



KLAGANDE

1. Michael Nydén, 19530317-7918
2. Kjell Klintberg, 19360303-3212

MOTPART

Linköpings kommun

Ombud: Kommunjuristen Sarah Brodd

ÖVERKLAGADE BESLUT

Näringslivsdirektörens beslut den 19 april 2021 om bidrag till utvecklingsprojekt inom ramen för Kickstart via Linköpings kommun

SAKEN

Laglighetsprövning enligt kommunallagen (2017:725)

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten upphäver de överklagade besluten.

BAKGRUND OCH YRKANDEN

Näringslivsdirektören i Linköpings kommun har i fyra beslut den 19 april 2021 tilldelat The Box Hotel AB, Martin Widmark AB, Hammarö Sjötrafik AB och AB Centralbryggeriet i Linköping bidrag till utvecklingsprojekt inom ramen för Kickstart via Linköpings kommun.

Michael Nydén och Kjell Klintberg yrkar att besluten ska undanröjas.

Linköpings kommun yrkar att överklagandena ska avslås.

Förvaltningsrätten har i beslut den 17 maj 2021 avslagit klagandenas yrkanden om inhibition.

VAD PARTERNA HUVUDSAKLIGEN ANFÖR

Klagande

Vad Michael Nydén och Kjell Klintberg samstämmt anför

Besluten strider mot 2 kap. 8 § kommunallagen. Samtliga av de fyra som beviljats bidrag är enskilda näringsidkare vars verksamhet bedrivs i aktiebolagsform. Enligt kommunallagen får en kommun inte ge ekonomiskt stöd till enskilda näringsidkare om det inte finns synnerliga skäl. Exempel på sådana synnerliga skäl är att kommunen kan ge stöd till små livsmedelsbutiker på landsbygden för att säkra livsmedelsförsörjningen för de som bor lång ifrån en centralort.

Det går svårt att hävda att synnerliga skäl föreligger. Besöksnäringen i Linköping är väl utvecklad med flera aktörer. Det kan rimligen inte falla inom ramen för den kommunala kompetensen att slussa skattepengar till vinstdrivande företag. De beslut som skickats ut till de som inte beviljats medel saknar såväl diarienummer som information om möjlighet att överklaga. På dessa grunder är kommunens beslut även formellt felaktiga.

Vad Michael Nydén särskilt anför

Kommunen erkänner att den ger enskilda näringsidkare bidrag och menar att coronapandemin utgör synnerliga skäl för detta, vilket medför rätt till avsteg från kommunallagens bestämmelser. Detta är en ursäkt som rimligtvis inte håller. Det ligger knappast inom den kommunala kompetensen att avgöra när en pandemi har nått en sådan omfattning att den ger rätt till ett avsteg från bestämmelserna. Särskilt inte när staten påtagit sig ansvaret för att stödja företagen i krisen. Kommunen har därtill anfört att bidragen inte är marginella, utan istället är att se som avgörande för de fyra verksamheterna. Åtminstone en av de fyra verksamheterna har redan genomfört det man ansökt om bidrag för.

Lösningen som valts för att uppfylla syftet med bidragen, att stärka besöksnäringen, motverkar syftet då det genom beslutet skapas en snedvriden konkurrens. Genom bidragen skapas konkurrens i förhållande till befintlig verksamhet och redan existerande aktörer. Den existerande inomhusgolfanläggningen har inte fått fortsätta med sin verksamhet då ytterligare bygglov inte beviljats av kommunen. Verksamhet som redan är värdefull ur turistekonomisk synpunkt tvingas alltså att stänga och leta nya lokaler.

Kommunen

Besluten har fattats på lagligt sätt, i överensstämmelse med gällande rätt, och avser ett sådant förhållande som är en angelägenhet för kommunen. Satsningen Kickstart Linköping är en åtgärd för att allmänt främja besöksnäringen i kommunen, som drabbats hårt av coronapandemin, och innebär inte att enskilda näringsidkare får individuellt inriktat stöd utan att det finns synnerliga skäl för det. Tanken bakom utvecklingsprojekten är att kommunen ska bidra i ett inledande skede och betalas inte medlen ut i närtid kommer projekten inte att kunna genomföras i enlighet med ansökningarna. Därmed kommer inte heller besöksnäringen att stödjas på det sätt som åsyftas med satsningen. För att få igång besöksnäringen efter pandemin är det viktigt att projekten och reseanledningarna kommer igång snabbt.

Inom ramen för satsningen Kickstart Linköping kan ett utvecklingsprojekt beviljas medel som betalas ut till den aktör som ansvarar för att projekten genomförs i enlighet med respektive ansökan. Medlen är avsedda för det specifika projektet och syftar inte till att gynna de enskilda aktörerna utan till att gynna besöksnäringen i stort. Syftet är att skapa turistekonomiska effekter, exempelvis att öka behovet av boenden, aktiviteter, restauranger och handel i kommunen. Genom att gynna besöksnäringen skapas omfattande mervärden för kommunmedborgarna i form av bland annat flera arbetstillfällen, en levande stadskärna och ett rikt näringsliv.

Kommunen har lagt ner ett omfattande arbete för att hitta åtgärder för att gynna besöksnäringen i stort som ligger inom ramen för den kommunala kompetensen. Kickstart har föregåtts av ett gediget förarbete som resulterat i bland annat utvecklingsmedel som är öppna att söka för alla aktörer verksamma inom besöksnäringen. Kommunen har noga valt ut kriterierna som ska vara uppfyllda för att en aktör ska kunna beviljas medel utan att konkurrensen snedvrids. De fyra utvecklingsprojekt som beviljats medel är alla ägnade att uppnå ett gynnande av besöksnäringen i stort. Samtliga projekten utgör nya reseanledningar. Kommunen vill i detta sammanhang starkt tillbakavisa klagandens påstående om att Kickstart snedvrider konkurrensen i kommunen. Utöver framtagandet av reglerna i sig lades det ner ett omfattande arbete på att marknadsföra Kickstart för att så många aktörer som möjligt skulle ha vetskap om och möjlighet att ansöka om medel utifrån de transparenta kriterier som fastslagits i reglerna.

Kommunen får genomföra åtgärder för att allmänt främja näringslivet i kommunen och individuellt stöd till enskilda näringsidkare får lämnas om det finns synnerliga skäl för det. Kommunen har därtill ytterligare befogenheter enligt lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter (befogenhetslagen) beträffande uppförande och drift av turistanläggningar i den utsträckning som det behövs för att främja turistväsendet inom kommunen. Högsta förvaltningsdomstolen har därtill fastställt i RÅ 1993 ref. 35 att en kommunens beslut att anslå 250 000 kr för sponsring av en golftävling efter att kommunen åberopat bland annat att det var ett bra sätt att marknadsföra kommunen för allmänna näringspolitiska ändamål.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Utgångspunkter för förvaltningsrättens prövning

Förvaltningsrättens prövning i målet sker enligt bestämmelserna om laglig-

hetsprövning i kommunallagen och prövningen är begränsad till att avse beslutens laglighet utifrån de fyra grunderna som anges i 13 kap. 8 § kommunallagen.

Enligt 13 kap. 8 § kommunallagen ska ett överklagat beslut upphävas om

1. det inte har kommit till på lagligt sätt,
2. beslutet rör något som inte är en angelägenhet för kommunen,
3. det organ som har fattat beslutet inte har haft rätt att göra det, eller
4. beslutet annars strider mot lag eller annan författning.

I mål om laglighetsprövning ankommer det i första hand på klaganden att visa att kommunens beslut är olagligt, men bevisbördan kan dock i vissa situationer övergå till kommunen som får anses ha visst ansvar för utredningen (RÅ 2010 ref. 119).

Frågan i målet

Michael Nydén och Kjell Klintberg har gjort gällande att besluten ska upphävas och menar att besluten inte rör en angelägenhet för kommunen och strider mot kommunallagen då det inte kan anses föreligga synnerliga skäl för stöd till enskilda näringsidkare. Frågan i målet som förvaltningsrätten har att ta ställning till är därmed om kommunens beslut rör en kommunal angelägenhet som är till nytta för medlemmarna eller innebär ett otillåtet stöd till enskilda näringsidkare.

Förvaltningsrättens bedömning

Rör besluten en kommunal angelägenhet

Den grundläggande bestämmelsen om kommunala angelägenheter finns i 2 kap. 1 § kommunallagen, av vilken det framgår att kommuner själva får ha

hand om angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens område eller deras medlemmar. I förarbetena till kommunallagen uttalas bland annat att det som avgör om en angelägenhet är av allmänt intresse är om det kan anses vara ett allmänt samhälleligt, och ett till det egna området, knutet intresse att kommunen vidtar en åtgärd. Denna fråga får bedömas med utgångspunkt i om det är lämpligt, ändamålsenligt och skäligt att kommunen befattar sig med angelägenheten (prop. 2016/17:171 s. 299). Den kommunala befogenheten är dock vidare än vad som framgår av kommunallagen och den kommunala kompetensen omfattar även att allmänt främja bland annat turistverksamhet. Av 4 kap. 1 § befogenhetslagen framgår att kommuner får vidta åtgärder för uppförande och drift av turistanläggningar i den utsträckning det behövs för att främja turistväsendet inom kommunen.

Kommunens bidrag får enligt förvaltningsrättens bedömning antas leda till att gynna besöksnäringen. Bidragen skulle därmed kunna vara tillåtna om bidragen står i proportion till den förväntade nyttan av satsningen (jfr Högsta förvaltningsdomstolens avgörande RÅ 2000 ref. 1).

Stöd till näringsverksamhet

Kommuner får enligt 2 kap. 8 § kommunallagen genomföra åtgärder för att allmänt främja näringslivet i kommunen. Individuellt inriktat stöd till enskilda näringsidkare får enligt paragrafens andra stycke lämnas endast om det finns synnerliga skäl för det. Synnerliga skäl har i förarbetena exemplifierats med att kommunen har rätt att lämna ekonomiskt stöd till enskilda näringsidkare för att garantera en viss minimistandard av kommersiell service till hushållen. Många kommuner har även sett sig föranlåtna att göra ekonomiska insatser för att trygga tillgången till hotell i kommunen. Sådana insatser kan vara kompetensenliga, när det står klart att enskilda företag och personer inte är beredda att göra de nödvändiga insatserna. Allmänt gäller alltså en restriktiv syn på kommunala stödinsatser gentemot enskilda företag, men

avgränsningen av tillåtna insatser måste anpassas till samhällsutvecklingen (jfr prop. 1990/91:117 s. 153 och prop. 2016/17:171 s. 304).

I målet är det ostridigt att kommunen genom de överklagade besluten har lämnat bidrag till fyra enskilda näringsidkare. Även med beaktande av att syftet utgörs av att gynna besöksnäringen i stort krävs det alltså att det föreligger synnerliga skäl för att sådant riktat stöd som nu är aktuellt ska vara tillåtet.

Kommunen har anfört att det på grund av coronapandemin, som drabbat besöksnäringen hårt, föreligger sådana synnerliga skäl för bidragen då satsningen kommer medföra positiva effekter på besöksnäringen i stort. Enligt förvaltningsrättens bedömning kan dock inte coronapandemin eller effekterna av bidragen, varken var för sig eller tillsammans, utifrån den restriktiva syn som ska tillämpas anses utgöra sådana synnerliga skäl som krävs enligt kommunallagen. Det har i målet inte framkommit att det är fråga om sådana nödvändiga insatser som ingen är beredd att göra för att tillgodose kommunens invånare eller näringsliv (se till exempel RÅ 1995 ref. 98). Vad som framkommit i målet, bland annat om medfinansiering från de sökande av bidragen, talar snarare för att det är fråga om sådana insatser som de sökande är beredda att göra. Vad kommunen anfört, bland annat om dess kompetens med hänvisning till RÅ 1993 ref. 35, medför ingen annan uppfattning i denna del.

Sammanfattande slutsatser

Kommunens bidrag utgör ett individuellt riktat stöd till enskilda näringsidkarne i enlighet med 2 kap. 8 § kommunallagen. Några sådana synnerliga skäl som avses i bestämmelsen som medför att stödet ändå ska få lämnas föreligger inte. Kommunen har därmed överskridit sin befogenhet genom de överklagade besluten och besluten ska därför upphävas.

HUR MAN ÖVERKLAGAR

Information om hur man överklagar finns i bilaga 1 (FR-03).

Annika Lowén

Lagman

I avgörandet har de särskilda ledamöterna Maria Norman och Leif Tollén deltagit. Föredragande jurist har varit Jacob Nilsson.



Hur man överklagar

FR-03

Vill du att beslutet ska ändras i någon del kan du överklaga. Här får du veta hur det går till.

Överklaga skriftligt inom 3 veckor

Tiden räknas oftast från den dag som du fick del av det skriftliga beslutet. I vissa fall räknas tiden i stället från beslutets datum. Det gäller om beslutet avkunnades vid en muntlig förhandling, eller om rätten vid förhandlingen gav besked om datum för beslutet.

För en part som företräder det allmänna (till exempel myndigheter) räknas tiden alltid från den dag domstolen meddelade beslutet.

Observera att överklagandet måste ha kommit in till domstolen när tiden går ut.

Vilken dag går tiden ut?

Sista dagen för överklagande är samma veckodag som tiden börjar räknas. Om du exempelvis fick del av beslutet måndagen den 2 mars går tiden ut måndagen den 23 mars.

Om sista dagen infaller på en lördag, söndag eller helgdag, midsommarafton, julafton eller nyårs-afton, räcker det att överklagandet kommer in nästa vardag.

Så här gör du

1. Skriv förvaltningsrättens namn och målnummer.
2. Förklara varför du tycker att beslutet ska ändras. Tala om vilken ändring du vill ha och varför du tycker att kammarrätten ska

ta upp ditt överklagande (läs mer om prövningstillstånd längre ner).

3. Tala om vilka bevis du vill hänvisa till. Förklara vad du vill visa med varje bevis. Skicka med skriftliga bevis som inte redan finns i målet.
4. Lämna namn och personnummer eller organisationsnummer.

Lämna aktuella och fullständiga uppgifter om var domstolen kan nå dig: postadresser, e-postadresser och telefonnummer.

Om du har ett ombud, lämna också ombudets kontaktuppgifter.
5. Skicka eller lämna in överklagandet till förvaltningsrätten. Du hittar adressen i beslutet.

Vad händer sedan?

Förvaltningsrätten kontrollerar att överklagandet kommit in i rätt tid. Har det kommit in för sent avvisar domstolen överklagandet. Det innebär att beslutet gäller.

Om överklagandet kommit in i tid, skickar förvaltningsrätten överklagandet och alla handlingar i målet vidare till kammarrätten.

Har du tidigare fått brev genom förenklad delgivning kan även kammarrätten skicka brev på detta sätt.

Prövningstillstånd i kammarrätten

När överklagandet kommer in till kammarrätten tar domstolen först ställning till om målet ska tas upp till prövning.

Kammarrätten ger prövningstillstånd i fyra olika fall.

- Domstolen bedömer att det finns anledning att tvivla på att förvaltningsrätten dömt rätt.
- Domstolen anser att det inte går att bedöma om förvaltningsrätten dömt rätt utan att ta upp målet.
- Domstolen behöver ta upp målet för att ge andra domstolar vägledning i rättstillämpningen.
- Domstolen bedömer att det finns synnerliga skäl att ta upp målet av någon annan anledning.

Om du *inte* får prövningstillstånd gäller det överklagade beslutet. Därför är det viktigt att i överklagandet ta med allt du vill föra fram.

Vill du veta mer?

Ta kontakt med förvaltningsrätten om du har frågor. Adress och telefonnummer hittar du på första sidan i beslutet.

Mer information finns på www.domstol.se.