



Handelshögskolan  
VID GÖTEBORGS UNIVERSITET

# Kontrollkriteriet i praktisk tillämpning

---

En studie av Göteborgs Stads styrning av  
Försäkrings AB Göta Lejon

2011

Författare: Tove Sjöberg  
Examensarbete 30 hp  
Juristprogrammet

*Offentlig upphandling*

Juridiska Institutionen, Handelshögskolan vid Göteborgs Universitet

Handledare: Filip Bladini

# Innehållsförteckning

<b>1 Inledning</b> .....	<b>4</b>
1.1 Bakgrund .....	4
1.2 Syfte och problemformulering .....	5
1.3 Metod och källor .....	5
1.4 Avgränsningar.....	6
1.5 Disposition .....	7
1.6 Regelverk.....	7
1.7 Övrig information .....	8

## AVDELNING I

<b>2 Teckal-kriterierna</b> .....	<b>8</b>
2.1 Kontrollkriteriet .....	9
2.1.1 Faktorer som påverkar kontrollbedömningen.....	10
2.2 Verksamhetskriteriet .....	15
<b>3 Kommunala kontrollmöjligheter</b> .....	<b>15</b>
3.1 Kontroll över egna bolag.....	15
3.2 Styrmedel .....	19
3.2.1 Bolagsstämman.....	19
3.2.2 Bolagsstyrelse.....	19
3.2.3 Bolagsordningen .....	20
3.2.4 Ägardirektiv .....	22

## AVDELNING II

<b>4 Kommande lagstiftning</b> .....	<b>23</b>
4.1 Bakgrund .....	23
4.2 Förslaget.....	23
4.2.1 Ändring i LOU .....	24
4.2.2 Ändringar i KL .....	27

## AVDELNING III

### 5 Försäkrings AB Göta Lejon..... 31

### 6 Kontroll över Försäkrings AB Göta Lejon..... 33

6.1 Göteborgs Stads övergripande styrning av sina bolag .....	34
6.1.1 Göteborgs Stads styrningsstruktur .....	34
6.1.2 Göteborgs Stads delegationsordning .....	34
6.1.3 Göteborgs Stads generella ägardirektiv .....	35
6.1.5 Den övergripande styrningen i relation till kontrollkriteriet.....	39
6.2 Göteborgs Kommunala Förvaltnings AB .....	40
6.2.1 Bolagsordning .....	40
6.2.2 Ägardirektiv .....	41
6.2.3 Göteborgs Kommunala Förvaltnings AB i relation till kontrollkriteriet .....	42
6.3 Försäkrings AB Göta Lejon .....	43
6.3.1 Bolagsordning .....	43
6.3.2 Ägardirektiv .....	44
6.3.3 Försäkrings AB Göta Lejon i relation till kontrollkriteriet.....	46
6.4 OFUKI-utredningens förslag i relation till Försäkrings AB Göta Lejon .....	48
6.5 Avslutande kommentarer .....	49

### 7 Källförteckning..... 53

7.1 Offentligt tryck.....	53
7.2 Litteratur .....	53
7.3 Rättsfall.....	53
7.3.1 Rättsfall från svensk domstol.....	53
7.3.2 Rättsfall från EU-domstolen.....	53
7.4 Dokument från Göteborgs Stad .....	54
7.5 Dokument från Försäkrings AB Göta Lejon.....	54
7.6 Internet.....	55
7.7 Muntliga Källor .....	55
7.8 Övrigt.....	55

# 1 Inledning

## 1.1 Bakgrund

Utgångspunkten i lagen om offentlig upphandling är att all anskaffning ska föregås av ett upphandlingsförfarande i enlighet med lagens regler. Det finns emellertid vissa undantag från denna huvudregel. Ett av dessa finns i en tillfällig lagstiftning som trädde i kraft den 1 juni 2010 och det består i ett undantag från upphandlingsskyldigheten när kommunen anskaffar varor och tjänster från sina bolag, så kallade *in house-köp*. Undantaget gäller om vissa specifika kriterier är uppfyllda och har sitt ursprung i praxis från EU-domstolen. Kriterierna innebär att kommunen måste utöva en kontroll över bolaget som motsvarar den över den egna förvaltningen samt att bolaget utför huvuddelen av sin verksamhet tillsammans med den eller de myndigheter som innehar den.<sup>1</sup> Det innebär i korthet att verksamheten och styrningen av bolagen måste vara utformade på ett sådant sätt att ägaren har ett tillräckligt inflytande. Vidare får eventuell sidoverksamhet hos bolaget bara vara av marginell karaktär. Undantaget ska tolkas restriktivt och bevisbördan för att kriterierna är uppfyllda ligger på den upphandlande myndighet som åberopar dem.<sup>2</sup>

I propositionen till den nu gällande undantagsbestämmelsen framhålls särskilt att undantaget inte innebär en möjlighet till automatisk befrielse från upphandlingsskyldigheten, utan att det är upp till de berörda myndigheterna att i varje enskilt fall göra en bedömning av om de villkor som är förenade med undantaget är uppfyllda. Bedömningen ska göras i överensstämmelse med den praxis som kommit från EU-domstolen.<sup>3</sup> I propositionen betonas även att det är viktigt att upphandlande myndigheter granskar sina bolagskonstruktioner och den konkreta utformningen av exempelvis bolagsordning och aktieägardirektiv och gör en analys av om villkoren är uppfyllda eller om det behövs göras några förändringar.<sup>4</sup> Det konstateras även att förutsättningarna för undantaget många gånger inte kommer att vara

---

<sup>1</sup> 2 kap 10 a § LOU.

<sup>2</sup> Prop. 2009/10:134 s. 47 samt C-26/03 Stadt Halle p. 46.

<sup>3</sup> Yttrande 2009-10-01, Dnr 438/2009, Konkurrensverket, s. 6 samt Prop. 2009/10:134 s. 44 och s. 58.

<sup>4</sup> Prop. 2009/10:134 s. 38 och s. 44.

uppfyllda och att ett flertal kommuner kommer att stå inför valet att antingen upphandla eller att återta verksamheten i förvaltningsform.<sup>5</sup>

Regeringen har tillsatt en särskild utredning som har haft som uppdrag att utreda om det finns ett behov av ett permanent undantag från upphandlingsskyldigheten när stat, kommun eller landsting köper från företag som de innehar eller är medlemmar i. Utredningen presenterade sitt förslag den 28 april 2011 och föreslog att ett permanent undantag införs. Det verkar således som att in house-undantaget kommer att bli permanent i svensk rätt och att Sveriges kommuner står inför att anpassa sina bolag och inköpen från dem efter ett nytt regelverk.

## 1.2 Syfte och problemformulering

In house-undantaget är relativt nytt i svensk rätt och det är förhållandevis oklart hur det kommer att påverka såväl kommuner som kommunala bolag. Det är framför allt kontrollkriteriet som är komplicerat och kan vålla tillämpnings- och tolkningsproblem. Det kan därför vara intressant att närmare utreda kontrollkriteriet i förhållande till ett specifikt bolag, för att på så sätt illustrera hur kontrollkriteriet kan överföras till den praktiska tillämpningen.

Uppsatsens övergripande syfte är att belysa hur in house-undantaget och framför allt kontrollkriteriet kan komma tillämpas i svensk rätt. Ett mer detaljerat syfte är att analysera hur den svenska regleringen och EU-domstolens praxis kan tolkas i förhållande till ett specifikt bolag; Försäkrings AB Göta Lejon<sup>6</sup>.

## 1.3 Metod och källor

Den metod som använts i uppsatsens utredande delar är den klassiskt rättsdogmatiska och den innefattar granskning av lagstiftning, förarbeten, rättsfall och doktrin. Det unionsrättsliga regelverket är av stor betydelse, varför uppsatsen till stor del präglas av denna.

---

<sup>5</sup> Prop. 2009/10:134 s. 56.

<sup>6</sup> Fortsatt kallad Göta Lejon.

Förarbeten till den svenska lagstiftningen och praxis från EU-domstolen har varit centrala källor. Vidare har OFUKI-utredningens<sup>7</sup> förslag varit en betydelsefull källa till information för såväl kommande som nu gällande lagstiftning. För de bolagsspecifika delarna har Göteborgs Stads författningssamling varit till stor hjälp. Intervjuer med två personer med gedigna kunskaper om styrningen av Göta Lejon och deras verksamhet har bidragit med ett praktiskt perspektiv.

## 1.4 Avgränsningar

Eftersom uppsatsens ämne är omfattande är det nödvändigt att göra vissa avgränsningar. Beträffande Teckal-kriterierna är det kontrollkriteriet som är mest komplicerat och kan komma att vålla störst problem. Av denna anledning är det kontrollkriteriet som är fokus för uppsatsen, medan verksamhetskriteriet endast behandlas översiktligt.

In house-undantaget berör både kommun- och landstingsägda bolag. Givet uppsatsens syfte är det emellertid endast kommunal verksamhet och kommunala bolag som behandlas. Det kan dock påpekas att de frågor som uppkommer i landstingens verksamhet många fall är detsamma.

Vidare bör det anmärkas att det i uppsatsen inte är möjligt att göra en fullständig analys av huruvida kontrollkriteriet är uppfyllt eller inte. För en korrekt bedömning hade det krävts en undersökning av hur den verkliga kontakten mellan Göteborgs Stad och Göta Lejon har varit och i vilken utsträckning de olika styrdokumenterna faktiskt följs. En sådan undersökning är allt för omfattande för att rymmas inom ramen för denna uppsats. Därför lämnas denna praktiska sida utanför uppsatsen, men det är viktigt att vara medveten om att en sådan undersökning krävs för att fullt ut kunna avgöra huruvida kontrollkriteriet är uppfyllt för Göta Lejons del.

---

<sup>7</sup> Utredningen om offentliga företag – upphandling, kontroll och insyn.

## 1.5 Disposition

Uppsatsen är uppdelad i tre avdelningar. Den första innehåller en beskrivande del och syftar till att på ett allmänt plan beskriva gällande rätt och beskriva den rättsliga kontext som kommunen och de kommunala bolagen har att förhålla sig till. Här behandlas först Teckalkriterierna och därefter beskrivs kommuners möjligheter att styra sina bolag.

I den andra avdelningen behandlas kommande lagstiftning och OFUKI-utredningens förslag.

Den tredje avdelningen innehåller uppsatsens bolagsspecifika och analyserande del. Den inleds med en kortare beskrivning av Göta Lejon och bolagets verksamhet. Därefter behandlas Göteborgs stads kontroll Göta Lejon. För förståelsens skull är styrningen av bolaget uppdelad i tre nivåer; en kommunövergripande nivå, styrningen över Göta Lejons moderbolag och slutligen styrningen över Göta Lejon. I slutet av varje stycke bedöms hur varje nivå kan kopplas till kontrollkriteriets uppfyllande. Därefter följer en analys av de konsekvenser som OFUKI-utredningens förslag kan komma att få för Göta Lejon. Avdelningen avslutas med en sammanfattande diskussion.

## 1.6 Regelverk

Uppsatsen behandlar regler om offentlig upphandling som finns i lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU). De bygger på Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/18/EG av den 31 mars 2004 om samordning av förfaranden vid offentlig upphandling av byggtreprenader, varor och tjänster (det s.k. klassiska direktivet). Uppsatsen berör även aktiebolagslagen (2005:551) (ABL), kommunallagen (1991:900) (KL), samt försäkringsrörelselagen (2010:2043) (FRL).

Den undantagsbestämmelse som uppsatsen handlar om finns i 2 kap 10 a § LOU. I paragrafen stadgas följande;

**10 a §** *Med kontrakt enligt 10 § avses dock inte avtal som sluts mellan*

*1. en upphandlande myndighet som är*

*a) en statlig eller kommunal myndighet,*

*b) en beslutande församling i en kommun eller ett landsting, eller*

*c) en sammanslutning av en eller flera sådana myndigheter eller*

*församlingar, och*

*2. en leverantör som är*

*a) en juridisk person som den upphandlande myndigheten helt eller delvis äger eller är medlem i, eller*

*b) en gemensam nämnd enligt kommunallagen (1991:900).*

*Första stycket gäller endast*

*1. om den upphandlande myndigheten utövar en kontroll över den juridiska personen eller den gemensamma nämnden som motsvarar den som den utövar över sin egen förvaltning, och*

*2. i fall då den juridiska personen eller den gemensamma nämnden även utför verksamhet tillsammans med någon annan än den upphandlande myndigheten, denna verksamhet endast är av marginell karaktär.*

## **1.7 Övrig information**

Denna uppsats är författad inom ramen för ett större uppsatsprojekt tillsammans med och på uppdrag av Göteborgs Stad. Fem studenter från juristprogrammet på Göteborgs Universitet har studerat fyra av Göteborgs Stad ägda bolag. Uppgiften har varit att analysera bolagen i förhållande till in house-undantagets regler. Utöver Göta Lejon har följande bolag undersökts; Renova AB, Gryaab AB, samt Kommunleasing i Göteborg Aktiebolag.

# **AVDELNING I**

## **2 Teckal-kriterierna**

Den svenska regleringen av in house-undantaget är en följd av praxis från EU-domstolen. C-107/98 Teckal, var den första dom som fastställde att EU-rätten inte kräver att upphandling genomförs när anskaffning sker från en enhet som har ett särskilt samband med den



upphandlande myndigheten. I domen slogs de övergripande förutsättningarna för ett undantag fast. Dessa förutsättningar kallas för *Teckal-kriterierna* och består av två delar; *kontrollkriteriet* och *verksamhetskriteriet*.<sup>8</sup> Kriterierna tar sikte på den kontroll som den upphandlande myndigheten har över den fristående enheten samt omfattningen av den verksamhet som den fristående enheten bedriver tillsammans med den upphandlande myndigheten.<sup>9</sup> Teckal-kriterierna och utformningen av in house-undantaget har bekräftats och vidareutvecklats av EU-domstolen i flera efterföljande domar. Domstolen har sammanfattat sin praxis på följande sätt:

”Enligt domstolens fasta rättspraxis krävs det enligt direktiven om offentlig upphandling inte någon anbudsinfordran, även om avtalspartnern är en i förhållande till den upphandlande myndigheten fristående juridisk person, om två villkor är uppfyllda. Den myndighet som är upphandlande myndighet ska utöva en kontroll över den fristående enheten motsvarande den kontroll som den utövar över sin egen förvaltning, och denna enhet ska bedriva huvuddelen av sin verksamhet tillsammans med den eller de myndigheter som innehar den.”<sup>10</sup>

## 2.1 Kontrollkriteriet

Som framgår av den svenska lagtexten är det första kriteriet som ska vara uppfyllt att kommunen ska ha en kontroll över bolaget som motsvarar den som utövas över den egna förvaltningen. Vid bedömningen av om kontrollkriteriet är uppfyllt ska *samtliga* relevanta omständigheter och lagbestämmelser beaktas.<sup>11</sup> Bolaget ska vara underställt en kontroll som ger myndigheten möjlighet att påverka de beslut som fattas av bolaget samt utöva ett bestämmande inflytande i både strategiska mål och viktiga beslut. Även om kontrollen ska motsvara den över den egna förvaltningen så krävs det inte att den i alla hänseenden är identisk med denna. Det viktiga är att kontrollen som utövas över bolaget är effektiv.<sup>12</sup> Det

---

<sup>8</sup> C-107/98 Teckal.

<sup>9</sup> SOU 2011:43 s 79.

<sup>10</sup> Mål C-295/05 Asfemfo.

<sup>11</sup> Prop. 2009/10:134 s. 13 samt domarna i mål C-458/03 Parking Brixen p. 65, C-340/04 Carbotermo p. 36, C-324/07 Coditel p 28 och C-537/07 Sea p. 65.

<sup>12</sup> Mål C-324/07 Coditel, p. 46.

anses vara möjligt att kontrollera samägda bolag och det är således inte nödvändigt att kontrollen över bolaget är individuell.<sup>13</sup> Det framgår även av lagtexten.

### 2.1.1 Faktorer som påverkar kontrollbedömningen

Trots att det finns en praxis med förhållandevis tydliga ramar, är EU-domstolens formulering av in house-undantaget och Teckal-kriterierna delvis oklar. Detta beror bland annat på att de olika språkversionerna av domstolens avgöranden innehåller uttryck som i vissa avseenden inte är förenliga med varandra.<sup>14</sup> Vidare är det inte alltid självklart hur man översätter de omständigheter som varit för handen i EU-domstolens avgöranden till svensk rätt och det regelverk som styr kommunal verksamhet och kommunala bolag i Sverige. Det anses dessutom vara osäkert exakt vilken kontroll som motsvarar den över egen förvaltning och vilken sorts kontroll som är tillräcklig för att kontrollkriteriet ska uppfyllas.<sup>15</sup> Följande avsnitt belyser de punkter som EU-domstolen och den svenska lagstiftaren har ansett vara viktiga för prövningen av kontrollkriteriet.

#### 2.1.1.1 Påverkansmöjligheter över strategiska mål och viktiga beslut

För kontrollkriteriets vidkommande är kommunens möjlighet till konkret inflytande över strategiska mål och viktiga beslut samt vilka möjligheter som bolaget har att agera självständigt i förhållande till sin ägare av största betydelse. EU-domstolen har i avgörandet Parking Brixen<sup>16</sup> uttalat att det ska röra sig om ”... *en möjlighet att utöva en avgörande påverkan i fråga om såväl strategiska mål som viktiga beslut*”.<sup>17</sup> I målet ansågs kontrollkriteriet inte vara uppfyllt, bland annat för att den kontroll som kommunen utövade huvudsakligen var begränsad till den som majoriteten av aktieägarna gavs i bolagsrätten. Detta begränsade enligt domstolen väsentligt det beroendeförhållande som fanns mellan kommunen och bolaget. Att det var kommunen som hade rätt att utnämna majoriteten av ledamöterna i styrelsen för aktiebolaget förändrade inte den bedömningen.<sup>18</sup>

---

<sup>13</sup> Prop. 2009/10:134 s. 14.

<sup>14</sup> SOU 2011:43 s. 79f.

<sup>15</sup> Comba, The In-House Providing in European Law, s. 48 f.

<sup>16</sup> Mål C-458/03, Parking Brixen.

<sup>17</sup> Mål C-458/03, Parking Brixen, p. 65.

<sup>18</sup> Mål C-458/03, Parking Brixen, p. 69.

EU-domstolen tog i målet Parking Brixen även hänsyn till den vidsträckta befogenhet som bolagets styrelse fått. Det framgick i målet att styrelsen fått mycket långtgående befogenheter rörande förvaltningen av bolaget och hade rätt att företa alla handlingar som den ansåg lämplig eller nödvändig för att ändamålet för bolaget ska kunna uppnås. Vidare hade styrelsen rätt att ställa säkerhet för belopp upp till fem miljoner euro.<sup>19</sup> Det är dock viktigt att notera att det var fler omständigheter, bland annat den marknadsmässiga inriktningen på bolagets verksamhet, som påverkade bedömningen av kontrollen över bolaget.

I ett annat mål, Coditel<sup>20</sup>, uttrycker EU-domstolen att det ska vara fråga om ”... *en möjlighet att utöva ett bestämmande inflytande i fråga om såväl enhetens strategiska mål som dess viktiga beslut*”<sup>21</sup>. De två begreppen som använts, *avgörande påverkan* och *bestämmande inflytande*, framstår i jämförelse med de andra språkversionerna av EU-domstolens avgöranden som synonyma.<sup>22</sup> Det borde därför inte vara någon skillnad beträffande vilken grad av kontroll som domstolen avsett i respektive avgörande.

Det står klart att EU-domstolen vill försäkra sig om att det är kommunen som styr över bolaget och att det inte har givits för stor självständighet. I målet Mantova,<sup>23</sup> som rörde en kommun i Italien, ansågs kontrollkriteriet vara uppfyllt bland annat eftersom kommunen hade rätt att utse ledamöter i bolagets styrelse samt styra över bolagets verksamhet. Utöver det var det kommunen som beslutade över den ekonomiska ersättning som bolaget tog emot och kommunen hade även rätt att godkänna verksamhetens mål. Vidare hade kommunen möjlighet att utse en kommunal tjänsteman som skulle övervaka bolagets verksamhet.

I ytterligare ett mål från EU-domstolen<sup>24</sup> ansågs kontrollkriteriet vara uppfyllt eftersom ägarkommunerna hade antagit en bolagsordning som hade som syfte att underställa bolaget en kontroll som, i enlighet med nationell lagstiftning, motsvarade den som de hade över sina egna förvaltningar. Domstolen uttalade att man vid en bedömning av kontrollkriteriet först skulle bedöma relevant lagstiftning och därefter pröva om bolaget hade en marknadsmässig

---

<sup>19</sup> Mål C-458/03, Parking Brixen p. 68 och p. 18.

<sup>20</sup> Mål C-324/07, Coditel.

<sup>21</sup> Mål C-324/07, Coditel, p. 28.

<sup>22</sup> SOU 2011:43 s. 85.

<sup>23</sup> C-371/05, Mantova.

<sup>24</sup> C-573/07, Sea.

inriktning och vilka kontrollmöjligheter som fanns.<sup>25</sup> Beträffande kontrollmekanismerna som fanns för det aktuella bolaget kan anmärkas att delägarna hade gjort ändringar i bolagsordningen som syftade till att ge bolagsstämman och styrelsen överbyggande beslutsstrukturer som inte uttryckligen föreskrevs i nationell rätt. Det rörde sig bland annat om en gemensam kommitté och en teknisk kommitté för respektive avdelning för att förstärka kontrollen över bolaget. Kommittéerna hade givits omfattande kontroll- och beslutsbefogenheter som begränsade bolagsstämmans och styrelsens befogenheter.<sup>26</sup> Domstolen ansåg kontrollkriteriet var uppfyllt med hänsyn till omfattningen av de besluts- och kontrollbefogenheter som gavs kommittéerna och det faktum att de var sammansatta av företrädare för ägarkommunerna.<sup>27</sup> I propositionen till undantaget i svensk rätt betonas dock att regeringen inte tolkat domen som att den fastställer minimikrav för vad som måste vara uppfyllt och att kontrollkriteriet inte innefattar något krav på att styrelsens eller bolagsstämmans kontroll ska sättas åt sidan på det sätt som gjordes i detta mål.<sup>28</sup>

### **2.1.1.2 Marknadsmässig inriktning**

Huruvida bolaget har fått en marknadsmässig inriktning påverkar bedömningen av kommunens kontroll, vilket framgår av EU-domstolens avgörande i målet Parking Brixen. I det aktuella fallet, som handlade om en italiensk kommun som givit sitt bolag i uppdrag att sköta driften av två offentliga parkeringsplatser som var avgiftsfinansierade, kom domstolen fram till att kontrollkriteriet inte var uppfyllt. Bolaget hade enligt domstolen givits en marknadsmässig inriktning som gjorde det osäkert om kommunen kunde utöva kontroll över bolaget. Domstolen pekade på flera omständigheter som talade för detta:

- Omvandling av bolaget från ett särskilt kommunalt bolag till ett aktiebolag.
- Utvidgning av verksamhetsföremålet till nya viktiga verksamhetsområden.
- Det skulle bli möjligt för utomstående att köpa aktier i bolaget.
- Utvidgning av verksamhetsområdet till att omfatta hela Italien och utlandet.

---

<sup>25</sup> C-573/07, Sea, p. 66.

<sup>26</sup> Konkurrensverket, Referat 2009-09-21, s. 3.

<sup>27</sup> C-573/07, Sea p. 86.

<sup>28</sup> Prop. 2009/10:134 s. 37.

- Väsentliga befogenheter hade tilldelats styrelsen utan att kommunen utövade någon förvaltningskontroll över bolaget.<sup>29</sup>

Den marknadsmässiga inriktningen ska enligt EU-domstolen prövas genom en bedömning av omfattningen av bolagets verksamhet samt vilka möjligheter det finns för bolaget att skapa relationer till bolag som är verksamma inom den privata sektorn. I ett mål från EU-domstolen, Sea<sup>30</sup>, angav bolagsordningen att bolaget skulle tillhandahålla lokala offentliga tjänster som endast rörde de myndigheter som tilldelat kontraktet och enbart tjänster som var till förmån för respektive delägare inom det egna området. Detta talade enligt domstolen för att den geografiska räckvidden inte sträckte sig utanför de kommuner som ägde bolaget och att syftet endast var att tillhandahålla tjänster till just ägarkommunerna. Det fanns emellertid även en bestämmelse i bolagsordningen som stadgade att bolaget kunde få utföra tjänster till förmån för privatpersoner när det inte stred mot de sociala målen eller när det bidrog till att dessa kunde genomföras på ett bättre sätt. Det var enligt bolaget en nödvändig effekt av bolagets uppgifter inom den offentliga sektorn (det rörde sig i det aktuella fallet om avfallshantering och exempelvis ansågs det nödvändigt att kunna sälja vidare vissa typer av insamlat material för återvinning). Bolaget menade att det endast kompletterade verksamheten och inte var frikopplat från huvudverksamheten. EU-domstolen anförde att om de befogenheter som gavs bolaget att tillhandahålla tjänster till aktörer på den privata marknaden endast var ett komplement till bolagets huvudverksamhet så skulle det inte utgöra hinder för att huvudsyftet fortfarande var att tillhandahålla offentliga tjänster. Förekomsten av sådana befogenheter var därför inte ensamt förekommande tillräckligt för att kunna konstatera att bolaget har en marknadsmässig inriktning som hotar ägarnas kontroll.<sup>31</sup>

### ***2.1.1.3 Förekomsten av privata intressen***

Om ett privat företag ingår som delägare i det kommunala bolaget, anser EU-domstolen att det är uteslutet att den upphandlande myndigheten har en sådan kontroll över bolaget att den motsvarar den över egen förvaltning. Vid köp från ett sådant bolag är därför undantaget aldrig

---

<sup>29</sup> Mål C-458/03, Parking Brixen, p. 67-75.

<sup>30</sup> Mål C-573/07 Sea.

<sup>31</sup> Mål C-573/07, Sea, p. 79 samt Konkurrensverket, Referat 2009-09-21, s. 3.

tillämpligt.<sup>32</sup> Trots den strikta bedömningen har EU-domstolen godtagit privat delägarskap när delägaren valts ut efter ett anbudsförfarande.<sup>33</sup> Tidpunkten för bedömningen av ägandeförhållandet i bolaget är generellt sett densamma som tiden för tilldelningen av upphandlingskontraktet,<sup>34</sup> men EU-domstolen har uttalat att det även kan vara relevant att bedöma om det kommer att bli möjligt för utomstående att förvärva andelar i bolaget inom kort.<sup>35</sup>

#### **2.1.1.4 Indirekt ägande**

Enligt EU-domstolen kan, beroende på omständigheterna i övrigt, det faktum att den upphandlande myndighetens kontroll över sitt bolag utövas via ett holdingbolag försvaga kontrollen över bolaget. Huruvida kontrollen anses försvagad eller inte är även beroende av omständigheterna i övrigt.<sup>36</sup> I målet där frågan var aktuell ägde kommunen inte hela holdingbolaget, utan 99,98 %. Resterande aktier i holdingbolaget ägdes av andra kommuner.<sup>37</sup>

Domstolen gjorde följande uttalande;

”Vidare utövas det inflytande som kommunen Busto Arsizio eventuellt har över AGESP:s beslut genom ett holdingbolag. Förekomsten av detta mellanled kan under omständigheterna i målet försvaga den kontroll som den upphandlande myndigheten eventuellt utövar till följd av att den äger en del av aktiekapitalet.”<sup>38</sup>

EU-domstolen bedömde att kontrollkriteriet inte var uppfyllt, men det var flera omständigheter i målet som bidrog till denna bedömning. Domstolens uttalande ska inte tolkas som att det aldrig är möjligt att ha tillräcklig kontroll när det finns ett holdingbolag.<sup>39</sup> Det finns exempel från EU-domstolens praxis där ett indirekt ägande inte medfört särskilda uttalanden.<sup>40</sup> Vidare var ett indirekt ägande även aktuellt i målet Mantova, där domstolen

---

<sup>32</sup> Prop. 2009/10:134 s. 17, se även domarna i bl.a. mål C-29/04, Mödling p. 46 och mål C-573/07, Sea, p.46.

<sup>33</sup> Se mål -196/08 Acoset samt SOU 2011:43 s. 89 ff.

<sup>34</sup> Prop. 2009/10:134 s. 17 f.

<sup>35</sup> Mål C-573/07, Sea, p. 47.

<sup>36</sup> Mål C-340/04 Carbotermo, första punkten i sammanfattningen.

<sup>37</sup> Mål C-340/04 Carbotermo, p. 10.

<sup>38</sup> Mål C-340/04 Carbotermo, p. 39.

<sup>39</sup> Det finns vissa skillnader i de olika språkversionerna som gör att det inte är klart om förekomsten av ett holdingbolag försvagar kontrollen om denna grundas på såväl ägande som andra förhållanden. OFUKI-utredningen bedömer det emellertid som sannolikt att en försvagning kan finnas beroende på omständigheterna i övrigt. Se SOU 2011:43 s. 95.

<sup>40</sup> Se mål C-295/05 Asemfo.

ansåg att kontrollkriteriet var uppfyllt och hänvisade till att det obestritt hade anförts att de två aktiebolag som ägde den fristående enheten var kommunala företag.<sup>41</sup>

## 2.2 Verksamhetskriteriet

Det andra kriteriet som ska vara uppfyllt för att kommunen ska få handla från sina bolag utan föregående upphandlingsförfarande enligt LOU är verksamhetskriteriet. Syftet med regeln är att reglera inköp från företag som är aktiva på marknaden och kan konkurrera med andra företag.<sup>42</sup> Kriteriet innebär att bolaget ska utföra huvuddelen av sin verksamhet tillsammans med den eller de myndigheter som äger företaget. All annan verksamhet som företaget bedriver får endast vara av marginell karaktär. Vid bedömningen av kriteriet ska domstolen beakta alla omständigheter, såväl kvalitativa som kvantitativa.<sup>43</sup>

Om ett bolag ägs av flera olika myndigheter, ska bedömningen göras utifrån all verksamhet som företaget bedriver med samtliga myndigheter.<sup>44</sup> Det är också viktigt att notera att alla sorters verksamhet som bolaget bedriver inom ramen för en tilldelning ska beaktas och att det är oväsentligt vem som betalar – den upphandlande myndigheten eller de som använder tjänsterna. Det saknar även betydelse på vilket territorium verksamheten bedrivs.<sup>45</sup>

# 3 Kommunala kontrollmöjligheter

## 3.1 Kontroll över egna bolag

Det är fullt möjligt för kommuner att bedriva näringsverksamhet, men den får inte ha vinstsyfte och verksamheten måste syfta till att tillhandahålla allmännyttiga tjänster eller

---

<sup>41</sup> Mål C-371/05 Mantova p 27-28.

<sup>42</sup> Konkurrensverket, Verksamhetskriteriet, (2011-06-10), [http://www.kkv.se/t/Page\\_\\_\\_6337.aspx](http://www.kkv.se/t/Page___6337.aspx)

<sup>43</sup> Prop. 2009/10:134 s. 19.

<sup>44</sup> Mål C-340/04 Carbotermo, p. 70.

<sup>45</sup> Mål C-340/04 Carbotermo, p. 3, domslutet samt Prop. 2009/10:134 s 19 f.

anläggningar för medborgarna i kommunen.<sup>46</sup> Ett grundläggande krav är att den verksamhet som överlämnas till privaträttsliga organ ska falla inom den kommunala kompetensen, vilket kan anses komma till uttryck genom 3 kap 16 § KL.<sup>47</sup> Att kommuner har kompetens att bedriva olika slags verksamhet framkommer genom flera bestämmelser, såsom RF, KL och verksamhetsspecifika författningar. Gränsen för den kommunala kompetensen regleras särskilt genom vissa grundprinciper. De har sitt ursprung i rättspraxis och togs in i kommunallagstiftningen på 1990-talet.<sup>48</sup> Principerna kan vara kompetensbegränsande eller aktualiseras när kommun eller landsting agerar inom ramen för sin kompetens.<sup>49</sup> De kommunalrättsliga reglerna gäller i princip inte för kommunala bolag. För att principerna ska bli bindande för bolagen krävs åtgärder i varje enskilt fall. Det ankommer således på kommunen att se till att de kommunalrättsliga principerna blir bindande för de kommunägda bolagen. Kommunen har som ägare olika styrmedel att använda sig av och kan med hjälp av dessa kräva att de kommunalrättsliga reglerna efterlevs. Som hjälpmedel har de bland annat reglerna i ABL eller avtal. Kommunen kan även fastställa bestämmelser för bolaget i bolagsordningen.<sup>50</sup>

Det finns regler som gäller för när kommunen bildar eller hanterar sina bolag. Den för uppsatsen viktigaste paragrafen är 3 kap 17 § KL, som har följande lydelse;

*17 § Om en kommun eller ett landsting med stöd av 16 § lämnar över vården av en kommunal angelägenhet till ett aktiebolag där kommunen eller landstinget direkt eller indirekt innehar samtliga aktier, skall fullmäktige*

- 1. fastställa det kommunala ändamålet med verksamheten,*
- 2. utse samtliga styrelseledamöter,*
- 3. se till att fullmäktige får ta ställning innan sådana beslut i verksamheten som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt fattas.*

*Fullmäktige skall också utse minst en lekmannarevisor i aktiebolag där kommunen eller landstinget direkt eller indirekt innehar samtliga aktier. Vad som anges i första stycket gäller, när kommunen ensam eller*

---

<sup>46</sup> 2 kap 7 § KL.

<sup>47</sup> Stattin, Bolagsordning i kommun- och landstingsägda bolag, s 308.

<sup>48</sup> De grundläggande principerna är numera lagfästa i 2 kap 1-3, 7-8 och 8c §§ KL.

<sup>49</sup> SOU 2011:43 s. 32 f.

<sup>50</sup> Prop. 2009/10:134 s. 24 ff.



*landstinget ensamt bildar en stiftelse för en kommunal angelägenhet.  
Fullmäktige skall även utse minst en revisor i en sådan stiftelse.  
Till lekmannarevisor i aktiebolaget eller revisor i stiftelsen skall  
fullmäktige utse någon av de revisorer som enligt 9 kap. 1 § valts för  
granskning av styrelsen och övriga nämnders verksamhet.*

I lagtexten framgår att det kommunala ändamålet med verksamheten ska fastställas av fullmäktige.<sup>51</sup> I detta ligger ett krav på att det i bolagsordningen ska göras en ändamålsbestämning av verksamheten som är kommunalrättsligt godtagbar. Det ska finnas garantier för att verksamheten inte utökas över det som är den kommunala kompetensen.<sup>52</sup> Den exakta innebörden av begreppet ”*det kommunala ändamålet*” är något otydlig och det är svårt att ur förarbetena exakt utläsa vad som avses.<sup>53</sup> En rimlig tolkning är dock att det kommunala ändamålet avser bolagets *syfte* och *verksamhetsföremål*.<sup>54</sup> Det kommunala ändamålet ska komma till uttryck i bolagsordningen och det räcker inte med alternativa styrinstrument.<sup>55 56</sup> Kommunen kan emellertid utveckla på vilket sätt ändamålet ska uppnås i andra styrdokument, till exempel ägardirektiv.<sup>57</sup> Syftet med regeln om att det kommunala ändamålet ska fastställas av fullmäktige, är att minimera risken för kompetensöverskridande. För att uppfylla ändamålen i KL och förhindra kompetensöverskridanden är det lämpligt att precisera ändamålet så att det står klart att de grundsatser som gäller för kommunal verksamhet - såsom likställighetsprincipen, självkostnadsprincipen och att verksamheten inte ska drivas i vinstsyfte – också gäller för bolaget.<sup>58</sup> I sammanhanget är det viktigt att poängtera att ett aktiebolags syfte är att ge avkastning till aktieägarna, det vill säga ett *vinstsyfte*. För att ett aktiebolag ska kunna ha ett annat syfte måste det regleras i bolagsordningen.<sup>59</sup> I ett kommunalt aktiebolag ligger det i sakens natur att det inte är möjligt att syftet är vinst, då detta skulle strida mot den kommunalrättsliga självkostnadsprincipen.

---

<sup>51</sup> Prop. 2009/10:134 s. 26.

<sup>52</sup> Bohlin, Kommunalrättens grunder, s. 64 ff.

<sup>53</sup> Se prop.1990/91:117 s. 52 ff. och s. 162.

<sup>54</sup> Stattin, Bolagsordningar I kommun- och landstingsägda bolag, s. 311 f.

<sup>55</sup> Stattin, Bolagsordningar I kommun- och landstingsägda bolag, s. 306.

<sup>56</sup> Anledningen till detta utvecklas nedan under rubriken ”Bolagsordning”.

<sup>57</sup> Prop. 2009/10:134 s. 26.

<sup>58</sup> Prop. 2009/10:134 s. 26.

<sup>59</sup> 3 kap 3 § ABL.

Om vinstsyftet inte regleras bort blir resultatet aktiebolagsrättsligt att bolaget ska sträva efter vinst. Det leder sannolikt till att bolagsbildningen inte blir kommunalrättsligt kompetensenlig. Ett alternativ till att reglera bort vinstsyftet genom formuleringen av det kommunala ändamålet är att i bolagsordningen helt enkelt ange att vinstsyfte inte ska tillämpas i bolaget.<sup>60</sup>

För att ett kommunalägt bolag ska ha ett väl utvecklat är det lämpligt att det innehåller tre delar; en beskrivning av de politiska mål som ska uppnås, en hänvisning – eller en uppräknings – av de kommunalrättsliga principerna som ska beaktas samt ett klarläggande om att bolaget inte ska ha ett vinstsyfte.<sup>61</sup> Verksamhetsföremålet ska i sin tur vara formulerad på ett tydligt sätt och förklara hur bolagets syfte ska uppnås. Det får inte lämna utrymme för en företagsledning eller styrelse att vidareutveckla verksamheten i en annan riktning än den som kommunen avsett.<sup>62</sup> I doktrin har det framhållits att formuleringar av verksamhetsföremålet som avslutas med beskrivningen att bolaget ska bedriva ”... därmed förenlig verksamhet” i regel innebär att det föreligger en risk för kompetensöverskridande.<sup>63</sup> Bolaget bedöms då få alltför stora möjligheter att utöka sin verksamhet i en annan riktning än den som kommunen avsett. Eftersom en formulering av den typen riskerar att leda till att bolagsbildningen anses vara kompetensöverskridande har den ansetts olämplig att använda.<sup>64</sup>

Lagen anger även att fullmäktige ska utse alla styrelseledamöter i bolaget. Vidare ska fullmäktige utse minst en lekmannarevisor i bolaget. Lagtexten stadgar att fullmäktige ska se till att få ta ställning till beslut som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt. Om det föreligger en skillnad mellan *principiell beskaffenhet* och *större vikt* framgår inte av förarbetena, men det förstnämnda torde avse att verksamheten förändras och det senare syfta på beslutets ekonomiska omfattning.<sup>65</sup> Kommunstyrelsen har samma uppsiktsplikt över bolagen som övriga nämnder och bolagen kan genom särskilda ägardirektiv åläggas att lämna ut de uppgifter som kommunstyrelsen anser sig vara i behov av. Ett ombud som är utsett av

---

<sup>60</sup> Stattin, Bolagsordning i Kommun- och landstingsägda bolag, s. 312 f.

<sup>61</sup> Stattin, Bolagsordning i Kommun- och landstingsägda bolag, s. 313.

<sup>62</sup> Stattin, Bolagsordning i Kommun- och landstingsägda bolag, s. 315.

<sup>63</sup> Stattin, Bolagsordning i Kommun- och landstingsägda bolag, s. 315.

<sup>64</sup> Stattin, Bolagsordning i Kommun- och landstingsägda bolag, s. 317.

<sup>65</sup> Stattin, Bolagsordning i Kommun- och landstingsägda bolag, s. 317.

kommunen tillvaratar kommunens intressen vid bland annat bolagsstämmor. Det är fullmäktige eller kommunstyrelsen som preciserar ombudets uppdrag.<sup>66</sup>

## 3.2 Styrmedel

Kommunen har i egenskap av ägare till bolagen flera styrmedel till sitt förfogande. Det viktigaste styrinstrumentet är bolagsordningen, speciellt bestämmelserna om verksamhetsföremål och syfte.<sup>67</sup> Styrningen kompletteras även av bolagsstämman, bolagsstyrelsen, ägardirektiv och ägardirektiv. Inte minst ägardirektiven har ansetts vara ett effektivt verktyg för bolagsstyrningen.<sup>68</sup>

### 3.2.1 Bolagsstämman

Ägarens forum är bolagsstämman och det är bolagets högsta beslutande organ. Det är också det forum där ägaren utövar sin rätt att besluta över bolaget.<sup>69</sup> Stämman kan bland annat utfärda direktiv som den verkställande direktören och bolagsstyrelsen är skyldiga att följa.<sup>70</sup> Det finns alltså en lydnesskyldighet för styrelse och verkställande direktör som är förenad med skadeståndsskyldighet. Detta kan ses som ett mått på kontroll över bolaget.<sup>71</sup>

### 3.2.2 Bolagsstyrelse

Det är styrelsen i ett bolag som har det yttersta förvaltningsansvaret och således är alla bolagets angelägenheter också styrelsens.<sup>72</sup> Som ovan nämnts är det kommunfullmäktige som ska utse styrelseledamöterna i ett kommunalt aktiebolag. Detta leder dock inte med automatik till att en reell kontroll över bolaget föreligger. Ett exempel på hur domstol har resonerat kring detta kan finnas i en dom från Kammarrätten i Göteborg<sup>73</sup> där en sjukhusledning inte var skyldig att följa direktiv från regionledningen. Det medförde att kontroll över bolaget inte förelåg trots att regionen tillsatte styrelseledamöterna.

---

<sup>66</sup> Prop. 2009/10:134 s. 27 samt 6 kap 1 § KL.

<sup>67</sup> Stattin, Kommunal aktiebolagsrätt, s. 44.

<sup>68</sup> SOU 2001:31, s. 293.

<sup>69</sup> Stattin, Kommunal aktiebolagsrätt, andra upplagan, s. 40.

<sup>70</sup> 8 kap 42 § 2 st. ABL.

<sup>71</sup> Stattin, Kommunal aktiebolagsrätt, andra upplagan, s. 88.

<sup>72</sup> Öhrlings, Kommunala bolag, s. 17.

<sup>73</sup> Kammarrätten i Göteborg, mål nr 5032-5033-2002.

Det finns formellt sett inte någonting som hindrar att en bolagsstyrelse i ett kommunalt bolag fattar beslut som strider mot fullmäktiges vilja. Vid befogenhetsöverskridanden är huvudregeln att bolaget blir bundet, om de inte kan visa att motparten var i ond tro. Därigenom kan bolaget binda kommunen mot dennes vilja. Förhållande gäller dock inte när styrelsen eller den verkställande direktören har överträtt en föreskrift om föremålet för bolagets verksamhet eller andra föreskrifter som har meddelats i bolagsordningen eller av ett annat bolagsorgan.<sup>74</sup> Den reella kontrollen över bolagsstyrelsen blir således beroende av utformningen av bolagsordningen. Som ovan framkommit i referatet av målet Parking Brixen kan en bolagsstyrelse som fått väsentliga befogenheter inte anses vara ställd under kommunens kontroll.

### 3.2.3 Bolagsordningen

Det viktigaste styrmedlet för kommunal verksamhet som bedrivs i aktiebolagsform är bolagsordningen. Den kan närmast beskrivas som bolagets ”konstitution”<sup>75</sup>. Bolagsorganen måste följa bolagsordningen i sin förvaltning av bolagets angelägenheter. Skulle de överträda bolagsordningen innebär det ett befogenhetsöverskridande vilket i särskilt kvalificerade fall kan ha verkan på giltigheten av bolagets handlingar.<sup>76</sup> En eventuell överträdelse innebär dessutom att det finns en presumtion för att den felande styrelseledamoten eller den verkställande direktören varit oaktsamma och de kan därigenom bli skadeståndsskyldiga.<sup>77</sup>

Bolagsordningen för ett kommunalägt bolag omfattas av såväl aktiebolagsrättsliga som kommunalrättsliga krav. De aktiebolagsrättsliga reglerna ställer direkta krav på bolagsordningens innehåll och de kommunalrättsliga reglerna ställer indirekta krav genom regler som förutsätter ett särskilt innehåll för att det ska vara kompetensligt för en kommun att bilda bolag och överföra förvaltningsuppgifter till dem.<sup>78</sup>

I det tredje kapitlet i ABL framgår de grundläggande aktiebolagsrättsliga kraven på bolagsordningen och i 3 kap 1 § ABL stadgas följande;

---

<sup>74</sup> 8 kap 42 § 2 st. ABL.

<sup>75</sup> Stattin, Bolagsordning i kommun- och landstingsägda bolag, s. 304.

<sup>76</sup> Stattin, Bolagsorgan och bolagsstyrning, s. 97 ff.

<sup>77</sup> Stattin, Bolagsordning i kommun- och landstingsägda bolag, s. 304 f.

<sup>78</sup> Stattin, Bolagsordning i kommun- och landstingsägda bolag, s. 305 f.

**1 § Bolagsordningen ska ange**

1. bolagets firma,
2. den ort i Sverige där bolagets styrelse ska ha sitt säte,
3. föremålet för bolagets verksamhet, angivet till sin art,
4. aktiekapitalet eller, om detta utan ändring av bolagsordningen ska kunna bestämmas till ett lägre eller högre belopp, minimikapitalet och maximikapitalet, varvid minimikapitalet inte får vara mindre än en fjärdedel av maximikapitalet,
5. antalet aktier eller, om det i bolagsordningen har angetts ett minimikapital och ett maximikapital, ett lägsta och högsta antal aktier, varvid relationen mellan minimikapitalet och det lägsta antalet aktier ska vara densamma som relationen mellan maximikapitalet och det högsta antalet aktier,
6. antalet eller lägsta och högsta antalet styrelseledamöter,
7. antalet eller lägsta och högsta antalet styrelsesuppleanter, om sådana ska finnas,
8. antalet eller lägsta och högsta antalet revisorer, om revisor ska finnas enligt 9 kap. 1 §,
9. hur bolagsstämman ska sammankallas, och
10. den tid som bolagets räkenskapsår ska omfatta.

*När antalet styrelseledamöter och styrelsesuppleanter anges enligt första stycket 6 och 7, ska arbetstagarrepresentanter som utses enligt lagen (1987:1245) om styrelserepresentation för de privatanställda inte räknas med.*

*I fråga om publika aktiebolag gäller även 11 §.*

Det är således en mängd information som ska vara med i bolagsordningen och det är bolagsordningen som ska innehålla de grundläggande bestämmelserna om bolaget, såsom bolagets namn, syfte och verksamhetsföremål.<sup>79</sup>

Som ovan nämnts ska det kommunala ändamålet med verksamheten regleras i bolagsordningen. Det är inte tillräckligt att reglera det kommunala ändamålet i andra styrinstrument, då det är verksamhetsföremålet som innehåller syftet med verksamheten. Om det ska finnas ett annat syfte än vinstsyfte i ett aktiebolag ska det enligt 3 kap 3 § ABL komma till uttryck i bolagsordningen.<sup>80</sup> Om vinstsyftet inte skrivs bort resulterar det i en presumtion för ett vinstsyfte, vilket står i strid med de grundläggande kommunala principerna.

Verksamhetsföremålet i ett kommunalt aktiebolags bolagsordning är betydelsefull eftersom det ska beskriva hur syftet med bolaget ska uppnås. I kommunala aktiebolag är det särskilt betydelsefullt hur verksamhetsföremålet formuleras, då det ur såväl rättsäkerhetsintresse som

---

<sup>79</sup> Stattin, Kommunal aktiebolagsrätt, andra upplagan, s. 29 f.

<sup>80</sup> Stattin, Bolagsordning i kommun- och landstingsägda bolag, s. 306.

demokratiskt intresse är viktigt att det tydligt framgår vilken verksamhet som kommunen har delegerat till bolaget.<sup>81</sup> Som ovan beskrivits kan formuleringen av verksamhetsföremålet även påverka huruvida verksamheten anses vara kompetensenlig eller inte.<sup>82</sup>

### 3.2.4 Ägardirektiv

Utöver bolagsordningen är det förhållandevis vanligt att kommuner använder sig av ägardirektiv för att styra sina bolag. Aktieägardirektiv behandlas i *Principerna för styrning av kommun- och landstingsägda bolag*,<sup>83</sup> där följande meddelas;

”Den formella ägarstyrningen bör ske genom att bolagsstämman utfärdar ägardirektiv (stämmoanvisningar enligt 8 kap. 41 § 2 st. aktiebolagslagen) till bolagsstyrelsen. Ägardirektiv innebär att det blir tydligt och dokumenterat vilka beslut om ägarstyrning som fattats. Sådana ägardirektiv är bindande för styrelsen så länge de inte strider mot aktiebolagslagen, tillämplig lag om årsredovisning, bolagsordningen, bolagets intresse eller innebär att styrelsen i praktiken inte längre kan handha förvaltningen på det sätt aktiebolagslagen förutsätter...”<sup>84</sup>

Exempel på sådant som kan vara lämpligt att styra i form av aktieägardirektiv är regler för avkastning, regler om finansiering, samverkan inom kommunkoncernen samt följsamhet mot olika kommunala planer och policys. Här kan även kommunernas direktivrätt och kommunfullmäktiges rätt att yttra sig regleras. Ur kontrollsynpunkt kan det vara bra att konkretisera vilka ärenden som bolaget ska informera kommunen om eller översända till kommunstyrelsen.<sup>85</sup> Det är kommunstyrelsens ansvar att utöva tillsyn över all kommunal verksamhet, även den som sker i kommunala aktiebolag. Om det inte finns reglerat i bolagsordningen hur denna tillsyn ska gå till är det lämpligt att föra in det i ägardirektiven. Dessa regler bör omfatta grunderna i inspektionsrätt, redovisning och rapportering.<sup>86</sup>

---

<sup>81</sup> Stattin, Kommunal aktiebolagsrätt, andra upplagan, s. 29 f.

<sup>82</sup> Se avsnitt *Kontroll över egna bolag*.

<sup>83</sup> Utgiven av Sveriges kommuner och landsting, 2006.

<sup>84</sup> Principer för styrning av kommun- och landstingsägda bolag, s. 22.

<sup>85</sup> Stattin, Kommunal aktiebolagsrätt, s. 46 ff.

<sup>86</sup> Stattin, Kommunal aktiebolagsrätt, s. 47 f.

# AVDELNING II

## 4 Kommande lagstiftning

### 4.1 Bakgrund

I september 2009 beslutade regeringen att tillsätta en särskild utredning med uppdrag att utreda om det finns ett behov av ett permanent undantag från upphandlingsskyldigheten när stat, kommun eller landsting köper från företag som de innehar eller är medlemmar i. Utredningen fick i uppdrag att lämna författningsförslag och andra eventuella åtgärder om de fann att ett permanent undantag behövdes. Undantaget skulle motsvara den EU-rättsliga praxis som utvecklats kring Teckal-kriterierna. Utredningen antog namnet OFUKI-utredningen (*Utredningen om offentliga företag – upphandling, kontroll och insyn*) och lämnade den 28 april 2011 in sitt förslag, SOU 2011:43. Betänkandet heter "Offentlig upphandling från eget företag?! - och vissa andra frågor" och det kommer att i mycket hög grad påverka hur Sveriges kommuner handlar med sina bolag.

### 4.2 Förslaget

OFUKI-utredningen föreslog att det ska införas ett permanent undantag för upphandlingsskyldigheten i enlighet med Teckal-kriterierna och EU-domstolens praxis. Undantaget innebär att upphandlande myndigheter inte behöver genomföra en upphandling när de köper från en juridisk person som myndigheten helt eller delvis är medlem i eller innehar. Undantaget utgår från den definition av kontrakt som finns i 2 kap 10 § LOU.<sup>87</sup> Bestämmelsen ska även fortsättningsvis regleras i LOU, men utredningen föreslår även ändringar i KL. Dessa regler är viktiga då de påverkar hur kommuner kan komma att kontrollera sina bolag i fortsättningen.

---

<sup>87</sup> SOU 2011:43, s. 478.

### 4.2.1 Ändring i LOU

Utredningens bedömning är att in house-undantaget i LOU bör utformas så att det uttrycker kontroll- och verksamhetskriterierna och preciserar vilka sorters upphandlande myndigheter som kan tillämpa undantaget. Även vilka slags leverantörer som undantaget omfattar ska framgå av lagtexten.<sup>88</sup> Utredningen föreslår att lagtexten får följande lydelse:

**10 a §** *Med kontrakt enligt 2 kap10 § avses dock inte avtal som sluts mellan*

- 1. en upphandlande myndighet, och*
- 2. en leverantör som är*
  - a) en juridisk person som den upphandlande myndigheten helt eller delvis äger eller är medlem i, eller*
  - b) en gemensam nämnd enligt kommunallagen (1991:900).*

*Första stycket gäller endast*

- 1. om den upphandlande myndigheten utövar en kontroll över den juridiska personen eller den gemensamma nämnden som motsvarar den som den utövar över sin egen förvaltning, och*
- 2. i fall då den juridiska personen eller den gemensamma nämnden även utför verksamhet tillsammans med någon annan än den upphandlande myndigheten, denna verksamhet endast är av marginell karaktär.*

*Med kontrakt avses inte heller, om ett avtal kan slutas utan att vara ett kontrakt enligt första och andra styckena, ett avtal som omvänt sluts mellan den part som avses i första stycket 2 såsom upphandlande myndighet och den part som avses i första stycket 1 såsom leverantör.*

*Denna lag träder i kraft den 1 januari 2013 och ska tillämpas även i fall då avtal slutits före ikraftträdandet.<sup>89</sup>*

OFUKI-utredningen har bedömt det som eftersträvansvärt att en svensk regel överensstämmer med EU-domstolens praxis kring in house-undantaget i så hög grad som möjligt. De menar att en absolut gräns för undantaget är att det inte får sträcka sig längre än vad som gäller enligt EU-rätten. Sverige skulle annars agera i strid mot de skyldigheter som EUF-fördraget och det klassiska direktivet<sup>90</sup> ger. Utredningen konstaterar dock att det inte finns något som hindrar att

---

<sup>88</sup> SOU 2011:43, s. 477.

<sup>89</sup> SOU 2011:43, s. 46 f.

<sup>90</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/18/EG av den 31 mars 2004 om samordning av förfaranden vid offentlig upphandling av byggentreprenader, varor och tjänster.



Sverige väljer en utformning som ger ett snävare tillämpningsområde än det som framkommer i EU-domstolens praxis.<sup>91</sup>

#### **4.2.1.1 Myndigheter som kan tillämpa undantaget**

Det av OFUKI-utredningen föreslagna undantaget gäller upphandlande myndigheter av alla slag, även offentligt styrda organ. All praxis från EU-domstolen rör offentliga myndigheter och det finns således inte några fall som rör offentligt styrda organ. Att utredningen ändå valt att undantaget även ska kunna tillämpas av offentligt styrda organ beror på att det enligt utredningen finns övervägande skäl som talar för att ”... *in house-undantaget enligt EU-rätten kan tillämpas inte bara av upphandlande myndigheter som är lokala eller andra offentliga myndigheter utan också av upphandlande myndigheter som är av annat slag.*”<sup>92</sup> Förutsatt att verksamhets- och kontrollkriteriet är uppfyllt kan således alla organ som omfattas av begreppet *upphandlande myndighet*, 2 kap 19 § LOU, utnyttja undantaget. Det innebär en utvidgning av det temporära undantaget, vilket endast kan användas av upphandlande myndigheter som är offentliga organ.<sup>93</sup>

#### **4.2.1.2 Enheter som undantaget kan tillämpas gentemot**

OFUKI-utredningen har föreslagit att undantaget ska avse anskaffning från fristående enheter i form av juridiska personer som den upphandlande myndigheten helt eller delvis äger eller är medlem i, samt gemensamma nämnder enligt KL.<sup>94</sup>

Utredningens utgångspunkt har varit att undantaget ska omfatta anskaffning från alla<sup>95</sup> slags fristående enheter som är av offentlighetsrättsligt eller privaträttsligt slag.<sup>96</sup> OFUKI-utredningen har gjort bedömningen att de rättsförhållanden som råder i Sverige inte utesluter att kontroll kan utövas över såväl aktiebolag som försäkringsbolag.<sup>97</sup>

---

<sup>91</sup> SOU 2011:43, s. 477.

<sup>92</sup> SOU 2011:43, s. 29.

<sup>93</sup> SOU 2011:43, s. 480.

<sup>94</sup> SOU 2011:43 s. 29.

<sup>95</sup> Enheter som kontrollkriteriet aldrig kan komma att uppfyllas för är undantagna.

<sup>96</sup> SOU 2011:43 s. 482 f.

<sup>97</sup> Utredningen anger också kontroll kan utövas över ekonomiska och ideella föreningar, handelsbolag, kommunalförbund och gemensamma nämnder. Stiftelser anses emellertid inte kunna uppfylla kontrollkriteriet eftersom de inte kan innehas och heller inte har några medlemmar. SOU 2011:43 s. 481.

#### **4.2.1.3 Undantagets tillämplighet i omvända situationer**

OFUKI-utredningens förslag innebär att situationer när en fristående enhet handlar från den upphandlande myndighet som den bedriver sin verksamhet med – och vars kontroll den står under – ska omfattas av undantaget. Således kommer även de kommunala bolag som är upphandlande myndigheter kunna utnyttja undantaget. Förhållandet har inte prövats av EU-domstolen. OFUKI-utredningen anser emellertid att ”... övervägande skäl talar för att det gäller undantag från upphandlingskyldighet enligt EU-rätten också i sådana omvända situationer då en fristående enhet, som är en upphandlande myndighet, anskaffar t.ex. varor eller tjänster från en annan upphandlande myndighet, om kontroll och verksamhetskriterierna är uppfyllda...”<sup>98</sup>. En grundförutsättning för att undantaget ska kunna tillämpas är att den fristående enheten står under den upphandlande myndighetens kontroll och bedriver huvuddelen av sin verksamhet tillsammans med den upphandlande myndigheten. Det är således endast partsförhållandena som förändras i den omvända situationen, kontroll- och verksamhetskriteriet kommer fortfarande tillämpas utan att förhållandet blir omvänt. Det kan också vara viktigt att påpeka att undantaget bara aktualiseras när även den fristående enheten är en upphandlande myndighet. Om så inte är fallet är de inte skyldiga att genomföra upphandlingar enligt LOU.<sup>99</sup>

#### **4.2.1.4 Undantagets tillämplighet vid koncernsituationer**

OFUKI-utredningen har gjort bedömningen att ett in house-undantag inte bör omfatta anskaffning som görs inom ramen för en koncern eller en koncernliknande organisation i andra fall än då anskaffningen sker i rakt nedåt- eller uppåtstigande led.<sup>100</sup> Således omfattas exempelvis köp mellan moder- och dotterbolag, men inte köp mellan systerbolag. Den omständighet att båda bolagen står under den upphandlande myndighetens kontroll och utför huvuddelen av sin verksamhet tillsammans med myndigheten saknar betydelse.<sup>101</sup>

Det finns enligt utredningen flera saker som talar för att ovannämnda begränsning av undantaget är lämplig. OFUKI-utredningen menar att det är oklart huruvida undantag från

---

<sup>98</sup> SOU 2011:43 s. 482 f.

<sup>99</sup> SOU 2011:43 s. 483.

<sup>100</sup> SOU 2011:43 s. 484.

<sup>101</sup> SOU 2011:43 s. 129 f.

upphandlingsskyldigheten kan gälla enligt EU-rätten. EU-domstolen har inte prövat om undantag kan gälla för anskaffningar som görs inom ramen för en koncern och ett svar kan därför inte finnas i något rättsfall. Den praxis som finns är enligt utredningen inte direkt överförbar till situationen. Inget av bolagen torde kunna ha kontroll över det andra bolaget och verksamhetskriteriet anses inte kunna uppfyllas eftersom ett bolag inte kan bedriva huvuddelen av sin verksamhet tillsammans med såväl den upphandlande myndigheten som det andra bolaget. Detta gör att OFUKI-utredningen anser att rättsläget är alltför oklart för att det ska vara möjligt att ta ställning till om koncernsituationer ska omfattas av undantaget.<sup>102</sup> Oklarheten gör att utredningen anser att det permanenta in house-undantaget inte bör omfatta anskaffning som sker inom en koncern eller ett koncernliknande förhållande, förutsatt att det inte sker i rakt uppåt- eller nedåtstigande led. Detta eftersom ett undantag inte får vara mer vidsträckt än vad som gäller enligt EU-rätten.<sup>103</sup>

Utredningen menar att bedömningen inte påverkas av det faktum att, det utifrån den faktiska situationen i offentlig sektor, finns ett stort behov av ett undantag från upphandlingsskyldigheten i koncernsituationer. Det är mycket vanligt förekommande att kommuner organiserat sina bolag i koncernstrukturer. En undersökning som utredningen genomförde visade också att det är vanligt med transaktioner mellan systerbolag. OFUKI-utredningen noterar även att deras bedömning påverkar möjligheterna för kommuner och landsting att fritt organisera sin verksamhet. Det kommunala självstyret anses emellertid inte påverkas i jämförelse med den reglering som nu gäller. Utredningen pekar på att det kan finnas en möjlighet att utvidga tillämpningsområdet om EU-domstolen skulle pröva frågan och finna att det inte finns något upphandlingskrav vid transaktioner i koncernsituationer.<sup>104</sup>

#### **4.2.2 Ändringar i KL**

OFUKI-utredningen har föreslagit att de bestämmelser som finns i kommunallagen rörande kommunala företag ska kompletteras. Dels förordas att 3 kap 17 § förändras och dels att det införs en ny paragraf, 6 kap 1 a §.

---

<sup>102</sup> SOU 2011:43 s. 130 f.

<sup>103</sup> SOU 2011:43 s. 484.

<sup>104</sup> SOU 2011:43 s. 484 ff.

#### 4.2.2.1 Kommunala befogenheter i bolagsordningen

En del av OFUKI-utredningens förslag är att 3 kap 17 § KL ska förändras. Utredningen har förordat följande formulering av paragrafen;

**17 §** Om en kommun eller ett landsting med stöd av 16 § lämnar över vården av en kommunal angelägenhet till ett aktiebolag där kommunen eller landstinget direkt eller indirekt innehar samtliga aktier, ska fullmäktige

1. fastställa det kommunala ändamålet med verksamheten,
2. se till att det fastställda kommunala ändamålet anges i bolagsordningen liksom de kommunala befogenheter som utgör ram för verksamheten i fråga,
3. utse samtliga styrelseledamöter,
4. se till att fullmäktige enligt föreskrift i bolagsordningen får ta ställning innan sådana beslut i verksamheten som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt fattas.

Fullmäktige ska också utse minst en lekmanarevisor i aktiebolag där kommunen eller landstinget direkt eller indirekt innehar samtliga aktier.

Vad som anges i första stycket gäller, när kommunen ensam eller landstinget ensamt bildar en stiftelse för en kommunal angelägenhet. Vad som i första stycket 2 och 4 anges om bolagsordningen ska därvid i stället avse stiftelseförordnandet eller stiftelseurkunden. Fullmäktige ska även utse minst en revisor i en sådan stiftelse.

Till lekmanarevisor i aktiebolaget eller revisor i stiftelsen ska fullmäktige utse någon av de revisorer som enligt 9 kap. 1 § valts för granskning av styrelsen och övriga nämnders verksamhet.<sup>105</sup>

Som ovan framkommit måste de kommunalrättsliga principerna göras bindande för kommunala bolag genom särskilda åtgärder. Enligt OFUKI-utredningen finns det med gällande regelsystem en direkt risk att principerna inte görs gällande för kommunala bolag. Detta leder till konkreta problem avseende begränsningen av de kommunala bolagens formella kompetens. Utredningen bedömer därför att det finns ett värde i ett regelverk som gör att de kommunala bolagen alltid är bundna av de kommunala principerna.<sup>106</sup>

---

<sup>105</sup> SOU 2011:43 s. 43 f.

<sup>106</sup> SOU 2011:43 s. 33 f.

Mot denna bakgrund har OFUKI-utredningen lagt fram förslag på flera ändringar i nu gällande lagstiftning. Enligt dagens regler ska fullmäktige försäkra sig om att få ta ställning innan beslut av principiell betydelse eller större vikt fattas.<sup>107</sup> Fullmäktige ska också fastställa det kommunala ändamålet med bolagets verksamhet. OFUKI-utredningens förslag innebär att det även åligger fullmäktige att tillse att såväl det fastställda kommunala ändamålet med bolagets verksamhet, som de kommunala befogenheter som utgör ram för verksamheten kommer till uttryck i bolagsordningen.<sup>108</sup>

OFUKI-utredningen menar att preciseringen av det kommunala ändamålet är en integrerad del i kontrollmekanismerna avseende kommunal verksamhet i bolagsform. Dessutom menar utredningen att det kommunala ändamålet kan konkretisera hur ägaren har tolkat de kommunalrättsliga principerna i samband med bolagsbildningen. Utredningen menar att det i varje enskilt fall är avgörande för preciseringen av de kommunala befogenheterna vilka kommunalrättsliga principer som gjorts gällande för den aktuella verksamheten. Vad som krävs mer konkret beträffande innehållet i föreskrifterna anses vara beroende av vad som är föremålet för bolagets verksamhet. OFUKI-utredningen menar att en precisering av de kommunalrättsliga principernas betydelse kan vara nödvändig i vissa verksamheter. I andra fall kan det räcka med att det i bolagsordningen tas in en bestämmelse som anger att de kommunalrättsliga principerna ska tillämpas av bolaget.<sup>109</sup>

Utredningen föreslår även en förändring som innebär att skyldigheten för bolaget att inhämta fullmäktiges ställningstagande ska åstadkommas genom en föreskrift i bolagsordningen.<sup>110</sup>

#### **4.2.2.2. Kommunstyrelsens ansvar**

OFUKI-utredningen föreslår även att en ny bestämmelse införs i KL. Utredningen föreslår att paragrafen får följande formulering:

***1 a § KL** Styrelsen ska i årliga beslut för varje sådant aktiebolag som avses i 3 kap. 17 och 18 §§ ta ställning till om den verksamhet som bedrivits av företaget under föregående kalenderår har utförts inom*

---

<sup>107</sup> KL 3 kap 17 §.

<sup>108</sup> SOU 2011:43, s. 31.

<sup>109</sup> SOU 2011:43 s. 547 f.

<sup>110</sup> SOU 2011:43, s. 31.

*ramen för de kommunala befogenheterna. När fullmäktige har fastställt ett kommunalt ändamål med verksamheten ska styrelsen även ta ställning till om verksamheten har varit förenlig med detta. Styrelsens beslut ska lämnas över till fullmäktige samtidigt med årsredovisningen för samma kalenderår.*

*Om sådan förenlighet som avses i första stycket saknas i någon del ska styrelsen lämna förslag till fullmäktige om nödvändiga åtgärder. Styrelsen ska även lämna förslag till fullmäktige om nödvändiga åtgärder om det framkommit att det kommunala ändamål med aktiebolagets verksamhet som fastställts av fullmäktige inte är förenligt med de kommunala befogenheterna.*

*Vid behov ska styrelsen vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att de krav som anges i 3 kap. 17 och 18 §§ är uppfyllda fråga om sådana aktiebolag som avses i dessa bestämmelser.*

Kommunstyrelsen är skyldig att hålla uppsikt över verksamhet som bedrivs i kommunala företag. OFUKI-utredningen har gjort bedömningen att det i ansvaret medföljer en skyldighet att även kontrollera om bolagens verksamhet är förenlig med de kommunala principerna. Det finns emellertid inga krav på redovisning av resultatet av styrelsens uppsikt med dagens regler.<sup>111</sup> Detta är enligt OFUKI-utredningen en brist, särskilt med avseende på frågan om kompetensligheten av de kommunala företagens verksamhet. Det är utredningens åsikt att redovisningen bör ske genom att kommunstyrelsen fattar beslut med ställningstagande till om verksamheten har varit kompetenslig och om den legat inom ramen för det kommunala ändamål som fullmäktige fastställt.<sup>112</sup> Resultatet av detta skulle utöver det faktum att uppsiktsplikten redovisas leda till ett beslut som kan överklagas. På så sätt förstärks möjligheterna till att rättsligt pröva kompetensligheten av kommunala företags verksamhet.<sup>113</sup>

OFUKI-utredningen har presenterat förslag på en rad förändringar och tillägg. Kommunstyrelsen ska varje kalenderår besluta huruvida företagets verksamhet varit förenlig med de kommunala befogenheterna. Dessutom ska kommunstyrelsen avgöra om bolagets

---

<sup>111</sup> SOU 2011:43, s. 35.

<sup>112</sup> SOU 2011:43, s. 553.

<sup>113</sup> SOU 2011:43, s. 553.

verksamhet har varit förenlig med det kommunala ändamål som fullmäktige har fastställt.<sup>114</sup> I detta avseende är det av intresse att anmärka att det faktum att verksamheten bedrivits i enlighet med det fastställda ändamålet inte nödvändigtvis hindrar att verksamheten stått i strid med de kommunala principerna och vice versa.<sup>115</sup> Skulle det saknas förenlighet mellan ändamål och verksamhet ska styrelsen, enligt förslaget, lämna över ett förslag på nödvändiga åtgärder till fullmäktige. Samma sak gäller om det framkommer att det kommunala ändamålet med bolagets verksamhet inte överensstämmer med de kommunala befogenheterna. OFUKI-utredningen menar även att det är lämpligt att kommunstyrelsen vid behov vidtar åtgärder för att se till att de krav beträffande aktiebolag som uppställs i KL är uppfyllda.<sup>116</sup>

## AVDELNING III

### 5 Försäkrings AB Göta Lejon

Göta Lejon är Göteborgs Stads försäkringsbolag. Bolaget bildades 1989 i syfte att effektivt utnyttja Göteborgs Stads storlek på försäkringsmarknaden samtidigt som bolaget skulle vara ett verktyg i det skadeförebyggande arbetet.<sup>117</sup> Göta Lejon ingår i koncernen Göteborgs Kommunala Förvaltningsbolag och ägs genom moderbolaget Göteborgs Kommunala Förvaltnings AB<sup>118</sup>, vilket i sin tur är ett av Göteborgs Stad helägt bolag. Försäkringsbolaget har ett helägt dotterbolag, Göta Re, som är stationerat i Luxemburg och arbetar med återförsäkring.

---

<sup>114</sup> SOU 2011:43, s. 31f.

<sup>115</sup> SOU 2011:43, s. 553.

<sup>116</sup> SOU 2011:43, s. 31f.

<sup>117</sup> Ägardirektiv för Försäkrings AB Göta Lejon, s 1 st. 1.

<sup>118</sup> Fortsatt benämnd GKFAB

Syftet med Göta Lejon är att tillhandahålla försäkringar till ett självkostnadspris till stadens förvaltningar, bolag och andra till staden knutna enheter.<sup>119</sup> Bolaget ger genom sin egen verksamhet och sitt dotterbolag försäkringsskydd till större delen av Göteborgs Stads förvaltningar och bolag.<sup>120</sup> Bland deras kunder återfinns bland annat Gryaab, Kommunleasing, Familjebostäder i Göteborg, Göteborgs Upphandlingsbolag, Stadsbyggnadskontoret, Göteborg Energi, Bostadsbolaget och många fler.<sup>121</sup>

Bolaget ska enligt bolagsordningen erbjuda sina kunder försäkringar inom följande skadeförsäkringsklasser: landfordon, spårfordon, fartyg, godstransport, brand och naturkrafter, annan sakskada, motorfordonsansvar, fartygsansvar, allmän ansvarighet, annan förmögenhetsskada samt rättsskydd.<sup>122</sup> Göta Lejon har som uppdrag att genom god kunskap inom försäkringsområdet, den internationella försäkringsmarknaden och kommunens verksamhet, identifiera, strukturera och återförsäkra risk. Som ett led i försäkringslösningarna ska bolagen aktivt utvärdera och metodiskt analysera inträffade skador för att därigenom på bästa sätt verka skadeförebyggande. Vidare ska Göta Lejon vara en av de drivande i kommunens gemensamma säkerhetsarbete. Utöver det ligger det i bolagets uppdrag att vara kommunens expertorgan och medverka i utvecklingen inom försäkringsområdet och genomföra konsultationer och rådgivning på uppdrag av stadens förvaltningar och bolag.<sup>123</sup>

Göta Lejon är ett vinstdrivande försäkringsaktiebolag, men det finns inget vinstkrav från kommunen.<sup>124</sup> Det gör att bolaget har möjlighet att återföra eventuella vinster till verksamheterna i Göteborgs Stad.<sup>125</sup> Försäkringarna ges till självkostnadspris och bolaget ska eftersträva en konsolideringsnivå som balanserar förhållandet mellan premie och självrisk.<sup>126</sup> Tanken är att bolaget ska kunna ge låga priser till sina kunder genom att man samlar inköpen av försäkringarna. På så sätt ska man få bra priser på den internationella försäkringsmarknaden. Priset ska även hållas nere genom att staden har en hög självrisk på den internationella

---

<sup>119</sup> Informationsbladet "Därför har Göteborgs Stad ett eget försäkringsbolag".

<sup>120</sup> Informationsbladet "Resumé 2009".

<sup>121</sup> Björn Wennerström, 2011-05-17.

<sup>122</sup> Bolagsordning för försäkringsaktiebolaget Göta Lejon, 3 §

<sup>123</sup> Ägardirektiv för Försäkrings AB Göta Lejon

<sup>124</sup> Björn Wennerström, 2011-08-12.

<sup>125</sup> Informationsblad "därför har Göteborgs Stad ett eget försäkringsbolag"

<sup>126</sup> Ägardirektiv för Försäkrings AB Göta Lejon



försäkringsmarknaden, vilken fördelas inom kundkretsen genom Göta Lejon.<sup>127</sup> Bolagets verksamhet ska finansieras genom premieintäkter och försäkringstagarna har differentierade premier, vilket antas leda till ett rationellt beteende hos försäkringstagaren.<sup>128</sup>

## 6 Kontroll över Försäkrings AB Göta Lejon

Göteborgs Stad är en stor kommun med många bolag och bolagen är uppdelade i koncerner. Som ovan nämnts ingår Göta Lejon i koncernen under moderbolaget GKFAB. Det finns därför flera olika styrdokument på olika nivåer som påverkar Göta Lejons verksamhet. Göteborgs Stad har ett generellt ägardirektiv som gäller för alla direkt och indirekt ägda bolag i kommunen. Utöver det finns det styrdokument för moderbolaget, GKFAB, där är framför allt bolagsordningen och ägardirektivet av intresse. Vidare finns det styrdokument som riktar sig direkt mot Göta Lejon, även här är det bolagsordning och ägardirektiv som är intressanta för bedömningen. Enligt uppgifter från Göteborgs Stad ska bolagsordningen, det specifika ägardirektivet och det generella ägardirektivet ses som en enhet vid bedömningen av kontrollen över Göta Lejon.<sup>129</sup> För tydlighetens skull är kapitlen uppdelade efter tre styrnivåer; Göteborgs Stads övergripande styrning, styrningen av moderbolaget GKFAB samt styrningen över Göta Lejon. I slutet av varje stycke bedöms hur varje nivå kan kopplas till gällande rätt och kontrollkriteriets uppfyllande. Efter bedömningen av de tre styrnivåerna görs en analys av hur OFUKI-utredningens förslag kan komma att påverka Göta Lejons verksamhet. Avsikten är att i följande avsnitt redogöra för de delar av innehållet i de styrdokument som är relevanta för bedömningen av kontrollkriteriet samt ge en bild av hur styrningen av Göteborgs Stads bolag och framför allt Göta Lejon går till.

---

<sup>127</sup> Informationsblad ”därför har Göteborgs Stad ett eget försäkringsbolag”

<sup>128</sup> Ägardirektiv för Försäkrings AB Göta Lejon.

<sup>129</sup> Eva Smith, 2011-05-04.

## 6.1 Göteborgs Stads övergripande styrning av sina bolag

### 6.1.1 Göteborgs Stads styrningsstruktur

Göteborgs Stad har intressen i ett stort antal bolag och det är kommunfullmäktige som har det yttersta ägaransvaret. Kommunfullmäktige beslutar bland annat vilka bolag som ska finnas, utser styrelse och lekmannarevisorer samt beslutar om ägardirektiv med mera.<sup>130</sup> Det är kommunstyrelsen och dess ledamöter som ansvarar för att kommunfullmäktiges beslut verkställs. Kommunstyrelsens arbetsuppgifter innefattar även att samordna och styra förvaltningen av kommunens angelägenheter. Rollen innefattar att ansvara för verksamheten och ekonomin i kommunens nämnder och bolag.<sup>131</sup>

### 6.1.2 Göteborgs Stads delegationsordning

Det är enligt lag tillåtet för kommunfullmäktige och kommunstyrelsen att, med vissa begränsningar, delegera beslutanderätten i sin organisation.<sup>132</sup> Stadskansliet har som pågående uppdrag att se över kommunfullmäktiges och kommunstyrelsens delegationer och genomförde 2008 en omfattande översyn av överlåtelsen av beslutanderätt med inriktning på kommunfullmäktiges och kommunstyrelsens beslutanderätt i bolagsfrågor. Stadskansliet tog då fram ett förslag till ett generellt ägardirektiv för direkt och indirekt helägda bolag. Den senaste delegationsordningen antogs i februari 2011.<sup>133</sup>

Den löpande styrningen av de kommunala bolagen är delegerad till kommunstyrelsens arbetsutskott, KSAU. Utskottet består av sex ledamöter<sup>134</sup> och utgörs av kommunstyrelsens ordförande, vice ordförande samt övriga gruppledare från samtliga partier i kommunstyrelsen. Utskottet har givits rätt att besluta i ärenden som avser ägaranknutna bolagsfrågor med undantag av följande ärenden som ankommer på kommunfullmäktige:

”a) Ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt för kommunen eller bolaget enligt 3 kap. 9 § respektive 3 kap. 17 § KomL

---

<sup>130</sup> Göteborgs Stads hemsida, Kommunfullmäktige, 2011-08-04.

<sup>131</sup> Göteborgs Stads hemsida, Kommunstyrelsen, 2011-08-04.

<sup>132</sup> 3 kap 9-10 §§ KL samt 6 kap 33-34 §§ KL.

<sup>133</sup> Handling 2011/27 s. 2.

<sup>134</sup> För mandatperioden 2011-01-19 till 2014-12-31 har KSAU följande ordinarie ledamöter: Anneli Hultén (S), Jonas Ransgård (M), Kia Andreasson (MP), Mats Pilhem (V), Helene Odenjung (FP) och David Lega (KD).

- b) Ärenden avseende att lämna över vården av en kommunal angelägenhet till bolag enligt 3 kap. 16 § KomL.
- c) Ärenden som avser att fastställa det kommunala ändamålet med bolagets verksamhet 3 kap. 17 § KomL.
- d) Ärenden att utse styrelseledamöter/suppleanter enligt 3 kap. 17 § KomL.
- e) Ärenden att utse lekmannarevisor i bolaget, 3 kap 17 § KomL.
- f) Ärenden i annat fall i vilka det enligt lag ankommer på kommunfullmäktige att besluta.”<sup>135</sup>

### 6.1.3 Göteborgs Stads generella ägardirektiv

Som ovan nämnts har Göteborgs Stad ett generellt ägardirektiv för direkt och indirekt ägda bolag. Ägardirektivet reviderades under 2009 i syfte att säkerställa effektiv ägarstyrning och kontroll, bland annat med anledning av att det upphandlingsrättsliga in house-undantaget fördes in i svensk lagstiftning.<sup>136</sup>

Syftet med ägardirektivet är att möjliggöra en aktiv styrning av stadens bolag och att underlätta för staden att följa verksamheten.<sup>137</sup> I ägardirektivet tydliggörs ansvar och roller mellan bolagen och Göteborgs Stad.<sup>138</sup> I ägardirektivet framhålls att det krävs att verksamheten skapar nytta för medborgarna för att det ska finnas anledning för Göteborgs Stad att bedriva bolagsverksamhet. Av det skälet är det naturligt att bolagens verksamhet ska samordnas med stadens övriga verksamhet i så hög grad som det är möjligt och lämpligt.<sup>139</sup> Direktivet preciserar även att Göteborgs Stads roll som ägare bland annat innebär att löpande utvärdera verksamheten och verksamhetsformen samt bolagens strategier och mål. Staden ska även utvärdera hur dessa överensstämmer med övrig verksamhet och hur verksamheten i bolagen sköts av bolagens styrelse och ledning.<sup>140</sup> I direktivet anges att det inte är tillräckligt med den formella styrningen i bolagsordning och ägardirektiv för ett aktivt ägarskap. De

---

<sup>135</sup> Handling 2011 nr 27, s. 9.

<sup>136</sup> Handling 2011/27 s. 2.

<sup>137</sup> Göteborgs Stads ägardirektiv för direkt och indirekt ägda bolag, s. 1 st. 4.

<sup>138</sup> Göteborgs Stads ägardirektiv för direkt och indirekt ägda bolag, s. 1 st. 7.

<sup>139</sup> Göteborgs Stads ägardirektiv för direkt och indirekt ägda bolag, s. 1 st. 3.

<sup>140</sup> Göteborgs Stads ägardirektiv för direkt och indirekt ägda bolag, s. 1 st. 2.

skriftliga styrdokumenterna kan därför kompletteras genom möten mellan presidiedelegat och bolagsstyrelse.<sup>141</sup>

### **6.1.3.1 Kommunfullmäktige och kommunstyrelsens roll**

Det generella ägardirektivet för direkt och indirekt ägda bolag innehåller flera bestämmelser som förtydligar vad som gäller för kommunfullmäktige och kommunstyrelsen i förhållande till bolagen.<sup>142</sup> Det finns ett stycke som stadgar att det är kommunfullmäktige som ska ange ändamålet med bolagets verksamhet samt utse alla styrelseledamöter. Det står även att kommunfullmäktige ska ta ställning till beslut i verksamheten som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt. Stycket kopplar till bestämmelserna 3 kap 17 § KL.<sup>143</sup> Vidare ges kommunfullmäktige i ägardirektivet rätt att närvara vid bolagsstämmor samt att, inom ramen för upplysningsplikten för bolagens styrelse och VD, ställa frågor.<sup>144</sup>

I ägardirektivet finns även ett förtydligande av att den formella ägarstyrningen har delegerats från kommunfullmäktige till kommunstyrelsen, som i sin tur har delegerat den aktiva ägarstyrningen till en presidiedelegat.<sup>145</sup> I presidiedelegatens uppdrag att utöva den aktiva ägarstyrningen ligger även ett uppföljningsansvar om att bolagens styrelse gör en framställan till kommunfullmäktige i de frågor som de enligt 3 kap 17 § KL ska ta ställning till.<sup>147</sup>

### **6.1.3.2 Bolagens skyldigheter**

Det finns åtskilliga bestämmelser i ägardirektivet för direkt och indirekt ägda bolag som reglerar hur bolaget och dess styrelse ska förhålla sig till staden. Bolagsstyrelsen har en skyldighet att följa de anvisningar och riktlinjer som berör företagets verksamhet som kommunfullmäktige och kommunstyrelsen har beslutat om. Det kan till exempel röra sig om

---

<sup>141</sup> Göteborgs Stads ägardirektiv för direkt och indirekt ägda bolag, s. 1 st. 5.

<sup>142</sup> Göteborgs Stads ägardirektiv för direkt och indirekt ägda bolag, s. 1 f.

<sup>143</sup> Göteborgs Stads ägardirektiv för direkt och indirekt ägda bolag, s. 1 st. 9.

<sup>144</sup> Göteborgs Stads ägardirektiv för direkt och indirekt ägda bolag, s. 1 st. 10.

<sup>145</sup> Kommunstyrelsens arbetsutskott, KSAU.

<sup>146</sup> Göteborgs Stads ägardirektiv för direkt och indirekt ägda bolag, s. 2 st. 2.

<sup>147</sup> Göteborgs Stads ägardirektiv för direkt och indirekt ägda bolag, s. 2 st. 3.

att bolaget ska ta hänsyn till beslutad budget samt följa beslutade finanspolicys och riktlinjer för medelsförvaring.<sup>148</sup>

Bolagsstyrelsen skyldighet att inhämta kommunfullmäktiges ställningstagande inför beslut om vissa åtgärder nämns på flera ställen. Det har även förts in en exemplifierande lista på de frågor som ska föranleda att kommunfullmäktiges ställningstagande/godkännande inhämtas;

- "Ändring av bolagsordningen, innebärande exempelvis ändring av ändamålet för bolagets verksamhet eller där det framgår att kommunfullmäktige beslutar
- Ändring av aktiekapitalet
- Fusion av företag
- Förvärv eller bildande av indirekt ägda bolag oavsett värde
- Förvärv av aktier eller andelar i ett annat bolag, om kommunfullmäktiges godkännande är befogat med hänsyn till andelsförhållandena, verksamhetens art eller omständigheterna i övrigt
- Bildande av stiftelse
- Förvärv eller försäljning av fastighet av sådan omfattning att det påverkar bolagets långsiktiga ekonomi
- införande och ändring av avgiftstaxor inom områden som inte är undantagna de kommunala kompetensreglerna
- Strategiska investeringar som innebär ny inriktning för bolaget eller start av verksamhet inom nytt affärs- eller verksamhetsområde
- Större investeringar som väsentligt påverkar stadens ekonomi och/eller medför risk för staden
- Övriga frågor av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt"<sup>149</sup>

Det framgår av ägardirektivet att bolagsstyrelsen ska pröva varje ärendes karaktär och att tveksamma fall ska lyftas till kommunfullmäktige. Det uttrycks även att kommunfullmäktige ska kunna förlita sig på att styrelsen fullgör sina skyldigheter i avseendet.<sup>150</sup> Bolagen måste även se till att vissa specifika handlingar kommer staden tillhanda utan dröjsmål. Det rör sig om följande handlingar; protokoll från bolagsstämmor, protokoll samt beslutandeunderlag

---

<sup>148</sup> Göteborgs Stads ägardirektiv för direkt och indirekt ägda bolag, s. 3 st. 8.

<sup>149</sup> Göteborgs Stads ägardirektiv för direkt och indirekt ägda bolag, s. 2 st. 11 och s 3 st. 1.

<sup>150</sup> Göteborgs Stads ägardirektiv för direkt och indirekt ägda bolag, s. 3 st. 3 och 3.

från styrelsesammanträde, bolagets årsredovisning, revisionsberättelse och övriga av staden begärda handlingar.<sup>151</sup>

I ägardirektivet stadgas att det är respektive moderbolag som ska lämna förslag på styrelseledamöter till de bolagsstyrelser där ledamöterna inte tillsätts på politiska grunder. Förslaget lämnas till kommunfullmäktiges valberedning.<sup>152</sup> Bolagens VD ska i direkt och indirekt ägda bolag tillsättas i samråd med kommunstyrelsen och statsdirektören, förutsatt att inte kommunstyrelsen beslutat någonting annat.<sup>153</sup> Ägardirektivet gör de kommunalrättsliga principerna<sup>154</sup> bindande för alla bolag som är direkt eller indirekt ägda av Göteborgs Stad.<sup>155</sup>

### 6.1.3.3 Granskning av bolagen

Stadsrevisionen är det organ som Göteborgs Stads kommunfullmäktige utnyttjar för att granska all kommunal verksamhet – även de kommunala bolagens. Enligt 9 kap 9 § KL är det lekmannarevisor som genomför granskningen. Det är kommunfullmäktige som utser lekmannarevisorer och enligt ägardirektivet ska de årligen lämna granskningsrapporter till såväl bolagsstämman som kommunfullmäktige.<sup>156</sup>

Styrelsen ska utvärdera sitt eget arbete i enlighet med ”*Principer för styrning av kommun- och landstingsägda bolag*”<sup>157</sup>. Utvärderingen ska omfatta en bedömning huruvida bolagsstyrelsen saknar någon kompetens för fullgörandet av sina uppgifter, hur arbetsformerna fungerar och om styrelsen är organiserad på ett lämpligt sätt avseende arbetsfördelning. Skulle det framkomma eventuella brister ska bolagsstyrelsen åtgärda dessa eller underrätta presidiedelegationen.<sup>158</sup> Styrelsen ska även utvärdera den verkställande direktörens insatser på en årlig basis.<sup>159</sup> Vidare är det styrelsen som ansvarar för bolagets interna kontroll. Den ska fortlöpande hålla sig informerad om bolagens system för intern kontroll samt utvärdera dessa.

---

<sup>151</sup> Göteborgs Stads ägardirektiv för direkt och indirekt ägda bolag, s. 3 st. 5.

<sup>152</sup> Göteborgs Stads ägardirektiv för direkt och indirekt ägda bolag, s. 3 st. 7.

<sup>153</sup> Göteborgs Stads ägardirektiv för direkt och indirekt ägda bolag, s. 4 st. 7.

<sup>154</sup> De principer som avses är de som framgår av 2 kap. och 8 kap. 3c § KL.

<sup>155</sup> Göteborgs Stads ägardirektiv för direkt och indirekt ägda bolag, s. 2 st. 8.

<sup>156</sup> Göteborgs Stads ägardirektiv för direkt och indirekt ägda bolag, s. 2 st. 5, 6 och 7.

<sup>157</sup> Utgiven av Sveriges kommuner och landsting, 2006.

<sup>158</sup> Göteborgs Stads ägardirektiv för direkt och indirekt ägda bolag, s. 3 st. 8 och s 4 st. 1.

<sup>159</sup> Göteborgs Stads ägardirektiv för direkt och indirekt ägda bolag, s. 4 st. 2.

Det åligger även styrelsen att årligen upprätta en plan för internkontrollen i bolagen. I den ska det dokumenteras hur bolagsstyrelsen säkerställer följande saker;

- ”ändamålsenlig verksamhet bedrivs och ekonomiskt tillfredsställande resultat uppnås i bolaget,
- kvaliteten i rapporteringen om verksamhet och ekonomi och intern kontroll upprätthålls,
- bedömning och uppföljning av bolagets risker sker ”<sup>160</sup>

### 6.1.5 Den övergripande styrningen i relation till kontrollkriteriet

Göteborgs Stad har på den generella nivån infört flera möjligheter att utöva inflytande över verksamheten i sina olika bolag. Den löpande styrningen av de kommunala bolagen är delegerad till kommunstyrelsens arbetsutskott, KSAU. Eftersom utskottet är politiskt tillsatt finns goda möjligheter att få snabb genomslagskraft för den politiska viljan i kommunen. Göteborgs Stad har, i enlighet med lagen, emellertid undantagit vissa frågor från delegeringen till KSAU, däribland beslutsrätten i ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt.

Att förbehålla vissa beslut till kommunstyrelsen ligger i linje med svensk rätt och kan också kopplas till den praxis som finns från EU-domstolen. Där har, som ovan nämnts, påverkansmöjligheterna över strategiska mål och viktiga beslut fått stor betydelse vid bedömningen av kontrollkriteriet. Det finns en exemplifierande lista i det generella ägardirektivet som anger vilka frågor som styrelsen ska lämna över till kommunfullmäktige. Detta torde underlätta styrelsens bedömning av vilka frågor som ska lyftas och samtidigt minimera risken för att besluten över viktiga frågor lämnas till de olika bolagsledningarna. Att bolagens styrelser faktiskt lämnar över frågor av större vikt till kommunfullmäktige ska vidare kontrolleras av KSAU.<sup>161</sup> Det framhålls även att det inte räcker med de formella styrinstrumenten för ett aktivt ägarskap. De skriftliga styrdokumenterna ska även kompletteras med möten mellan KSAU och bolagsstyrelse.<sup>162</sup> Det generella ägardirektivet ålägger staden att löpande utvärdera verksamheten i bolagen samt deras strategier och mål. Staden ska även kontrollera och utvärdera styrelsen och bolagen. Granskningen underlättas troligen av det

---

<sup>160</sup> Göteborgs Stads ägardirektiv för direkt och indirekt ägda bolag, s. 4 st. 6.

<sup>161</sup> Göteborgs Stads ägardirektiv för direkt och indirekt ägda bolag s. 2 st. 2.

<sup>162</sup> Göteborgs Stads ägardirektiv för direkt och indirekt ägda bolag s. 1 st. 5.

faktum att bolagen åläggs att löpande översända viktiga handlingar till staden.<sup>163</sup> Styrelsen i respektive bolag ska i sin tur utvärdera sitt eget arbete i enlighet med ”*Principer för styrning av kommun- och landstingsägda bolag*”. Det framgår således att Göteborgs Stad kräver en aktiv ägarroll från sin förvaltning, samtidigt som bolagen åläggs att löpande kommunicera med staden och att följa deras direktiv. Detta förhållande får anses vara till fördel för Göteborgs Stad vid en bedömning av kontrollkriteriet och kan kopplas till de krav på inflytande över strategiska mål och viktiga beslut som in house-undantaget kräver. Relationen mellan staden och bolagens ledning är således förhållandevis välreglerad och Göteborgs Stad har, åtminstone formellt sett, goda möjligheter att på den generella nivån kontrollera sina bolag.

## 6.2 Göteborgs Kommunala Förvaltnings AB

Som ovan nämnts är GKFAB moderbolag i en av Göteborgs Stad helägd koncern. För denna genomgång är GKFAB endast av intressant i den mån bolaget påverkar Göteborgs Stads kontroll över bolaget och det är främst två dokument som är av intresse; Bolagsordningen och ägardirektivet för bolaget. I följande avsnitt presenteras de delar ur dessa dokument som är intressanta för kontrollkriteriets eventuella uppfyllande.

### 6.2.1 Bolagsordning

Bolagsordningen för GKFAB är ett relativt kortfattat dokument som endast omfattar två sidor. Den är senast ändrad 2006.

Bolaget har som uppgift att genom innehav av aktier eller delar i andra bolag bedriva och utveckla verksamheter som är av allmänt intresse och har anknytning till kommunens invånare och område. Bolaget ska även äga, förvalta, köpa och sälja aktier och andelar samt bedriva därmed förenlig verksamhet. Dessa uppgifter får inte ändras utan medgivande från Göteborgs Stads kommunfullmäktige.<sup>164</sup>

---

<sup>163</sup> Göteborgs Stads ägardirektiv för direkt och indirekt ägda bolag, s. 3 st. 5.

<sup>164</sup> Bolagsordning för Göteborgs Kommunala Förvaltnings AB, 3 §.



Det är kommunfullmäktige som väljer ledamöter och suppleanter till bolagets styrelse. Kommunfullmäktige utser även två lekmannarevisorer som ska avgöra om bolagets verksamhet sköts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredställande sätt samt om bolagets interna kontroll är tillräcklig.<sup>165</sup> Ordinarie revisorer<sup>166</sup> samt suppleanter väljs på årsstämman tillsammans och har som uppgift att granska bolagets årsredovisning och bokföring.<sup>167</sup>

### 6.2.2 Ägardirektiv

Ägardirektivet för GKFAB är relativt kortfattat och innefattar endast 7 punkter som ryms på en sida. Det inleds med att det preciseras att bolaget och koncernen<sup>168</sup> i stort är ett organ för kommunal verksamhet och att det står under kommunens inseende. Det anges även att bolaget ska följa de instruktioner och direktiv som kommunen beslutar och som antagits på bolagsstämman.<sup>169</sup>

Styrelsens skyldigheter behandlas i flera av punkterna i ägardirektivet. Det anges att styrelsen ska se till att organisationen är ändamålsenlig och att det finns rapporteringssystem som gör det möjligt att bedöma koncernens ställning och beslut. Styrelsen ska också se till att nödvändiga anvisningar och riktlinjer utfärdas.<sup>170</sup> Vidare hör det till styrelsens uppgifter att kontrollera koncernens finansieringsförhållanden, likviditet och andra ekonomiska förhållanden – till exempel särskilda risker. Vid behov ska styrelsen lämna rapport till kommunstyrelsens presidiedelegation.<sup>171</sup> Utöver det ska styrelsen lämna rapporter och bokslut till kommunstyrelsen. Dessa ska bland annat innehålla information om viktigare händelser inom koncernen samt den finansiella ställningen. Inlämnandet av rapporterna ska ske i enlighet med de föreskrifter som fastställts av kommunstyrelsen.<sup>172</sup>

---

<sup>165</sup> Bolagsordning för Göteborgs Kommunala Förvaltnings AB, 9 §

<sup>166</sup> Det är även möjligt att istället välja två registrerade revisorsbolag, se Bolagsordning för Göteborgs Kommunala Förvaltnings AB 8 §.

<sup>167</sup> Bolagsordning för Göteborgs Kommunala Förvaltnings AB 8 §.

<sup>168</sup> GKFAB tillsammans med sina dotterbolag.

<sup>169</sup> Ägardirektiv för Göteborgs Kommunala Förvaltnings AB, p. 1.

<sup>170</sup> Ägardirektiv för Göteborgs Kommunala Förvaltnings AB, p. 3.

<sup>171</sup> Ägardirektiv för Göteborgs Kommunala Förvaltnings AB, p. 4.

<sup>172</sup> Ägardirektiv för Göteborgs Kommunala Förvaltnings AB, p. 5.

Vidare anges att de policydokument och styrdokument som kommunen har antagit i tillämpliga delar ska gälla för bolagets verksamhet.<sup>173</sup> Bolaget ska även se till att särskilda och allmänna ägandedirektiv i den utsträckning de är tillämpliga antas av koncernens dotterbolag och fastställs på bolagsstämman i respektive dotterbolag.<sup>174</sup>

### 6.2.3 Göteborgs Kommunala Förvaltnings AB i relation till kontrollkriteriet

Att GK FAB är moderbolag till Göta Lejon innebär att det finns ett mellanled i Göteborgs Stads ägande. I praxis från EU-domstolen framgår att indirekt ägande kan påverka hur kontrollen över Göta Lejon bedöms. Exakt vad EU-domstolen avsett i sitt uttalande är svårt att utläsa, men det är möjligt att kontrollen anses vara försvagad på grund av denna omständighet. Det framgår emellertid att förhållandet att det finns ett indirekt ägande ska bedömas i relation till övriga omständigheter. Därmed är det lämpligt att relatera sakförhållandet till det som kan anses tala mot att kontrollen skulle vara försvagad. En faktor som kan tyda på det är att Göteborgs Stad har ett generellt ägardirektiv som riktar sig till såväl moderbolaget som dotterbolaget. Det finns således regler kring styrningen av Göta Lejon som inte går via moderbolaget. Vidare utvecklas styrningen av Göta Lejon i såväl bolagsordning som ägardirektiv.

Vid formuleringen av verksamhetsföremålet i bolagsordningen för GK FAB har formuleringen "... samt att bedriva därmed förenlig verksamhet..."<sup>175</sup> använts. Som tidigare nämnts har en sådan formulering ansetts medföra risk för kompetensöverskridande.<sup>176</sup> Det har bedömts som olämpligt att använda sig av ordalydelsen och möjligen kan formuleringen vara till nackdel vid bedömningen av Göteborgs Stads kontroll över Göta Lejon och dess moderbolag. Vidare saknas en bestämmelse om att de kommunala principerna gäller för bolaget i bolagsordningen. Detta är förvisso reglerat i det generella ägardirektivet som är giltigt även för GK FAB, men det har framhållits i såväl förarbeten<sup>177</sup> som doktrin<sup>178</sup> att detta bör regleras i bolagsordningen. Vidare ska bolagsordningen vara det dokument där det framkommer att

---

<sup>173</sup> Ägardirektiv för Göteborgs Kommunala Förvaltnings AB, p. 6.

<sup>174</sup> Ägardirektiv för Göteborgs Kommunala Förvaltnings AB, p. 7.

<sup>175</sup> Bolagsordning för Göteborgs Kommunala Förvaltnings AB, § 3.

<sup>176</sup> Se resonemanget under "Kontroll över egna bolag".

<sup>177</sup> Prop. 2009/10:134 s. 26.

<sup>178</sup> Stattin, Bolagsordning i Kommun- och landstingsägda bolag, s. 312 f.

bolaget inte ska ha något vinstsyfte. I förevarande fall har verksamhetsföremålet inte formulerats på ett sådant sätt att det går att utläsa att bolaget saknar vinstsyfte och det är heller inte reglerat på något annat sätt i bolagsordningen. Detta kan leda till problem, då det finns risk att bolagsbildningen inte anses vara kompetenslig. Det är rimligt att anta att förhållandet även påverkar bedömningen av kontrollkriteriet.

Bolaget är även styrt via det specifika ägardirektivet. I det anges att bolaget står under kommunens inseende. Vidare fastställer ägardirektivet att bolaget är skyldigt att följa kommunens direktiv och instruktioner samt följa de policydokument som är tillämpliga. I ägardirektivet framgår att styrelsen ska lämna rapporter och bokslut till kommunstyrelsen samt lämna rapport till KSAU vid behov. Alla dessa omständigheter kan ses som tecken på kommunens påverkan över bolaget och de kan även kopplas till de krav på inflytande över strategiska mål och viktiga beslut som i EU-domstolens praxis visat sig viktiga för bedömningen av kontrollkriteriet.

## 6.3 Försäkrings AB Göta Lejon

Det är huvudsakligen två dokument som hör till Göta Lejon som är av intresse för att utreda Göteborgs Stads metoder för kontroll över sitt bolag. Dessa är bolagsordningen och det verksamhetsspecifika ägardirektivet.

### 6.3.1 Bolagsordning

I Göta Lejons bolagsordning finns det ett flertal bestämmelser som kopplar till Göteborgs Stad och kontrollen över bolaget. Verksamhetsföremålet är att meddela försäkringar av specificerat slag<sup>179</sup> till Göteborgs Stad, av staden helt eller delvis ägda bolag och till staden andra knutna enheter. Bolaget har även till föremål för sin verksamhet att meddela indirekt försäkring i samtliga skadeförsäkringsklasser avseende risker som är hänförliga till

---

<sup>179</sup> Landfordon, spårfordon, fartyg, godstransport, brand och naturkrafter, annan sakskada, motorfordonsansvar, fartygsansvar, allmän ansvarighet, annan förmögenhetsskada och rättsskydd.

organisationerna som det bolaget försäkrar.<sup>180</sup> Bolagets verksamhetsföremål får inte ändras utan medgivande av Göteborgs kommunfullmäktige.<sup>181</sup>

Styrelsen ska bestå av lägst tre och högst sju ledamöter. Alla ledamöter utom en väljs av kommunfullmäktige. Den ledamot som inte väljs av kommunfullmäktige väljs på ordinarie bolagsstämma. En av styrelseledamöterna ska även utses att ha som uppgift att särskilt vaka över försäkringstagarnas intresse.<sup>182</sup> Denne kallas försäkringstagarrepresentant och i detta avseende skiljer sig Göta Lejons bolagsordning i förhållande till andra helägda bolag i kommunen.<sup>183</sup>

På ordinarie bolagsstämma ska det väljas två auktoriserade revisorer och suppleanter som ska granska bolagets årsredovisning och bokföring, samt styrelsens och den verkställande direktörens förvaltning. Det är tillåtet att istället för revisorer använda sig av revisorsbolag.<sup>184</sup> Vidare ska Göteborgs kommunfullmäktige utse högst två lekmannarevisorer och suppleanter som ska granska bolagets verksamhet för att avgöra om den sköts på ett ändamålsenligt och från ekonomiskt synpunkt tillfredsställande sätt samt om bolagets interna kontroll är tillräcklig.<sup>185</sup>

Om bolaget gör någon vinst ska den stå till bolagsstämmans förfogande, under förutsättning att inte annat följer av lag eller med stöd av därav utfärdad föreskrift. Skulle det uppstå en förlust ska denna täckas genom användandet av en försäkringsfond.<sup>186</sup>

### 6.3.2 Ägardirektiv

Ägardirektivet för Göta Lejon ändrades senast 2005 och av den anledningen finns det en del hänvisningar till styrdokument som inte längre är aktuella. De nya styrdokument har

---

<sup>180</sup> Bolagsordning för Försäkringsaktiebolaget Göta Lejon, § 3.

<sup>181</sup> Bolagsordning för Försäkringsaktiebolaget Göta Lejon, § 4.

<sup>182</sup> Bolagsordning för Försäkringsaktiebolaget Göta Lejon, § 5.

<sup>183</sup> Ägardirektiv för Försäkrings AB Göta Lejon, s. 1 st. 3.

<sup>184</sup> Bolagsordning för Försäkringsaktiebolaget Göta Lejon, § 7.

<sup>185</sup> Bolagsordning för Försäkringsaktiebolaget Göta Lejon § 8.

<sup>186</sup> Bolagsordning för Försäkringsaktiebolaget Göta Lejon § 12.

emellertid gjorts gällande genom beslut på bolagsstämma. Ägardirektivet är i övriga delar aktuellt.<sup>187</sup>

Direktivet inleds med en beskrivning av bolaget och dess verksamhet. Det förtydligas att bolagets verksamhet regleras enligt lagen om försäkringsrörelse och att det är anledningen till att Göta Lejons bolagsordning är något annorlunda i jämförelse med Göteborgs Stads andra bolag.<sup>188</sup> Det stadgas även att ägardirektivet ska antas på bolagsstämma samt att kommunfullmäktige kan utfärda kompletterande ägardirektiv.<sup>189</sup>

Det bolagsspecifika ägardirektivet innehåller en hänvisning till ett kommunfullmäktigebeslut och ett kommunstyrelsebeslut, vilka fastställer principerna för insyn och styrning av de helägda kommunala bolagen i Göteborg, rollfördelningen mellan kommunfullmäktige och kommunstyrelsen samt vilka frågor som bolagen måste lyfta till dem. Det anges även att bolaget är skyldigt att följa direktiv som är utfärdade av kommunfullmäktige och kommunstyrelsen.<sup>190</sup> De båda besluten är numera ersatta av andra dokument och skrivelsen torde utifrån dagens förutsättningar tolkas som att bolaget är skyldigt att följa de generella ägardirektiven och den nu gällande delegeringsordningen.

Vidare fastställer ägardirektivet att Göta Lejon i tillämpliga delar ska följa de policys och styrdokument som kommunen antagit. Bolaget ska även se till att görs giltiga för bolagets verksamhet genom beslut på bolagsstämma.<sup>191</sup> Det stadgas även att kommunens säkerhetspolicy styr Göta Lejons verksamhet.<sup>192</sup>

Ägardirektivet fastställer att bolagets verksamhet styrs av ägardirektiv, styrnings- och insynsärendet, bolagsordning, samt anvisningar från kommunstyrelsen.<sup>193</sup> För beslut som är av principiell betydelse eller annars av stor vikt ska Göta Lejon inhämta kommunfullmäktiges ställningstagande. För de löpande frågor som måste lyftas till kommunstyrelsen hänvisas till

---

<sup>187</sup> Eva Smith, 2011-05-04

<sup>188</sup> Ägardirektiv för Försäkrings AB Göta Lejon, s. 1 st. 1-4.

<sup>189</sup> Ägardirektiv för Försäkrings AB Göta Lejon, s. 1 st. 7.

<sup>190</sup> Ägardirektiv för Försäkrings AB Göta Lejon, s. 1 st. 5.

<sup>191</sup> Ägardirektiv för Försäkrings AB Göta Lejon, s. 1 st. 6.

<sup>192</sup> Ägardirektiv för Försäkrings AB Göta Lejon, s. 1 st. 3.

<sup>193</sup> Ägardirektiv för Försäkrings AB Göta Lejon, s. 2 st. 7.

ett inaktuellt dokument.<sup>194</sup> Informationen i dokumentet som det hänvisas till, återfinns idag i omarbetad och utökad form i Göteborgs Stads generella ägardirektiv för direkt och indirekt ägda bolag.<sup>195</sup>

### 6.3.3 Försäkrings AB Göta Lejon i relation till kontrollkriteriet

På den bolagsspecifika nivån finns det flera faktorer som kan komma att påverka bedömningen av Göteborgs Stads kontroll över Göta Lejon. Bolagsordningens utformning är, som ovan nämnts, av stor betydelse och formuleringen av verksamhetsföremålet är särskilt viktig.

Vid formuleringen av verksamhetsföremålet i bolagsordningen för GK FAB har uttrycket *därmed förenlig verksamhet* använts. Detta har emellertid undvikits i Göta Lejons verksamhetsföremål, vilket gör att det inte uppkommer problem med att bolagsbildningen kan riskera att anses vara kompetensöverskridande av den anledningen. Verksamhetsföremålet är vidare tydligt och precist. I likhet med moderbolagets bolagsordning har dock inte de kommunala principerna förts in i bolagsordningen. Det medför en risk för att bolagsbildningen inte bedöms som kompetenslig. Det generella ägardirektivet, som stadgar att principerna ska tillämpas av bolagen, gäller emellertid även för Göta Lejon och bolaget som sådant är likväl bundet av de kommunala principerna genom ägardirektivet. Det torde påverka bedömningen av kontrollkriteriet i positiv riktning.

Ytterligare en omständighet som kan påverka bedömningen av bolagsbildningens kompetenslighet är det faktum att det borde vara bolagsordningen som reglerar att det inte föreligger något vinstsyfte. Så är inte fallet för Göta Lejon – frågan är inte reglerad i bolagsordningen. Det kan leda till att bolagsbildningen inte anses vara kompetenslig. För kontrollkriteriets avseende kan det emellertid påpekas att det framgår av andra dokument<sup>196</sup> att det inte finns något vinstkrav för verksamheten. Det medför troligen att det endast är kompetensligheten som påverkas och inte kontrollkriteriets uppfyllande. Det faktum att

---

<sup>194</sup> Ägardirektiv för Försäkrings AB Göta Lejon, s. 2 st. 6.

<sup>195</sup> Göteborgs Stads ägardirektiv för direkt och indirekt ägda bolag, s. 2 st. 11 och s. 3 st. 1.

<sup>196</sup> Se Informationsbladet ”Därför har Göteborgs Stad ett eget försäkringsbolag” samt Göteborgs Stads ägardirektiv för direkt och indirekt ägda bolag.

vinstsyftet är bortreglerat i alternativa dokument skulle kunna vara tillräckligt för att omständigheten inte ska medföra att kontrollkriteriet inte anses uppfyllt.

Göta Lejon har en reglering för tillsättande av bolagets styrelse som inte är densamma som i övriga bolag, vilken består i förekomsten av en försäkringstagarrepresentant. Denne utses på ordinarie bolagsstämma och har som uppgift att särskilt vaka över försäkringstagarnas intresse. Förfarandet innebär ett avsteg från bestämmelsen i KL<sup>197</sup> om att det är fullmäktige som ska utse alla styrelseledamöter. Det är oklart huruvida detta påverkar bedömningen av kontrollkriteriets uppfyllande, men det kan argumenteras för att så inte skulle vara fallet. Det intresse som försäkringstagarrepresentanten ska tillvarata försäkringstagarnas, vilka uteslutande utgörs av antingen kommunen själv eller kommunens bolag. Utöver detta har OFUKI-utredningen gjort bedömningen att de rättsförhållanden som finns i Sverige inte utesluter kontroll över försäkringsbolag.<sup>198</sup> Sammantaget torde detta leda till att omständigheten inte får avgörande påverkan vid prövningen av kontrollkriteriet.

Av betydelse för bedömningen av kontrollkriteriet är även det för Göta Lejon specifika ägardirektivet. Detta dokument är inte helt uppdaterat och hänvisar till styrdokument som numera är ersatta. Att ägardirektivet är gammalt kan anses tyda på att dokumentet inte aktivt används av bolaget, vilket skulle kunna antyda att den praktiska kontrollen av bolaget brister. Vidare är den exemplifierande listan på frågor som ska lyftas till kommunfullmäktige mer omfattande i det nya ägardirektivet än i de gamla besluten.<sup>199</sup> Skulle bolagsledningen av misstag felaktigt använda sig av det dokument som det bolagsspecifika ägardirektivet hänvisar till, finns en risk att vissa frågor inte lyfts till kommunfullmäktige – trots att de egentligen borde underställas deras inflytande. Det innebär att det faktum att det bolagsspecifika ägardirektivet inte är uppdaterat kan komma att påverka bedömningen av Göteborgs Stads kontroll över Göta Lejon. Vad som talar mot att kontrollkriteriet påverkas av att ägardirektivets oriktiga hänvisning är att de nya styrdokumenten ändå är giltiga för bolaget – de har antagits genom beslut på bolagsstämman – och att Göta Lejon likväl är bunden av dem.

---

<sup>197</sup> 3 kap 17 § KL.

<sup>198</sup> SOU 2011:43 s. 481.

<sup>199</sup> Jmf Göteborgs Stads ägardirektiv för direkt och indirekt ägda bolag med den äldre versionen av dokumentet.

Det finns flera regleringar kring Göta Lejon som kan relateras till kravet på bestämmande inflytande över strategiska mål och viktiga beslut som framkommit i EU-domstolens praxis. Trots att det specifika ägardirektivet hänvisar till ett gammalt styrdokument så framgår det klart och tydligt att frågor av principiell betydelse eller annars av stor vikt ska lyftas till kommunfullmäktige. Det anges vidare att bolagets verksamhet styrs av anvisningar från kommunstyrelsen och att Göta Lejon ska tillse att kommunens policys och styrdokument ska gälla för bolaget och antas på bolagsstämma. Dessa är alla faktorer som talar för att Göteborgs Stad utövar ett bestämmande inflytande över Göta Lejons verksamhet.

## 6.4 OFUKI-utredningens förslag i relation till Försäkrings AB Göta Lejon

Som framkommit är den nu gällande regleringen av in house-undantaget endast tillfällig. Det har ännu inte kommit någon proposition till utformningen av ett bestående undantag, men OFUKI-utredningen har presenterat ett förslag på hur de anser att in house-undantaget ska regleras. Mycket talar för att undantaget kommer att få den utformning som utredningen förordat.

Enligt OFUKI-utredningens förslag ska in house-undantaget kunna användas i koncernsituationer, dock endast i rakt uppåt och nedåtstigande led. Det innebär att förutsatt att kontroll- och verksamhetskriterierna är uppfyllda så kommer Göteborgs Stad att kunna handla från Göta Lejon och vice versa. Undantaget ska emellertid inte omfatta köp mellan systerbolag. Detta får stora konsekvenser för Göta Lejon, då en avsevärd del av deras kunder utgörs av Göteborgs Stads andra bolag. Om dessa bolag försvinner som kunder från Göta Lejon kommer det inte bara innebära att de olika bolagen tvingas upphandla de försäkringar som de behöver – det kommer dessutom att påverka premierna för de verksamheter som är i stadens egen regi. Eftersom försäkringsrörelse endast får bedrivas i aktiebolag, ett ömsesidigt försäkringsbolag eller en försäkringsförening<sup>200</sup> kan Göteborgs Stad inte föra över Göta Lejons verksamhet i egen regi för att på så sätt undvika upphandlingsskyldighet. Det innebär att övriga bolag kommer att tvingas upphandla de försäkringar som de behöver i sin verksamhet. Göteborgs Stad och deras bolag står således inför ett stort problem om

---

<sup>200</sup> 2 kap 1 § FRL.



undantagsbestämmelsen får nuvarande utformning. Hur situationen ska hanteras är i dagsläget oklart.<sup>201</sup>

Om OFUKI-utredningens förslag genomförs kommer Göteborgs Stad även att få omarbete Göta Lejons bolagsordning. De kommunala befogenheterna som utgör ram för verksamheten ska komma till uttryck i bolagsordningen. Det kommer att vara av stor betydelse huruvida de kommunalrättsliga principerna reglerats på ett fullgott sätt. Vidare måste det i bolagsordningen läggas till att kommunfullmäktiges ställningstagande ska inhämtas innan beslut av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt införskaffas. Det innebär ingen förändring för verksamheten eftersom denna reglering redan finns i ägardirektiven, men det kommer att vara nödvändigt att förändra nuvarande utformning på bolagsordningen.

## 6.5 Avslutande kommentarer

Göteborgs Stad är den kommun i Sverige som har flest bolag. Av denna anledning är det naturligt att staden har ett välutvecklat system för hur den ska styra sina bolag. Beträffande kontrollkriteriets uppfyllande i förhållande till Göta Lejon kan det konstateras att de styrdokument och strukturer som riktar sig mot bolaget i relativ hög utsträckning tycks överensstämma med såväl den svenska lagstiftningen som EU-domstolens praxis. Sammantaget kan det konstateras att Göteborgs Stad har vidtagit åtgärder för att säkerställa kontrollen på samtliga tre nivåer; den generella styρνivån, styrningen över moderbolaget samt den bolagsspecifika kontrollen över Göta Lejon.

Flera av de omständigheter som framkommit vid en genomgång av Göteborgs Stads kontroll över Göta Lejon kan kopplas till en faktor som är av mycket stor betydelse för kontrollkriteriets uppfyllande; den upphandlande myndighetens påverkansmöjligheter över strategiska mål och viktiga beslut. Det finns flera bestämmelser som reglerar förhållandet mellan Göteborgs Stad och Göta Lejon. I såväl det generella som det bolagsspecifika ägardirektivet stadgas att vissa specifika frågor ska underställas ett godkännande från kommunfullmäktige. Att så faktiskt sker ska dessutom kontrolleras av kommunstyrelsens

---

<sup>201</sup> Björn Wennerström, 2011-05-17.

arbetsutskott, KSAU, och i tillägg till det ska bolagen översända viktiga handlingar till staden. Dessutom har staden sett till att deras policys även görs gällande för Göta Lejons verksamhet. Bolagsstyrelsen har således inte så långtgående befogenheter rörande förvaltningen av bolaget att det kan jämföras med omständigheterna i målet Parking Brixen från EU-domstolen. Mycket talar därför för att Göteborgs Stad utövar ett bestämmande inflytande över Göta Lejons verksamhet.

Några av de faktorer som i EU-domstolens bedömningar föranlett att kontrollkriteriet inte bedömts vara uppfyllt är inte aktuella för Göta Lejons del. Bolaget har inte en sådan marknadsmässig inriktning som var för handen i EU-domstolens avgörande i Parking Brixen.<sup>202</sup> Verksamhetsföremålet som är angivet i Göta Lejons bolagsordning anger att bolaget endast ska meddela försäkringar till Göteborgs Stad, av staden helt eller delvis ägda bolag och andra till staden knutna enheter. Det innebär att det inte finns någon marknadsmässig inriktning. Vidare är Göta Lejon ett helägt bolag, vilket gör att det inte finns några privata intressen i bolaget som i enligt EU-domstolens praxis omöjliggör att kontrollkriteriet kan anses uppfyllt.

En situation som är aktuell för Göta Lejons del och har behandlats av EU-domstolen är förekomsten av ett moderbolag, GK FAB. EU-domstolen har ansett att det kan försvaga den kontroll som en upphandlande myndighet har över sitt bolag. Göteborgs Stad har emellertid kopplat Göta Lejon till staden via styrdokument som inte går via moderbolaget. Det bolagsspecifika ägardirektivet fastställer bland annat att bolaget ska följa policys och andra styrdokument som kommunen har antagit och att kommunfullmäktiges ställningstagande ska inhämtas för beslut av principiell betydelse eller av stor vikt. Samma sak regleras dessutom i det generella ägardirektivet där det stadgas att kommunfullmäktige ska ta ställning i frågor av nyss nämnt slag. Dessa faktorer kan anses vara tyda på att Göteborgs Stad reglerat styrningen av Göta Lejon i så hög utsträckning att förekomsten av ett s.k. holdingbolag inte får avgörande betydelse för kontrollkriteriets tillämpning. Det ska emellertid anmärkas att det inte är klart vad EU-domstolen avsett med sitt uttalande om att holdingbolag kan försvaga kontrollen och i vilka situationer det är av betydelse.

I förhållande till såväl nuvarande som eventuell kommande lagstiftning är det nödvändigt för Göteborgs Stad att se över bolagsordningarna för såväl GKFAB som Göta Lejon. Det är viktigt att de kommunala befogenheterna som utgör ram för verksamheten kommer till uttryck i bolagsordningen och att verksamhetsföremålet formuleras på ett korrekt sätt. Vidare är det av största vikt att det i bolagsordningen framkommer att bolagen inte ska ha ett vinstsyfte. Om det blir aktuellt med en anpassning till en lagstiftning som är i enlighet med OFUKI-utredningens förslag kommer det att vara av stor betydelse huruvida de kommunalrättsliga principerna reglerats på ett fullgott sätt. Vidare måste det läggas till i bolagsordningen att kommunfullmäktiges ställningstagande ska inhämtas innan beslut av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt fattas. Det sistnämnda innebär ingen förändring för verksamheten eftersom denna reglering redan finns i ägardirektiven, men det kommer att vara nödvändigt att förändra nuvarande utformning av bolagsordningen.

Om OFUKI-utredningens förslag går igenom kommer det att få mycket stora konsekvenser för Göta Lejon. Göteborgs Stads andra bolag – Göta Lejons systerbolag – kommer inte att kunna teckna försäkring i bolaget. Frågan är då om Göta Lejon i ett sådant läge ens kommer att kunna erbjuda stadens förvaltningar försäkringar som är fördelaktiga och prisvärda. Även om Göta Lejon med stor sannolikhet har goda möjligheter att tilldelas kontrakten vid eventuella upphandlingsförfaranden, är det tveksamt om det är möjligt att fortsätta verksamheten när det finns risk för att bolaget inte tilldelas kontrakten. Att inte få systerbolagen som kunder skulle leda till väsentligt högre premier för stadens förvaltningar och dessutom resultera i stora svårigheter att förutse och budgetera för försäkringskostnaderna i framtiden. Detta är därtill ett problem som inte endast drabbar Göta Lejon och Göteborgs Stad; ett stort antal kommuner i Sverige har valt att försäkra sin verksamhet via kommunala försäkringsbolag. Dessa företag har bildats för att effektivisera försäkringsverksamheten, bredda marknaden och få bättre anbud vid köp av försäkringar.<sup>203</sup> Det skulle kunna framhållas att den privata försäkringsmarknaden kan tillgodose kommunernas försäkringsbehov och att in house-undantagets utformning därför inte får så stora konsekvenser. Det är dock viktigt att anmärka att trots det faktum att det finns relativt många privata försäkringsbolag har de fyra

---

<sup>203</sup> SOU 2011:43 s. 286.

största bolagen en marknadsandel som uppgår till 83 procent av försäkringsmarknaden. De försäkringsbolag som är kommunala har gemensamt omkring en tiondel av marknaden. Dessa försäkringsbolag – däribland Göta Lejon – bidrar således till att det finns en breddad konkurrens och fler aktörer på marknaden.<sup>204</sup> En utformning av in house-undantaget i enlighet med OFUKI-utredningens förslag riskerar således att få mycket stora konsekvenser för inte bara Göteborgs Stad – utan för många av Sveriges kommuner.

Sammanfattningsvis kan det framföras att det finns mycket som talar för att Göteborgs Stad har sådan kontroll över Göta Lejon att kontrollkriteriet är uppfyllt – åtminstone i de delar som behandlas inom ramen för uppsatsen – och att in house-undantaget således är och kommer att vara tillämpligt. Som tidigare nämnts krävs emellertid en utförligare undersökning av den praktiska sidan av relationen mellan Göteborgs Stad och Göta Lejon för att en fullständig bedömning av kontrollkriteriet ska vara möjlig. Innan staden kan ta ställning till om undantaget är tillämpligt för Göta Lejon krävs emellertid svaret på två mer överhängande frågor; kommer in house-undantagets kommande utformning – som utesluter köp mellan systerbolag – göra det omöjligt för Göta Lejon att bedriva en effektiv och fördelaktig försäkringsverksamhet och hur ska i så fall Göteborgs Stad och kommunens bolag försäkra sin verksamhet i framtiden?

---

<sup>204</sup> SOU 2011:43 s. 286.

## 7 Källförteckning

### 7.1 Offentligt tryck

Proposition 1990/91 117, *Om en ny kommunallag*

Proposition 2009/10:134, *Upphandling från statliga och kommunala företag*

SOU 2001:31, *Mera värde för pengarna*

SOU 2011:43 *Offentlig upphandling från eget företag?! – och vissa andra frågor*

### 7.2 Litteratur

Bohlin, A, *Kommunalrättens grunder*, upplaga 5, Norstedts Juridik, 2007

Comba, M & Treumer, S, *The In-House Providing in European Law*, upplaga 1, DJØF Publishing, 2010

Stattin, *Bolagsordning i kommun- och landstingsägda bolag*, FT 2010, s. 303

Stattin, D, *Kommunal aktiebolagsrätt*, upplaga 2, Norstedts Juridik, 2007

Stattin, D & Keisu, J, *Bolagsorgan och bolagsstyrning*, Upplaga 1:1, Norstedts Juridik, 2009

Studentlitteratur & Öhrlings PricewaterhouseCoopers i Sverige AB, *Kommunala bolag*, upplaga 2, Pozkal, 2009

### 7.3 Rättsfall

#### 7.3.1 Rättsfall från svensk domstol

Kammarrätten i Göteborg, mål nr 5032-5033-2002, Region Skåne mot Barnläkargruppen Kristina Weidenstolpe KD

#### 7.3.2 Rättsfall från EU-domstolen

Mål C-107/98, Teckal Srl mot Comune di Viano och Azienda Gas-Acqua Consorziale di Reggio Emilia (**Teckal**), REG 1999 s. I-8121

Mål C-26/03, Stadt Halle och RPL Recyclingpark Lochau GmbH mot Arbeitsgemeinschaft Thermische Restabfall- und Energieverwertungsanlage TREA Leuna (**Stadt Halle**), REG 2005 s. I-1

Mål C-458/03, Parking Brixen GmbH mot Gemeinde Brixen och Stadtwerke Brixen AG (**Parking Brixen**), REG 2005 s. I-8585,

Mål C-29/04, Europeiska gemenskapernas kommission mot Republiken Österrike (**Mödling**), REG 2005 s. I-9705,

Mål C-340/04, Carbotermo SpA och Consorzio Alisei mot Comune di Busto Arsizio och AGESP SpA (**Carbotermo**), REG 2006 s. I-4137

Mål C-295/05, Asociación Nacional de Empresas Forestales mot Transformación Agraria SA och Administración del Estado (**Asemfo**), REG 2007 s. I-2999

Mål C-371/05, Europeiska gemenskapernas kommission mot Italienska republiken (**Mantova**), REG 2008 s. I-110

Mål C-324/07, Coditel Brabant SA mot Commune d'Uccle och Région de Bruxelles-Capitale (**Coditel**), REG 2008 s. I-8457

Mål C-573/07, Sea Srl mot Comune di Ponte Nossa (**Sea**), REG 2009 s. I-8127,

Mål C-196/08, Acoset SpA mot Conferenza Sindaci e Presidenza Prov. Reg. ATO Idrico Ragusa m.fl. (**Acoset**), REG 2009 s. I-9913.

## 7.4 Dokument från Göteborgs Stad

Göteborgs Stad, *Bolagsordning för försäkringsaktiebolaget Göta Lejon*, Författningssamlingen Göteborgs Stad, (2011-06-10)

Göteborgs Stad, *Ägardirektiv för Försäkrings AB Göta Lejon*, 2011-08-05

Göteborgs Stad, *Bolagsordning för Göteborgs Kommunala förvaltnings AB*, Författningssamlingen Göteborgs Stad, (2011-06-10)

Göteborgs Stad, *Ägardirektiv för Göteborgs Kommunala Förvaltnings AB*, Författningssamlingen Göteborgs stad, (2011-06-10)

Göteborgs Stad, *Göteborgs Stads ägardirektiv för direkt och indirekt ägda bolag (äldre version)*, Författningssamlingen – Arkiv, Göteborgs stad, (2011-06-10)

Göteborgs Stad – Kommunfullmäktige, *Handling 2011 nr 27*

Göteborgs Stad – Kommunfullmäktige, *Ägardirektiv för Göteborgs Kommunala Förvaltnings AB (äldre) GKH 147/2001*

## 7.5 Dokument från Försäkrings AB Göta Lejon

Göteborgs Stad & Försäkrings AB Göta Lejon, *Därför har Göteborgs Stad ett eget försäkringsbolag*

Göteborgs Stad & Försäkrings AB Göta Lejon, *Resumé 2009*

## 7.6 Internet

Konkurrensverket, *Verksamhetskriteriet*, (2011-06-10)  
[http://www.kkv.se/t/Page\\_\\_\\_\\_\\_6337.aspx](http://www.kkv.se/t/Page_____6337.aspx)

Göteborgs Stad, *Kommunfullmäktige*, (2011-06-10)  
<http://www.goteborg.se/wps/portal/kommunfullmaktige>

Göteborgs Stads hemsida, *Kommunstyrelsen*, (2011-06-10)  
<http://www.goteborg.se/wps/portal/kommunstyrelsen>

## 7.7 Muntliga Källor

Björn Wennerström, Ekonomichef, Försäkrings AB Göta Lejon  
Intervju 2011-05-17

Eva Smith, Planeringsledare, Göteborgs Stadskansli, Stadsutvecklingsgruppen  
Intervju 2011-05-04

## 7.8 Övrigt

Yttrande från Konkurrensverket, 2009-10-01, *Yttrande över "Upphandling från statliga och kommunala företag*, DS 2009:36.

Referat från Konkurrensverket, 2009-09-21, *EG-domstolen har i visst fall funnit att kommuner gemensamt kan utöva ett bestämmande inflytande över ett interkommunalt aktiebolag*

Sveriges Kommuner och Landsting, *Principer för styrning av kommun- och landstingsägda bolag – erfarenheter och idéer*, Stockholm, 2006