



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I MALMÖ**
Avdelning 1

DOM
2022-04-29
Meddelad i Malmö

Mål nr
2301-21

KLAGANDE

1. Anna Ringsten [REDACTED]
2. Mats Sjölin [REDACTED]

MOTPART

Trelleborgs kommun

ÖVERKLAGAT BESLUT

Kommunfullmäktige i Trelleborgs kommuns beslut den 15 februari 2021, § 54

SAKEN

Laglighetsprövning enligt kommunallagen

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten avslår överklagandet.

BAKGRUND

Kommunfullmäktige i Trelleborgs kommun beslutade den 15 februari 2021, § 54,

- att utöver nuvarande lokalersättning i ordinarie skolpeng, ersätta Internationella engelska skolan (IES) med mellanskillnaden upp till deras faktiska hyreskostnad, samt
- att ärendet återkommer till fullmäktige för fastställande av ekonomiska villkor rörande hyresersättning efter förhandling.

I sammanfattningen till beslutet anges bl.a. följande. Trelleborgs kommun som har ett växande behov av skolplatser har redan i tidigare investeringsplaner lyft fram skolbehov med utbyggnadsplaner både i västra och östra tätorten. En tilltagande bostadsutbyggnad med en stark befolkningstillväxt, innebär ett ökat elevantal och behov av nya skolplatser. Det är anledningar som starkt bidrar till att låta en friskola etablera sig i tätorten redan till höstterminen år 2022.

Kommunen har under våren tecknat ett markreservationsavtal med Hemsö och nu föreligger även en avsiktsförklaring med både IES och Hemsö. Trelleborgs kommun behöver uppföra en ny skola för att klara av det ökande skolplatsbehovet. IES har för avsikt att etablera skola på Köpingskolan 1. Med anledning av detta och med stöd av ovanstående beredning, anser kommunledningsförvaltningen att kommunen, utöver nuvarande lokalersättning i ordinarie skolpeng, ersätter IES med mellanskillnaden upp till deras faktiska hyreskostnad som enligt ovanstående redovisning uppgår till som högst 4 000 000 kr.

YRKANDE OCH INSTÄLLNING

Anna Ringsten överklagar beslutet och anför bl.a. följande. Beslutet strider mot 2 kap. 8 § kommunallagen där kommuner förbjuds att ge individuellt inriktat stöd till enskilda näringsidkare, om det inte finns synnerliga skäl. Eftersom det

är kommunens uppgift att tillhandahålla skola kan ännu en friskola i kommunen knappast anses nödvändig. Vidare är IES den enda skola som tillfrågats.

Beslutet strider även mot likabehandlingsprincipen. Enligt 10 kap. 38 § skollagen ska skolpengen en friskola erhåller motsvara det som en kommunal skola kostar. Om man då tar fram särskilda hyresavtal så innebär det en indirekt höjning av skolpengen. Övriga friskolor i kommunen får inte någon motsvarande ersättning. Då frångås principen om likabehandling.

Vidare är att beslutet kostnadsdrivande. Att hävda att kostnaden blir densamma som om Trelleborgs kommun själva bygger och driver skolan bygger på en (felaktig) tankemodell. Om en nystartad IES-skola får lägre andel resurskrävande elever än den kommunala skolan ökar andel resurskrävande elever på de kommunala skolorna. Enligt skollagen ska skolan vara kompensatorisk och resurser styras till skolor med högre andel resurskrävande elever. Den kommunala skolpengen borde således öka som konsekvens av IES etablering. Och när grundbeloppet i den kommunala skolpengen ökar har IES rätt till samma ökning, trots att de inte har behov av högre skolpeng.

Angående lokalerna får IES hyra nya lokaler till priset av gamla. Många av kommunens lokaler är däremot till åren. När de behöver rustas upp leder det i sin tur till ökade lokalkostnader. Eftersom lokalkostnad ingår i grundbeloppet ökar lokalkostnaden per elev i den egna verksamheten och då måste friskolorna ersättas med motsvarande belopp per elev. Trelleborgs kommun får alltså betala dubbelt. En annan faktor som leder till ökade utgifter för kommunen är att de har ett utökat ansvar. Kommunala skolor ansvarar för att det finns skolor i hela kommunen och de ska dessutom ha beredskap för att ta emot nya elever.

Mats Sjölin överklagar beslutet och yrkar att det ska upphävas då det strider mot 2 kap. 8 § kommunallagen samt EU:s regler angående statsstöd i artiklarna 107 – 109 i fördraget om europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget).

Han anför vidare bl.a. följande. Kommunfullmäktiges beslut är i första att-satsen ett principbeslut om att ersätta IES med deras faktiska hyreskostnad. I denna del av beslutet finns ingen beloppsbegränsning, ej heller en begränsning i tid vad gäller hur länge denna extra ersättning ska utbetalas. I underlaget till kommunfullmäktiges beslut nämns att mellanskillnaden mellan kommunens ordinarie skolpeng och IES faktiska hyreskostnad skulle vara 4 000 000 kr, men denna summa nämns inte i beslutet.

En sak som skiljer skolområdet från kommersiell service är kommunens uppdrag att tillhandahålla och ta hand om skolan. De privata aktörerna är inte en förutsättning för att det ska finnas skolverksamhet, det ligger i kommunens ansvar. Även om det inte etableras en friskola så kommer det ändå att finnas skolverksamhet genom kommunens försorg. Det krävs synnerliga skäl för att ett individuellt riktat stöd ska lämnas till enskilda näringsidkare samt att det ska vara en restriktiv syn på kommunala stödinsatser gentemot enskilda företag. Jag anser att beslutet i Trelleborgs kommunfullmäktige inte uppfyller dessa villkor och därmed strider emot kommunallagens villkor angående stöd till enskild näringsidkare.

EU:s regler angående statsstöd återfinns i artikel 107.1 i EUF-fördraget och om det ska vara fråga om ett statligt otillåtet stöd krävs att fyra kriterier uppfylls: Alla fyra kriterierna uppfylls vad gäller beslutet i kommunfullmäktige. EU-domstolen har prövat frågan om otillåtet statsstöd i det så kallade Altmarkmålet (C-280/00).

Kommunfullmäktiges beslut strider således mot EU:s regler angående statsstöd. Detta eftersom det är ett riktat stöd med kommunala medel som hotar att snedvrider konkurrensen och påverka handeln mellan medlemsstaterna samt att stödet inte uppfyller Altmarkkriterierna.

Trelleborgs kommun anser att överklagandena ska avslås och anför bl.a. följande. Beslutet strider varken mot kommunallagen, Europeiska unionens fördrag om funktionssätt eller likabehandlingsprincipen. Bestämmelsen i 2 kap. 8 § 2 st kommunallagen är inte aktuell i detta fall, då kommunen i enlighet med 10 kap. 37 § skollagen ska lämna bidrag till huvudmannen för varje elev vid skolenheten, och är alltså inte ett riktat stöd i den bemärkelsen som avses i bestämmelsen.

Storleken på bidraget för lokalkostnader regleras i 14 kap. 6 § skolförordningen. Huvudregeln är att ersättning för lokalkostnader ska motsvara kommunens genomsnittliga lokalkostnad per elev i motsvarande verksamhet. Om det finns särskilda skäl får ersättningen för lokalkostnader i stället högst motsvara den enskildes huvudmannens kostnader om dessa är skäligena.

Trelleborgs kommuns invånarantal ökar. Med detta följer ett ökat behov av skolplatser. IES och Hemsö har undertecknat en avsiktsförklaring där de redogör för deras gemensamma avsikt att uppföra och driva en skola, förskola och idrottshall i kommunen. Den planerade skolan beräknas ha samma yta per elev som kommunens mest jämförbara skola, Västervångsskolan, dvs 8,7 kvm/elev. Av den ekonomiska jämförelsen i tjänsteskrivelsen till kommunstyrelsen framgår att lokalkostnadsersättningen per elev för 2022 med moms för Västervångsskolan är 20 289 kr och för den planerade IES är 22 688 kr. Kostnaden för IES rymmer, till skillnad mot kostnaden för Västervångsskolan, också kostnaden för mark och stämpelskatt. Vidare har Trelleborgs kommun som långsiktig ambition att antalet elever per klass ska bli färre, vilket betyder att kostnaden per barn kommer bli högre. Med en sådan ambition skulle kostnaden för Västervångsskolan per elev öka med ca 4 000 kr.

Kommunen har beslutat att, utöver nuvarande lokalersättning i ordinarie skolpeng, ersätta IES med mellanskillnaden upp till deras faktiska hyreskostnad.

Skillnaden mellan IES årshyra och den av kommunen beräknade lokalkostnadsersättningen uppgår som högst till 4 miljoner kr/år. Oavsett om kommunen uppför och driver skolor i egen regi eller via en privat aktör kommer detta leda till att driftskostnaderna ökar och i konsekvens härmed att skolpengen blir högre, och då också lokalkostnadsersättningen.

För att beslutet ska strida mot EU:s regler om statsstöd krävs bland annat att det ska snedvrیدا eller hota att snedvrیدا konkurrensen samt att det ska påverka handeln mellan medlemsstaterna. En förutsättning för att konkurrensen ska snedvrیدas och att handeln ska påverkas mellan staterna är att statsstödet ger någon form av ekonomisk fördel som den gynnade kan förfoga över. I här aktuellt fall utgörs stödet av ersättning för högre lokalkostnad. IES kommer inte att förfoga över dessa medel, IES får inte högre ersättning per elev, undantaget lokalkostnaden, vilket innebär att ingen konkurrens snedvrیدs, än mindre att handeln mellan staterna påverkas.

Anna Ringsten har vidare anförт bl.a. att de kommunala skolorna far illa när IES etablerar sig i en kommun. De får tomma stolar i klassrummen vilket innebär minskad skolpeng och eftersom de har kvar huvudparten av de fasta kostnaderna höjer det genomsnittskostnaden per elev. Detta gynnar IES eftersom nivån på skolpengen höjs. Om skolan ska vara en fri marknad måste det finnas fri konkurrens, men den har satts helt ur spel i detta fall.

Mats Sjölin har vidare anförт bl.a. följande. Beslutet bör prövas mot de villkor som finns i skollagen och skolförordningen. Kommunen har valt att frångå skolförordningens huvudregel. Kommunfullmäktiges beslut har inte heller någöt tak, det är vare sig beloppsmässigt begränsat eller begränsat i tiden, det följer inte heller någöt i förväg fastställt regelverk, stödet är framtaget för just detta ärende som ett stöd till IES. Beslutet strider därför mot kommunallagens villkor angående individuellt inriktat stöd till enskild näringsidkare. Stödet ger

IES en konkurrensfördel och det strider därmed mot EU:s regler angående statsstöd.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Tillämpliga bestämmelser m.m.

Förvaltningsrätten har att pröva överklagandet i den ordning som anges i 13 kap. kommunallagen (2017:725). Detta innebär dels att endast det överklagade beslutets laglighet och inte dess lämplighet kan prövas, dels att prövningen endast omfattar om beslutet ska upphävas eller inte. I 13 kap. 8 § kommunallagen anges på vilka grunder ett kommunalt beslut kan upphävas. Prövningen av om ett sådant beslut ska upphävas får enligt 13 kap. 7 § kommunallagen grundas endast på de omständigheter som klaganden har hänvisat till före överklagandetidens utgång.

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

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

Utgångspunkter för prövningen

Det överklagade beslutet innehåller två att-satser, dels att ersätta IES med mellanskillnaden mellan nuvarande lokalersättning i ordinarie skolpeng och upp till skolans faktiska hyreskostnad samt dels att ärendet ska återkomma till fullmäktige för fastställande av ekonomiska villkor rörande hyressättning efter förhandling. Beslutet är knapphändig och otydligt i flera hänseenden. Det framgår inte hur de två att-satserna förhåller sig till varandra och inte heller

omfattningen av stödet till IES, mer än att det ska uppgå till högst 4 000 000 kr, och hur lång tid hyreskompensationen ska pågå.

Enligt förvaltningsrätten framgår det dock klart att det rör sig om ett bidrag till IES i form av grundbelopp enligt skollagens regler.

Strider beslutet mot kommunallagen och EU-rätten?

Av 2 kap. 8 § kommunallagen framgår att kommuner får genomföra åtgärder för att allmänt främja näringslivet i kommunen. Individuellt inriktat stöd till enskilda näringsidkare får lämnas endast om det finns synnerliga skäl för det.

I artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) är stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, oförenligt med den inre marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna.

Vid kommunalt stöd till näringslivet måste kommunerna beakta inte bara regleringen i kommunallagen utan också EU-rättens regler om statsstöd. Vad gäller otillåtet statsstöd enligt EUF-fördraget aktualiseras det enligt förvaltningsrätten inte i nuvarande mål då det inte är visat att det överklagade beslutet utgör offentligt stöd i fördragets mening.

I skollagen är vidare reglerat att kommunerna ska ge bidrag till fristående skolor i kommunen. Bidraget består i första hand av ett grundbelopp. En delpost i grundbeloppet ska avse lokalkostnader. Bidrag till fristående skolor är specialreglerat i skollagen och det ligger således inom den kommunala kompetensen att bevilja sådant bidrag. Det är enligt förvaltningsrätten inte visat att beslutet strider mot bestämmelsen i 2 kap. 8 § kommunallagen.

Strider beslutet mot skollagen?

I bl.a. 10 kap. 37 och 38 §§ skollagen (2010:800) regleras bidrag från hemkommunen till fristående grundskola. I 37 § anges att hemkommunen ska lämna bidrag till huvudmannen för varje elev vid skolenheten. Bidraget består bl.a. av ett grundbelopp. I 38 § anges att grundbeloppet ska avse ersättning för bl.a. lokalkostnader. Grundbeloppet ska vidare bestämmas efter samma grunder som hemkommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna grundskolan.

Av 14 kap. 4 § 7 p skolförordningen (2011:185) framgår att ersättning för lokalkostnader ska avse kostnader för hyra, driftskostnader, inventarier som inte är läromedel, kapitalkostnader i form av ränta på lån och liknande, dock inte kostnader för amortering.

Enligt 14 kap. 6 § skolförordningen ska ersättning för lokalkostnader enligt 4 § 7 motsvara hemkommunens genomsnittliga lokalkostnad per barn eller elev i motsvarande verksamhet. Om det finns särskilda skäl, ska ersättningen för lokalkostnader i stället högst motsvara den enskilde huvudmannens faktiska kostnader om dessa är skäligen. Vid prövningen av om det finns särskilda skäl ska hänsyn tas till om skillnaden mellan hemkommunens genomsnittliga lokalkostnader och den enskilde huvudmannens faktiska kostnader är betydande på grund av kommunens investering i nya lokaler, renovering av befintliga lokaler eller någon annan omständighet. Vid prövningen får hänsyn även tas till intresset av att utbildning med en enskild huvudman kan etableras.

I förarbetena (prop. 2008/09:171 s. 40f) anges bl.a. följande. Om huvudmännen för enskild verksamhet utan begränsning skulle få rätt till ersättning för sina faktiska lokalkostnader, kan man inte bortse från risken för att detta kan bli

kostnadsdrivande. Det skulle dessutom innebära ett väsentligt avsteg från lika-behandlingsprincipen och minska konkurrensneutraliteten. Ersättningen för lokalkostnader ska i princip varken vara lägre eller högre än vad kommunen betalar för sina egna skollokaler. Ersättningen för lokalkostnader ska normalt motsvara hemkommunens genomsnittliga lokalkostnader per barn/elev för motsvarande verksamhet eller skolform. Undantagsvis kan det finnas skäl att ersätta en fristående skola för dess faktiska kostnader, i de fall då en jämförelse med hemkommunens genomsnittliga lokalkostnad blir uppenbart orimlig. Det kan t.ex. vara frågan om en liten kommun med endast ett fåtal skolor som nyligen renoverats till en hög kostnad och/eller har nybyggda lokaler, alternativt om kommunens skolor har en onormalt låg kostnadsnivå till följd av låg standard och eftersatt underhåll. Ett annat exempel är en till ytan stor kommun med stora geografiska skillnader i lokalkostnader mellan skolor i glesbygd respektive tätort, där ett genomsnittsbelopp för kommunens lokalkostnader för alla skolor är ickerepresentativt för lokalkostnader på den ort den fristående skolan är belägen. I dessa fall ska den fristående skolan ersättas för dess faktiska lokalkostnad, under förutsättning att den är skälig i förhållande till verksamhetens omfattning och inriktning.

Vidare anger regeringen i prop. 2009/10:157 s. 31 att ett särskilt skäl för att ersätta verksamhetens faktiska lokalkostnad kan vara intresset av att nya förskolor, skolor och andra verksamheter överhuvudtaget ska kunna komma till stånd trots att kostnaderna vid nyproduktion är högre än kommunens genomsnittliga lokalkostnad. Det bör vara möjligt att ersätta nyetablerad verksamhet för mer än den genomsnittliga lokalkostnaden.

Som ovan konstaterats ska kommuner ge bidrag till fristående skolor i kommunen genom s.k. grundbelopp. I grundbeloppet ingår posten lokalkostnader och huvudregeln är att lokalkostnaderna ska motsvara hemkommunens genomsnittliga lokalkostnad per barn eller elev i motsvarande verksamhet. Om det finns särskilda skäl, ska ersättningen för lokalkostnader i stället högst motsvara den

enskilde huvudmannens faktiska kostnader om dessa är skäliga. Undantagsvis kan en enskild huvudman ersättas för sina faktiska lokalkostnader i de fall då en jämförelse med hemkommunens genomsnittliga lokalkostnad blir uppenbart orimlig. Vid prövningen av om det finns särskilda skäl ska hänsyn tas bl.a. till intresset av att utbildning med en enskild huvudman kan etableras. Kommunen har i tjänsteskrivelse samt i yttrande till förvaltningsrätten redogjort för kommunens behov av ökat antal skolplatser och den ekonomiska jämförelsen mellan den kommunala skola som mest liknar IES. Enligt förvaltningsrättens bedömning har inte de klagande visat att kommunens beslut att ersätta IES utöver lokalersättningen i ordinarie grundbelopp med mellanskillnaden upp till IES:s faktiska hyreskostnad strider mot bestämmelserna i skollagstiftningen gällande bidrag till lokalkostnaderna.

Det klagande har inte heller förmått visa att beslutet strider mot lika-behandlingsprincipen eller andra bestämmelser i skollagen. Överklaganden ska följaktligen avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga (FR-03)

Bertil Idarsson

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

Helén Åkesson har föredragit målet.

FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I MALMÖ
Avdelning 1

DOM

2301-21



Hur man överklagar

FR-03

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

Överklaga skriftligt inom 3 veckor

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

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

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

Vilken dag går tiden ut?

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

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

Så här gör du

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

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

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

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

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

Vad händer sedan?

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

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

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

Prövningstillstånd i kammarrätten

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

Kammarrätten ger prövningstillstånd i fyra olika fall.

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

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

Vill du veta mer?

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

Mer information finns på www.domstol.se.