

Förvaltningsrätten i Stockholm

## **Mål nr 3041-19 Olof Nordin m.fl. ./ Stockholm stad angående laglighetsprövning enligt kommunallagen**

Stockholms stad har förelagts att inkomma med yttrande över innehållet i de handlingar som bifogats. Stockholm stad genom dess idrottsnämnd (idrottsnämnden) får anföra följande.

### *Överklagat beslut*

Olof Nordin och Bertil Sjöholm har överklagat idrottsnämndens beslut den 29 januari 2019 § 8 Revidering av avgifter för ideella fritidsbåtsklubbar.

Beslutet lyder:

Idrottsnämnden beslutar enligt förvaltningens förslag:

1. Idrottsnämnden godkänner redovisat förslag och fastställer reviderade avgifter enligt detta tjänsteutlåtande att gälla från och med 2019.

### *Överklagandena*

- *Olof Nordin*

Olof Nordin har yrkat att förvaltningsrätten upphäver beslutet och ”återförvisar ärendet till ny beredning som utgår från de beräknade kostnaderna för de närmast kommande åren.”

Olof Nordin har uppgett att överklagandet grundas på att beslutet strider mot kommunallagens (KL:s) bestämmelse om självkostnadsprincipen i 2 kap. 6 § KL.

Vad Olof Nordin anfört avser prövningsgrunden i 13 kap. 8 § p. 4. KL att beslutet annars strider mot lag eller annan författning.

- *Bertil Sjöholm*

Bertil Sjöholm har yrkat att förvaltningsrätten ska upphäva beslutet.

Bertil Sjöholm har uppgett att beslutet strider mot den kommunala självkostnadsprincipen, innefattar ställningstaganden rörande mervärdesskattedebitering som strider mot mervärdesskattelagen samt att beslutet inte har tillkommit i laga ordning.

Vad Bertil Sjöholm anfört avser prövningsgrunderna i 13 kap. 8 § p. 1. och 4. KL.

#### *Idrottsnämndens inställning*

Idrottsnämnden bestrider yrkandet om upphävande.

Idrottsnämnden vill framhålla att laglighetsprövningens ram innebär att prövningen är begränsad till beslutets laglighet och inte dess sakliga innehåll eller lämplighet.

Någon återförvisning/återremittering av ärendet kan inte ske inom ramen för prövningen.

Enligt rättspraxis åvilar det klaganden att visa att beslutet är olagligt i något av de hänseenden som anges i 13 kap. 8 § KL.

#### *Beslutets innebörd*

Det nu överklagade beslutet innebär att viss avgift i den debiteringsmodell som fastställdes genom beslut av idrottsnämnden den 21 november 2017 § 132 Stockholms stads debitering av ideella fritidsbåtsklubbar från och med båtsäsongen 2018 reviderats. 2017 års beslut har fått laga kraft.

Revideringen avser komponenten markavgifter. Separata avgifter för nyttjande av uppläggningsområde under sommarsäsong respektive vintersäsong har tagits bort och ersatts med en markavgift per år.

Tidigare beslutade avgiftsmodell 2017 baserades på specifika avgifter för bryggor och mark att gälla från båtsäsongen 2018 enligt följande.

- 100 kr/m och år för klubbägda bryggor
- 160 kr/m och år för klubbägda bryggor som ligger skyddade, förtöjda eller kopplade till av staden ägda bryggor
- 550 kr/m och år för av staden ägda bryggor
- 100 kr/m och år för av staden ägda bryggor som används uteslutande för torr/sjösättning samt som vågbrytare
- 15 kr/kvm och vintersäsong för uppläggningsområde

- 30 kr/kvm och sommarsäsong för nyttjande av  
uppläggningsområde

I beslutsunderlaget angavs att moms kan tillkomma på avgifterna enligt gällande lagstiftning.

Genom det nu överklagade beslutet har avgifterna om 15 kr/kvm och vintersäsong samt 30 kr/kvm och sommarsäsong för uppläggningsområde ersatts av en årsavgift för markområde om 15/kr kvm.

Det kan således konstateras att det överklagade beslutet innebär en sänkning av avgifterna.

Som framgår av tabellen nedan innebär ändringen att kostnaderna och utgifterna för drift, underhåll och investering beräknas uppgå till 10,5 mnkr år 2019, en minskning med 3,8 mnkr i förhållande till tidigare avgiftsbeslut. Tabellen visar således prognosen för kostnader och utgifter samt för intäkter 2019 inom ramen för avgiftsuttaget för de ideella fritidsbåtklubbarna. Att ta bort indelningen på sommar och vinter och istället införa en årsavgift för mark beräknas ge lägre avgifter för fritidsbåtklubbarna och minskade intäkter om cirka 3,8 mnkr för idrottsnämnden.

<i>Mnkr</i>	Enligt avgifter 2018	Enligt förslag avgifter 2019	Skillnad
Personal/administration	0,7	0,7	0,0
Drift, underhåll och investering	14,3	10,5	-3,8
Arrenden *	3,6	3,6	0,0
<b>Summa:</b>	<b>18,6</b>	<b>14,8</b>	<b>-3,8</b>

\* Till exploateringsnämnden, fastighetsnämnden och Kungliga Djurgårdsförvaltningen

*Bemötande av prövningsgrunden 13 kap. 8 § p. 4. KL*

- *Självkostnadsprincipen*

Till bemötande av vad klagandena åberopat om att beslutet skulle strida mot självkostnadsprincipen i 2 kap. 6 § KL anfördes följande.

Som framgått ovan innebär beslutet en sänkning av avgifterna för ideella fritidsbåtklubbar anslutna till fritidsbåtarnas centralorganisationer Saltsjön Mälarens Båtförbund eller Stockholms Seglarförbund från och med båtsäsongen 2019.

Debiterings-/avgiftsmodellen med komponenterna bryggkostnader och markkostnader har som framgått ovan fastställts i tidigare lagakraftvunnet avgiftsbeslut. Prövningen i detta mål är begränsad till det överklagade beslutets innebörd, dvs. en sänkning av årsavgifter för mark. Vad klagandena anfört om överdebitering får i huvudsak uppfattas avse 2017 års beslut och kan således inte prövas inom ramen för laglighetsprövningen.

Idrottsnämnden bestrider att en sänkning av avgifterna så som skett genom det överklagade beslutet skulle strida mot självkostnadsprincipen. Klagandena har inte visat att beslutet strider mot självkostnadsprincipen.

Även om beslutet hade omfattat debiterings-/avgiftsmodellen i dess helhet hade det inte stridit mot KL:s självkostnadsprincip. Under alla förhållanden har klagandena inte visat att beslutet strider mot självkostnadsprincipen.

Idrottsnämnden önskar dock, främst till bemötande av vad Olof Nordin anfört, i denna del ändå anföra följande.

Stockholms stads stöd till båtlivet är ett frivilligt åtagande inom ramen för den allmänna kompetensen enligt KL och som funnits uttalat i decennier. Den s.k. ”Stockholmsmodellen” bygger på att Stockholms stad i allt väsentligt äger och förvaltar bryggor och uppläggningsområden och att båtlivet ska bära sina kostnader. Idrottsnämnden upplåter genom separata avtal mark- och vattenområden till ideella båtklubbar och varvsföreningar utan vinstintresse, till fastställda självkostnadsnivåer. Avgiftsuttaget som debiteras de enskilda båtklubbarna ska spegla de faktiska kostnaderna för drift, underhåll och investeringar.

Självkostnadsprincipen innebär att det samlade avgiftsuttaget inom en viss kommunal verksamhet inte får väsentligt överstiga kommunens kostnader för en verksamhet sett över tid (prop. 1993/94:188 s. 84).

Rent allmänt kan sägas att i princip samtliga kostnader som vid en normal affärsmässig drift är motiverade från företagsekonomisk synpunkt bör kunna läggas till grund för självkostnadsberäkningen. Alla relevanta direkta och indirekta kostnader som verksamheten ger upphov till ska ingå i en självkostnadsberäkning. Utöver externa kostnader och intäkter ska även alla relevanta interna eller kalkylerade poster tas med. Beroende på hur olika verksamheter är organiserade varierar det från fall till fall vilka kostnader som är

externa eller interna eller om de kan betraktas som direkta eller indirekta.

En självkostnadskalkyl får givetvis inte belastas med kostnader som är främmande i den meningen att de inte har något normalt samband med verksamheten.

För att självkostnadsprincipen i rättslig mening ska anses överträdd måste överuttaget vara påtagligt eller väsentligt (SOU 1971:84, Kommunal kompetens s. 40-41, RÅ 1975 ref.109).

Vad gäller bokföring och redovisning följer idrottsnämnden gällande regelverk. Till och med år 2014 bokförde idrottsnämnden enligt då gällande regelverk allt underhåll som kostnad. De årliga kostnaderna finansierades delvis genom avgifter från båtklubbarna. De kostnader som inte täcktes av avgifterna finansierades med skattemedel, trots att principen som framgått ovan är att båtlivet ska bära sina kostnader.

Från och med januari 2015 tillämpas inom Stockholms stad s.k. komponentredovisning i enlighet med regelverk från Rådet för kommunal redovisning. En konsekvens av denna förändring är att idrottsnämnden från och med januari 2015 redovisar den största delen av underhållet som investering.

Övergången till komponentredovisning medförde att de redovisningsmässiga kostnaderna minskade kraftigt 2015 med anledning av att en större del av underhållet istället bokfördes som utgifter. Detta innebar att en skillnad mellan bokföringsmässiga intäkter och kostnader uppstod. I ett längre tidsperspektiv, när värdet av de ackumulerade investeringarna ökar över tid, kommer skillnaden mellan utgifter och kapitalkostnader minska varje år. I slutet av tillgångarnas livslängd kommer kapitalkostnaderna motsvara utgifterna. Det anförda innebär att bytet av redovisningsprincip enbart medför en tillfällig svacka i kostnadsutvecklingen.

Den behovsutredning som nämnts i överklagandet utfördes inför 2017 års beslut. Behovsutredningen visade ett stort och delvis akut underhållsbehov. Med anledning härav samt för att efterleva principen att båtporten ska bära sina kostnader höjdes avgifterna betydligt genom 2017 års beslut.

Idrottsnämnden bestrider vad Olof Nordin anført om investeringarnas ekonomiska livslängd, ”orimligheten i beslutet”

och dess effekter. Idrottsnämnden bedömer investeringarnas ekonomiska livslängd till 15-30 år, beroende på typ av investering.

Idrottsnämnden anser att båtsportsverksamhetens avgifters förenlighet med självkostnadsprincipen ska bedömas utifrån de närmare förutsättningarna för denna specifika verksamhet sett över tid. Den lagakraftvunna debiterings-/avgiftsmodellen i dess helhet är förenlig med självkostnadsprincipen eftersom den över tid motsvarar de bokföringsmässiga kostnaderna.

Som framgått ovan är det dock det överklagade beslutet som är föremål för laglighetsprövning i detta mål, inte den lagakraftvunna debiterings-/avgiftsmodellen i dess helhet.

- *Mervärdesskattelagen*

Till bemötande av vad Bertil Sjöholm anfört om att beslutet innefattar ställningstaganden rörande mervärdesskattedebitering som strider mot mervärdesskattelagen vill idrottsnämnden anföra följande.

Idrottsnämnden bestrider att beslutet innefattar ställningstagande rörande moms och att om så skulle vara fallet att ställningstagandet strider mot lag.

Att moms tillkommer på avgifterna, både brygg- och markavgifter, följer av lag och den tolkning som HFD gjort i det vägledande avgörandet (HFD 2018 ref. 40). Att moms kan tillkomma på avgifterna enligt gällande lagstiftning framgick redan av 2017 års beslut och i information till båtclubbarna. I tjänsteutlåtandet till det nu överklagade beslutet har upplysts om att debitering av moms kommer att ske på avgifterna.

*Bemötande av prövningsgrunden 13 kap. 8 § p. 1 KL*

- *Samråd*

Idrottsnämnden vitsordar att samråd inte skett med de berörda centralorganisationerna och till dess anslutna fritidsbåtsklubbar. Någon formalierregel eller författningsregel om samråd vid fastställande av reviderade avgifter för ideella fritidsbåtsklubbar finns inte. Vad Bertil Sjöholm anfört i denna del kan inte innebära att beslutet inte har tillkommit på lagligt sätt.

- *Jäv*

Bertil Sjöholm har påstått att beslutet har skett ”i samråd med en jävig person, nämligen sonen till den person som äger stadens

huvudleverantör av bryggor”. Idrottsnämnden bestrider detta oprecisa påstående.

*Sammanfattning*

Sammanfattningsvis har klagandena inte anfört några omständigheter som kan medföra att det överklagade beslutet ska upphävas på någon av de i 13 kap. 8 § KL angivna grunderna. Överklagandena ska avslås.