet	10
Laglighetsprövning och sanktionssystem	12
Offentlig upphandling	13
Konkurrensregler.....	16
Rådet för konkurrens på lika villkor mellan offentlig och privat sektor.....	17
Näringsutskottets behandling av vissa konkurrenspolitiska frågor	19
Principer för kommersiell provnings- och certifieringsverksamhet hos myndigheter	19
Statistiska uppgifter om kommunala företag	20
Utskottets tidigare bedömning av frågor om kommunal näringsverksamhet.....	21
Utskottets bedömning.....	23
Den kommunala ekonomin och det kommunala självstyret.....	25
Motionerna	25
Bakgrund.....	26
Bestämmelser om kommunalt självstyrelse.....	26
Utredningsbetänkanden	26
Europakonventionen om kommunal självstyrelse	28
Överenskommelse mellan regeringen och Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet.....	28
Tidigare bedömning av närliggande frågor	29
Utskottets bedömning.....	29
Hemställan	30
Reservationer	31
1. Begränsning av kommunal affärsverksamhet (mom. 1).....	31
2. Laglighetsprövning av kommunal näringsverksamhet (mom. 3)....	32
3. Sanktionssystem (mom. 4).....	33
4. Upphandlings- och konkurrenslagstiftning (mom. 5)	33
5. Särskilt råd (mom. 6)	34
6. Kommunala tillsynsorgan (mom. 7)	34
Särskilt yttrande.....	35