

Kammarrätten i Stockholm

Mål nr 2600-20 Rotel 014 Stockholms stad ./ Olof Nordin m.fl.

Stockholms stad genom dess idrottsnämnd (staden) får hänvisa till tidigare gjort överklagande och inkomma med komplettering enligt följande.

Skäl för överklagandet

Förvaltningsrätten har funnit att prövningsramen innefattar den avgiftsmodell som fastställdes i stadens beslut den 21 november 2017.

Staden delar inte den bedömningen och hänvisar till vad som angetts i stadens yttrande i förvaltningsrätten. Det överklagade beslutet innebär att endast revideringen av markavgifter nu kan prövas inom ramen för laglighetsprövningen. Avgiftsmodellen som sådan har inte prövats av staden i det överklagade beslutet och det är inte samma fråga som har prövats eller ett nytt ställningstagande i frågan. Beslutet rör revidering av en av parametrarna i en avgiftsmodell som fastställts genom ett lagakraftvunnet kommunalt beslut. Som nämnts i förvaltningsrätten innebär det överklagade beslutet en sänkning av avgifterna i förhållande till det beslut som fått laga-kraft.

Förvaltningsrätten har funnit att beslutet strider mot lag. Som rättslig utgångspunkt har förvaltningsrätten utgått från bestämmelsen i 2 kap. 6 § kommunallagen om att kommuner och regioner inte får ta ut högre avgifter än som motsvarar kostnaderna för de tjänster eller nyttigheter som de tillhandahåller (självkostnadsprincipen).

Staden menar i första hand att beslutet inte strider mot självkostnadsprincipen. Det är fråga om en principiellt godtagbar avgiftsmodell. Det är inte fråga om överuttag av avgifter, i vart fall är det inte fråga om ett väsentligt överuttag. Det är inte fråga om någon smygbeskattning av båtklubbarna.

I andra hand gör staden gällande att den rättsliga utgångspunkten självkostnadsprincipen är felaktig. Staden har förvisso valt att ha principen som inriktning av skäl som framgår nedan. Då nämnda

kommunallagsbestämmelse om självkostnad inte omfattar ersättning för de arrenden och nyttjanderätter beslutet gäller kan beslutet inte upphävas såsom stridande mot den bestämmelsen. Staden har rätt att ta ut marknadsmässiga avgifter av båtklubbarna.

Avgiftsmodellen och självkostnadsprincipen

Staden får hänvisa till vad som angetts i förvaltningsrätten och tillägga/förtydliga följande.

Utgångspunkten i gällande båtpolicy är att staden i allt väsentligt äger och förvaltar bryggor och uppläggningsområden. Den självkostnadsmodell/avgiftsmodell som fastställts i 2017 års lagakraftvunna beslut har använts sedan 1980-talet och har haft stöd hos båtklubbarnas centralorganisationer.

Avgiftsmodellen är med stöd av parametrar för brygg- och markavgifter konstruerad för att balansera kostnader och intäkter i verksamheten. Avgifterna som debiteras ska spegla de faktiska kostnaderna över tid, som finns för drift och underhåll inklusive kapitalkostnader. Avsikten är att båtlivet ska bära sina kostnader och att verksamheten inte ska belasta skattekollektivet.

Årsavgiften för mark på 15 kr/m² enligt det överklagade beslutet är baserat på de kostnader som staden, när beslutet fattades, hade för arrendeavgifter samt en schablon för drift och underhållskostnader.

Den markavgift från 2017 års beslut som innebar 45 kr kvm per år, uppdelad på 15 kr vintersäsong och 30 kr sommarsäsong innebar att mer avgift för mark tillämpades än direkta hänförliga kostnader för mark. Avgifter på 45 kr/m² har aldrig tagits ut (beslutet har inte verkställts i den delen) då det inte fanns underlag för vilka områden som användes för vilken period och att stora delar av markavgifter för 2018 redan var inbetald när beslutet om nya avgifter fattades.

Det som framfördes i beslutsunderlagen 2017 och det nu överklagade beslutet var, tyvärr, en felaktig hänvisning till självkostnadsprincipen då det presenterades så som att hamn- och uppläggningsområden var olika verksamheter och skulle för respektive del stå för sin egen självfinansiering. Staden bedömer, vilket även framförts i förvaltningsrätten, att det är fråga om en verksamhet – båtsportsverksamhet.

Principiellt godtagbar avgiftsmodell

- komponentredovisning

Som staden nämnt i förvaltningsrätten bokförde staden t.o.m. 2014 allt underhåll i båtportsverksamheten som kostnad enligt då gällande regelverk, traditionell metod. Rådet för kommunal redovisning (RKR) har utkommit med ett explicit krav för tillämpning av komponentredovisning. RKR är ett normgivande organ för lagen (2018:597) om kommunal bokföring och redovisning (före 1 januari 2019 lagen om kommunal redovisning).

Komponentavskrivning går ut på att större och betydande investeringar ska delas upp i delkomponenter med varierande avskrivningstider beroende på dess nyttjandetid. Anledning till komponentavskrivning är att komponenter har olika nyttjandetid och därför byts ut med olika tidsintervall.

Tidigare har mer schablonmässiga värden för hela anläggningstillgången tillämpats. Varje komponent skrivs nu i stället av separat och när den byts ut redovisas anskaffningen som en ny komponent. Förändringen har även medfört en omvärdering av underhållsutgifter, som tidigare i sin helhet resultatfördes direkt, men som i och med införandet av komponentavskrivningar till största delen betraktas som investeringar och resultatförs som avskrivningar under nyttjandeperioden. Förändringen innebär i stort att kostnader som tidigare bokfördes i driftsredovisningen i stället aktiveras som en tillgång i balansräkningen och skrivs av under nyttjandetiden. Varje komponent skrivs av separat och när de byts ut redovisas anskaffningen som en ny anläggningstillgång.

Genom komponentavskrivning speglas tillgångars värde på ett mer korrekt sätt än tidigare. Komponentavskrivning ska tillämpas på betydande komponenter som har väsentlig skillnad i förbrukningstid (nyttjandetid). Bland fördelarna med kravet på komponentredovisning har nämnts – Det bokförda värdet på tillgången blir mer rättvisande eftersom väsentliga underhållsåtgärder och byten av komponenter redovisas som tillgång istället för som kostnad. – Kostnadsredovisningen blir också mer rättvisande (jämnt fördelade över

åren), eftersom de underhållsutgifter som är betydande och har lång nyttjandeperiod aktiveras i balansräkningen och skrivs av under denna tid. Dessutom baseras avskrivningarna på respektive komponents nyttjandeperiod i stället för på tillgångens nyttjandeperiod som helhet. – Det blir möjligt att mer rationellt planera underhållsinsatser utifrån ett ekonomiskt perspektiv.

- stadens tillämpning av komponentredovisning för bryggavgifter

När regelverket med s.k. komponentredovisning började gälla för staden 2015, liksom för andra kommuner i Sverige, innebar det att den största delen av underhållet därefter redovisas som investering. Underhåll av bryggor beräknas i huvudsak som en investeringsutgift, som delas på resultatet utifrån nyttjandeperiod, som avskrivningar. Staden vidhåller att övergången till komponentredovisning innebär att skillnaden mellan kostnader och utgifter kommer att minska varje år.

Det är ostridigt att avgifterna ökade kraftigt säsongen 2018. Denna ökning var dock, som staden anført, hänförlig till eftersatt underhåll av bryggor och pontoner. Ökningen är inte kopplad till avgiftsmodellen som sådan.

Det är olyckligt att insikten om att underhållsnivån avseende bryggor och pontoner var för låg inträffade inte långt efter införandet av nya redovisningsregler. Däremot innebar förändringen inte att avgiftsmodellen som sådan ”blev icke principiellt godtagbar”. Båtklubbarna missgynnas i längden av för dåligt underhåll. Och att båtklubbarna ska betala det ökade underhållet, som krävs under överskådlig framtid, är förenligt med en självkostnadskalkyl.

Med anledning av behovet av underhåll har staden räknat på behovet under en kommande 10-årsperiod, men ser i sina prognoser att samma nivå måste hållas även efter 10-årsperioden. Det underhåll, som krävs i dag per år, kommer även att krävas framöver. Det finns alltså inte en investeringspuckel, som ska genomföras, för att sedan åter dra ned på underhållet, utan staden beräknar att investeringsnivån framöver måste hålla den högre nivån. Införandet av komponentavskrivningar vad gäller just underhåll av bryggor och pontoner har således inte nämnvärt påverkat kostnadsbilden eftersom investeringsnivån är jämn.

Vad gäller pontoner och bryggor investerar staden ungefär samma belopp i underhåll varje år och underhållet har ungefär samma avskrivningstid. Staden beräknar alltså att investeringsutgiften per år är konstant.

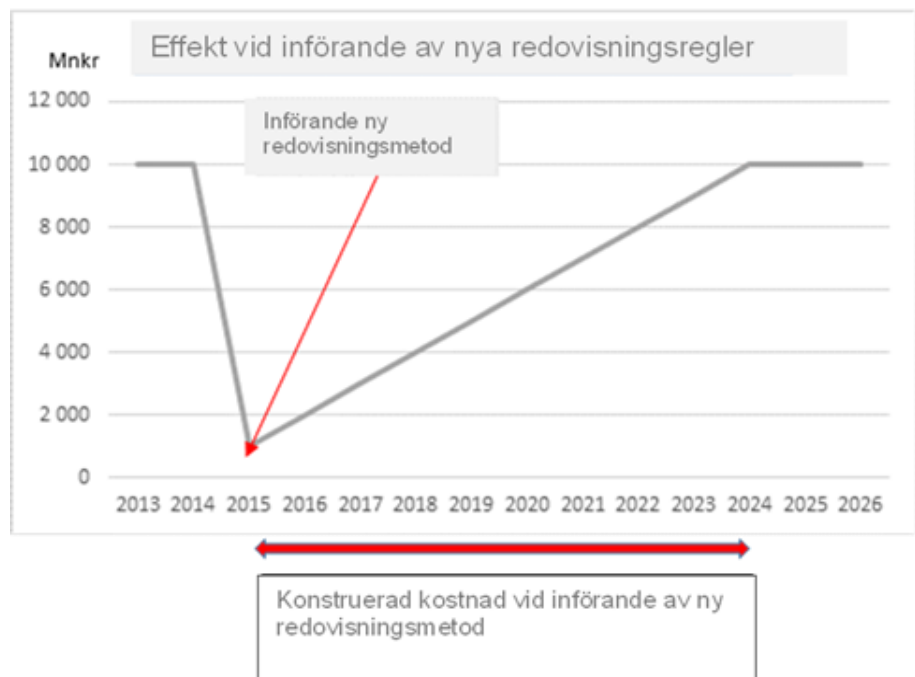
Det betyder att över tid blir avskrivningskostnaden lika med investeringsutgiften. När nya redovisningsregler införs där underhåll flyttas till investeringar, innebär det att en initial kostnadsminskning sker, som inte är föranledd av en verklig kostnadsminskning utan av regelbytet. Svackan i kostnadsutvecklingen är således helt hänförlig till byte av redovisningsmetod. Den teoretiska kostnad som då uppstår när tideräkningen startar det året principen införs, är just konstruerad och inte den verkliga kostnaden.

Den verkliga kostnaden måste beräknas, som om det nya regelverket alltid hade gällt. Annars kommer den verkliga kostnaden inte att täckas.

Staden bedömer att om nuvarande redovisningsregler alltid hade gällt, så hade avskrivningskostnaderna per år motsvarat vad staden investerar i underhåll per år. Det hade då varit tydligt att de avgifter staden tar ut är förenliga med självkostnadsprincipen. Om inte avgiftsuttaget täcker den verkliga kostnaden, kommer den verkliga kostnaden för underhåll av bryggor och pontoner att de facto finansieras av stadens skatteuttag från samtliga kommunmedlemmar trots att avsikten med avgiftsmodellen är att båtlivet ska bära sina kostnader.

Eftersom staden över tid investerar lika mycket per år kommer avskrivningskostnaden per år, när metodbytet är fullt genomfört, uppgå till investeringsutgiften. Avgifterna är kalkylerade utifrån stadens självkostnad och täcker stadens verkliga kostnader men inte mer. Avgiftsuttaget är därmed helt i överensstämmelse med självkostnadsprincipen.

Nedanstående figur illustrerar vad som händer vid införande av ny redovisningsmetod. Bilden visar ett fall när 10 mnkr läggs på underhåll varje år. Åren 2013 och 2014 gäller den traditionella metoden, det vill säga underhåll räknades som en kostnad. I det här fallet är kostnaden 10 mnkr per år. 2015 införs ny redovisningsmetod enligt vilken underhåll ska räknas som en investeringsutgift. Kostnaden består nu av avskrivningskostnader med i det här fallet en tiondel per år av utgiften, det vill säga 1 mnkr per år i tio år. Varje år adderas det årets avskrivningskostnad från årets investering med 1 mnkr. Efter 10 år är kostnaden åter 10 mnkr per år.



Sammanfattningsvis har underhållet för bryggor och pontoner varit eftersatt. Det räcker inte med en engångsinsats utan underhållet måste permanent ligga på en högre nivå. Det är således fråga om en motiverad post i självkostnadsberäkningen då det utökade underhållet måste till under överskådlig framtid. Avgiftsuttaget har beräknats som om samma redovisningsregler alltid hade gällt. Att låta den teoretiska kostnadsminskning, som tillfälligt sker vid byte av redovisningsmetod, slå igenom kan inte vara förenligt med självkostnadsprincipen. Det skulle innebära ett övervältrande av kostnaderna för underhåll på skattekollektivet, vilket inte är avsett.

Självkostnadsprincipen har i rättspraxis erhållit karaktären av målsättningsprincip. Avgifterna enligt debiteringsmodellen avser en verksamhet och en uppdelning av avgifterna på mark och bryggor utgör inte skäl att underkänna avgiftsmodellen som sådan. Uppdelningen innebär inte att självkostnadsprincipen frångåtts, trots bristande uttalanden i beslutsunderlaget.

En kostnad för bedömt underhåll av bryggor under överskådlig tid får anses förenlig med en självkostnads kalkyl. Det har inte klarlagts att det är fråga om något överuttag eller smygbeskattning. Staden har uppfyllt självkostnadsprincipen vad gäller godtagbar avgiftsmodell och avgiftsuttag för båtsportsverksamheten.

Marknadsmässiga avgifter

I andra hand gör staden gällande att den rättsliga utgångspunkten är felaktig.

Det är korrekt att självkostnadsprincipen har en konstitutionell grund och att den har präglat rättstillämpningen under lång tid som förvaltningsrätten angett.

Självkostnadsprincipen är dock inte den rättsliga utgångspunkten för all kommunal verksamhet utan det finns viktiga undantag.

Sedan lång tid tillbaka gäller inte principen för en kommuns medelsförvaltning. Den är heller inte tillämplig i fråga om annan förvaltning av kommunal egendom såsom överlåtelse eller upplåtelse av egendom (prop. 2016/17:171 s. 295). Se även kommentaren till 2 kap. 6 § kommunallagen; Lundin och Madell Juno version 2A.

”Vid hyres- och arrendeupplåtelser får förvaltningsmyndighet utta marknadsmässiga avgifter – den kommunala egendomen skall i mån av möjlighet göras fruktbarande.” sägs redan i kommentaren till 1977 års kommunallag (Kommunallagarna II ; Kaijser och Riberdahl, 6:e upplagan s. 525).

Till förvaltning av kommunal egendom räknas således både upplåtelse och överlåtelse av fast och lös egendom. Detta ansågs inte behöva särskilt uttryckas i lagtexten när självkostnadsprincipen lagfästes i 1991 års kommunallag den 1 juli 1994 (se prop. 1993/94:188 s. 83). Och bestämmelsen i 2 kap. 6 § KL motsvarar huvudsakligen den tidigare bestämmelsen i 1991 års kommunallag (8 kap. 3 c §).

I målet är det fråga om frivilliga upplåtelser (arrenden och nyttjanderätter) till båtklubbar inom Stockholms stad. Det är alltså fråga om privaträttsliga avgifter som tas ut med stöd av den allmänna kompetensbestämmelsen i kommunallagen och som blir gällande för den enskilda båtklubben på avtalsmässiga grunder. Det är inte fråga om kommunal normgivning i RF:s mening. Rättsförhållandet mellan staden och de enskilda klubbarna är rent privaträttsligt och ligger utanför området för myndighetsutövning.

Staden har sedan lång tid tillbaka med hänvisning till gällande policy för Stockholms fritidsbåtliv upplåtit mark- och vattenområden samt hyrt ut bryggor till ideella båtklubbar och varvsföreningar utan vinstintresse till i huvudsak självkostnadsnivåer.

Som inriktning har i policyn, som antagits av Stockholms kommunfullmäktige, angetts bland annat att

- Båtlivet ska finansiera sina kostnader och även ersätta staden för upplåtelse av mark, vatten och bryggor
- Likformig avgiftssättning ska gälla för båtklubbarna

Det är alltså fråga om upplåtelser av stadens egendom och de ersättningar det är fråga om i målet kan därför inte anses vara avgifter i kommunallagens mening. Förvaltningsrätten har felaktigt upphävt beslutet då självkostnadsprincipen i 2 kap. 6 § kommunallagen inte är tillämplig på båtavgifterna.

Det är en sak att staden valt att för en enhetlig avgiftstaxa för båtklubbarna ha självkostnaden som inriktning, i överensstämmelse med de regler för ekonomisk förvaltning som gäller generellt inom staden och som anger att självkostnaden bör vara styrande vid all prissättning. Det kan framhållas att för annan, mer kommersiell, verksamhet tar Stockholms stad i överensstämmelse med kommunallagens krav på god ekonomisk hushållning och medelsförvaltning (11 kap. kommunallagen) ut marknadsmässiga arrendeavgifter.

För sådana arrendeupplåtelser tas alltså marknadsmässiga arrendeavgifter ut vid nyupplåtelse. Marknadsvärdet erhålls med hjälp av ortsprismetoden. Arrendeavgifter ska baseras på ortsprismaterialet för ändamålet med upplåtelsen. Den totala markytan, markområdets placering, ändamålet med markens nyttjande är då av stor vikt. När lämpliga jämförelseobjekt saknas ansågs, vid tidpunkten för det överklagade beslutet, en marknadsmässig arrendeavgift motsvara fem procent av aktuellt marknadsvärde för marken vid avtalets upprättande. Denna avgift räknas sedan årligen upp med index.

Markvärden för berörda upplåtelser är svårbedömda då det saknas direkta jämförelseobjekt. Det är fråga om upplåtelser av mark- och vattenområden, med tillhörande fastighetstillbehör såsom kommunägda brygganläggningar. För varje avtal skulle en separat värdering behöva göras enligt ortsprismetoden.

Upplåtelseerna omfattar ca 120 st avtal, uppdelade på ca 75 st båtklubbar inom hela Stockholms stad och det går inte att enkelt ta fram några generella uppskattningar om vad som skulle vara marknadsmässiga avgifter. Dessutom är det fråga om väldigt stora volymer av staden ägda bryggor, inklusive underhållsansvar.

Det saknas således utredning om marknadsmässiga avgifter för stadens arrende- och nyttjanderättsupplåtelser till båtklubbarna. För de enskilda arrendeställena det nu är fråga om skulle emellertid en tillämpning av sådana marknadsmässiga principer – enligt Stockholms stads markvärderingsexpertis – leda till betydligt högre avgifter än de som beslutet anger. Det totala avgiftsuttaget för båtsportsverksamheten enligt det överklagade beslutet bedöms alltså ligga betydligt lägre än om marknadsmässiga avgifter hade tagits ut.

I syfte att undvika förhandlingar om arrendeavgift för varje enskild båtklubb och för att behandla klubbarna lika har staden i stället sedan länge valt att fastställa en enhetlig taxa för upplåtelseerna.

Det förhållandet att staden valt en avgiftsmodell med självkostnad som riktmärke kan inte innebära att självkostnadsprincipen i kommunallagen blir rättslig utgångspunkt för laglighetsprövningen när staden har rätt att ta ut marknadspris. Avgiftsmodellen har, såsom nämnts i policyn, även haft kommunallagens likställighetsprincip som inriktning, trots att båtklubbarna inte är kommunmedlemmar i kommunallagens mening.

För den i målet aktuella avgiftsmodellen har staden haft självkostnadsprincipen som utgångspunkt. Staden hävdar att beslutet är i enlighet med nämnda princip, men för det fall det skulle anses att så inte fullt ut är fallet, utgör detta i sig alltså inte grund för att upphäva beslutet p.g.a. att beslutet inte skulle stå i överensstämmelse med självkostnadsbestämmelsen i 2 kap. 6 § kommunallagen.

Förvaltningsrätten har alltså felaktigt funnit att beslutet strider mot lag med tillämpning av 13 kap.1 § p. 4 kommunallagen.

Skäl för prövningstillstånd

Staden får hänvisa till vad som anförts tidigare och ovan.

Frågorna i målet gäller bl.a. självkostnadsprincipens tillämplighet och innebörd i frivillig kommunal verksamhet med privaträttsliga avtal rörande upplåtelse av fast egendom med fastighetstillbehör. För båtsportsverksamheten finns ett policydokument som anger självkostnad som inriktning vid avgiftsuttag. Innebär det att en kommunal nämnds beslut om avgiftsmodell/revidering av parametrar i avgiftsmodellen ska upphävas som stridande mot lag? Staden gör även gällande att självkostnadsprincipen inte är tillämplig för den i målet aktuella verksamheten. Staden har rätt att ta ut marknadspris för upplåtelser av mark, vatten och bryggor av de enskilda

klubbarna men har i sin policy för Stockholms fritidsbåtliv av skäl som nämnts ovan valt att ha principen som utgångspunkt för avgifterna.

Staden har i målet redogjort för beslutets innebörd och har utvecklat varför underhåll av bryggor och pontoner numera redovisningstekniskt hanteras som investeringar och påverkar kostnaderna i form av avskrivningar. Det är fråga om faktiska kostnader för verksamheten som ska beaktas vid en självkostnadsberäkning och klaganden har inte visat att avgiftsmodellen som sådan eller avgifterna strider mot lag.

I målet aktualiseras vidare frågan om beslutets innebörd, kan en lagkraftvunnen avgiftsmodell prövas då endast en av parametrarna ändrats till gagn för båtklubbarna i ett senare revideringsbeslut? Vilken utredning krävs i ett mål som detta och vem ska visa vad, räcker det med påståenden från den som överklagat beslutet när staden bestritt påståendena?

Staden menar att det är fråga om ett felaktigt avgörande, i vart fall finns sådana tveksamheter att det finns anledning att betvivla riktigheten av förvaltningsrättens domslut. En prövning av kammarrätten krävs då det är ovisst om domslutet, mot bakgrund av komplexiteten, är riktigt. Vidare är det av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas av högre rätt då det saknas vägledande rättsfall på området.