



**KLAGANDE**

1. Göran Holmgren, [REDACTED]

Ombud: Chefsjurist Pär Cronhult

2. Joakim Karlsson, [REDACTED]

**MOTPART**

Karlstads kommun

**ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE**

Förvaltningsrätten i Karlstads dom den 28 mars 2018 i mål nr 591-17,  
se bilaga A

**SAKEN**

Laglighetsprövning

---

**KAMMARRÄTTENS AVGÖRANDE**

Kammarrätten upphäver förvaltningsrättens dom och Kommunfullmäktige i Karlstads kommuns beslut den 19 januari 2017, § 5 (dnr KS-2016-541).

---

**BAKGRUND**

Det av Karlstads kommun ägda bolaget Karlstad Airport AB inledde tillsammans med Jönköpings Airport AB en upphandling av flygtrafik på linjen Karlstad–Jönköping–Frankfurt. Flygoperatören British Midland Regional (BMI) lämnade anbud och tilldelades uppdraget. Avtalet skulle gälla i två år med möjlighet till förlängning och ersättningen till operatören skulle uppgå till 23,8 miljoner kronor per år och fördelas mellan Jönköpings kommun, Region Värmland och Karlstads kommun. Det överklagade beslutet innebar att kommunfullmäktige i Karlstads kommun gav Karlstad Airport AB rätt att tillsammans med Jönköpings Airport AB ingå avtal med

BMI om flyglinjen samt att fullmäktige godkände Karlstad Airport AB:s kostnader för flygtrafiken till den del de inte täcks av Region Värmlands projektbidrag.

#### **YRKANDEN M.M.**

*Göran Holmgren* och *Joakim Karlsson* yrkar att kammarrätten upphäver Kommunfullmäktige i Karlstads kommuns beslut den 19 januari 2017 § 5. *Göran Holmgren* yrkar därutöver att kammarrätten hämtar in yttranden från Trafikverket och Europeiska kommissionen. Klagandena anför följande.

Beslutet strider mot Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1008/2008 av den 24 september 2008 om gemensamma regler för tillhandahållande av lufttrafik i gemenskapen (lufttrafikförordningen). Förordningen reglerar på ett uttömmande sätt i vilka fall flyglinjetrafik får finansieras med offentliga medel. En allmän förutsättning är att linjen omfattas av allmän trafikplikt. Eftersom något beslut om allmän trafikplikt på den aktuella flyglinjen inte har fattats av Trafikverket strider kommunfullmäktiges beslut mot lag eller annan författning. Det ankommer vidare endast på staten, genom Trafikverket, att upphandla sådan flygtrafik varför beslutet hänför sig till något som inte är en kommunal angelägenhet.

*Göran Holmgren* hänvisar bl.a. till ett yttrande från Trafikverket samt utdrag ur Europeiska kommissionens granskning av flera svenska kommuners upphandling av flygtrafik på linjer som inte omfattas av allmän trafikplikt. Vidare åberopar han en motion från Karlstads kommun till Sveriges Kommuner och Landstings (SKL:s) kongress i november 2019. I motionen anför kommunen bl.a. att SKL bör verka för att staten utreder det lämpligaste sättet för att ge kommuner eller regioner möjlighet att upphandla flygtrafik.

Joakim Karlsson anför därutöver följande. Beslutet innebär ett otillåtet stöd till enskild näringsidkare och synnerliga skäl för ett sådant stöd finns inte. Det är inte en angelägenhet för kommunen – om det inte rör en samhällelig nödvändighet – att finansiera kommersiell verksamhet.

*Karlstads kommun* anser i första hand att målet ska skrivas av och i andra hand att överklagandena ska avslås. Kommunen anför följande.

BMI har den 16 februari 2019 begärts i konkurs och samtliga flygningar har ställts in. I och med detta har det aktuella avtalet upphört. Konkursen innebär att det överklagade beslutet förfallit och att det inte längre har någon verkan.

Lufttrafikförordningen är inte tillämplig i det här fallet eftersom den aktuella flyglinjen inte omfattas av allmän trafikplikt. Det är därmed möjligt för kommunen att finansiera flygtrafik utan att tillämpa lufttrafikförordningen. Detta stöds av Europeiska kommissionens uttalanden i bl.a. granskningen av om Norrköpings kommuns investering i en fond för marknadsföring och företagsutveckling vid Norrköpings flygplats innebar ett otillåtet statligt stöd. Beslutet strider därför inte mot lag eller annan författning. Drift av flygplatsverksamhet och anskaffande av icke-exklusiv flygtrafik är vidare, enligt rättspraxis, en kommunal angelägenhet. Med beaktande av kommunens exportberoende är det en förutsättning för de lokala företagens förmåga att konkurrera, utvecklas och expandera att de har möjlighet att nå sina kunder. Det värmländska näringslivet är även till stor del utlandsägt och beroende av goda förbindelser med huvudkontoren på kontinenten. Arlanda flygplats tillgodoser inte näringslivets behov eftersom restiderna dit är alltför långa. Flyglinjen är därför nödvändig för att bibehålla regionens attraktionskraft. Eftersom upphandlingen genomförts på marknadsmässiga villkor och i syfte att få ett marknadsmässigt pris kan den inte heller betraktas som ett otillåtet stöd till enskild näringsidkare.

Motionen till SKL:s kongress står inte i strid med kommunens talan i det här målet utan ska förstås mot bakgrund av Europeiska kommissionens uttalanden i ett ärende om statligt stöd, där kommissionen ansåg att all upphandling av flygtrafik i unionen ska ske i enlighet med lufttrafikförordningen och att det krävs beslut om allmän trafikplikt för att upphandla flygtrafik. Kommissionens uppfattning är felaktig men innebär att det kan finnas skäl för staten att ge kommuner eller regioner möjligheter att fatta beslut om allmän trafikplikt enligt lufttrafikförordningen.

### SKÄLEN FÖR KAMMARRÄTTENS AVGÖRANDE

#### *Frågan i målet*

Göran Holmgren och Joakim Karlsson har båda invänt, med hänvisning till 10 kap. 8 § första stycket 2 och 4 kommunallagen (1991:900), att det överklagade beslutet dels strider mot lufttrafikförordningen, dels att föremålet för beslutet (medfinansiering av flygtrafik) inte är en angelägenhet för kommunen utan för staten genom Trafikverket. Eftersom dessa invändningar är tätt sammankopplade och hör samman med tolkningen av lufttrafikförordningens tillämplighet och räckvidd kommer de här efter att behandlas gemensamt.

Det är ostridigt att den flyglinje som det överklagade beslutet avser inte omfattas av allmän trafikplikt. Den huvudsakliga frågan kammarrätten ska ta ställning till är om lufttrafikförordningens regler om allmän trafikplikt i denna situation hindrar en kommun från att finansiera flygtrafik.

#### *Rättslig reglering m.m.*

Lufttrafikförordningen reglerar utfärdandet av tillstånd för EG-lufttrafikföretag, deras rätt att utöva lufttrafik inom gemenskapen samt pris-sättningen av lufttrafik inom gemenskapen (artikel 1.1). Förordningen har direkt tillämplighet i Sverige (jfr artikel 288 i Fördraget om Europeiska

unionens funktionssätt). Ett av syftena är att förverkliga den inre luftfartsmarknaden och upphäva de restriktioner som ännu tillämpas mellan medlemsstaterna (skäl nr 10).

En medlemsstat får efter samråd med andra berörda medlemsstater och efter att ha meddelat Europeiska kommissionen, berörda flygplatser och de lufttrafikföretag som utövar lufttrafik på flyglinjen, inom sitt territorium införa allmän trafikplikt med avseende på regelbunden lufttrafik mellan en flygplats i gemenskapen och en flygplats som betjänar ett ytterområde eller ett utvecklingsområde på dess territorium eller på en flyglinje med låg trafikintensitet till valfri flygplats på dess territorium, om flyglinjen anses väsentlig för den ekonomiska och sociala utvecklingen i den region som flygplatsen betjänar. Trafikplikten ska införas endast i den utsträckning som är nödvändig för att på denna flyglinje säkerställa ett minimiutbud av regelbunden lufttrafik som uppfyller fastställda normer för kontinuitet, regelbundenhet, prissättning eller minimikapacitet, vilka lufttrafikföretagen inte skulle uppfylla om de enbart tog hänsyn till sina kommersiella intressen (artikel 16.1).

Om inget EG-lufttrafikföretag utövar eller kan visa att det står i begrepp att utöva bärkraftig regelbunden lufttrafik på en flyglinje i enlighet med den allmänna trafikplikt som gäller för flyglinjen får den berörda medlemsstaten begränsa tillträde till den regelbundna lufttrafiken på den flyglinjen till endast ett EG-lufttrafikföretag (artikel 16.9). Rättigheten att utöva lufttrafik på dessa flyglinjer ska erbjudas genom ett offentligt anbudsförfarande (artikel 16.10).

Trafikverket ska enligt 3 § förordningen (1994:1808) om behöriga myndigheter på den civila luftfartens område utföra de uppgifter som åligger Sverige enligt artikel 16 i lufttrafikförordningen.

*Utredningen i målet*

Trafikverket har i en skrivelse den 6 mars 2019 uttalat att myndigheten ska säkerställa *regelbunden flygtrafik* i allmänhetens intresse utöver den trafik marknaden tillhandahåller. Det avser alltså tjänster som ett flygbolag, om det beaktar sitt eget kommersiella intresse, inte skulle åta sig eller inte åta sig i samma utsträckning eller på samma villkor.

Däriigenom är det möjligt för det allmänna i en medlemsstat att ingripa om marknaden inte tillhandahåller regelbunden lufttrafik i en omfattning som medlemsstaten anser nödvändig. Lufttrafikförordningens tillämplighet är inte beroende av förekomsten av allmän trafikplikt eller ensamrätt utan allmän trafikplikt och ensamrätt är konsekvenser av att man följer det tillvägagångssätt som förordningen föreskriver.

Europeiska kommissionen har den 4 juli 2018 uttalat följande (ärende SA.46814, 2016/EO). Marknaden för lufttrafik har liberaliserats fullt ut i EU. Alla europeiska flygbolag åtnjuter frihet att tillhandahålla lufttrafik inom EU. Enligt reglerna för den inre marknaden måste medlemsstaterna iaktta bestämmelserna om friheten att tillhandahålla tjänster i enlighet med fördraget. Varje begränsning av denna frihet kan endast göras i motiverade fall och i enlighet med gällande regler. En ersättning som betalas ut till ett flygbolag för att trafikera en flyglinje är en sådan begränsning. Inom luftfartssektorn antogs sektorsspecifika regler om allmän trafikplikt i lufttrafikförordningen för att reglera sådana begränsningar.

*Kammarrättens bedömning*

Såväl Trafikverkets som Europeiska kommissionens inställning innebär att lufttrafikförordningens bestämmelser om allmän trafikplikt, genom vilka det allmänna getts möjlighet att avtala om och finansiera regelbunden lufttrafik, får anses vara en uttömmande reglering. Detta innebär, för Sveriges del, att en förutsättning för att kunna finansiera sådan trafik med allmänna medel är att staten, genom Trafikverket, har fattat ett beslut om att införa allmän trafikplikt på den aktuella sträckan.

Med beaktande av förordningens syfte har kammarrätten inte någon anledning att göra en annan bedömning.

Trafikverket har vare sig beslutat om allmän trafikplikt eller finansiering beträffande den aktuella flyglinjen. Kommunfullmäktiges beslut strider därför mot lufttrafikförordningen och avser en statlig angelägenhet. Beslutet är därför olagligt. Den äldre rättspraxis som kommunen har hänvisat till och som avser tid före Sveriges inträde i EU kan inte medföra någon annan bedömning. Kammarrätten anser därför att det finns grund för att upphäva beslutet. Vid denna bedömning saknas det skäl att inhämta yttrande från Trafikverket och Europeiska kommissionen och att i övrigt pröva om beslutet kan anses innebära ett otillåtet stöd till en enskild näringsidkare.

#### *Senare inträffade förhållanden*

Enligt 10 kap. 9 § kommunallagen behöver ett beslut inte upphävas, om det har kommit att förlora sin betydelse till följd av senare inträffade förhållanden.

Karlstads kommun har anfört att BMI numera har ansökt om konkurs och anser att det överklagade beslutet därför förlorat sin betydelse. Med hänsyn till att beslutet, åtminstone delvis, redan har verkställts genom utbetalningar till bolaget kan det emellertid inte anses ha förlorat sin betydelse.

#### *Sammanfattning*

Kommunfullmäktiges beslut rör inte något som är en angelägenhet för kommunen och det strider mot lag eller annan författning. Det finns därför grund för att upphäva beslutet enligt 10 kap. 8 § första stycket 2 och 4 kommunallagen. Det saknas anledning att inte upphäva beslutet. Överklagandena ska därför bifallas.

---

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga B (formulär 1).  
För kommunmedlem, kungörelsedelgivning

Marie-Louise Kraft

Roger Petersson

Daniela Ochsenius Andersson  
referent

De särskilda ledamöterna Sten Franzén och Göran Hegen har deltagit  
i avgörandet.



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN  
I KARLSTAD****DOM**  
2018-03-28  
Meddelad i KarlstadMål nr  
591-17**KLAGANDE**

1. Göran Holmgren, [REDACTED]  
c/o Inga Holmgren  
Stinsgatan 7 Lgh 1604  
652 26 Karlstad

Ombud:  
Chefsjurist Pär Cronhult  
Jurist Pär Odell  
Box 5625  
114 86 Stockholm

2. Joakim Karlsson  
Hagagatan 14 A  
652 20 Karlstad

**MOTPART**

Karlstads kommun  
651 84 Karlstad

**ÖVERKLAGAT BESLUT**

Kommunfullmäktige i Karlstads kommun  
Beslut 2017-01-19, § 5

**SAKEN**

Laglighetsprövning enligt kommunallagen

---

**FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE**

Förvaltningsrätten avslår Göran Holmgrens yrkande om att inhämta yttrande från Konkurrensverket och Trafikverket.

Förvaltningsrätten avvisar Joakim Karlssons yrkande om prövning av Region Värmlands stöd till aktuell flyglinje.

Förvaltningsrätten avslår överklagandena.

Dok.Id 176126

---

<b>Postadress</b>	<b>Besöksadress</b>	<b>Telefon</b>	<b>Telefax</b>	<b>Expeditionstid</b>
Box 568 651 12 Karlstad	Rådhuset, Stora torget	054-14 85 00 <b>E-post:</b> forvaltningsrattenikarlstad@dom.se www.forvaltningsrattenikarlstad.domstol.se	054-14 85 30	måndag–fredag 08:00-16:00

## BAKGRUND

Kommunfullmäktige i Karlstads kommun beslöt vid sammanträde den 19 januari 2017 följande:

1. Karlstad Airport AB medges rätt att tillsammans med Jönköpings Airport AB ingå avtal, i enlighet med vad som beskrivs i kommunledningskontorets tjänsteskrivelse, med British Midland Regional Ltd.
2. Karlstad Airport AB:s kostnader för den upphandlade flygtrafiken, till den del dessa inte täcks av Region Värmlands projektbidrag, godkänns. Kostnaderna ska hanteras inom budget för koncernen Karlstads Stadshus AB.

## YRKANDEN M.M.

Göran Holmgren och Joakim Karlsson begär laglighetsprövning av kommunfullmäktiges beslut. Joakim Karlsson önskar vidare om möjligt att Region Värmlands stöd till flyglinjen prövas.

**Göran Holmgren** anför bl.a. följande.

Beslutet hänför sig till något som inte är en angelägenhet för kommunen. Beslutet har även tillkommit i strid mot bland annat Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1008/2008 av den 24 september 2008 om gemensamma regler för tillhandahållande av lufttrafik i gemenskapen (nedan lufttrafikförordningen) enligt vilken offentliga medel får användas för att upphandling eller finansiering av flyglinjer endast om det föreligger en av behörig nationell myndighet fastställd allmän trafikplikt. Någon sådan allmän trafikplikt föreligger inte för linjen Karlstad-(Jönköping)-Frankfurt.

Beslutet har sin grund i ett avtal med flygbolaget BMI om flygtrafik mellan Karlstad och Frankfurt. Den sammanlagda ersättningen som ska betalas enligt avtalet uppgår till 23,8 miljoner kr per år, med en möjlig total avtalskostnad på upp till 95,2 miljoner kronor. Denna kostnad ska såvitt överenskommit delas mellan Karlstads kommun, Jönköpings kommun och Region Värmland. Kostnaden för Karlstad Airport AB (KAB) utgörs av en årlig kostnad om 8,4 miljoner kronor. Beslutet innebär således att kommunen, genom KAB, ska betala maximalt 33,6 miljoner kr för flygtrafiken. Flyglinjen ryms varken, inom den allmänna kompetensen i 2 kap. 1 § kommunallagen (KL) eller inom de sedvanliga befogenheter att bedriva näringsverksamhet som följer av 2 kap. 7 § samma lag. Verksamheten ryms heller inte inom de särskilda befogenheter som följer av lagen (2009:47) om vissa

kommunala befogenheter. Det ankommer således inte på kommunen att bedriva eller stödja aktuell flyglinjetrafik. Beslutet ska därför upphävas enligt 10 kap. 8 § första stycket 2 kommunallagen.

Avtalet med BMI utgör ett kontrakt av samma slag som ett tjänstekontrakt, med den skillnaden att ersättningen för utförandet består av dels rätten att utnyttja tjänsten, dels betalning. Avtalet ska därmed bedömas som en tjänstekoncession som inte omfattas av bestämmelserna i lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (LUF). Eftersom det är fråga om en tjänstekoncession kan LOU inte heller göras tillämplig på förfarandet.

Enligt artiklarna 16 och 17 i lufttrafikförordningen får lufttransporttjänster endast upphandlas för sträckor som enligt förordningen omfattas av allmän trafikplikt. I Sverige är det Trafikverket som beslutar om sådan allmän trafikplikt. Den aktuella flyglinjen omfattas inte av allmän trafikplikt. Det föreligger därmed inte någon legal möjlighet för kommunen att upprätta och finansiera en koncession för den aktuella flyglinjen. Kommunalt upphandlad flyglinjetrafik strider mot unionsrätten.

**Joakim Karlsson** anför i huvudsak följande.

Kommunfullmäktige har återigen beslutat om ekonomiskt stöd för en flyglinje på skattebetalarnas bekostnad. Överskottsmedel från annan kommunal verksamhet får bekosta denna flyglinje, som strider mot den grundläggande lagstiftningen om allmänintresset och framförallt genom att finansiera och gynna en enskild kommersiell aktör på flygmarknaden. Dessutom snedvrider beslutet konkurrensen på marknaden. Det ligger inte i kommunens allmänintresse att subventionera denna flyglinje. Det är Trafikverkets sak att upphandla flyglinjer i transportpolitiskt syfte och på nämnda linje föreligger ingen trafikplikt. Det råder ett generellt förbud mot stöd till enskilda näringsidkare. Att kommunen i detta fall gjort en upphandling är ännu ett sätt att försöka kringgå lagstiftningen. Lagen om kollektivtrafik är tillämplig på kollektivtrafik på väg, järnväg, spårväg och tunnelbana. Den innefattar nu även kollektivtrafik på vatten. Flygtrafik nämns inte. Rimligen så är kommersiell flygtrafik per definition inte kollektivtrafik.

**Karlstads kommun** motsätter sig bifall till överklagandena och anför bl.a. följande.

Avtalet har upphandlats av KAB tillsammans med Jönköping Airport AB i enlighet med LUF. Jönköpings kommun lämnade den 29 september 2016 sitt godkännande till att Jönköpings Airport genomför och medfinansierar en upphandling. Region Värmland har beslutat medverka till finansieringen av flyglinjen genom att lämna ett projektbidrag om 8,4 miljoner kr per år till

KAB. Avtalet är villkorat av kommunfullmäktiges beslut att godkänna avtalet. Kommunen har gjort allt som är praktiskt möjligt för att vinnlägga sig om att tillse att alla tillämpliga regelverk följs i samband med upphandlingen, finansieringen och KAB:s avtal med BMI.

Flygplatsverksamhet ryms inom den kommunala kompetensen och de kommunala befogenheterna, och anskaffning av flygtrafik faller inom den kompetensen. I praxis är det klarlagt att uppförande och ekonomiska bidrag till infrastruktur (bland dem flygplatser) faller inom den kommunala kompetensen (se bl.a. R 1970 C 326, RÅ 1979 Ab 12, RÅ 1974 A 2082, RÅ 1977:77). Ett belysande exempel är RÅ 1974 A 2082, där Alvesta kommun ekonomiskt hade bidragit till byggandet av en flygplats i Växjö kommun. HFD fastslog att det var en kommunal angelägenhet att genom ekonomiskt stöd främja anläggandet av ett flygfält för reguljär trafik i syfte att tillskapa ökande kommunikationsmöjligheter.

En flyglinje är en nyttighet av samma kollektiva natur som t.ex. upphandling och tillhandahållande av kollektivtrafik, som ostridigt hör till den kommunala kompetensen. En flyglinje mellan Karlstad och Frankfurt främjar näringslivet och turismen inom kommunen, vilket innebär att finansieringen och upphandlingen av flyglinjen samt KAB:s avtal med BMI också är av allmänt intresse. I rättsfallet RÅ 1972 C 232 ansågs en norrlandskommun kunna teckna flygtrafikavtal med ett flygbolag om linjetaxiflyg till Stockholm och därvid göra årsgarantiåtaganden till flygoperatören. Denna flygtrafik ansågs vara av allmän betydelse för medlemmarna i den bidragsgivande kommunen. I RÅ 1977 Ab 408 ansågs på motsvarande sätt en smålandskommun vara oförhindrad att verkställa utbyggnad av flygfält och att träffa avtal med flygtrafikföretag att mot kommunal garanti för årliga minimiintäkter driva linjetrafik på flygfältet.

En flygplats i Karlstad med en anslutning till en centraleuropeisk flygplats med ett antal vidareförbindelser är av stor betydelse för kommunen, det värmländska näringslivet och den regionala utvecklingen. Utan flygplatsen och en direktlinje till en centraleuropeisk flygplats skulle tillgängligheten för medborgarna i Karlstad och Värmland begränsas avsevärt till resten av Sverige och den europeiska unionen. Valfungerande infrastruktur och kommunikationer är av central betydelse för arbetsmarknad och näringsliv.

Den insats KAB gör i flyglinjen (8,4 miljoner kr/år under avtalstiden) är vidare proportionerlig i förhållande till kommunens, kommuninvånarnas och näringslivets nytta av flyglinjen, och måste därför anses som skälig. Kostnaden delas också proportionerligt mellan de deltagande parterna. Beslutet är därmed en angelägenhet av allmänt intresse med anknytning till kommunen och dess medlemmar. Ett flertal andra kommuner/kommunala flygplatser har i närtid genomfört liknande offentliga upphandlingar av avtal om icke-exklusiv flygtrafik, t.ex. Örebro - Kastrup, Mora – Arlanda och Västerås - Helsingfors.

Det är korrekt att det enbart är Trafikverket som får upphandla flygtrafik enligt lufttrafikförordningen och då ge ensamrätt till flygoperatören. Vad gäller övrig reguljär flygtrafik, som inte omfattas av allmän trafikplikt, finns det inget i lufttrafikförordningen eller i övrigt som förhindrar andra offentliga organ utöver Trafikverket (t.ex. kommuner), från att upphandla flygtrafik. För den i målet aktuella linjen föreligger varken allmän trafikplikt eller ensamrätt, och lufttrafikförordningen är därför inte heller tillämplig.

Joakim Karlsson har inte framfört några konkreta omständigheter till stöd för påståendet att det överklagade beslutet skulle innebära stöd till BMI. En betalning från en offentlig part (i detta fall KAB) för t.ex. en vara eller en tjänst (i detta fall flygtrafiktjänster) utgör inte stöd till enskild (i detta fall BMI) så länge köpet sker på marknadsmässiga villkor. Genom att KAB har genomfört en upphandling, har KAB och i förlängningen kommunen tillsett att man inte bryter mot kommunallagens förbud mot stöd till enskild. BMI var den leverantör som avgav det lägsta anbudspriset. Därigenom är det uteslutet att avtalet skulle innebära stöd till enskild.

Parterna har i ytterligare skrivelser utvecklat sin respektive talan. Göran Holmgren har dessutom yrkat att förvaltningsrätten inhämtar yttrande från Konkurrensverket och Trafikverket. Parterna har anfört sammanfattningsvis följande.

Förvaltningsrätten har den 21 februari 2017 avslagit de klagandes yrkande om inhibition. Förvaltningsrätten har dessutom, den 27 oktober 2017, avslagit ett nytt yrkande av Göran Holmgren om inhibition. Sistnämnda beslut har överklagats till Kammarrätten i Göteborg, som den 10 november 2017 beslutat att inte meddela prövningstillstånd (kammarrättens mål nr. 5508-17).

### **SKÄL FÖR AVGÖRANDET**

Den 1 januari 2018 har kommunallagen (2017:725) trätt i kraft. Genom samma lag har kommunallagen (1991:900) upphävts. Enligt övergångsbestämmelserna till den nya lagen ska emellertid den upphävda lagen fortfa-

rande gälla för överklagande av beslut som har tillkännagetts före ikraftträdandet. I nu aktuellt mål ska därmed den upphävda lagen gälla.

Kommunmedlem har enligt 10 kap. 1 § kommunallagen rätt att få lagligheten av kommunens beslut prövade genom att överklaga dem hos förvaltningsrätten. Enligt 8 § ska ett överklagat beslut upphävas, om

1. det inte har tillkommit i laga ordning,
2. beslutet hänför sig till något som inte är en angelägenhet för kommunen,
3. det organ som har fattat beslutet har överskridit sina befogenheter, eller
4. beslutet strider mot lag eller annan författning.

Enligt 2 kap. 1 § kommunallagen får kommuner och landsting själva ha hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar och som inte ska handhas enbart av staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan.

Enligt 2 kap. 8 § kommunallagen får Kommuner och landsting genomföra åtgärder för att allmänt främja näringslivet i kommunen eller landstinget. Individuellt inriktat stöd till enskilda näringsidkare får lämnas bara om det finns synnerliga skäl för det.

Förvaltningsrätten, som inte finner inte skäl att inhämta yttranden från Trafikverket och Konkurrensverket, gör följande bedömning.

Karlstads kommun har genom det överklagade beslutet godkänt att KAB tillsammans med Jönköpings Airport tecknar avtal med BMI om en flyglinje till Frankfurt och att kommunen därvid ska stå för del av kostnaderna för den aktuella flyglinjen. Avtalet har föregåt av en upphandling. Parterna har framfört viss argumentation om hur denna upphandling skett och borde ha skett. Upphandlingsförfarandet kan emellertid inte prövas i målet utan det är godkännandet av avtalet som är föremål för prövning. Det överklagade be-

slutet är å andra sidan inte en del i upphandlingsförfarandet på ett sådant sätt att upphandlingslagarnas klagoförbud avseende laglighetsprövning skulle vara tillämpligt. Detta har inte heller kommunen gjort gällande.

De klagande i målet gör gällande att beslutet hänför sig till något som inte är en angelägenhet för kommunen och att det också strider mot lag eller annan författning då beslutet innebär en överträdelse av den unionsrättsliga regleringen (lufttrafikförordningen, (EG) nr. 1008/2008). Det har i målet även förts visst resonemang om beslutets förhållande till EU:s statsstödsregler. Att beslutet skulle strida mot dessa statsstödsregler har dock inte framförts under klagotiden och omfattas därmed inte av förvaltningsrättens prövning i målet (jfr 10 kap. 10 § KL).

En kommun har förhållandevis långt gående befogenheter att vidta åtgärder för att främja näringslivets och turismens utveckling inom kommunen. Den aktuella flyglinjen medför möjligheter att förhållandevis snabbt ta sig från Karlstads flygplats till en internationell storflygplats med många förbindelser till andra utländska resmål. Förvaltningsrätten ifrågasätter inte kommunens uppfattning av linjens betydelse för såväl Karlstads som Värmlands näringsliv och att den även har betydelse för turismen. Det är heller inte av klagandena visat att stödets storlek inte står i rimlig proportion till den nytta som finansieringen kan antas medföra för kommunen, regionen och dess medlemmar. Som kommunen anfört finns viss äldre praxis till stöd för en kommunal kompetens på området, och detta gäller inte enbart kommunala åtgärder avseende flygplats utan även avseende flygtrafik. Förvaltningsrätten bedömer mot denna bakgrund att verksamheten i och för sig är en kommunal angelägenhet. Lagen om vissa kommunala befogenheter innehåller bestämmelser som ger kommuner och landsting ökade befogenheter i förhållande till vad som gäller enligt kommunallagen. Det är inte visat att det överklagade beslutet strider mot någon bestämmelse i denna lag. Detsamma

gäller lagen om kollektivtrafik. Att flygtrafik inte omfattas av nämnda lag innebär inte att det överklagade beslutet strider mot lagen.

Frågan är här efter om det överklagade beslutet strider mot de unionsrättsliga reglerna om lufttrafik, vilket de klagande gjort gällande. Regler för tillhand-hållande av lufttrafik inom EU finns i lufttrafikförordningen. Enligt denna förordning kan en medlemsstat under vissa förutsättningar införa allmän trafikplikt på en flyglinje. Enligt lufttrafikförordningen får i vissa fall medlemsstaten begränsa tillträdet till den regelbundna lufttrafiken på sådan flyglinje till endast ett EU-lufttrafikföretag. Rättigheten att utöva sådan lufttrafik ska då erbjudas genom ett offentligt anbudsförfarande. För svenskt vidkommande är det Trafikverket som beslutar om allmän trafikplikt och som har ensamrätt på att upphandla sådan flygtrafik. Den aktuella flyglinjen omfattas varken av allmän trafikplikt eller s.k. ensamrätt. Förvaltningsrätten kan inte se att lufttrafikförordningen i sig utgör hinder mot att en kommun finansierar en flyglinje av nu aktuellt slag. Detsamma gäller unionsrätten i övrigt.

Bedömningen av om en kommun kan vara medfinansierare i en sådan flyglinje får därmed göras utifrån bestämmelserna i kommunallagen. Eftersom det inte råder allmän trafikplikt eller ensamrätt på den aktuella flyglinjen är inte heller detta en angelägenhet som enligt 1 kap. 7 § kommunallagen ska handhas enbart av staten. Som ovan anförts har förvaltningsrätten funnit att den aktuella flyglinjen i och för sig är en kommunal angelägenhet. Frågan är då här efter om det överklagade beslutet utgör ett otillåtet individuellt riktat stöd till enskild näringsidkare.

Det aktuella beslutet har föregåtts av en upphandling genom vilken flyglinjen konkurrensutsatts på marknaden. Enskilda aktörer har därmed fått möjlighet att lämna konkurrerande anbud på den aktuella flyglinjen och enligt vad som framgår av handlingarna har flera begärt att få lämna anbud, även



om de sedan inte fullföljt detta. Förvaltningsrätten anser att kommunen härigenom har gjort vad som rimligen kan krävas för att få en entreprenör på så affärsmässiga villkor som möjligt i den aktuella situationen, dvs ett affärsförhållande där kommunens insats är en rimlig ersättning för att entreprenören driver flygtrafik som inte fullt ut finansieras genom biljettintäkter. Det är för övrigt svårt att se att kommunen haft något intresse av att ekonomiskt stödja BMI. Här är det inte fråga om något lokalt företag med ekonomiska svårigheter, som kommunen kan vara intresserad att stödja av sysselsättnings-skäl e.d. Sammantaget anser förvaltningsrätten inte visat att kommunens medfinansiering av flyglinjen inneburit något otillåtet stöd.

Göran Holmgren har anfört att det i vart fall inte är någon primärkommunal angelägenhet att befatta sig med flyglinjetrafik, eftersom det regionala trafikhuvudmannansansvaret överlämnats till Region Värmland. I målet finns dock inte någon närmare utredning rörande innebörden och omfattningen av detta överlämnande till Regionen. Såvitt förvaltningsrätten kan förstå lär en eventuellt brott mot vad som överenskommits vid överlämnandet knappast vara lagstridigt, möjligen avtalsstridigt. Göran Holmgren har inte styrkt sin talan i detta avseende.

Då det inte heller är visat att det överklagade beslutet är olagligt på någon annan grund ska överklagandena avslås.

Målet gäller enbart kommunens beslut. Joakim Karlssons önskemål om prövning av Region Värmlands stöd till flyglinjen kan inte prövas i detta mål.

**HUR MAN ÖVERKLAGAR**

Denna dom kan överklagas. Information om hur man överklagar finns i bilaga (DV 3109/1 B).

Joar Berglund  
rådman

I avgörandet har även deltagit de särskilda ledamöterna Claes Pettersson och Pernilla Wikström Pehrson

Föredragande har varit Lars Överström



## HUR MAN ÖVERKLAGAR - PRÖVNINGSTILLSTÅND

Den som vill överklaga förvaltningsrättens beslut ska skriva till Kammarrätten i Göteborg.

**Skrivelsen ska dock skickas eller lämnas till förvaltningsrätten.**

För att kammarrätten ska kunna ta upp Ert överklagande måste Er skrivelse ha kommit in till förvaltningsrätten **inom tre veckor** från den dag då Ni fick del av domen/beslutet. Om beslutet har meddelats vid en muntlig förhandling, eller det vid en sådan förhandling har angetts när beslutet kommer att meddelas, ska dock överklagandet ha kommit in inom tre veckor från den dag domstolens beslut meddelades. Om sista dagen för överklagande infaller på lördag, söndag eller helgdag, midsommarafton, julafton eller nyårsafton räcker det att besvärshandlingen kommer in nästa vardag.

Om klaganden är en part som företräder det allmänna, ska överklagandet alltid ha kommit in inom tre veckor från den dag beslut meddelades.

För att ett överklagande ska kunna tas upp i kammarrätten fordras att **prövningstillstånd** meddelas. Kammarrätten lämnar prövningstillstånd om

1. det finns anledning att betvivla riktigheten av det slut som förvaltningsrätten har kommit till,
2. det inte utan att sådant tillstånd meddelas går att bedöma riktigheten av det slut som förvaltningsrätten har kommit till,
3. det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas av högre rätt, eller
4. det annars finns synnerliga skäl att pröva överklagandet.

Om prövningstillstånd inte meddelas står förvaltningsrättens beslut fast. Det är därför viktigt att det klart och tydligt framgår av överklagandet till kammarrätten varför man anser att prövningstillstånd bör meddelas.

### Skrivelsen med överklagande ska innehålla

1. Klagandens person-/organisationsnummer, postadress, e-postadress och telefonnummer till bostaden och mobiltelefon. Adress och telefonnummer till klagandens arbetsplats ska också anges samt eventuell annan adress där klaganden kan nå för delgivning. Om dessa uppgifter har lämnats tidigare i målet – och om de fortfarande är aktuella – behöver de inte uppges igen. Om klaganden anlitar ombud, ska ombudets namn, postadress, e-postadress, telefonnummer till arbetsplatsen och mobiltelefonnummer anges. Om någon person- eller adressuppgift ändras, ska ändringen utan dröjsmål anmälas till kammarrätten.
2. den dom/beslut som överklagas med uppgift om förvaltningsrättens namn, målnummer samt dagen för beslutet,
3. de skäl som klaganden anger till stöd för en begäran om prövningstillstånd,
4. den ändring av förvaltningsrättens dom/beslut som klaganden vill få till stånd,
5. de bevis som klaganden vill åberopa och vad han/hon vill styrka med varje särskilt bevis.

Adressen till förvaltningsrätten framgår av domen/beslutet.

## HUR MAN ÖVERKLAGAR

Den som vill överklaga kammarrättens avgörande ska skriva till Högsta förvaltningsdomstolen. Skrivelsen ställs alltså till Högsta förvaltningsdomstolen *men ska skickas eller lämnas till kammarrätten*.

Överklagandet ska ha kommit in till kammarrätten *inom tre veckor* från den dag då klaganden fick del av beslutet. Om beslutet har meddelats vid en muntlig förhandling, eller det vid en sådan förhandling har angetts när beslutet kommer att meddelas, ska dock överklagandet ha kommit in inom tre veckor från den dag domstolens beslut meddelades. Tiden för överklagande för det allmänna räknas dock från den dag beslutet meddelades.

Om sista dagen för överklagande infaller på en lördag, söndag eller helgdag, midsommar-, jul- eller nyårsafton, räcker det att skrivelsen kommer in nästa vardag.

För att ett överklagande ska kunna tas upp i Högsta förvaltningsdomstolen krävs att *prövningstillstånd* meddelas. Högsta förvaltningsdomstolen lämnar prövningstillstånd om det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas eller om det finns synnerliga skäl till sådan prövning, såsom att det finns grund för resning eller att målets utgång i kammarrätten uppenbarligen beror på grovt förbiseende eller grovt misstag.

Om prövningstillstånd inte meddelas står kammarrättens beslut fast. Det är därför viktigt att det klart och tydligt framgår av överklagandet till Högsta förvaltningsdomstolen varför man anser att prövningstillstånd bör meddelas.

### Skrivelsen med överklagande ska innehålla följande uppgifter;

1. den klagandes namn, person-/organisationsnummer, postadress, e-postadress och telefonnummer till bostaden och mobiltelefon. Dessutom ska adress och telefonnummer till arbetsplatsen och eventuell annan plats där klaganden kan nås för delgivning lämnas om dessa uppgifter inte tidigare uppgetts i målet. Om klaganden anlitar ombud, ska ombudets namn, postadress, e-postadress, telefonnummer till arbetsplatsen och mobiltelefonnummer anges. Om någon person- eller adressuppgift ändras är det viktigt att anmälan snarast görs till Högsta förvaltningsdomstolen
2. det beslut som överklagas med uppgift om kammarrättens namn, målnummer samt dagen för beslutet
3. de skäl som klaganden vill åberopa för sin begäran om att få prövningstillstånd
4. den ändring av kammarrättens beslut som klaganden vill få till stånd och skälen för detta
5. de bevis som klaganden vill åberopa och vad han/hon vill styrka med varje särskilt bevis.