

**Överklagande till Regeringsrätten i mål om laglighetsprövning
av kommunfullmäktiges beslut den 2 september 2002, § 21, om
bildande av ett permanent internationellt vatteninstitut
Inlaga (kompletterande överklagande) senast 1 oktober 2004**

Borgarrådsberedningen föreslår kommunstyrelsen besluta följande
Som inlaga till Regeringsrätten överlämnas och åberopas av juridiska
avdelningen upprättat förslag, *bilaga 1*.

Föredragande borgarrådet Annika Billström anför följande.

Ärendet

Dag Löwbeer har överklagat kommunfullmäktiges beslut den 2 september 2002 § 21 om bildande av stiftelsen Stockholm International Water Institute (SIWI) och yrkat verkställighetsförbud. Länsrätten i Stockholms län har i dom den 16 maj 2003, mål nr 17499-02, avslagit överklagandet och yrkandet om verkställighetsförbud. Dag Löwbeer överklagade länsrättens dom till kammarrätten. Kammarrätten har i dom den 10 juni 2004 med ändring av länsrättens dom upphävt fullmäktiges beslut med stöd av 10 kap 8 § första stycket 2 kommunallagen. Kammarrättens dom har av staden överklagats till Regeringsrätten. Staden har begärt och fått anstånd till den 1 oktober 2004 med att komplettera överklagandet.

Remiss

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret där juridiska avdelningen har utarbetat ett förslag till inlaga.

Stadsledningskontoret föreslår i tjänsteutlåtande av den 4 september 2003 att juridiska avdelningens förslag till inlaga ges in till Regeringsrätten med anledning av laglighetsprövningen – *bilaga 1*.

Mina synpunkter

Jag föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande

Som inlaga till Regeringsrätten överlämnas och åberopas av juridiska avdelningen
upprättat förslag, *bilaga 1*.

Stockholm den 8 september 2004

ANNIKA BILLSTRÖM

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

ÄRENDET

Bakgrund

Kommunfullmäktiges beslut om bildande av ett permanent internationellt vatteninstitut har överklagats av Dag Löwbeer. I överklagandet till länsrätten i Stockholms län yrkade han även inhibition (verkställighetsförbud).

Klaganden har i sitt överklagande anført att beslutet hänför sig till något som inte är en angelägenhet för kommunen och att det strider mot lag (10 kap 8 § första stycket 2 och 4 kommunallagen). Som omständigheter har klaganden bl.a. åberopat att beslutet hänför sig till något som inte är en kommunal angelägenhet enligt kommunallagens regler om kommunernas befogenheter (2 kap 1 § kommunallagen) och att kommunfullmäktige underlåtit att se till att stiftelsen SIWI och SIWI AB blir bundna i skälighetsomfattning av sådana villkor som föreskrivs i 3 kap 17 och 18 §§ kommunallagen.

Staden ingav yttrande med anledning av inhibitionsyrkandet - *bilaga 7*. Länsrätten avslog inhibitionsyrkandet i beslut den 15 november 2002. Staden har därefter yttrat sig igen till länsrätten - *bilaga 6*. Länsrätten avslog överklagandet i dom den 16 maj 2003 - *bilaga 5*. Domen har därefter av klaganden överklagats till kammarrätten. Staden har ingett yttrande till kammarrätten - *bilaga 4*. Kammarrätten har i dom den 10 juni 2004 med ändring av länsrättens dom upphävt kommunfullmäktiges beslut med stöd av 10 kap 8 § första stycket 2 kommunallagen - *bilaga 3*. Staden har överklagat kammarrättens dom till Regeringsrätten - *bilaga 2*.

I förslaget till inlägga utvecklas skälen för överklagandet och skälen för prövningstillstånd.

Ärendets beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret där juridiska avdelningen har utarbetat ett förslag till inlägga.

Stadsledningskontoret föreslår i ett tjänsteutlåtande av den 3 september 2004 att juridiska avdelningens förslag till inlägga ges in till Regeringsrätten med anledning av laglighetsprövningen – *bilaga 1*.

Bilagor

Bilaga 1 förslag till inlägga till Regeringsrätten

Bilaga 2 stadens överklagande till Regeringsrätten

Bilaga 3 kammarrättens dom 2004-06-10

Bilaga 4 stadens yttrande till kammarrätten

Bilaga 5 länsrättens i Stockholms dom 2003-05-16

Bilaga 6 stadens yttrande till länsrätten i huvudfrågan

Bilaga 7 stadens yttrande till länsrätten angående inhibition

Till Regeringsrätten

Mål nr 4254-04 Stockholms kommun ./.. Dag Löwbeer

Med hänvisning till tidigare ingivet överklagande får Stockholms kommun genom dess kommunstyrelse (staden) komplettera överklagandet enligt följande.

Stadens yrkande framgår av tidigare insänt överklagande.

Skäl för prövningstillstånd

Enligt stadens uppfattning är det av vikt för ledning av rättstillämpningen att talan prövas av Regeringsrätten. I målet aktualiseras den kommunala kompetensen och den s k proportionalitetsprincipen.

I Stockholms kommuns och även övriga kommuners verksamheter förekommer ofta frågor om att använda sig av privaträttsliga organ för sin verksamhet. Rätten anses följa av den allmänna kompetensregeln och har stöd i rättspraxis.

Det har med samhällsutvecklingen blivit allt vanligare att bildandet av enskilda juridiska personer sker i samarbete med andra kommuner, landsting eller som i detta fall staten. Det innebär att delägarskap blivit vanligare.

Det överklagade beslutet innebär att staden gemensamt med staten går in som stiftare av Stockholm International Water Institute (SIWI).

Stiftelseinstitutet regleras av stiftelselagen. Stiftelsen kännetecknas av att en eller flera fysiska eller juridiska personer avsätter viss förmögenhet till ett bestämt ändamål. Förmögenheten ägs av stiftelsen själv och stiftelsen har inte någon utomstående ägare. Med beaktande av gällande stiftelselag har Stockholms kommunfullmäktige beslutat om ett engångsbelopp för den operativa verksamheten. Tidigare var det vanligt med s.k. anslagsstiftelser som innebar att finansierar, t.ex. en kommun regelbundet, ofta årligen, tillsköt nya medel till stiftelsen. Sådana anslagsstiftelser kan inte längre bildas eftersom utfästelser om löpande anslag inte får beaktas vid bedömningen av om det finns förutsättningar för att en självständig förmögenhet faktiskt kan bli varaktigt bestående.

I förslaget till stadgar för stiftelsen Stockholm Water Institute har ändamålet med stiftelsen bestämts. Ändamålsbestämningen har genom ett beslut av Stockholms kommunstyrelse den 3 mars 2004 förtydligats med att verksamheten skall ske inom den legala kompetensen för stiftarna.

Enligt stadens uppfattning har därigenom säkerställts att engångsbeloppet om 60 miljoner kr kommer att användas på angivet sätt.

Det saknas vägledande rättsfall om sådana kommunala engagemang innefattande såväl forskning och utveckling som turism- och näringslivsfrämjande åtgärder och avvägningen av den ekonomiska insatsen för engagemanget och den kommunala nyttan.

Det saknas aktuella rättsfall om hur proportionaliteten av ett engångsbelopp till en stiftelse skall bedömas och vilken utredning därom som bör krävas i ett mål om laglighetsprövning.

Den kommunala kompetensen är avsedd att följa samhällsutvecklingen. Med hänsyn till motiven för bildandet av ett permanent internationellt vatteninstitut och den – med hänsyn till samhällsutvecklingen och vad staden tidigare redovisat – rimliga utgiften för Stockholms kommun innebär att beslutet inte skall upphävas enligt 10 kap 8 § första stycket 2 kommunallagen.

Skäl för överklagandet

Staden hänvisar till sina tidigare inlagor till länsrätten och kammarrätten.

Kammarrätten har bedömt att forskning och utveckling beträffande vattenfrågor samt arrangemang av symposier, seminarier och prisutdelningar i sig inte kan anses falla utanför den kommunala kompetensen.

Kammarrätten har vidare bedömt att verksamheten kommer att medföra konkret nytta för Stockholms kommun, dels genom att en del av den forskning som bedrivs eller stöds av SIWI

och SIWI AB kan leda till tekniskt och miljömässigt bättre lösningar i kommunens verksamhet, dels genom att hotell- och annan näring i kommunen gynnas av att ett internationellt symposium äger rum i Stockholm. Kammarrätten har även bedömt att ett engagemang för internationell vattenforskning innebär att en positiv bild av Stockholm förmedlas och förutsätter att denna positiva bild som en del av i marknadsföringen av Stockholm kommer att främja turism.

Kammarrätten har korrekt bedömt att stadens beslut om att tillsammans med staten bilda en stiftelse med angivet ändamål i kompetenshänseende har stöd i gällande rätt.

Kammarrätten har konstaterat att genom bildandet av stiftelsen SIWI skall engångsbeloppet om 60 miljoner kronor, i enlighet med stiftelselagstiftningen, förvaltas som en självständig förmögenhet för det ändamål som anges i stadgarna.

Kammarrättens konstaterande är korrekt.

Men med hänsyn till de angivna ändamålen med stiftelsen har kammarrätten dock inte funnit att Stockholms kommun uppställt sådana avgränsningar som säkerställer att de anslagna stiftelsemedlen främst kommer att gå till administrationen av prisverksamheten och arbetet med Stockholm Water Symposium. Kammarrätten har istället antagit att anslagna medel till stor del kommer att användas för den internationellt inriktade forsknings- och utredningsverksamheten.

Kammarrättens antagande är felaktigt. Kammarrättens bedömning av proportionaliteten bygger alltså på ett felaktigt antagande om att det av staden tillskjutna engångsbeloppet kommer att användas för internationellt inriktad forsknings- och utredningsverksamhet.

Staden har genom förtydligandet i ändamålsbestämningen säkerställt att stadens engångsbelopp främst kommer att användas på angivet sätt.

Att engångsbeloppet avses användas till administrationen av prisverksamheten inom ramen för SWF och arbetet med vattenveckan inklusive Stockholm Water Symposium har stiftarna, staden och staten, varit överens om under förhandlingsarbetet som pågått sedan slutet av 1990-talet.

Kammarrätten har funnit att det inte föreligger en rimlig proportion mellan de av Stockholms kommun beslutade utgifterna - tillskjutna beloppet 61 miljoner kr – och den beskrivna nyttan som verksamheten kan förväntas medföra.

Kammarrättens slutsats är oriktig. Det föreligger en rimlig proportion mellan stadens kostnader för vattenengagemanget och den nytta eller de positiva effekterna för staden och dess medlemmar som engagemanget kan förväntas resultera i.

Kammarrätten synes felaktigt ha jämfört engångsbeloppet med Stockholms stads tidigare årliga bidrag till nu aktuell vattenverksamhet. Engångsbeloppet torde rätteligen jämföras med summan av sådana bidrag under en tid motsvarande stiftelsens bestånd.

Nedan sammanfattar staden sin inställning till frågorna om säkerställande av hur engångsbeloppet kommer att användas, stadens kostnader för engagemanget, nyttan/de positiva effekterna för staden och dess medlemmar samt proportionaliteten.

Säkerställande av hur engångsbeloppet kommer att användas

Enligt stadens uppfattning har staden säkerställt att engångsbeloppet kommer att användas på angivet sätt.

Detta har kommit till uttryck i ändamålsbestämningen i stiftelseurkunden genom tillägget att verksamheten skall ske inom den legala kompetensen för stiftarna.

Särskilt mot bakgrund av att stiftarna är Stockholms stad och staten samt vad som anges om beloppet och den planerade användningen av stadens ekonomiska insats får ett säkerställande anses ha skett.

Stadens kostnader för vattenengagemanget

Klaganden har endast anfört att beloppet i absoluta tal är för högt, att det kan ställas i relation till kommunens skatteintäkt från kommunmedlemmarna som för år 2002 beräknades bli 17,7 miljarder kr och andra anslag såsom det för försörjningsstöd och arbetsmarknadsåtgärder i stadsdelsnämndområdet Maria-Gamla stan vilket för år 2002 uppgick till drygt 57 miljoner kr.

De av klagandena uppgivna uppgifterna saknar relevans såsom nämnts tidigare.

Vad gäller engångsbeloppet i absoluta tal kan det vid en första anblick te sig som högt, men som staden tidigare anförts är det i realiteten - sett i sitt sammanhang - dock fråga om ett rimligt belopp.

Engångsbeloppets storlek kan, såsom nämnts tidigare, bättre förstås om den jämförs med ett långsiktigt årligt anslag. En antagen årlig avkastning på 4 % av engångsbeloppet 60 miljoner kr ger en årlig avkastning på i storleksordningen 2,4 miljoner kr.

Den beslutade stiftelse- och bolagsbildningen innebär att staden genom ett engångsbelopp garanterar en årlig tilldelning till verksamheten på samma nivå som idag. Engångsbeloppet kan dock inte jämföras med årliga kostnader eftersom bidraget och avkastningen därav är avsedda att finansiera forskning och utveckling under en lång följd av år.

Det kan upprepas att beloppet avses användas för att täcka dels årliga bidrag till administrationen av prisverksamheten inom ramen för SWF och dels årliga bidrag till arbetet med vattenveckan inklusive Stockholm Water Symposium.

De nuvarande kostnaderna för sistnämnda delar av vattenverksamheten täcks delvis av bidrag från staden, men också av bidrag från staten.

Enligt stadens uppfattning kan beloppet sättas i proportion till kommunkoncernens balansomslutning.

Som nämnts var den totala balansomslutningen 2001 för kommunkoncernens, d v s Stockholms stad inklusive de kommunala bolagen, cirka 92 miljarder kr.

För att lättare förstå vilka belopp det rör sig om för kommunkoncernen Stockholm beträffande bidrag till olika verksamheter kan även nämnas att 2001 var det totala bidraget närmare 2 miljarder kronor, varav bidraget till föreningar och stiftelser uppgick till 422 miljoner kr. För att åskådliggöra beloppets rimlighet har staden även jämfört beloppet med Stockholm Vatten AB:s kostnader för forskning och utveckling samt den årliga budgeten för Organisationen för det globala nätverket för vattenfrågor.

Vad gäller kostnader för forskning och utveckling på vatten- och avloppsområdet har Stockholm Vatten AB, vilket tidigare framförts, under de senaste 2 åren enligt sin redovisning haft årliga kostnader på 12 miljoner kr. Kostnaderna omfattar inte SIWI-interim.

Den årliga budgeten för Organisationen för det globala nätverket för vattenfrågor är på cirka 130 miljoner kr.

I sammanhanget måste beaktas att Stockholms kommuns ekonomiska bidrag om sammanlagt 61 miljoner kr enligt beslutet är villkorat av att staten går in som stiftare och förbinder sig att bidra med medel för verksamhetens fortbestånd. I ärendet anges även att stadens bidrag för SIWI:s operativa verksamhet, 60 miljoner kr, förväntas motsvara statens insats. Vidare är utgångspunkten att näringslivet skall bidra ekonomiskt till verksamheten med belopp i motsvarande storleksklass.

Staden vill understryka att stiftelsens internationellt inriktade forsknings- och utredningsarbete avses ske med kostnadstäckning från andra finansiärer än staden. Även detta har framhållits tidigare och staden vill tillägga följande.

Redan idag tillskjuter staten ytterligare medel, förutom vad som nämnts ovan, för att finansiera just internationellt utåtriktad verksamhet.

Som exempel kan nämnas ett projekt som inleddes 2003 med namnet Swedish Water House som i sin helhet finansieras av staten.

Stadens ekonomiska bidrag används och avses heller inte i framtiden till någon del användas för denna typ av projekt.

SIWI interim genomför idag även andra internationellt inriktade projekt på uppdrag av andra finansiärer, exempelvis Sida. Sådana projekt sker alltid till full kostnadstäckning och inga delar av bidraget från staden avses täcka denna typ av projekt.

Stockholms kommuns beslutade utgifter om 61 miljoner kr till vattenverksamheten är en investering på lång sikt till nytta för Stockholms kommun och dess kommunmedlemmar.

Nyttan/positiva effekter

Det ekonomiska åtagandet skall, såsom staden framhållit, sättas i relation till de positiva effekter som inte är direkt ekonomiskt mätbara såsom förbättrad vattenkvalitet och därmed en ekologiskt hållbar utveckling men också turism och besöksnäring i framtiden genom den marknadsföring av Stockholm som vattenengagemanget innebär samt det allmänna främjandet av näringslivet.

Staden hänvisar till den tidigare redovisningen av nyttan. Staden vill framhålla att intresset för Stockholm som mötesplats för vattenfrågor ytterligare ökat till gagn för turism och allmänt främjande av näringslivet.

Det ligger i sakens natur att de framtida samhälleliga och samhällsekonomiska effekterna för staden av engagemanget i vattenfrågorna ändå är svåra att beräkna i ekonomiska termer.

Proportionaliteten

Det kan understrykas att avsikten med en stiftelsebildning är att verksamheten skall vara självvägande. Tilldelningen kan sägas vara en investering på lång sikt till nytta för staden och dess kommunmedlemmar. Den kommande statliga insatsen och kommande bidrag från näringslivet medför att beslutet innebär ett större engagemang från andra än staden – främst staten - i förhållande till dagens verksamhet i SIWI interim och SWF. Stadens avsikt är alltså att statens engagemang för vattenfrågan skall öka i förhållande till tidigare.

Som framhållits har omfattande förhandlingar förevarit med staten, vilket resulterat i ovan nämnda Riksdagsbeslut och det nu överklagade beslutet. Frågan om fördelningen av kostnader för vattenverksamheten mellan staten och Stockholms stad har således varit uppe till förhandling med företrädare för regeringskansliet. Riksdagsbeslutet utgör således ett starkt tolkningsdatum för bedömningen att stadens bidrag för SIWI:s operativa verksamhet och stadens insats i sin helhet är rimlig.

Stockholms stads vattenengagemang enligt beslutet är med stöd av det anförda kompetens-enligt då det föreligger en rimlig proportion mellan stadens kostnader för engagemanget och den nytta eller de positiva effekterna för staden som engagemanget kan förväntas resultera i.