



**KLAGANDE**  
Per-Olof Lind

**MOTPART**  
Ystads kommun

**ÖVERKLAGAT BESLUT**  
Samhällsbyggnadsnämnden i Ystads kommuns beslut den 20 maj 2020,  
diariern § 83

**SAKEN**  
Laglighetsprövning enligt kommunallagen (2017:725)

---

### **FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE**

Förvaltningsrätten upphäver det överklagade beslutet.

---

## BAKGRUND

Enligt en tjänsteskrivelse den 29 januari 2020, undertecknad av förvaltningschefen, förslås att Samhällsbyggnadsnämnden i Ystad kommun beslutar att samhällsbyggnadsförvaltningens kostenhet inte längre ska driva bykrogen i Glemmingebro samt ger samhällsbyggnadsförvaltningen i uppdrag att återkomma med förslag på hur en samordnad mötesplats i Glemmingebro kan möjliggöras.

Av tjänsteskrivelsen framgår bl.a. följande. Samhällsbyggnadsnämnden beslutade i januari 2020 om att fortsatt driva bykrogen i Glemmingebro. Förvaltningschefens förslag att upphöra med verksamheten baserades på att en extern restaurangverksamhet inte är en del av kommunens kärnverksamhet eller samhällsbyggnadsnämndens verksamhet såsom den är reglerad i nämndens reglemente och därför föreslog förvaltningen att verksamheten skulle avvecklas så snart som möjligt under 2020. Genom att kommunen driver en restaurang i byn och med priser som inte täcker produktionskostnaderna påverkas möjligheterna för en privat aktör att driva en restaurang med marknadsmässiga måltidspriser.

Nämnden beslutade inte enligt förvaltningens förslag, utan beslöt att fortsatt driva bykrogen. De juridiska aspekterna på ärendet har efter nämndens möte belysts ytterligare.

Sammanfattningsvis kan inte bykrogens verksamhetsbedrivande anses ingå i det kommunala kompetensområdet, varken enligt 2 kap 1 § eller 2 kap 7 § kommunallagen. Det omfattas inte heller av någon speciallag som i detta fall kan utvidga kommunens kompetensområde avseende verksamhetens bedrivande. Oaktat om verksamheten hade ingått i den kommunala kompetensen riskerar verksamheten att strida mot likställighetsprincipen i 2 kap 3 § kom-

munallagen då den är avsedd att gynna vissa medborgare, liksom att den riskerar innebära en konkurrensnedvridning som är olaglig enligt konkurrensrätten.

### **SAMHÄLLSBYGGNADSNÄMNDENS BESLUT**

Samhällsbyggnadsnämnden beslutade den 20 maj 2020 att avslå förslaget till beslut enligt ovan nämnda tjänsteskrivelse med motiveringen att beslutet i samhällsbyggnadsnämnden den 22 januari 2020 vunnit laga kraft.

### **YRKANDEN OCH INSTÄLLNING**

**Per-Olof Lind** överklagar samhällsbyggnadsnämndens beslut och yrkar att beslutet ska upphävas. Han hänvisar till ovan nämnda tjänsteskrivelse enligt följande.

”Bykrogen på fastigheten Råfsan 1 startade som en del i en social verksamhet och förskola i kommunal regi. Med åren har förutsättningarna ändrats. Social omsorg driver inte längre någon verksamhet i lokalerna, köket har ingen funktion för äldreomsorgen eller hemtjänst och från augusti 2019 serverar köket inte heller någon förskola i och med att den kommunala förskolan i lokalerna lagts ned. Bykrogen kom därmed under hösten 2019 att enbart bli en vanlig restaurang öppen för allmänheten. Här finns alkoholtillstånd och restaurangen bedrivs med kraftigt subventionerade priser med hjälp av skattemedel, som en frivillig kommunal verksamhet.

Bykrogen är en näringsverksamhet som verkar på en konkurrensutsatt marknad inom den traditionella näringslivssektorn. För att kommunen rättsligt ska få bedriva bykrogen krävs att det finns ett allmänt, samhälleligt och till det egna området knutet intresse av att driva den. Det krävs även att den

drivs utan vinstsyfte och syftar till att tillhandahålla en allmännyttig anläggning eller tjänst åt medlemmarna. Det ska vara lämpligt, ändamålsenligt och skäligt att kommunen bedriver restaurangen. Och syftet med att driva restaurangen får inte vara att gynna enskilda medborgare i kommunen eller grupper av medborgare i kommunen.

Bykrogen drivs utan vinstsyfte men det får anses saknas ett allmänt, samhällseligt och till det egna området knutet intresse av att driva den. I kommunens uppdrag ligger inte att tillhandahålla allmänheten ställen det går att dinera på, då inget allmänt intresse finns av att med hjälp av skattemedel driva en vanlig restaurang, en tjänst som också tillhandahålls i kommunen av privata aktörer. Att ha en kommunalt driven restaurang med skattefinansierade subventionerade priser är varken till allmännyttans bästa, skäligt eller ändamålsenligt, i synnerhet om det syftar till att gynna enskilda medborgare eller grupper av medborgare då detta står i direkt strid mot likabehandlingsprincipen i kommunallagen. I rättsligt hänseende saknas det för det mesta relevanta skäl för offentliga aktörer att bedriva säljverksamhet. Bykrogen syftar inte till att uppnå stordrifts- eller samproduktionsfördelar och det råder inte heller någon brist på andra, enskilda aktörer, som kan tillhandahålla tjänsterna ifråga. Vidare har bykrogen en konkurrensbegränsande eller konkurrensnedvridande verkan på den aktuella marknaden då det de facto finns ett kommersiellt utbud av liknande verksamheter och det faktum att verksamheten bedrivs till kraftigt subventionerade priser får en konkurrensnedvridande effekt på lokala företag som kunde dragit fördelar av att få konkurrera på en marknad där kraftigt subventionerade priser inte fanns. Bedrivandet av restaurangen i kommunal regi kan inte anses överensstämma med lagstiftningen i något hänseende och bör av det skälet snarast avvecklas.”

Vidare anför han bl.a. följande. Beslutet strider mot den kommunala kompetensen. Beslutet är lagstridigt enligt både kommunallagen och konkurrenslagen.

**Ystads kommun** anför bl.a. följande. Samhällsbyggnadsnämndens majoritet ser det som angeläget utifrån ett folkhälsoperspektiv och förenligt med det kommunala uppdraget att möjliggöra en mötesplats på landsbygden som svarar mot de närboendes behov.

Att bedriva restaurang Råfsan får anses falla inom ramen för den kommunala allmänna kompetensen enligt 2 kap. 1 § kommunallagen. Restaurangverksamheten får i denna del av kommunen (Glemmingebro) anses uppfylla kravet på ett allmänt intresse då restaurangen kan fungera som en mötesplats för invånarna att inte bara kunna träffas och äta till rimliga priser som de flesta har råd med utan också möjliggöra att Glemmingebro hålls levande som glesbygdssamhälle. Att restaurangen bedrivs i kommunal regi får därför anses uppfylla kommunallagens krav på både skälighet, lämplighet och ändamålsenlighet. Bedrivandet av restaurangen får även anses falla inom ramen för den kommunala kompetensen i 2 kap. 7 § kommunallagen då restaurangen bedrivs utan vinstsyfte och inte är av spekulativ art. Det finns även en skyldighet för kommunen att verksamheten bedrivs i enlighet med självkostnadsprincipen i 2 kap. 6 § kommunallagen.

Vad gäller de konkurrensbegränsande effekterna så går det inte rent rättsligt att angripa den kommunalt bedrivna restaurangen med argumentet att den bedrivs till självkostnadspris. Det framgår redan av kommunallagen att sådan prissättning ska ske. Kommunallagen har företräde framför konkurrenslagens bestämmelser.

Eftersom det får anses vara något juridiskt oklart var gränsen för det kommunala uppdraget går välkomnar kommunen en prövning i frågan. Kommunen bedriver redan tre restauranger i kommunal regi. Restaurangerna serverar dagens lunch till pensionärer samt dess anhöriga då dessa ligger i anslutning till särskilda boenden för äldre personer. På samtliga fyra restauranger

är dagens lunch subventionerad för pensionärer, vilket beslutats av samhällsbyggnadsnämnden.

**Per-Olof Lind** anför därefter bl.a. följande. Det kan inte anses vara ett allmänt intresse enligt kommunallagens mening att bedriva restaurangverksamhet. Kommunens uppdrag kan inte vara att erbjuda allmänheten att "äta till rimliga priser" med hjälp av skattesubventionerade priser. Den skattesubventionerade restaurangverksamheten snedvrider dessutom konkurrensen och hindrar andra aktörer från att etablera sig på orten. Detta är till skada för ortens näringsliv och strider mot det allmänna intresset. Det finns dessutom ett antal alternativa restauranger i närområdet. Förutom den privata restaurang som finns på orten Glemmingebro så finns det ca. 8-10 andra restauranger inom 1 mils radie, däribland en restaurang i ett äldreboendet där pensionärer kan få äta till subventionerade priser.

Kommunen hävdar att det är en mötesplats men det finns idag en annan viktig mötesplats i Medborgarhuset där föreningar har träffar, biblioteket har sina lokaler m.m. Kommunen motiverar inte på något sätt varför restaurangverksamheten är ett allmänt intresse.

**Kommunen** har därefter givits tillfälle att yttra sig i målet, men har inte hörts av.

## SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

### *Utgångspunkter för prövningen*

Förvaltningsrätten har att pröva överklagandet i den ordning som anges i 13 kap. kommunallagen, dvs laglighetsprövning. I mål om laglighetsprövning förvaltningsrätten endast pröva det överklagade beslutets laglighet och inte dess lämplighet. Förvaltningsrätten kan inte sätta något annat beslut i

det överklagade beslutets ställe, utan endast upphäva beslutet om de i 13 kap. 8 § kommunallagen angivna förutsättningarna för detta är uppfyllda.

Enligt 13 kap. 8 § kommunallagen ska ett kommunalt 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.

#### *Prövningsramen*

Samhällsbyggnadsnämnden har genom det överklagade beslutet avslagit ett förslag i en tjänsteskrivelse om att kommunen inte längre ska driva bykrogen i Glemmingebro. Förvaltningsrättens prövning är således begränsad till om beslutet att avslå förslaget ska upphävas.

#### *Likställighetsprincipen*

Enligt 2 kap. 3 § kommunallagen ska kommuner behandla sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl för något annat.

För att likställighetsprincipen ska kunna utgöra skäl för upphävande av ett beslut enligt 13 kap. 8 § kommunallagen krävs, enligt förvaltningsrättens mening, att klaganden visat vilken eller vilka kommunmedlemmar som särbehandlats genom det överklagade beslutet. Per-Olof Lind har endast i allmänna ordalag anfört att det nu aktuella beslutet strider mot likställighetsprincipen. Han kan därmed inte anses ha visat att det på denna grund finns skäl att upphäva beslutet.

*Snedvidande av konkurrensen*

Per-Olof Lind har anfört att beslutet får till följd att konkurrensen snedvids och att andra aktörer hindras från att etablera sig på orten. Vad som åberopats i målet visar inte att beslutet på den grunden ska upphävas med stöd av 13 kap. 8 § kommunallagen.

*Överskridande av den kommunala kompetensen*

Av 2 kap. 1 § kommunallagen framgår att kommuner själva får ha hand om angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller regionens område eller deras medlemmar.

Enligt 2 kap. 7 § kommunallagen får kommuner driva näringsverksamhet, om den drivs utan vinstsyfte och syftar till att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar eller tjänster åt medlemmarna.

Av förarbetena till 2 kap. 1 § kommunallagen (prop. 2016/17:171, s. 299) framgår bl.a. följande. Det som avgör om en angelägenhet är av allmänt intresse är om det kan anses vara ett allmänt, samhälleligt och 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.

I förarbetena till 2 kap. 7 § kommunallagen (prop. 2016/17:171, s. 303f) anges bl.a. följande. De områden där kommunerna har rätt att engagera sig i näringsverksamhet kallas allmänt för sedvanlig kommunal affärsverksamhet. Tyngdpunkten ligger ofta i att tillhandahålla kollektiva anläggningar eller anordningar av olika slag. Åtskilliga verksamheter kan hänföras till kommunikationsväsendet. Exempel på sedvanlig kommunal affärsverksamhet är reningsverk, gas- och värmeverk, kollektivtrafik och fritidsanläggningar.



Flera av de verksamheter som kan hänföras till sedvanlig kommunal affärsverksamhet fullgör åligganden enligt speciallagstiftning. Näringsverksamhet som inte kan anses utgöra sedvanlig kommunal affärsverksamhet benämns i det kommunalrättsliga sammanhanget som det egentliga näringslivet. Inom denna sektor får kommunerna och landstingen inte driva verksamhet eller göra ingripanden annat än under mycket speciella förhållanden.

I princip är det inte en kommunal angelägenhet att uppföra restauranger eller att äga eller driva restaurangrörelser. Kommunalt engagemang i denna bransch kan dock antas bli godtaget som kompetensenligt om lokalerna eller rörelsen framstår som ett underordnat tillbehör till en kommunal kollektiv-anläggning, t.ex. ett hotell, en större idrottsanläggning, ett äventyrsbadhus eller ett nöjesfält (jfr. *Kommunala befogenheter* av Lindquist, Lundin och Madell, Juno version 8, avsnitt 10.6, s. 311).

Förvaltningsrätten gör följande bedömning.

Fråga är om bedrivande av aktuell restaurangverksamhet kan anses utgöra en sådan kommunal angelägenhet som avses i 2 kap. 1 § kommunallagen. Förvaltningsrätten anser, i likhet med uttalandet i ovan nämnda juridiska litteratur, att bedrivande av restaurangverksamhet som huvudregeln inte anses utgöra en sådan angelägenhet som är av allmänt intresse.

Kommunen har gjort gällande att bedrivande av den aktuella restaurangverksamheten innebär att det finns en mötesplats på landsbygden, ger möjlighet att äta till rimliga priser samt möjliggör att Glemmingebro hålls levande som glesbygdssamhälle.

Förvaltningsrätten konstaterar att det inte har framkommit att restaurangverksamheten är underordnad någon form av kommunal kollektiv- anlägg-

ning. Inte heller i övrigt kan anses ha framkommit skäl som innebär att bedrivande av restaurangverksamheten är av allmänt intresse i den mening som avses i 2 kap. 1 § kommunallagen. Vad kommunen anfört förändrar inte denna bedömning.

Kommunen har gjort gällande att bedrivandet av restaurangverksamheten får anses falla inom ramen för den kommunala kompetensen enligt 2 kap. 7 § kommunallagen. Förvaltningsrätten anser dock att sådan verksamhet får anses tillhöra det egentliga näringslivet och inte sedvanlig kommunal affärsverksamhet. I målet har inte framkommit tillräckliga skäl att anse att den aktuella verksamheten omfattas av 2 kap. 7 § kommunallagen.

Sammantaget anser förvaltningsrätten att den aktuella restaurangverksamheten faller utanför den kommunala kompetensen. Det överklagade beslutet får således anses röra något som inte är en angelägenhet för kommunen och ska därför upphävas med stöd av 13 kap. 8 § 2 punkten kommunallagen.

**HUR MAN ÖVERKLAGAR**, se bilaga (FR-03)

Bertil Idarsson

I avgörandet har även de särskilda ledamöterna Thomas Håkansson och Lena Tebring deltagit. Rätten är enig.



## 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](http://www.domstol.se).