



Kommunal medfinansiering av viss forskningsinfrastruktur

Sammanfattning

I betänkandet behandlas regeringens proposition Kommunal medfinansiering av viss forskningsinfrastruktur (prop. 2013/14:136).

Kommuner och landsting har möjlighet att lämna bidrag till utbildning och forskning som bedrivs vid statliga universitet och högskolor eller till enskilda utbildningsanordnare med tillstånd att utfärda vissa examina. För vissa forskningsprojekt, t.ex. för projekt med internationella inslag, kan dock andra organisationsformer än statliga myndigheter vara lämpliga. Exempelvis finns det forskningsprojekt vid statliga universitet som har ombildats till annan organisationsform för att möjliggöra internationell samverkan. I sådana fall saknas dock möjlighet till kommunal medfinansiering, eftersom andra aktörer än statliga universitet och högskolor samt vissa enskilda utbildningsanordnare inte omfattas av lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter.

I propositionen föreslår regeringen en kompetensutvidgande bestämmelse i lagen om vissa kommunala befogenheter för att ge kommuner och landsting möjlighet att lämna bidrag till inrättande och drift av forskningsinfrastruktur vid konsortier för europeisk forskningsinfrastruktur (Eric-konsortier). Regeringen föreslår även att lagen (1997:614) om kommunal redovisning ändras på sådant sätt att bidrag till inrättande av forskningsinfrastruktur kan tas upp i balansräkningen och upplösas under högst 25 år eller redovisas som en kostnad i resultaträkningen.

I propositionen föreslås att lagändringarna ska träda i kraft den 1 september 2014.

Utskottet föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till ändringar i lagen om vissa kommunala befogenheter och lagen om kommunal redovisning.

I betänkandet finns ett särskilt yttrande (S och V).

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut.....	3
Redogörelse för ärendet.....	4
Ärendet och dess beredning.....	4
Propositionens huvudsakliga innehåll.....	4
Utskottets överväganden.....	5
Kommunal medfinansiering av viss forskningsinfrastruktur.....	5
Särskilt yttrande.....	10
Kommunal medfinansiering av viss forskningsinfrastruktur (S, V)	
.....	10
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över behandlade förslag.....	11
Propositionen.....	11
<i>Bilaga 2</i>	
Regeringens lagförslag.....	12

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Kommunal medfinansiering av viss forskningsinfrastruktur

Riksdagen antar regeringens förslag till

- a) lag om ändring i lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter
- b) lag om ändring i lagen (1997:614) om kommunal redovisning.

Därmed bifaller riksdagen proposition 2013/14:136 punkterna 1 och 2.

Stockholm den 27 maj 2014

På konstitutionsutskottets vägnar

Per Bill

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Per Bill (M), Björn von Sydow (S), Andreas Norlén (M), Helene Petersson i Stockaryd (S), Lars Elinderson (M), Billy Gustafsson (S), Phia Andersson (S), Hans Hoff (S), Per-Ingvar Johnsson (C), Hans Ekström (S), Tuve Skånberg (KD), Jonas Åkerlund (SD), Mia Sydow Mölleby (V), Cecilia Brinck (M), Sedat Dogru (M) och Stefan Käll (FP).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

Inom Regeringskansliet har departementspromemorian Kommunal medfinansiering av forskningsinfrastruktur inom Eric-konsortier (Ds 2013:54) utarbetats. Promemorian har remissbehandlats.

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslår regeringen en ändring i lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter som innebär att kommuner och landsting får lämna bidrag till inrättande och drift av forskningsinfrastruktur vid sådana konsortier som avses i rådets förordning (EG) nr 723/2009 av den 25 juni 2009 om gemenskapens rättsliga ram för ett konsortium för europeisk forskningsinfrastruktur (Eric-konsortium). Regeringen föreslår även att lagen (1997:614) om kommunal redovisning ändras. Enligt förslaget ska bidrag till inrättande av forskningsinfrastruktur antingen tas upp i balansräkningen och upplösas under högst 25 år eller redovisas som en kostnad i resultaträkningen.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 september 2014.

Utskottets överväganden

Kommunal medfinansiering av viss forskningsinfrastruktur

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen antar lagen om ändring i lagen om vissa kommunala befogenheter och lagen om ändring i lagen om kommunal redovisning.

Bakgrund

Kort om vissa kommunalrättsliga principer

Inom kommunalrätten finns det vissa grundprinciper som kan sägas utgöra ramen för den kommunala kompetensen och som därigenom begränsar kommunernas och landstingens handlingsfrihet. Dessa principer är lokaliseringsprincipen, förbudet mot att ta sig an uppgifter som enbart ankommer på annan, förbudet mot att understödja såväl enskilda personer som företag samt ett förbud mot att driva spekulativ verksamhet.

Utöver de kompetensbegränsande kommunalrättsliga principerna finns det även principer som aktualiseras när kommuner och landsting agerar inom ramen för sin kompetens. Dessa principer är självkostnadsprincipen, likställighetsprincipen och principen om förbud mot beslut med retroaktiv verkan. Principerna definierar räckvidden av den kommunala kompetensen ytterligare och har till syfte att dimensionera kommunernas och landstingens resurser till de egna medlemmarnas behov.

Gemensamt för de kommunalrättsliga grundprinciperna är att de är generellt tillämpliga och att det krävs lagstöd för att göra undantag från dem. De kommunalrättsliga grundprinciper som aktualiseras med anledning av regeringens förslag är förbudet mot att ge understöd till enskild, förbudet mot att handha sådana uppgifter som ankommer på annan och lokaliseringsprincipen. Se vidare prop. 2013/14:136 s. 8 f.

Eric-konsortier

Ett Eric-konsortium är en rättslig enhet som Europeiska unionen inte nödvändigtvis deltar i och bidrar ekonomiskt till. I stället är det de deltagande organen som definierar vilka behov som finns av att inrätta forskningsinfrastrukturer i denna form samt definierar sådana viktiga aspekter som stadgar, säte etc.

I artikel 9 rådets förordning (EG) nr 723/2009 av den 25 juni 2009 om gemenskapens rättsliga ram för ett konsortium för europeisk forskningsinfrastruktur (Eric-konsortium), nedan kallad Eric-förordningen, anges vilka organ som kan bli medlemmar av ett Eric-konsortium. Dessa är medlemsstater, anslutna länder, andra tredje länder än anslutna länder och mellanstatliga organisationer. Ett Eric-konsortium ska dock ha minst en medlemsstat och två andra länder som antingen är medlemsstater eller anslutna länder som medlemmar. Anslutna länder, tredjeländer och mellanstatliga organisationer kan därefter ansluta sig till Eric-konsortiet. Enligt artikel 6 beslutar Europeiska kommissionen om inrättande av Eric-konsortier.

Enligt artikel 3 ska ett Eric-konsortium ha till huvuduppgift att inrätta och driva en forskningsinfrastruktur på icke-ekonomiska grunder, dvs. huvudsakligen utan vinstintresse. Detta innebär att huvuddelen av Erickonsortiets resurser bör anslås till huvuduppgiften men att en begränsad ekonomisk verksamhet får bedrivas under förutsättning att den är nära förknippad med huvuduppgiften och inte äventyrar denna. I artikel 4 uppställs vissa krav på den forskningsinfrastruktur som inrättas.

Ett Eric-konsortium har enligt artikel 7 status som en juridisk person och ska ha den mest vittgående rättskapacitet som tillerkänns juridiska personer enligt nationell lagstiftning. Eric-konsortiet får särskilt förvärva, äga och avyttra lös och fast egendom och immateriella rättigheter, ingå avtal samt föra talan inför domstolar och andra myndigheter. Vidare är Eric-konsortiet en internationell organisation i den mening som avses i artikel 15 c i direktiv 2004/18/EG. Enligt artikel 8 ska Eric-konsortier ha sitt stadgeenliga säte hos en av sina medlemmar och dess namn måste innehålla förkortningen ”Eric”. Eric-konsortier styrs i första hand av gemenskapslagstiftningen och därefter av lagstiftningen i den stat där Eric-konsortiet har sitt stadgeenliga säte.

Sverige deltar i fem Eric-konsortier som andra länder är värdland för. Under juli 2013 skickade Sverige, på uppdrag av samtliga partnerländer, in en ansökan till Europeiska kommissionen om att granska samtliga nödvändiga dokument för att inrätta ett Eric-konsortium för det europeiska samarbetsprojektet European Spallation Source (ESS). ESS-projektet bedrevs fram till 2010 i förvaltningsform vid Lunds universitet och ombildades därefter till ett aktiebolag. För närvarande deltar 17 europeiska länder i projektet. Sverige och Danmark äger 74 respektive 26 procent av aktierna i European Spallation Source ESS AB.

Avtal om privilegier mellan Sveriges regering och det konsortium för europeisk forskningsinfrastruktur som avses bedriva den verksamhet som för närvarande bedrivs av European Spallation Source ESS AB

Enligt artikel 6 i Eric-förordningen ska de organ som vill inrätta ett Eric-konsortium lämna in en ansökan till kommissionen om ett sådant inrättande. Till ansökan ska det enligt artikel 5 d bl.a. fogas en förklaring från värdmedlemsstaten i vilken denna erkänner Eric-konsortiet – fr.o.m. tidpunkten för

dess inrättande – som en internationell organisation i den mening som avses i artiklarna 143 g och 151.1 b i direktiv 2006/112/EG och som en internationell organisation i den mening som avses i artikel 23.1 andra strecksatsen i direktiv 92/12/EEG. Nämda artiklar tar sikte på privilegier (undantagsförmåner) i fråga om befrielse från mervärdesskatt och punktskatter. Detta förutsätter att ett avtal om privilegier ingås mellan Sverige och konsortiet enligt vilket Sverige ger konsortiet skattefrihet enligt lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall.

Riksdagen godkände den 20 november 2013 ett avtal om privilegier mellan Sveriges regering och det konsortium för europeisk forskningsinfrastruktur som avses bedriva den verksamhet som för närvarande bedrivs av European Spallation Source ESS AB (prop. 2012/13:190, bet. 2013/14:UbU7, rskr. 2013/14:54). Riksdagen beslutade samtidigt om en ändring i lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall. Ändringen innebär att konsortiet tas med i förteckningen i bilagan till lagen. Lagändringen träder i kraft den dag regeringen bestämmer.

Kommunal medfinansiering av högskoleverksamhet

Kommuner och landsting får enligt den allmänna kompetensbestämmelsen i 2 kap. 1 § kommunallagen (1991:900) inte handa sådana angelägenheter som ankommer på någon annan.

Enligt 2 kap. 2 § lagen om vissa kommunala befogenheter får kommuner och landsting lämna bidrag till utbildning och forskning som bedrivs vid statliga universitet och högskolor eller av en enskild utbildningsanordnare med tillstånd att utfärda vissa examina. Genom införandet av den bestämmelsen blev sådana bidrag till högskoleverksamhet som kommuner och landsting tidigare lämnat med stöd i rättspraxis kompetensliga enligt lag. Bestämmelsen omfattar enskilda utbildningsanordnare. Se vidare prop. 2013/14:136 s. 12.

Propositionen

Regeringen föreslår (prop. s. 14 f.) att kommuner och landsting ska få lämna bidrag till inrättande och drift av forskningsinfrastruktur vid konsortium för europeisk forskningsinfrastruktur (Eric-konsortium).

Det förhållandet att kommuners och landstings befogenhet att lämna bidrag till utbildning och forskning enbart omfattar sådan utbildning och forskning som bedrivs vid universitet och högskolor och av enskilda utbildningsanordnare med tillstånd att utfärda vissa examina innebär, anför regeringen, att projekt som exempelvis bedrivs i organisationsformer särskilt avsedda för forskning inte omfattas av den aktuella bestämmelsen. Den bristande befogenheten inom detta område är enligt regeringens mening problematisk bl.a. eftersom utbildning och forskning, där forskningsinfrastruktur ingår som en del, i hög utsträckning är beroende av bidrag från fler aktörer än staten. Det kan vidare, utifrån ett lokalt perspektiv, ligga i kommunernas och landstingens intresse att kunna lämna sådana bidrag. Enligt regeringen är det angeläget att

komma till rätta med denna problematik, vilket skulle kunna ske genom att den kommunala befogenheten utvidgas till att även omfatta bidrag till inrättande och drift av forskningsinfrastruktur vid konsortier för europeisk forskningsinfrastruktur (Eric-konsortier).

Regeringen pekar bl.a. på att kommuner och landsting själva ska få besluta om huruvida bidrag ska lämnas eller inte samt vilken storlek ett eventuellt bidrag ska ha. Varken staten eller andra aktörer har någon rätt att kräva att kommuner eller landsting ska lämna bidrag.

Vidare understryker regeringen att möjligheten att lämna bidrag till forskningsinfrastruktur vid Eric-konsortier omfattar den huvuduppgift som sådana konsortier har enligt rådets förordning (EG) nr 723/2009, dvs. att inrätta och driva forskningsinfrastruktur. Kommuner och landsting ges därmed, inom ramen för denna huvuduppgift, frihet att besluta om vad de bidrag som lämnas till forskningsinfrastruktur vid Eric-konsortier ska användas till. Avsikten är dock inte att den kommunala befogenheten ska utvidgas i annat avseende än att kommuner och landsting, i enlighet med förslaget begränsning, ges möjlighet att lämna bidrag. Någon obegränsad möjlighet till kommunal finansiering av forskningsinfrastruktur är alltså inte avsedd. Förslaget innebär inte heller att kommuner eller landsting erhåller någon nytillkommen kompetens att inrätta eller driva forskningsinfrastruktur i egen regi.

När det gäller förhållandet till kommunalrättsliga grundprinciper anför regeringen bl.a. (prop. s. 19 f.) att högre utbildning och forskning, där forskningsinfrastruktur kan ingå som en del, är ett sådant område där den kommunala kompetensen och statens ansvar under vissa förutsättningar överlappar varandra. I detta avseende utgör utbildnings- och forskningsområdet ett undantag från den allmänna kompetensregeln i 2 kap. 1 § kommunallagen. Regeringen framhåller att förslaget inte utgör någon utvidgning i förhållande till den s.k. lokaliseringsprincipen, vilket innebär att bidrag som lämnas till forskningsinfrastruktur vid Eric-konsortier ska ha anknytning till kommunens eller landstingets geografiska område eller dess medlemmar. I och med att Eric-konsortier är juridiska personer samt internationella organisationer, innebär förslaget en utvidgning i förhållande till kommunallagens förbud mot att ge understöd till enskild. Förslaget innebär dock inte att det införs någon obegränsad möjlighet för kommuner och landsting att lämna riktat stöd till enskilda aktörer. Regeringen framhåller i det sammanhanget att den föreslagna utvidgningen uteslutande avser inrättande och drift av forskningsinfrastruktur vid Eric-konsortier, en verksamhet som i huvudsak ska utföras utan vinstintresse.

Vidare föreslår regeringen (prop. s. 22 f.) att bidrag till inrättande av forskningsinfrastruktur vid Eric-konsortier enligt lagen om vissa kommunala befogenheter ska få tas upp i balansräkningen och upplösas under högst 25 år eller redovisas som en kostnad i resultaträkningen. Den föreslagna ändringen innebär att sådan medfinansiering behandlas på samma sätt som medfinansiering av väg, järnväg och anläggande av allmän farled som staten ansvarar för (prop. s. 24).

Utskottets ställningstagande

Utskottet välkomnar de förslag som regeringen har presenterat i propositionen och föreslår att riksdagen antar förslagen till lag om ändring i lagen om vissa kommunala befogenheter och lagen om ändring i lagen om kommunal redovisning.

Särskilt yttrande

Kommunal medfinansiering av viss forskningsinfrastruktur (S, V)

Björn von Sydow (S), Helene Petersson i Stockaryd (S), Billy Gustafsson (S), Phia Andersson (S), Hans Hoff (S), Hans Ekström (S) och Mia Sydow Mölleby (V) anför:

Sedan 2009 har den kommunala kompetensen vidgats, senast den 1 december 2013 då lagen om vissa kommunala befogenheter ändrades så att bidrag får lämnas även till anläggande av allmänna farleder som staten ansvarar för; tidigare gällde att bidrag fick lämnas till byggande av väg och järnväg som staten svarar för.

När det gäller utbildning och forskning får kommuner och landsting redan i dag lämna bidrag till utbildning och forskning som bedrivs vid statliga universitet och högskolor eller av en enskild utbildningsanordnare med tillstånd att utfärda vissa examina.

Det nu aktuella ändringsförslaget innebär att den kommunala kompetensen vidgas till att även omfatta möjligheten att lämna bidrag till viss forskningsinfrastruktur. Vi motsätter oss inte denna ändring, men vill framhålla att enligt vår uppfattning bör forskningsinfrastruktur som huvudregel vara en statlig angelägenhet som inte ska styras av enskilda kommuners eller regioners ekonomiska styrka och möjlighet till politisk påtryckning. Även med de nu aktuella ändringarna bör det vara regeringens ansvar att i god tid se till att det finns finansiering för viktiga forskningsprojekt, så att den ekonomiska bördan inte vältras över på kommuner eller regioner.

BILAGA 1

Förteckning över behandlade förslag

Propositionen

Proposition 2013/14:136 Kommunal medfinansiering av viss forskningsinfrastruktur:

1. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter.
2. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1997:614) om kommunal redovisning.

BILAGA 2

Regeringens lagförslag

1 Förslag till lag om ändring i lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 2 § lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

2 §

Kommuner och landsting får lämna bidrag till utbildning och forskning som bedrivs vid statliga universitet och högskolor eller av en enskild utbildningsanordnare med tillstånd att utfärda vissa examina.

Kommuner och landsting får lämna bidrag till utbildning och forskning som bedrivs vid statliga universitet och högskolor eller av en enskild utbildningsanordnare med tillstånd att utfärda vissa examina.

Kommuner och landsting får även lämna bidrag till inrättande och drift av forskningsinfrastruktur vid sådant konsortium som avses i rådets förordning (EG) nr 723/2009 av den 25 juni 2009 om gemenskapens rättsliga ram för ett konsortium för europeisk forskningsinfrastruktur (Eric-konsortium).¹

Denna lag träder i kraft den 1 september 2014.

¹ EGT L 206, 8.8.2009, s. 1 (Celex 32009R0723).

2 Förslag till lag om ändring i lagen (1997:614) om kommunal redovisning

Härigenom föreskrivs att 5 kap. 2 och 7 §§ samt att rubriken närmast före 5 kap. 7 § lagen (1997:614) om kommunal redovisning ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap. 2 §²

Balansräkningen ska i sammandrag redovisa kommunens eller landstingets samtliga tillgångar, avsättningar och skulder samt eget kapital på dagen för räkenskapsårets utgång (balansdagen). Ställda panter och ansvarsförbindelser ska tas upp inom linjen.

Balansräkningen ska ställas upp i följande form.

Tillgångar

- A. Anläggningstillgångar
- I. Immateriella anläggningstillgångar
- II. Materiella anläggningstillgångar
 - 1. Mark, byggnader och tekniska anläggningar
 - 2. Maskiner och inventarier
 - 3. Övriga materiella anläggningstillgångar
- III. Finansiella anläggningstillgångar
- B. Bidrag till *statlig* infrastruktur
- C. Omsättningstillgångar
- I. Förråd m.m.
- II. Fordringar
- III. Kortfristiga placeringar
- IV. Kassa och bank

Tillgångar

- A. Anläggningstillgångar
- I. Immateriella anläggningstillgångar
- II. Materiella anläggningstillgångar
 - 1. Mark, byggnader och tekniska anläggningar
 - 2. Maskiner och inventarier
 - 3. Övriga materiella anläggningstillgångar
- III. Finansiella anläggningstillgångar
- B. Bidrag till infrastruktur
- C. Omsättningstillgångar
- I. Förråd m.m.
- II. Fordringar
- III. Kortfristiga placeringar
- IV. Kassa och bank

Eget kapital, avsättningar och skulder

- A. Eget kapital
 - I. Årets resultat
 - II. Resultatutjämningsreserv
 - III. Övrigt eget kapital
- B. Avsättningar
 - I. Avsättningar för pensioner och liknande förpliktelser
 - II. Andra avsättningar

² Senaste lydelse 2012:799.

C. Skulder

I. Långfristiga skulder

II. Kortfristiga skulder

Panter och ansvarsförbindelser

1. Panter och därmed jämförliga säkerheter

2. Ansvarsförbindelser

a) Pensionsförpliktelser som inte har upptagits bland skulderna eller avsättningarna

b) Övriga ansvarsförbindelser

Bidrag till statlig infrastrukturBidrag till infrastruktur

Efter kommunens eller landstingets beslut ska sådana bidrag som avses i 2 kap. 1 § lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter tas upp i balansräkningen under posten Bidrag till statlig infrastruktur eller redovisas som en kostnad i resultaträkningen.

7 §³

Efter kommunens eller landstingets beslut ska sådana bidrag som avses i 2 kap. 1 § *och sådana bidrag till inrättande av forskningsinfrastruktur som avses i 2 § andra stycket* lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter tas upp i balansräkningen under posten Bidrag till infrastruktur eller redovisas som en kostnad i resultaträkningen.

Varje bidrag som redovisas i balansräkningen ska upplösas med årliga enhetliga belopp under högst 25 år. Upplösningen ska påbörjas det år bidragets beslutas. För bidrag som har beslutats under år 2009 får dock upplösning påbörjas det år första utbetalningen av bidraget görs.

I not till balansräkningen och resultaträkningen ska för varje projekt anges det sammanlagda beloppet och vad bidraget avser. Därutöver ska i not till balansräkningen anges den valda tiden för bidragets upplösning, hur mycket av bidraget som upplösts och i balansräkningen upptaget belopp.

Denna lag träder i kraft den 1 september 2014.

³ Senaste lydelse 2009:1319.