



Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2024-01-24

Diarienummer 0739/23

Handläggare

Andreas Lökholt

Telefon: 031-365 00 00 (växel)

E-post: andreas.lokholt@arbvux.goteborg.se

Redovisning av uppdrag kopplat till utbildningscentrum batteri

Förslag till beslut

Nämnden för arbetsmarknad och vuxenutbildning förklarar uppdraget till förvaltningen att kontakta stadsledningskontoret för stadigvarande juridisk rådgivning avseende utbildningscentrets etablering och att återrapporterar uppdraget till nästkommande nämndsammanträde som fullgjort.

Sammanfattning

Vid föregående nämndsammanträde gav nämnden förvaltningen i uppdrag att kontakta stadsledningskontoret för stadigvarande juridisk rådgivning avseende utbildningscentrets etablering och att återrapporterar uppdraget till nästkommande nämndsammanträde.

Juridiska avdelningen på stadsledningskontoret har tagit fram en promemoria där de sammanfattningsvis bedömer att etableringen av utbildningscenter batteri sannolikt rymms inom den kommunala kompetensen samt att privata företags tillgång till tjänsterna vid centret inte torde innebära stöd till enskild eller statsstöd under förutsättning att staden tar ut en adekvat ersättning för nyttjandet. Ytterligare beslut av kommunfullmäktige för att nämnden för arbetsmarknad och vuxenutbildning ska kunna genomföra det inledande arbetet med utbildningscentrum och utbildningsinsatser med inriktning mot batterier bedöms för närvarande inte påkallat.

Förvaltningen har löpande kontakt med juridiska avdelningen på stadsledningskontoret, bland annat kopplat till framtagande av samarbetsavtal kring utbildningscentret. Utifrån redogörelsen i ärendet och framtagen promemoria föreslår förvaltningen att nämnden förklarar aktuellt som fullgjort.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Det aktuella uppdraget om stadigvarande juridisk rådgivning från stadsledningskontoret har ingen nämnvärd ekonomisk påverkan.

I den ansökan om projektmedel som nämnden beslutade om 2023-11-29 § 226 framgår att nämnden och Västra Götalandsregionen (VGR) avser att bidra med vardera upp till 45 miljoner kronor till ett utbildningscentrum. Miljö- och regionutvecklingsnämnden i Västra Götalandsregionen beslutade 2023-12-06 § 238 att godkänna Arbetsmarknads- och vuxenutbildningsförvaltningen i Göteborgs Stad som projektägare för projektet Utbildningscentrum Batteri under perioden 2024-01-01 – 2029-12-31. Beslutet innebär att Västra Götalandsregionen medfinansierar projektet av redan avsatta medel, 45 000 000 kronor, ur 2021 års budget för regionutvecklingsnämnden.

Bedömning ur ekologisk dimension

Elektrifieringen påverkar i stort sett alla samhällssektorer och de ekologiska vinsterna med en ökad elektrifiering av transporter är betydande. Det finns också starka kopplingar till de politiska miljöambitionerna i staden och övriga initiativ där Göteborg som stad anses ha en ledande position i Europa genom exempelvis Green City Zone-initiativet.

Bedömning ur social dimension

Hela ärendet och initiativet har en stark grund i frågor som rör kompetensförsörjning, sysselsättning, arbetslöshet och alla de faktorer som handlar om att nya arbetstillfällen gynnar regionen och staden. Samtidigt finns en stark koppling till hur befintliga strukturer och arbeten kan utvecklas vidare utifrån den största omställningen som den för regionen mycket viktiga industrin har varit inne i på hundra år.

Bilagor

1. Promemoria avseende juridiska aspekter på att inrätta ett
Utbildningscentrum Batteri i Göteborgs Stad, stadsledningskontoret, 2024-
01-22

Ärendet

I ärendet redovisar förvaltningen hur nämndens uppdrag om stadigvarande juridisk rådgivning från stadsledningskontoret kring utbildningscentrum batteri har omhändertagits.

Beskrivning av ärendet

Nämnden för arbetsmarknad och vuxenutbildning beslutade 2023-06-14 § 131 att starta upp nämndens och stadens finansiella åtagande gällande ett center kopplat till elektromobilitet, utifrån uppdrag i Göteborgs Stads budget 2023.

2023-11-21 § 219 gav nämnden förvaltningen i uppdrag att återkomma med en juridisk bedömning och prövning kopplat till ärendet. Vid sammanträdet 2023-11-29 § 225 redovisade förvaltningen uppdraget genom en rättsutredning varpå nämnden beslutade att förklara uppdraget som fullgjort. I samma beslut gav nämnden även förvaltningen i uppdrag att anlita extern juridisk kompetens för att klargöra de tydliggöranden rättsutredningen efterfrågade avseende vissa åtaganden. Detta uppdrag förklarades fullgjort på nämndens sammanträde 2023-12-19 § 253, samtidigt som nämnden gav förvaltningen i uppdrag att kontakta stadsledningskontoret för stadigvarande juridisk rådgivning avseende utbildningscentrets etablering och att återrapportera uppdraget till nästkommande nämndsammanträde.

Promemoria från juridiska avdelningen på stadsledningskontoret

Förvaltningen har löpande kontakt med juridiska avdelningen på stadsledningskontoret kring utbildningscentrum batteri. Juridiska avdelningen har tagit fram en promemoria (bilaga 1) för att ge sin juridiska bedömning kring följande frågor:

- om en etablering av utbildningscentret ryms inom den kommunala kompetensen
- om åtagandet avseende utbildningscentrum är en fråga av principiell beskaffenhet som inte kan delegeras till nämnd utan kräver beslut av kommunfullmäktige
- om inrättandet av centret och dess verksamhet kan betraktas som statsstöd

I promemorian bedömer juridiska avdelningen sammanfattningsvis att etableringen av utbildningscenter batteri sannolikt ryms inom den kommunala kompetensen samt att privata företags tillgång till tjänsterna vid centret inte torde innebära stöd till enskild eller statsstöd under förutsättning att staden tar ut en adekvat ersättning för nyttjandet. Ytterligare beslut av kommunfullmäktige för att nämnden för arbetsmarknad och vuxenutbildning ska kunna genomföra det inledande arbetet med utbildningscentrum och utbildningsinsatser med inriktning mot batterier bedöms för närvarande inte påkallat.

Förvaltningens bedömning

Utöver aktuell promemoria har förvaltningen löpande kontakt med juridiska avdelningen på stadsledningskontoret kring utbildningscentrum batteri, bland annat kopplat till framtagande av samarbetsavtal inför nämndens sammanträde den 27 februari 2024.

Utifrån ovan redogörelse föreslår förvaltningen att nämnden förklarar aktuellt som fullgjort.

Andreas Lökholt
Förvaltningsdirektör

Datum 2024-01-22

Promemoria avseende juridiska aspekter på att inrätta ett Utbildningscentrum Batteri i Göteborgs Stad

1. Uppdrag

Nämnden för arbetsmarknad och vuxenutbildning (NAV) beslutade den 19 december 2023 att ge sin förvaltning i uppdrag att kontakta stadsledningskontoret för stadigvarande juridisk rådgivning avseende etablering av Utbildningscentrum Batteri. Uppdraget ska återrapporteras vid nästkommande nämndsammanträde.

Juridiska avdelningen vid Stadsledningskontoret har kontaktats för att ge en juridisk bedömning av inrättandet av Utbildningscenter Batteri. De juridiska frågor som tidigare har belysts inom ramen för ärendet avser huvudsakligen (1) om en etablering av utbildningscentret ryms inom den kommunala kompetensen, (2) om åtagandet avseende utbildningscentrum är en fråga av principiell beskaffenhet som inte kan delegeras till nämnd utan kräver beslut av kommunfullmäktige samt (3) om inrättandet av centret och dess verksamhet kan betraktas som statsstöd. Juridiska avdelningen har tolkat uppdraget som att ge sin juridiska bedömning avseende tre dessa frågor. Bedömningen följer nedan.

2. Bakgrund och förutsättningar

Elektrifieringen av industrin och transportsektorn är en av vår tids största industriella omställningar. Företagen står inför stora utmaningar i sin kompetensförsörjning de kommande åren. Det finns behov av att rekrytera nya medarbetare med delvis andra kompetenser samt att kompetensväxla befintliga medarbetare. På grund av sin storlek är det av nationellt och regionalt intresse att fordonsindustrin är framgångsrik i omställningen eftersom det annars kommer att få stora negativa konsekvenser för hela samhället och Göteborgs Stad med arbetslöshet och minskad tillväxt som resultat.

I samband med etablering av NOVO Energy AB:s batterifabrik i kommunen har Göteborgs Stad, Göteborgsregionen (GR), Västra Götalandsregionen (VGR) och Business Region Göteborg (BRG) i avsiktsförklaringar åtagit sig att bidra med resurser till utbildning för industriell omställning kopplat till transportsektorns elektrifiering och underlätta kompetensförsörjningen till batteritillverkning. Stödet tar sin utgångspunkt i NOVO Energy AB:s behov, men kopplar även till andra företag som berörs av den pågående elektrifieringen inom transportsektorn.

Med anledning av den kommande etableringen av batterifabriken har kommunfullmäktige i Göteborgs Stads budget för 2023 beslutat att ge NAV i uppdrag att i samverkan med BRG och VGR inleda ett arbete med utbildningscentrum och utbildningsinsatser med inriktning mot batterier.

NAV, GR, utbildningsförvaltningen och BRG har tecknat ett ”sideletter” om förutsättningar för etableringen i form av kompetensutveckling och kompetensförsörjning. I åtagandet ingår bland annat att tillhandahålla kompetensutveckling/kompetensförsörjning för att möjliggöra projektet samt möta andra aktörers behov. I detta ingår bland annat ett utbildningscenter/simulerad träningsmiljö. Göteborg Stad och VGR kommer att finansiera inrättandet av Utbildningscentrum Batteri med 45 mkr vardera. I korthet ska finansieringen huvudsakligen täcka kostnader för operatör, drift, leasing, lokalhyra och konsultkostnader för framtagande av rapporter. NAV är projektägare och kommer också att äga centret.

Centret är således en samfinansierad satsning och en del av en regional infrastruktur kopplat till nya lärmiljöer som ska nå såväl ungdomsgymnasium, vuxenutbildning uppdelad på reguljär utbildning och omställningsutbildning, företagen genom kompetensutveckling av sin personal och slutligen yrkeshögskolan. Förhållandet mellan företagets utbildningsinsatser för redan anställd personal i relation till det allmänna utbildningssystemets nyttjande av centret beräknas till 40/60. Nuvarande bedömning är att cirka 7000 personer beräknas genomgå utbildning i utbildningscentret till och med år 2029.

NAV har nyligen genomfört en upphandling av driften av centret och den tilldelade operatören ska bland annat inrätta en simulerad träningsmiljö, utveckla den utrustning som inte finns att tillgå på marknaden, sätta samman ett utbildningskoncept och utbilda lärare. Därtill ska NAV genomföra vissa inköp av utrustning och näringslivet ska bistå med viss mjukvara. Arbete med inhyrning av lokal pågår.

Den utbildningsverksamhet som ska bedrivas vid centret innefattar bl.a.

- SWEA – Simulated Work Environment Automation
- Demonstrator cell-to-pack (högvolymautomation)
- Momentspecifik träning (basic-skills)
- Virtuellt processindustriutbildning

- Packning och montering av batteri
- Förberedelse av arbete i processindustri
- Laboratoriemiljö
- Teori
- Tilläggsuppgifter bas-/ fördjupningsutbildningar industriteknik
- Praktisk och teoretisk träning kopplat till specifika moment

3. Frågeställningar

- Är etableringen av Utbildningscentrum Batteri förenlig med kommunallagen?
- Rymmer det inledande arbetet med Utbildningscentrum Batteri inom NAV:s befintliga befogenheter och uppdrag eller krävs ytterligare beslut av kommunfullmäktige?
- Kan etablering och upplåtelse av Utbildningscentrum Batteri utgöra ett otillåtet statsstöd?

4. Slutsatser

Etableringen av Utbildningscenter Batteri rymmer sannolikt inom den kommunala kompetensen och privata företags tillgång till tjänsterna vid centret torde inte innebära stöd till enskild eller statsstöd under förutsättning att staden tar ut en adekvat ersättning för nyttjandet. Ytterligare beslut av kommunfullmäktige för att NAV ska kunna genomföra det inledande arbetet med utbildningscentrum och utbildningsinsatser med inriktning mot batterier bedöms för närvarande inte påkallat.

5. Är etableringen av Utbildningscenter Batteri förenlig med kommunallagen?

5.1 Den kommunala kompetensen

5.1.1 Allmän kompetens

Av 2 kap. 1 § kommunallagen (2017:725) (KL) följer att kommuner och regioner själva får ha hand om angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller regionens område eller deras medlemmar. Bestämmelsen innehåller den grundläggande allmänna kompetensen för kommuner samt lokaliseringsprincipen. Den uttrycker vad kommuner får göra och anger den legala gränsen för den kommunala verksamheten. För att kommunerna ska få ha hand om en angelägenhet krävs att det är av allmänt intresse att så sker. Det som avgör om en angelägenhet är av allmänt intresse är om det kan anses vara ett allmänt, samhälleligt och till det egna området knutet intresse att kommunen vidtar en åtgärd. Denna fråga får bedömas med utgångspunkt i om det är lämpligt, ändamålsenligt och skäligt att kommunen

befattar sig med angelägenheten. Allmänintresset förutsätter inte att det finns ett kvantitativt betydande behov, utan det är tillräckligt att åtgärden kan komma ett mindre antal kommunmedlemmar till godo. Kommuner kan engagera sig i åtgärder eller verksamheter tillsammans med andra under förutsättning att verksamheten eller åtgärden är av allmänt intresse och har anknytning till kommunens geografiska område eller dess medlemmar. Det kan till exempel ske genom att kommunen delfinansierar ett visst projekt eller viss verksamhet. Kommunens engagemang bör då stå i proportion till det egna intresset.¹

5.1.2 Utbildning

Kommunerna har utöver den allmänna kompetensen i kommunallagen och de kompletterande bestämmelserna i lagen om vissa kommunala befogenheter getts befogenheter inom ett stort antal områden som kommunerna verkar inom. Dessa befogenheter framgår av lagstiftningarna inom de olika områdena. Ett sådant område som anknyter till arbetsmarknadsområdet är utbildning.

Kommunerna ansvarar för utbildning för barn och ungdomar genom bl.a. förskola, grundskola och gymnasieskola. Utöver det ansvarar de för utbildning av betydelse för enskildas möjligheter på arbetsmarknaden genom kommunal vuxenutbildning som innefattar bl.a. vuxenutbildning på grundläggande och gymnasial nivå, yrkesvux och utbildning i svenska för invandrare (sfi). Kommunerna ska enligt 20 kap. 3 § skollagen (2010:800) tillhandahålla kommunal vuxenutbildning (komvux). Utbildningen ska tillhandahållas på grundläggande nivå, gymnasial nivå och som svenska för invandrare. Målet för komvux är enligt 20 kap. 2 § skollagen att vuxna ska stödjas och stimuleras i sitt lärande. De ska ges möjlighet att utveckla sina kunskaper och sin kompetens i syfte att stärka sin ställning i arbets- och samhällslivet samt att främja sin personliga utveckling. Utgångspunkten för utbildningen ska vara den enskildes behov och förutsättningar. Riksdagen har beslutat om ändringar i skollagen som bl.a. syftar till att komvux i högre grad ska bidra till arbetslivets behov av kompetens och bättre möta vuxnas behov av utbildning i olika skeden av livet. De övergripande målen med utbildningen ska därför kompletteras så att det framgår att utbildningen även ska utgöra en bas för den nationella och regionala kompetensförsörjningen till arbetslivet och ge en god grund för elevernas fortsatta utbildning. Vidare ska prioriteringsregeln inom komvux ändras så att de med störst behov av utbildning prioriteras. Detta innebär att inte bara de med minst utbildning utan även bl.a. arbetslösa och vuxna i behov av yrkesväxling ska prioriteras vid urval till utbildningen.²

¹ Dalman m.fl, Kommunallagen med kommentarer och praxis, 6:e u 2022, s. 45-46

² Prop. 2019/20:105, bet. 2019/20:UbU22, rskr. 2019/20:300

5.1.3 Arbetsmarknadspolitik

I 2 kap. 2 § KL anges att kommuner och regioner inte får ha hand om sådana angelägenheter som enbart staten, en annan kommun, en annan region eller någon annan ska ha hand om. Paragrafen tar sikte på när en befogenhet exklusivt faller inom någon annans befogenhet, exempelvis staten, och innebär således en begränsning av 2 kap. 1 § KL.

Arbetsmarknadspolitiken är i grunden en fråga för staten, men samtidigt är arbetsmarknadsområdet viktigt för kommunerna. En hög sysselsättningsgrad ger ett bättre skatteunderlag och högre kommunala intäkter och minskar samtidigt de kommunala utgifterna. Kommunerna har också i praktiken tagit ett betydande ansvar för genomförandet av den aktiva arbetsmarknadspolitiken och har överlag höga ambitioner inom detta område.³

Statens ansvar för arbetsmarknadspolitiken utesluter inte att kommunerna kan bedriva viss verksamhet för att motverka arbetslöshet så länge det inte handlar om otillåten näringsverksamhet eller otillåtet stöd till enskilda. Bestämmelsen i 2 § hindrar bara att kommunerna har hand om angelägenheter som exklusivt ankommer på staten. Kommuner torde ha en viss allmän kompetens att vidta åtgärder inom arbetsmarknads- eller sysselsättningsområdet, även om utrymmet är begränsat.⁴

Frågor om kommuners engagemang och åtgärder inom arbetsmarknadsområdet har utretts och varit föremål för överväganden i bland annat den statliga utredningen SOU 2020:41 *Kommuner som utförare av tjänster åt Arbetsförmedlingen – en analys av de rättsliga förutsättningarna*.

I utredningen anges att det kan diskuteras om kommunerna har en allmän kompetens på arbetsmarknadsområdet med stöd av kommunallagen. Anledningen till att kommuner visar intresse för att medverka i den statliga arbetsmarknadspolitiken är bland annat behovet av att främja sysselsättningen för att öka skatteintäkterna och minska kostnaderna för försörjningsstöd. Båda dessa intressen får anses som allmänna för kommuner. Stöd finns i rättspraxis för att kommunerna får vidta åtgärder för att främja sysselsättningen på orten och motverka arbetslöshet, även om utrymmet är begränsat. Att allmänt främja det lokala näringslivet är också en kompetensenlig angelägenhet enligt kommunallagen. Det kan bland annat ske genom att kommunen tillhandahåller industriområden och engagerar sig i mässor. Allmänintresset för det grundar sig delvis också i intresset att främja sysselsättningen och hålla uppe skattekraften. Kommunerna har

³ Se bl.a. SKR:s skrift Kommunerna och arbetsmarknadspolitiken 2017

⁴ Dalman m.fl, Kommunallagen med kommentarer och praxis, 6:e u 2022, s. 86

således vissa begränsade befogenheter på arbetsmarknadsområdet som kan härledas till kommunallagen.⁵

5.1.4 Stöd till enskild näringsidkare

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

Att ha ett rikt och aktivt lokalt näringsliv genererar arbetstillfällen och skatteinkomster och ligger därför i kommunernas intresse⁶. Det är dock främst en statlig angelägenhet att medverka till en ur samhälleligt perspektiv lämplig lokalisering av näringslivet.⁷ Kommuner får genomföra åtgärder som allmänt främjar näringslivet i den egna kommunen, som att tillhandahålla mark eller teknisk service till företag. Småföretags behov av lokaler kan också tillgodoses, under förutsättning att verksamheten inriktas på företagarkollektivet i allmänhet. Även engagemang i utställningar, mässor och annan kollektiv marknadsföring kan tillåtas. Individuellt anpassad lokalhållning åt enstaka industriföretag faller dock utanför kommuners och regionernas befogenheter enligt kommunallagen.⁸ Det bör dock noteras att genom 3 kap. 6 § lagen om vissa kommunala befogenheter har en utvidgning av kompetensen i det avseendet skett där enskilt stöd är möjligt om det finns särskilda skäl. Kommunala ingripanden som innebär individuellt inriktat stöd tillåts annars enligt kommunallagen endast om det finns synnerliga skäl för det. Om det egentliga näringslivet inte levererar service inom ett visst serviceområde som normalt inte ankommer på en kommun eller region, kan det finnas ett rättsligt utrymme för kommunala åtgärder som annars skulle betraktas som otillåtna. Om servicenivån sjunker klart under det acceptabla kan kommunen ha rätt att lämna ekonomiskt stöd till enskilda näringsidkare för att garantera en viss minimistandard av kommersiell service till hushållen. Allmänt sett gäller en restriktiv syn på kommunala stödinsatser gentemot enskilda företag men avgränsningen måste kunna anpassas till samhällsutvecklingen.⁹

För att främja sysselsättning eller motverka arbetslöshet inom en kommun har det ansetts tillåtet att teckna borgen för eller ge annat stöd till ett enskilt företag.¹⁰ Arbetslöshetsskäl och arbetslöshetshot har varit bland de fåtal motiv som godtagits i rättspraxis för att stödja enskilda företag. Sedan kravet på synnerliga skäl för stöd till enskilda företag infördes i 2 kap. 8 § andra stycket KL har möjligheten till det blivit restriktivare. Ett borgensåtagande

⁵ SOU 2020:41 s. 150

⁶ Lundin (2019), Kommunerna får inte agera matchningsaktörer, s. 12.

⁷ Prop. 1990/91:117 s. 34

⁸ Prop. 1990/91:117 s. 152

⁹ Prop. 1990/91:117 s. 153

¹⁰ Se t.ex. RÅ81 2:80

om 3 000 000 kronor ansågs inte uppfylla kravet på synnerliga skäl.¹¹ Åtagandet avsåg ett företag inom trähusbranschen, vilken då var föremål för en omfattande strukturomvandling bl.a. på grund av den vikande byggkonjunkturen. Beslutet ansågs inte ha sådan betydelse för motverkande av arbetslösheten inom kommunen att det uppfyllde kravet på synnerliga skäl och det upphävdes därför. I ett annat fall godtogs inte heller ett borgensåtagande för finansiering av investeringar i lokaler för ett privat strukturfondsprojekt.¹² Vid bedömningarna beaktades om den riskerade arbetslösheten var allvarlig samt om åtgärden var proportionell, försvarlig och hade avsevärd betydelse för att hindra eller motverka sysselsättningssvårigheterna. Det konstaterades att det enligt praxis krävs betydande krav på utredning om att stödet kan ha sådan effekt på arbetslösheten att det är åtgärdens arbetslöshetsbekämpande betydelse som är dominerande och inte stöd till enskild.

När ett enskilt företag tvingas lägga ned på orten är det inte ovanligt att kommunen engagerar sig för att motverka arbetslöshet och hitta ersättningsjobb. Utrymmet för det finns men är mycket begränsat. Med stöd av kommunallagen har kommunen visst begränsat utrymme att stödja företaget på orten om det har betydelse för sysselsättningen. Det har således accepterats i praxis att kommunerna i och för sig är engagerade för att motverka arbetslöshet men kraven för att det ska godtas är höga.¹³

5.1.5 Kommunal näringsverksamhet

I 2 kap. 7 § KL anges att kommuner får driva näringsverksamhet, om den drivs utan vinstsyfte och syftar till att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar eller tjänster åt medlemmarna. Kommunerna och regionerna får således själva driva näringsverksamhet, om den drivs utan vinstsyfte och syftar till att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar eller tjänster till medlemmarna. En kommun får alltså inte driva företag med syfte att ge kommunen en ekonomisk vinst men något absolut förbud mot vinst finns inte. I vilken utsträckning verksamheten får ge överskott och hur detta ska användas får bedömas i det enskilda fallet med tillämpning av självkostnadsprincipen, som innebär att kommunerna inte får ta ut avgifter som överstiger kostnaderna för tjänsten. Syftet med den näringsverksamhet som kommunerna får bedriva ska vara att tillhandahålla en anläggning eller tjänst till de egna medlemmarna även om bestämmelsen inte hindrar att anläggningarna eller tjänsterna i praktiken också utnyttjas av andra. De områden där kommunerna har rätt att engagera sig i näringsverksamhet kallas allmänt för sedvanlig kommunal affärsverksamhet.¹⁴

¹¹ RÅ 1993 ref. 98

¹² RÅ 2000 ref. 1.

¹³ SOU 2020:41 s. 150-151

¹⁴ SOU 2020:41 s. 132

Utgångspunkten för bedömningen av det tillåtna är, som framgår av lagtexten, allmänintresset. Syftet med näringsverksamheten ska vara att betjäna de egna medlemmarna, men ingenting hindrar emellertid enligt förarbetena att tjänsterna i praktiken också nyttjas av andra än kommunmedlemmarna. I den mån kommunen tillhandahåller annat än själva anläggningen är det ofta fråga om nyttigheter som kan betecknas som tjänster, samtidigt som själva anläggningen framstår som det primära. Det handlar i stor utsträckning om verksamheter där konkurrensen inte har så stor betydelse.¹⁵

Samtidigt står det klart att det finns ett stort område inom näringslivet som är förbehållet det enskilda företagandet. Detta brukar benämnas det egentliga näringslivet. Inom det egentliga näringslivet, där kommunerna i princip inte har tillträde, finner man framför allt tillverkningsindustri och annan varuproduktion samt detaljhandel och kredit- och penningväsende.¹⁶

5.2 Bedömning

Kommunal kompetens och stöd till enskild

Göteborgs stad och hela Sverige står inför en stor omställning genom den pågående elektrifieringen av industrin och transportsektorn. För många av stadens invånare kommer det framöver att vara avgörande med vidareutbildning och omställning för att inte möta arbetslöshet. Mot bakgrund av denna omställning ser Göteborgs Stad ett betydande behov av insatser för att främja sysselsättningen och motverka arbetslöshet i kommunen. Ungefär 7 000 personer beräknas genomgå utbildning vid centret till och med år 2029. Cirka 60 procent av centrets verksamhet planeras att riktas mot det allmänna utbildningssystemet, vilket mot bakgrund av kommuners kompetens inom utbildningsområdet får anses rymmas inom den kommunala kompetensen. Att samverkan sker med de privata aktörerna framstår också som helt naturligt för att möta de privata företagens kompetensbehov. Fråga uppstår då om den återstående delen som riktas mot enskilda näringsidkare påverkar bedömningen av om inrättandet rymms inom den kommunala kompetensen.

Till följd av den kommande etableringen av en batterifabrik i staden, samt med beaktande av den pågående omställningen mot elektrifiering har behovet av någon form av samordnade utbildningsinsatser uppkommit i staden. Även om de enskilda företagen inte skulle ges tillgång till centret har det framkommit att staden oavsett hade haft ett behov av att upprätta någon form av center för samordnad utbildning. För att få till stånd utbildningsinsatser som motsvarar de kompetensförsörjningsbehov som

¹⁵ Dalman m.fl, Kommunallagen med kommentarer och praxis, 6:e u 2022, s. 127

¹⁶ Dalman m.fl, Kommunallagen med kommentarer och praxis, 6:e u 2022, s. 129

kommer att finnas inom staden framstår det som sagt naturligt att samverkan med näringslivet sker.

Som framgått ovan finns ett utrymme för kommuner att engagera sig på det arbetsmarknadspolitiska området. Rättsläget på området är något oklart och modern praxis saknas på området om var den exakta gränsen går för den kommunala kompetensen i fråga om arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Som konstaterats ovan står dock hela den aktuella transportsektorn inför en stor omställning mot elektrifiering. Mot bakgrund av att det finns en reell risk för arbetslöshet även för de som nu innehar en anställning om nödvändig kompetensomställning inte sker kan det argumenteras för att även upplåtandet av centret till privata företag ryms inom den kommunala kompetensen. Detta då en etablering och upplåtelse av centret syftar till att motverka arbetslöshet och öka sysselsättningen inom kommunen. För att det ska vara fråga om ett allmänintresse ska åtgärden att inrätta ett utbildningscenter bedömas med utgångspunkt i om det är lämpligt, ändamålsenligt och skäligt att kommunen befattar sig med angelägenheten. Mot bakgrund av att staden har ett eget behov av centret, till största delen kommer att nyttja centret för det allmänna utbildningssystemet, samverkan behövs med näringslivet för att erbjuda adekvata utbildningsinsatser och befintlig personal i vissa företag riskerar att möta arbetslöshet utan omställningsinsatser, framstår det som både lämpligt och ändamålsenligt samt skäligt att kommunen inrättar ett utbildningscenter som kommunen kommer att äga och drifva genom upphandlad operatör. Tillgången till centret är dessutom inte begränsad till förmån för vissa företag, utan kommer att vara tillgängligt även för andra företag som är intresserade. Mot bakgrund av den omställning mot elektrifiering som pågår och behovet av underleverantörer som kommer att uppstå finns sannolikt ett flertal andra företag som framöver kan komma att nyttja aktuellt center. Det finns således goda argument för att etableringen av centret i sin helhet ryms inom allmänintresset och den kommunala kompetensen, även med beaktande av att viss del av centret kommer att nyttjas av enskilda näringsidkare. Som framgått ovan finns dock ingen rättspraxis som avser nu aktuell situation.

I kravet på allmänintresse ligger ett principiellt förbud att ge individuellt stöd åt enskilda, eftersom det i regel inte är av allmänt intresse att sådant understöd lämnas utan grund i särskild lag. Det är på det hela taget inte tillåtet för en kommun eller en region att göra vederlagsfria prestationer, dvs. tillhandahålla någon tjänst eller annat utan betalning eller annan motprestation, till enskilda och på det sättet gynna en enskild om inte kommunen eller regionen på någon särskild laglig grund har rätt att göra en sådan prestation.

Viss praxis finns att tillgå som avser bland annat stöd i form av borgensåtagande för att motverka arbetslöshet. En skillnad i förevarande situation är dock att det inte är fråga om borgensåtagande eller någon form

av bidrag som syftar till att stötta enskilda företag. Behovet av kompetensförsörjning och ett utbildningscenter har uppkommit i kommunen till följd av en etablering av ett företag som vid rätt kompetensinsatser från stadens sida kan skapa ett stort antal arbetstillfällen för stadens medborgare. Centret hade visserligen inte aktualiserats utan den kommande batterifabriken, men att staden etablerar ett utbildningscenter syftar primärt till att skapa förutsättningar för stadens invånare att erhålla arbetstillfällen och motverka arbetslöshet. Det är således inte fråga om ett rent bidrag, borgensåtagande eller liknande till enskilda näringsidkare. Det kan därför ifrågasättas om etableringen av ett utbildningscenter överhuvudtaget kan ses som ett stöd. Även om det finns viss praxis kring gränsdragningen för vad som utgör ett stöd till enskild har inte förevarande situation varit föremål för domstolsprövning.

De tjänster som näringslivet kommer att få tillgång till vid utbildningscentret innefattar huvudsakligen lokal, utrustning, testmiljö, viss administration och samordning samt utbildning av företagens lärare. De privata aktörerna kommer att genomföra utbildningar för egen personal med egna lärare, vilka då utbildas av driftsoperatören. Det som staden således tillhandahåller kan sägas vara ett paket av tjänster.

I fråga om själva tillhandahållandet av tjänster kommer staden således behöva ta ut en ersättning för de privata företagens användning av centret för att det inte ska fråga om otillåtet stöd till enskild. Det är i detta sammanhang viktigt att den ersättning som tas ut är i överensstämmelse med den kommunala självkostnadsprincipen i 2 kap. 6 § KL. Då de aktörer som väljer att nyttja tillgången till centret kommer att erlagga en motprestation i form av ersättning är det svårt att se att själva tillgången till centret kan ses som ett stöd till enskild under förutsättning av självkostnadsprincipen följs. Eftersom det inte tycks finnas någon konkurrens för aktuella tjänster bedöms inte heller tillhandahållandet av tjänster påverka konkurrensen och reglerna om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet bedöms i nuläget inte vara relevanta.

Näringsverksamhet

Skulle upplåtande av utbildningscentret mot ersättning betraktas som näringsverksamhet är kommunen inte förhindrad att bedriva näringsverksamhet så länge det inte sker i vinstsyfte och verksamheten syftar till att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar eller tjänster till medlemmarna. Att staden genom centret tillhandahåller möjligheter till utbildning och kompetensutveckling för sina kommunmedlemmar kan sägas uppfylla kravet på allmännyttiga tjänster och därmed allmänintresset. Även om det inte skulle vara fråga om sedvanlig kommunal affärsverksamhet framstår det inte som att kommunen genom utbildningscentret inkräktar på det egentliga näringslivets område. Något motsvarande utbildningscenter eller utbildningstjänster finns inte, såvitt framkommit inom ramen för denna

utredning, att tillgå i Europa. Det finns således inga motsvarande tjänster inom det egentliga näringslivet som kommunen genom centret kan sägas konkurrera med. När en kommun bedriver näringsverksamhet finns det inget som hindrar att även andra än kommunmedlemmar utnyttjar tjänsterna i praktiken, vilket talar för att det är möjligt även för enskilda företag att nyttja centret. Kommunallagens självkostnadsprincip behöver dock beaktas.

6. Ryms det inledande arbetet med utbildningscentret inom NAV:s befintliga befogenheter och uppdrag eller krävs ytterligare beslut av kommunfullmäktige?

6.1 Tillämplig lag och reglemente

Av 5 kap. 1 § kommunallagen (KL) framgår att kommunfullmäktige beslutar i ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt för kommunen.

I 5 kap. 2 § KL anges att fullmäktige får uppdra åt en nämnd att i fullmäktiges ställe besluta i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden. Ärenden som anges i 1 § första stycket eller som enligt lag eller annan författning ska avgöras av fullmäktige får dock inte delegeras till nämnderna.

Av 5 kap. 4 § framgår att i samband med att budgeten fastställs eller anslag annars beviljas får fullmäktige uppdra åt en nämnd att genomföra en viss verksamhet inom ramen för de riktlinjer om verksamheten som fullmäktige har fastställt, om inte något annat följer av lag eller annan författning.

Kommunfullmäktige har genom reglemente beslutat om verksamhet och uppgifter för NAV.

I reglementets 1 kap. § 2 anges att genom detta reglemente har kommunfullmäktige utfärdat föreskrift om nämndens verksamhet och arbetsformer. Nämnden ska fullgöra de uppgifter som framgår av detta reglemente samt i övrigt de uppgifter som tillagts nämnden genom särskilda beslut i kommunfullmäktige.

Av reglementets 2 kap. § 1 framgår att det kommunala ändamålet för nämnden utgörs av ett övergripande ansvar för den kommunala vuxenutbildningen samt att nämnden för hela stadens räkning ska anordna arbetsmarknadspolitiska åtgärder och i övrigt ta de initiativ som behövs för att främja sysselsättningssituationen. Därtill ska nämnden bland annat vara huvudman för den kommunala vuxenutbildningen (med undantag för den vuxenutbildning som utförs av utbildningsnämnden), på beställning kunna genomföra kompetensförsörjnings- och kompetensutvecklingsinsatser för

yrkesgrupper i stadens verksamheter, vid behov inom ramen för det arbetsmarknadspolitiska ansvaret anskaffa individualiserade kompetenshöjande insatser eller andra åtgärder för att främja sysselsättningssituationen. Vidare ingår i nämndens uppdrag ett övergripande ansvar för samordning, strategisk planering och kvalitetssäkring av vuxenutbildning och alla kommunala arbetsmarknadspolitiska insatser. Nämnden har ett särskilt ansvar som arbetslöshetsnämnd och ska även samverka med myndigheter och organisationer på arbetsmarknads- och vuxenutbildningsområdet samt vid behov etablera samverkansformer med övriga nämnder och styrelser i staden.

6.2 Bedömning

I samband med Göteborgs Stads budget för 2023 beslutade kommunfullmäktige att ge NAV i uppdrag att i samverkan med BRG och VGR inleda ett arbete med utbildningscentrum och utbildningsinsatser med inriktning mot batterier.

Som framgår ovan ska kommunfullmäktige besluta i ärenden om principiell beskaffenhet. Oavsett om detta ärende utgör en fråga av principiell beskaffenhet eller inte har kommunfullmäktige således redan fattat ett beslut om att det ska inledas ett arbete med utbildningscentrum och utbildningsinsatser. Genom beslutet ges NAV i uppdrag att genomföra detta arbete. Något ytterligare beslut från kommunfullmäktige för att NAV ska ha befogenhet att inleda arbetet med utbildningscenter och utbildningsinsatser framstår därmed inte som påkallat. För det fall ytterligare beslut krävs, som efter en bedömning kan anses vara av principiell karaktär, kan NAV hemställa till KF om beslut avseende dessa tillkommande frågor.

Genom beslut om reglemente för en nämnd utfärdar kommunfullmäktige föreskrift om en nämnds verksamhet och arbetsformer och det åligger nämnden att fullgöra de uppgifter som framgår av dess reglemente. Kommunfullmäktige kan också fatta särskilda beslut om uppgifter som tilläggs nämnden. Som framgår ovan har således kommunfullmäktige särskilt beslutat att ge NAV i uppdrag att i samverkan med BRG och VGR inleda ett arbete med utbildningscentrum och utbildningsinsatser med inriktning mot batterier. De uppdrag som nämnden givits genom reglementet har således kompletterats med ett särskilt beslut från kommunfullmäktige och NAV har därmed befogenhet och i uppdrag att genomföra de åtgärder som ryms inom kommunfullmäktiges beslut.

Av NAV:s reglemente framgår också att nämnden har ett brett uppdrag i fråga om arbetsmarknadspolitiska åtgärder med möjligheter att ta de initiativ som behövs för att främja sysselsättningssituationen. För det fall NAV framöver anser att reglementet inte ger stöd för den verksamhet och uppdrag som kan komma att aktualiseras genom ansvaret för utbildningscentret är det

möjligt för nämnden att hemställa till kommunfullmäktige om nödvändiga ändringar i reglementet.

7. Kan etablering och upplåtelse av centret utgöra ett otillåtet statsstöd?

7.1 Statsstöd och KL

Statsstöd är när det offentliga stödjer en ekonomisk verksamhet med offentliga medel och det resulterar i att mottagaren får en fördel gentemot andra aktörer på marknaden. Detta genom att stödet gynnar en viss verksamhet eller produktion. Det gäller till exempel om endast ett visst företag, vissa branscher eller sektorer får stöd. Åtgärden måste också ha en potentiell påverkan på konkurrensen och på handeln mellan EU:s medlemsstater. Ett kommunalt stöd som är kompetensenligt enligt kommunallagen kan vara i strid med EU:s regler om statligt stöd. Bedömningen har dock gjorts att kommunallagens bestämmelser om individuellt stöd till näringslivet torde vara mer restriktiva än EU:s statsstödsregler, men samtidigt har påpekats att en direkt jämförelse kan vara svår att göra.¹⁷ En prövning av en kommunal åtgärd behöver således, förutom kommunalrättsligt, även göras avseende statsstödsreglerna.

7.2 Regelverk

I artikel 107.1 i EUF-fördraget återfinns reglerna om statsstöd, vilka har utvecklats genom EU-domstolens rättspraxis. Artikel 107.1 innehåller flera rättsliga kriterier som alla ska vara uppfyllda för att det ska vara ett statsstöd. Vissa kriterier i artikel 107.1 påminner om varandra och både antalet kriterier och gränserna mellan de olika kriterierna kan beskrivas på olika sätt. En kortfattad redogörelse för de fem kriterierna följer nedan.

Offentliga medel

Åtgärden ska kunna kopplas till det offentliga och finansieras med offentliga medel. Kopplingen till det offentliga finansieringen kan utgöras av i stort sett vilken typ av åtgärd som helst som kan belasta den offentliga budgeten. Det kan till exempel röra sig om såväl ekonomiska bidrag som förmånliga lån, nedsättning av skulder eller avgifter eller inköp och försäljning till över- respektive underpris. Endast åtgärder som direkt eller indirekt påverkar offentliga medel, eller på annat sätt belastar det offentliga, kan utgöra statsstöd.

Selektivitetskriteriet

Åtgärden ska vara riktad till vissa verksamheter eller viss produktion. Åtgärder med en helt allmän räckvidd som inte bara riktar sig till vissa företag eller en viss typ av produktion uppfyller inte selektivitetskriteriet och är därför inte ett statsstöd. Däremot kan en åtgärd, som vid en första anblick

¹⁷ Se bl.a. SOU 2007:72 s. 249 ff, prop. 2008/09:21 s. 51 ff och SOU 2015:24 s. 249-260

verkar kunna användas allmänt på företag, ändå vara selektiv om resultatet blir att vissa företag eller en viss produktion gynnas.

Företagskriteriet

Verksamheter som åtgärden riktar sig till ska bedriva ekonomisk verksamhet (företag). Den statsstödsrättsliga definitionen av ett företag är att det är en enhet som bedriver ekonomisk verksamhet oberoende av dess rättsliga ställning och oberoende av hur verksamheten finansieras. All verksamhet som går ut på att erbjuda varor och tjänster på en marknad utgör en ekonomisk verksamhet.

Gynnandekriteriet

Åtgärden ska ge mottagaren en fördel (gynnande). En fördel uppstår om stödmottagarens ställning förstärks på marknaden jämfört med dess konkurrenter. En fördel förutsätter att åtgärden förbättrar stödmottagarens ekonomiska situation jämfört med den ekonomiska situationen utan stödåtgärden.

Konkurrens- och samhandelskriteriet

Åtgärden ska snedvrider eller hota att snedvrider konkurrensen och påverka handeln mellan EU:s medlemsstater (konkurrens och samhandel). En åtgärd anses snedvrider eller hota att snedvrider konkurrensen om det finns en risk att stödåtgärden förbättrar stödmottagarens konkurrensposition jämfört med andra företag som det konkurrerar med. Handeln mellan EU:s medlemsstater påverkas av stödet om ett statsstöd förstärker ett företags ställning i förhållande till andra konkurrerande företag i handeln inom EU.

Exempel på stödåtgärder

Alla typer av åtgärder som uppfyller samtliga kriterier ovan är statsstöd. Åtgärdens form avgör inte om det är fråga om statsstöd. Statsstöd kan därmed avse ett stort antal olika åtgärder, såsom bidrag till företag för investeringar, forskning och utveckling eller utbildning, lån och garantier till förmånliga villkor, rådgivningstjänst som finansieras av det offentliga, företagsparker och inkubatorer, investeringshjälp för miljöinvesteringar, nedsättning av avgifter och skatter, försäljning av mark och byggnader till pris under marknadsvärdet, finansiering av infrastruktur som drivs kommersiellt eller som riktas till viss slutanvändare och garanterade beställningar från offentligt ägda företag.

De minimis

Stöd till ett företag som sammanlagt inte överstiger 300 000 euro under en period av tre år och som även uppfyller övriga villkor i den allmänna förordningen om de minimis-stöd (kommissionens förordning 2023/2831) är av så liten betydelse, att konkurrens- och samhandelskriteriet inte är uppfyllt. Sådant stöd utgör därmed inte statsstöd.

7.3 Bedömning

Åtgärden att inrätta ett utbildningscentrum finansieras med offentliga medel genom åtagande från NAV och VGR. Finansieringen ska bland annat bekosta lokal, operatör, drift och utrustning. Någon direkt överföring av offentliga medel är det dock inte fråga om och staden kommer att ansvara för och äga centret. Inrättandet belastar dock det offentligas budget och kriteriet avseende offentliga medel skulle kunna anses uppfyllt.

Av underlag i ärendet framgår att utbildningscentret kommer att rikta sig mot en särskild bransch och därigenom mot en viss produktion och i nuläget mot ett fåtal företag. Centret kommer visserligen att vara tillgängligt för fler aktörer på marknaden, men mot bakgrund av nuläget är selektivitetskriteriet sannolikt uppfyllt.

De företag som åtgärden berör uppfyller det så kallade företagskriteriet.

För att det så kallade gynnandekriteriet ska vara uppfyllt krävs dock att åtgärden ska ge mottagaren en fördel. En fördel uppstår om stödmottagarens ställning förstärks på marknaden jämfört med dess konkurrenter. En fördel förutsätter att åtgärden förbättrar stödmottagarens ekonomiska situation jämfört med den ekonomiska situationen utan åtgärden. Åtgärden att inrätta ett utbildningscenter torde dock inte kunna ses som ett gynnande förrän företagen får dra nytta av dess verksamhet. Som framgått ovan har staden ett eget intresse av att etablera centret och sannolikt blir det därför inte fråga om ett gynnande förrän företagen får ta del av denna verksamhet. För det fall företagen skulle ges denna möjlighet utan att erlagga ersättning blir det sannolikt att se som ett gynnande enligt statsstödsreglerna. Om företagen däremot betalar en adekvat ersättning för detta nyttjande talar det för att det inte blir fråga om ett gynnande i statsstödsrättslig mening.

Det sista kriteriet som ska vara uppfyllt enligt statsstödsreglerna avser konkurrens och samhandel. För att en åtgärd ska vara ett statsstöd krävs det att åtgärden snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen. En åtgärd anses snedvrida eller hota att snedvrida konkurrensen om det finns en risk att stödåtgärden förbättrar stödmottagarens konkurrensposition jämfört med andra företag som det konkurrerar med. Detta blir fallet om mottagaren på grund av stödet slipper kostnader som mottagaren annars själv hade fått bekosta i sin dagliga verksamhet. För att en åtgärd ska anses vara ett statsstöd krävs också att åtgärden gäller stöd till sådan verksamhet som kan få gränsöverskridande effekter. Samhandelskriteriet uppfylls alltså om stödet kan påverka handeln. Handeln påverkas av stödet om ett statsstöd förstärker ett företags ställning i förhållande till andra konkurrerande företag i handeln inom EU. Statsstöd kan påverka handeln mellan medlemsstaterna även om mottagaren inte direkt bedriver handel över gränserna. Stödet kan till exempel göra det svårare för aktörer i andra medlemsstater att komma in på marknaden genom att upprätthålla eller öka det lokala utbudet. Påverkan på

handeln mellan medlemsstaterna får dock inte vara enbart hypotetisk eller förmodad utan måste vara grundad på förutsebara effekter av åtgärden.

För det fall tillgången till centret skulle medföra att konkurrensen riskerar att snedvridas och handeln påverkas finns således en risk att kriteriet är uppfyllt. Det kan dock ifrågasättas att företagen slipper kostnader som de annars hade haft, så länge de erlägger ersättning för nyttjande av centret. En beräkning av kostnaden och en rimlig ersättning framstår därmed som nödvändig även ur detta perspektiv. Eftersom tillgången till centret inte är exklusiv för vissa företag är det inte heller troligt att samhandeln påverkas då även andra konkurrerande aktörer skulle kunna ges tillgång till centret för det fall det blir aktuellt.

Mot bakgrund av ovanstående är det inte klarlagt att åtgärden att etablera och mot ersättning upplåta tillgång till ett utbildningscenter innebär att det är fråga om statsstöd enligt EU:s regelverk. Det är i vart fall inte fråga om en uppenbar stödåtgärd. Det finns således goda argument mot att det är fråga om sådana stödåtgärder som avses, även om ett slutligt ställningstagande i frågan kan kräva ytterligare utredning.

Sofi Malm

Stadsjurist