



Stockholms stad

Stockholms stad ./ Olof Nordin m.fl.
angående **Laglighetsprövning enligt kommunallagen**

Ni får tillfälle att senast den 11 december 2020 komma in till domstolen med ett skriftligt yttrande över bifogade handlingar, aktbilagorna 21-24.

Ni bereds samtidigt tillfälle att slutföra överklagandet inom samma tid.

Om ni inte yttrar er inom den angivna tiden kan målet ändå komma att avgöras.

Domstolen tar gärna emot handlingar via e-post. Det som skickas med e-post behöver inte skickas på annat sätt. Kom ihåg att ange målnummer 2600-20.

Mari-Helen Askefjord
Telefon 08-561 690 10

Bifogade handlingar: aktbilaga 21-24

Kammarrätten i Stockholm

KAMMARRÄTTEN I STOCKHOLM Rotel 014	
INKOM:	2020-11-19
MÅLNR:	2600-20
AKTBIL:	21

Mål nr 2600-20 Stockholms stads beslut om avgifter för båtclubbarnas arrenden

Jag bestrider bifall till Stockholms stads (Staden) överklagande och yrkar att Förvaltningsrättens dom fastställs.

Staden hävdar inledningsvis att dess ifrågasatta beräkningsmodell inte tillämpats i det överklagade beslutet. Mot detta måste ställas *dels* att beslutet till form och innehåll omfattar *hela* avgiftsmodellen även om inte alla delar ändrades i förhållande till tidigare beslut, *dels* att det av beslutsunderlaget framgår att staden gjort en något förändrad tolkning av hur modellen ska tillämpas och *dels* att staden i beslutet inte använder någon annan modell som underlag än den ifrågasatta. Detta är även den bedömning som Förvaltningsrätten gjort.

Självkostnadsprincipen

I första hand vill jag hänvisa till vad jag anförde till Förvaltningsrätten samt till vad Förvaltningsrätten i sin dom anförde om självkostnadsprincipen. Av domen framgår klart och tydligt att staden olagligt använt avgifterna till finansiering snarare än till täckning av kostnaderna (alltså smygbeskattning). Jag yrkar därför att Kammarrätten fastställer Förvaltningsrättens dom.

Därutöver vill jag anföra följande.

Staden ägnar större delen av sitt yttrande åt att försöka förklara bort skillnaden mellan utgifter och kostnader.

Som Förvaltningsrätten konstaterade används begreppen *kostnader* och *utgifter* i kommunallagen (KL) och dess förarbeten i deras vedertagna, ekonomiska betydelser. Ingenting som staden anför kan förändra detta faktum. Det blir således meningslöst att – som staden gör - försöka skilja på "verkliga" och "tekniska" kostnader. Var och en som har grundläggande ekonomiska kunskaper torde veta att *kostnader är periodiserade utgifter*. Någon avvikande betydelse av orden inom den kommunala sfären är inte känd.

Komponentredovisning

Staden skriver att "genom komponentavskrivning speglas tillgångars värde på ett mer korrekt sätt än tidigare". Jag har inte på något sätt ifrågasatt detta. Tvärtom, vill jag hävda att genom en utvecklad tillämpning av komponentredovisning blir det ändå tydligare att en åtskillnad mellan utgifter och kostnader ger en mer rättvisande ekonomisk redovisning. När staden sålunda hänvisar till införande av komponentredovisning för ett antal år sedan, är det inte ett hållbart skäl till att blanda ihop kostnader och utgifter – om något blir skillnaden tydligare!

Staden påstår därefter att den kraftiga ökningen av avgifterna skulle vara en följd av ökat underhåll, inte avgiftsmodellen som sådan. Det är ostridigt att underhållet var eftersatt och att den ökade nivån på underhållet var välkommen från båtclubbarnas sida. Dock kvarstår faktum att en stor del av den chockartade ökningen beror på stadens sätt att blanda ihop kostnader och utgifter. Med en riktig tillämpning av självkostnadsprincipen hade höjningen blivit betydligt mer måttlig och slagits ut över stort antal år.

Staden har inte redovisat några exakta beräkningar för hur en korrekt tillämpad självkostnadsprincip skulle se ut – heller inte någon redovisning av fördelningen mellan utgifter och kostnader. Det torde dock framgå av stadens redovisning att det handlar om tiotals miljoner kronor. Den ventil som finns i kommunallagen för att tillåta en viss flexibilitet i beräkningar av självkostnader, t ex fluktuationer enstaka år, kan alltså inte vara tillämplig.

Staden gör också sak av att underlaget för beslut om ny avgiftsmodell först gjorde skillnad mellan mark och bryggor och att man sedan ändrat sig till att anse att hela båtsportsverksamheten ska ses som en verksamhet. Detta har ingen betydelse för frågan om skillnader mellan kostnader och utgifter.

Staden hävdar att det kommer att finnas ett fortsatt behov av underhåll efter den nu beräknade 10-årsperioden. Staden har dock inte visat att detta förhållande skulle utgöra ett skäl till att i strid med kommunallagen använda utgifter i stället för självkostnader som underlag för avgiftsberäkning.

Staden redovisar en graf för att påvisa att den korrekta tillämpningen av självkostnadsprincipen skulle gett en orimlig dipp i kostnaderna och därmed avgiftsunderlaget.

Grafen är dock allvarligt missvisande. Det handlar inte om ett jämnt underhåll med samma belopp (som tidigare) varje år, utan om en ungefärlig fördubbling av underhållet i förhållande till tidigare. En stor del av det ökade underhållet avser tillgångar (framför allt bryggor) som kommer att skrivas av på minst 30 år.

En rimlig graf skulle därför se ut enligt bilagda dokument *Bokföring av arrendeavgifter exemplifiering*.

Ett utdrag ur stadens balansräkning per 2019-12-31 torde visa att staden har en skuld till båtclubbarna som av en händelse precis motsvarar skillnaden mellan utgifterna och kostnaderna. Skulden löper synbarligen helt räntefritt. Jag har inte tillgång till stadens bokföringsmaterial, varför ovanstående bygger på rimliga antaganden om hur bokföringen gått till under förutsättning att staden följer reglerna i Lagen om kommunal bokföring och redovisning.

Staden anför på flera ställen att skillnaden mellan kostnader och utgifter försvinner på sikt. Man underlåter nogsnamt att nämna det faktum att "på sikt" här handlar om 30 – 40 år, dvs en hel mänsklig generation. Dessutom är det – återigen – så att hela idén med balansräkning, avskrivningar och för den delen komponentredovisning avser att lindra konsekvenserna av att stora utgifter inte kommer i en jämn ström.

Marknadsmässiga avgifter

Med hänvisning till den allmänna instansordningsprincipen yrkar jag att Kammarrätten avvisar stadens andrahandsyrkande om att KL inte alls skulle vara tillämplig. Detta är en yrkandegrund som inte fanns med i stadens yttranden till Förvaltningsrätten. Det Förvaltningsrätten prövade – och som Kammarrätten kan överpröva - är om staden tillämpat självkostnadsprincipen på ett riktigt sätt då man använt sina utgifter som underlag för beräkning av avgifterna; ingenting annat.

För den händelse Kammarrätten skulle anse att denna nya grund får införas, anför jag följande i sakfrågan.

Citat från *Stadens policy för Stockholms fritidsbåtliv*:

Stockholm stöder ett livaktigt båtliv

Båtar och båtsport är en viktig del av stockholmarnas vardagsliv. Båtarna är en förbindelselänk med sjö och hav, med skärgård och natur. Båtlivet är värdefullt och positivt och bidrar till rekreation, aktiviteter, naturupplevelser och inte minst gemenskap i klubbarna. I gällande översiktsplan – Promenadstaden – framhålls att fritidsbåtar och båtklubbar är en uppskattad del av stadslivet och därför bör uppmärksammas som ett viktigt intresse i planeringen.

Staden hävdar i ett andrahandsyrkande att Kommunallagen inte skulle vara tillämplig på ifrågasatt verksamhet (båtsporten). Staden hänvisar här till KL 13 kap 1§ p. 4 – gissningsvis avses 8§. I så fall skulle innebörden vara att eftersom stadens kostnader för båtsporten inte är lagreglerad, kan beslutet om avgifter inte upphävas med hänvisning till att det skulle strida mot lag.

Staden tycks anse att även om båtsportverksamheten inte är kommersiell och även om staden i sin policy har lagt fast att självkostnadsprincipen ska tillämpas, så skulle det kunnat vara en kommersiell verksamhet på marknadsmässiga villkor.

I fråga om detta vill jag anföra följande:

För det första är båtklubbar ideella, allmännyttiga föreningar med ty åtföljande skattemässiga status. Denna status utesluter kommersiell verksamhet. Däremot bedrivs inom ramen för båtklubbar olika typer av föreningsaktiviteter, som t ex utbildningar, ungdomsverksamhet mm. Inte bara är båtklubbarna icke-kommersiella; de kan inte ens jämföras med kommersiella verksamheter som t ex marinor.

För det andra är det inte så enkelt som att staden skulle kunna välja att se verksamheten som en kommersiell verksamhet där kommunallagen inte är tillämplig. I en kommentar (Kommunallagen En kommentar; Lundin och Madell, upplaga 1:4, s 59) sägs:

"Självkostnadsprincipen gäller som huvudregel för all verksamhet som kommuner [...] bedriver vare sig det är fråga om frivillig eller specialreglerad verksamhet."

Här är förvisso fråga om frivillig verksamhet. Det är dock inte fråga om en verksamhet som bedrivs på kommersiella villkor eller ens på en kommersiell/konkurrensutsatt marknad, vilket annars möjligen hade kunnat motivera avsteg från självkostnadsprincipen. Det är tvärtom så att staden har som uttalad policy att verksamheten ska bära sina egna kostnader och att avgifterna ska sättas enligt självkostnadsprincipen.

Det finns ostridigt ett område där kommunal verksamhet inte behöver bedrivas enligt självkostnadsprincipen. Det gäller då närmast medelsförvaltning eller skydd av kommunens tillgångar. I det aktuella fallet är det så att enligt stadens policy – se ovan - för fritidsbåtsverksamheten är det fråga om en från samhällelig synpunkt viktig verksamhet som bör främjas. Detta är rimligen så långt från "medelsförvaltning" man kan komma när det gäller ej specialreglerad kommunal verksamhet.

Även om man möjligen skulle kunna hävda att av staden upplåten *mark* till fritidsbåtvarv faller inom ramen för tillåten fri prissättning, så kan det i vart fall inte gälla bryggor och övriga vattenanläggningar. I nu aktuellt ärende är huvuddelen av de utgifter som staden oriktigt vill se som kostnader att hänföra till investeringar i bryggor.

Att staden har som *policy* att tillämpa självkostnadsprincipen betyder inte självklart att tillämpningen faller utanför det område som Kommunallagen reglerar och som rätten har att ta ställning till. Snarare är det så att staden antagit självkostnadsprincipen som policy just därför att den aktuella verksamheten är av sådan karaktär att KLs regler om självkostnader gäller.

Med hänvisning till det anförda, yrkar jag att Kammarrätten avvisar stadens påstående om att KL inte skulle vara tillämplig.

I övrigt ansluter jag mig till Sjöholms genom ombud framförda svaromål.

Olof Nordin.

Arrendeavgifter för båtlivet

Stadens ekonomi över tio år

Skuld till båtclubbarna efter tio år: mer än 80 miljoner kr

Förutsättningar

"Underhållsbehovet" 20 mkr per år
Hälften avser nya bryggor
Avskrivningstid på bryggor 30 år
Från adm kostnader bortses

Stadens princip:

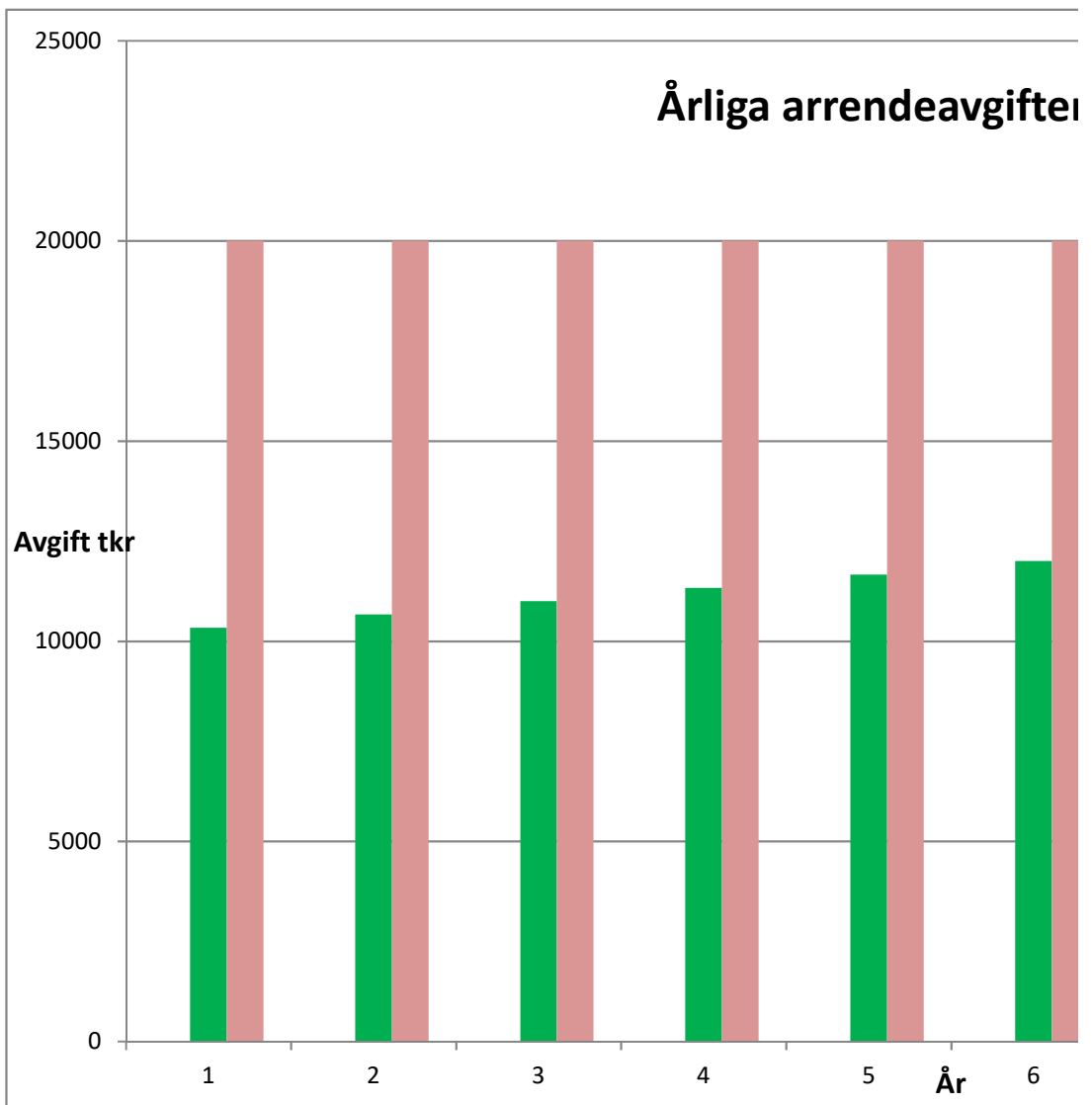
1. Tar in avgifter som täcker hela utgiften
2. Den del som aktiveras, motbokas som skuld till klubbarna
3. Årlig avskrivning minskar skulden
4. Efter 30 år är skulden nollad

Kommunal-lagen: 2 kap 6 §: Kommuner ... får inte ta ut högre avgifter än som svarar mot kostnaderna för de tjänster eller nyttigheter som de tillhandahåller (självkostnaden).

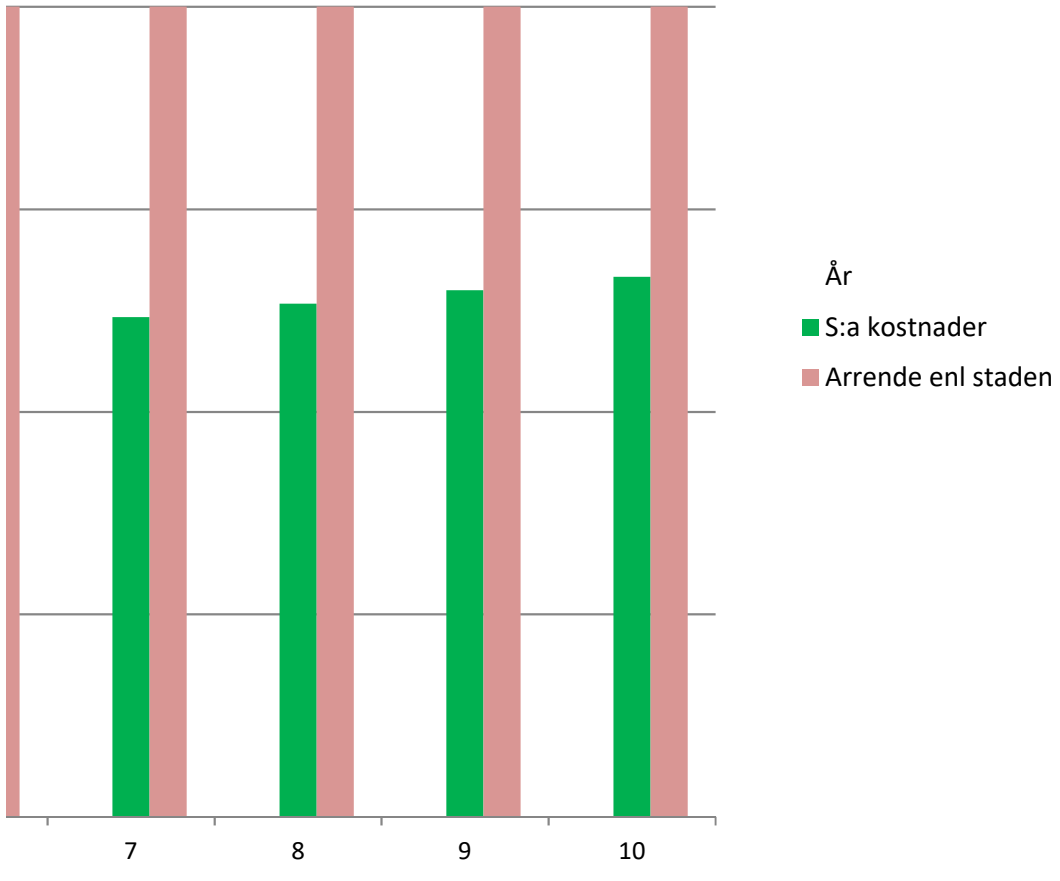
KAMMARRÄTTEN
I STOCKHOLM
Rote 014
INKOM: 2020-11-19
MÅLNR: 2600-20
AKTBIL: 22

Alla belopp i tkr

År	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	S:a
Resultaträkning											
Intäkter											
Arrendeavgifter	10 333	10 667	11 000	11 333	11 667	12 000	12 333	12 667	13 000	13 333	118 333
Kostnader											
Löpande UH	10 000	10 000	10 000	10 000	10 000	10 000	10 000	10 000	10 000	10 000	100 000
Avskrivning på bryggor	333	667	1 000	1 333	1 667	2 000	2 333	2 667	3 000	3 333	18 333
<i>S:a kostnader</i>	<i>10 333</i>	<i>10 667</i>	<i>11 000</i>	<i>11 333</i>	<i>11 667</i>	<i>12 000</i>	<i>12 333</i>	<i>12 667</i>	<i>13 000</i>	<i>13 333</i>	<i>118 333</i>
Resultat	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Balansräkning											
Tillgångar											
<i>Kassa, förändring</i>											
Arrende enl staden	20 000	20 000	20 000	20 000	20 000	20 000	20 000	20 000	20 000	20 000	200 000
Utgifter UH	-20 000	-20 000	-20 000	-20 000	-20 000	-20 000	-20 000	-20 000	-20 000	-20 000	-200 000
<i>S:a</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	
<i>Anläggningar</i>											
Anskaffningsvärde bryggor, ackumulerat	10 000	20 000	30 000	40 000	50 000	60 000	70 000	80 000	90 000	100 000	
Avskrivningar bryggor, ackumulerat	-333	-1 000	-2 000	-3 333	-5 000	-7 000	-9 333	-12 000	-15 000	-18 333	
<i>S:a bokfört värde</i>	<i>9 667</i>	<i>19 000</i>	<i>28 000</i>	<i>36 667</i>	<i>45 000</i>	<i>53 000</i>	<i>60 667</i>	<i>68 000</i>	<i>75 000</i>	<i>81 667</i>	
Skulder											
Skuld till båtclubbarna	9 667	19 000	28 000	36 667	45 000	53 000	60 667	68 000	75 000	81 667	



r





Advokatfirma DLA Piper Sweden KB
Kungsgatan 9
PO Box 7315
SE - 103 90 Stockholm
Sweden
T +46 8 701 78 00
F +46 8 701 78 99
W www.dlapiper.com
SE: 916629 - 6658

Till
Kammarrätten i Stockholm
Box 2302
103 17 Stockholm

KAMMARRÄTTEN
I STOCKHOLM
Rotel 014

INKOM: 2020-11-19
MÅLNR: 2600-20
AKTBIL: 23

Skickas enbart med e-post:
kammarrattenistockholm@dom.se

Stockholm den 19 november 2020

YTTRANDE I KAMMARÄTTENS I STOCKHOLM MÅL NR 2600-20 STOCKHOLMS STAD ./. OLOF NORDIN M.FL.

I egenskap av ombud för Bertil Sjöholm (nedan "**Sjöholm**") får vi med anledning av Kammarrättens i Stockholm föreläggande den 11 september 2020, aktbilaga 11 anföra följande.

1. YRKANDE

- 1.1 Sjöholm bestrider ändring i Förvaltningsrättens i Stockholm dom och yrkar att den fastställs av Kammarrätten.
- 1.2 Sjöholm yrkar vidare att Stockholms stads (nedan "**Staden**") nya rättsgrund avvisas.

2. GRUNDER

- 2.1 Förvaltningsrättens dom är riktig och återspeglar på ett korrekt sätt gällande rätt.
- 2.2 Saken såsom den har framställts i Förvaltningsrätten gäller två frågor dels vad Förvaltningsrätten betecknar som den principiella frågan; om det överklagade beslutet innebär så kallad smygbeskattning, dels den därmed sammanhängande frågan om innebörden av självkostnadsprincipen inom kommunal verksamhet samt hur den principen ska tillämpas.

Advokatfirma DLA Piper Sweden KB is a limited liability partnership registered in Sweden (Registration number 9166296658) which is part of **DLA Piper**, a global law firm operating through various separate and distinct legal entities.

Its registered office and principal place of business is at Kungsgatan 9, PO Box 7315, SE - 103 90 Stockholm, Sweden.

A list of offices and regulatory information can be found at www.dlapiper.com

SE switchboard
+46 8 701 78 00

- 2.3 I Kammarrätten har tillkommit frågan om Stadens rätt att ändra sin talan genom att hävda rätten till marknadsprissättning i förhållande till fritidsbåtklubbarna i Stockholm. Denna fråga aktualiserar såväl en konstitutionell aspekt som en processuell. Enligt Sjöholm är Staden förhindrad att ta upp den frågan av såväl kommunalrättsliga som processuella skäl.
- 2.3.1 Sjöholms inställning till de olika grunderna utvecklas nedan och innehåller ett bemötande av Stadens yttrande daterat den 20 maj 2020, aktbilaga 4 (nedan "yttrandet").
- 3. OMSTÄNDIGHETER I SAK**
- 3.1 Bakgrund**
- 3.1.1 Staden har den 29 januari 2019 beslutat om revidering av avgifter för ideella fritidsbåtklubbar som är anslutna till fritidsbåtarnas centralorganisationer Saltsjön Mälarens Båtförbund och Stockholms Seglarförbund (nedan "**centralorganisationerna**").
- 3.1.2 Enligt skälen för beslutet har en ny debiteringsmodell för avgifter för ideella fritidsbåtklubbar anslutna till centralorganisationerna beslutats den 21 november 2017. Enligt vad Staden redovisar i sitt beslut om revidering av avgifter för ideella fritidsbåtklubbar år 2019, bör kommunallagens (2017:725) (nedan "**KL**") bestämmelser vara styrande vid all prissättning, se beslutet i Förvaltningsrättens aktbilaga 11 och 12.
- 3.2 Frågan om smygbeskattning eller ej**
- 3.2.1 Som Förvaltningsrätten har konstaterat kan överuttag som är hänförliga till principiellt bristfälliga avgiftsmodeller varken förklaras eller rättfärdigas, se domen s. 13.
- 3.2.2 Det är oklart om det är Stadens avgiftsmodell som är ansvarig för den uppkomna situationen. Det framstår som att Staden är medveten om att lagen (2018:597) om kommunal bokföring och redovisning är styrande för verksamheten. Staden hänvisar även till råd och anvisningar till lagen.

Grundproblemet här är att Staden inte tycks vara medveten om innebörden i de redovisningstekniska begrepp vilka måste läggas till grund för varje kalkylbaserad beräkning av självkostnad. Den stora diskrepansen ligger i att Staden inte heller i överklagandet tycks göra skillnad mellan vad som är en utgift och vad som är en kostnad i redovisningsmässig mening. Skillnaden har en mycket stor betydelse vid beräkningen av avgift enligt självkostnadsprincipen. Som Förvaltningsrätten skriver innebär självkostnadsprincipen i 2 kap. 6 § KL att beräkningen av avgifters storlek ska utgå från kommunens kostnader och inte de utgifter som kommunen har för den ifrågavarande verksamheten, se domen s. 13, p. 40.

- 3.2.3 Vad Staden anför på s. 2 st. 4 i yttrandet om att avgifter som debiteras ska spegla de faktiska kostnaderna över tid som finns för drift och underhåll inklusive kapitalkostnader är i huvudsak korrekt. Tvisten gäller istället hur man definierar kostnadsbegreppet.
- 3.2.4 Enligt 1 kap. 4 § lagen om kommunal bokföring och redovisning ska bokföring och redovisning fullgöras på ett sätt som överensstämmer med god redovisningssed. Detsamma framgår av förarbetena till kommunallagen, se prop. 2016/17:171 s. 303 (nedan "**propen**"). Det redovisas i propen till att "även kapitalkostnader ingår i självkostnaderna för en verksamhet. Kapitalkostnaderna består av avskrivningar på tillgångar och av ränta och får beräknas utifrån god redovisningssed."
- 3.2.5 Det redovisas också i propen att "Det totala avgiftsuttaget bör emellertid inte få överstiga de totala kostnaderna för verksamheten under en längre tid (prop. 1993/94:188 s. 86). Har en kommun eller ett landsting tidigare skattesubventionerat viss verksamhet och haft en lägre avgiftsfinansieringsgrad, kan detta inte senare kompenseras genom högre avgiftsuttag." Det är just den senare situationen som föreligger här, vilket framgår av vad Staden anför på s. 4 st. 3 i yttrandet. Det noteras där att det är ostridigt att beslutet medfört en kraftig ökning av avgiften. Samtidigt ges en förklaring, nämligen att Staden kommit till insikt om att underhållsnivån tidigare varit för låg. Den formen av retroaktiv kompensation för en avgift som tidigare varit för låg genom att nu ta ut en avgift som är högre än kostnaderna är som framgått inte tillåten.

3.2.6 Att det är frågan om smygbeskattning framgår kanske tydligast av Stadens förklaring att den höga avgiften är motiverad av att om avgiften inte får tas ut, blir Staden tvingad att gå till medborgarna och bekosta åtgärderna med skattemedel. Avgiften är som framgår av detta resonemang avsedd att ersätta finansiering med skattemedel. Det är som Förvaltningsrätten konstaterat att det är via skattemedel som Stadens likvida behov ska tillgodoses vilket också följer av propen s. 302 om att "den kommunalrättsliga utgångspunkten är att kommuners och landstings medelsbehov ska täckas med skatt." Det har tidigare i praxis ansetts utgöra en smygbeskattning då en kommunal avgift överskrider kostnaderna, se det refererade avgörandet RÅ 1910 ref. 160.

3.2.7 Att det är frågan om smygbeskattning framgår också klart av Stadens påstående i yttrandet om att den "verkliga kostnaden måste beräknas, som om det nya regelverket alltid hade gällt" och att den verkliga kostnaden i annat fall aldrig kommer att täckas, se s. 5 st. 3 i yttrandet.

3.2.8 Sammantaget innebär detta att den alltför höga avgiften som Staden har beslutat är att betrakta som en form av smygbeskattning i strid mot KL.

3.3 Avgiftsmodellen och självkostnadsprincipen

3.3.1 Vad gäller självkostnadsprincipen torde det vara ostridigt att denna princip är den huvudregel som gäller för uttaget av avgifter. Den undantagsregel som Staden hänvisar till är inte relevant i sammanhanget.

3.3.2 Självkostnadsprincipen innebär att kommunerna inte får bestämma sina avgifter på ett sådant sätt att de får en vinst för avgiftsfinansierad kommunal verksamhet. Principen syftar till att hindra kommuner från att utnyttja sin monopolsituation, se prop. 1970:118 s. 104, prop. 1990/91:117, s. 112 f. och prop. 1993/94:188, s. 81 ff.. Den modell som Staden redovisar att man använt vid beräkningen av avgifterna har medfört att avgiften är högre än de kostnader som är aktuella. Staden har därmed tillämpat just en sådan monopolprissättning som regleringen om självkostnadsprincipen i 2 kap. 6 § KL avser att förhindra. Om Staden redovisar överskottet som

vinst eller som en skuld till arrendatorerna förändrar härvidlag ingenting i sak.

- 3.3.3 Staden gör gällande att den använt en principiellt godtagbar avgiftsmodell. För Sjöholm är det oklart vad det är för modell som avses. Oberoende av val av modell är det grundläggande att modellen tillämpas på ett korrekt sätt. Sjöholm utgår från att det är ostridigt att modellen enligt Stadens resonemang går ut på att ta ut hela den årliga investeringskostnaden i avgift. En sådan tillämpning står i direkt strid mot grundläggande redovisningsprinciper och självkostnadsprincipen.
- 3.3.4 Orsaken till den kraftiga ökningen av avgiften kan vara att Staden sätter likhetstecken mellan underhåll och investeringar. Detta skapar en avgörande diskrepans mellan överuttag och självkostnadsprincipen. Det är också viktigt att notera att beslutet har sin grund i att ”underhållsnivån var för låg”. Denna insikt kan tolkas på två olika sätt. En tolkning kan vara att Staden har tagit ut för höga avgifter tidigare i förhållande till de havda kostnaderna. Det är dock inte en fråga i detta mål. Den andra tolkningen kan vara att kommunen försöker kompensera sig för effekterna av den tidigare hanteringen. Detta är något som inte är tillåtet vilket framgår av 3 kap. 4 § KL samt redovisas i propen s. 301 och 303.
- 3.3.5 Staden gör gällande det att det inte är frågan om ett väsentligt överuttag. Att detta är fel kan illustreras med ett exempel. Antag att den ekonomiska livslängden för bryggorna är 25 år. Exakt hur lång den är har inte redovisats, men Olof Nordins uppgifter har inte blivit emotsagda utan kan godtas som rimliga. Det innebär i så fall att den redovisningsmässiga kostnaden per år rätteligen är 4 % av investeringen om 10 miljoner kronor. I kronor räknat blir det en kostnad på 400 000 kronor som kan debiteras ut istället för beslutade 10 miljoner. Det följer bland annat av 7 kap. 3 § lagen om kommunal bokföring och redovisning att en sådan modell som Staden beslutat inte får tillämpas.
- 3.3.6 När det gäller frågan om denna avgiftsskillnad ska anses vara ett väsentligt överuttag eller ej, gör Sjöholm gällande att avgiftsuttag som med 25 gånger

överstiger Stadens verkliga kostnad, beräknad med tillämpning av god redovisningssed, väl uppfyller väsentlighetskriteriet.

3.4 Komponentredovisning

- 3.4.1 När det gäller komponentredovisning förekommer krav från Rådet för kommunal redovisning (nedan "**RKR**") på att större och betydande kommunala investeringar ska delas upp i delkomponenter med varierande avskrivningstider beroende på nyttjandetid. I RKR R4 Materiella anläggningstillgångar november 2018, s. 8 framgår att "Förväntas skillnader i förbrukningen av en materiell anläggningstillgångs betydande komponenter vara väsentliga, ska tillgången delas upp i komponenter. Respektive komponent ska skrivas av separat."
- 3.4.2 Staden har i Förvaltningsrätten redovisat att övergången till komponentredovisning har medfört att den största del av det underhåll som nu genomförs ska redovisas som investeringar. Det är ostridigt att redovisningsreglerna enligt lagen om kommunal bokföring och redovisning på det sätt som Stadens redovisar på s. 3 st. 2 och s. 4 st. 2 i yttrandet har den konsekvensen. Enligt Sjöholm skall detta även återspeglas i sättet för uttaget av avgift.
- 3.4.3 När det gäller investeringar som omfattas av avskrivning på komponentnivå, har avskrivningstiden en betydelse för den årliga kostnaden för investeringarna. Denna kostnad ska ligga till grund för beräkning av avgift enligt självkostnadsprincipen. Staden redovisar i yttrandet på s. 4 att underhåll på samma nivå kommer att bestå under en längre tid och att investeringsnivån är jämn. Övergången till komponentredovisning har därför inte och kan heller inte ha någon sådan betydelse för avgifterna som Staden påstår. Den beskrivning som Staden ger förklarar således fortfarande inte skillnaden mellan kostnader och avgifter eller hur en tillfällig kostnadssvacka kan legitimera ett överuttag under en längre tid.
- 3.4.4 Att det är frågan om investeringar framgår med tydlighet i sista stycket s. 4 i yttrandet. Staden anför att avsikten är att för vart kommande år debitera ut

hela investeringsutgiften (vår understrykning). Den metoden för att beräkna avgiften kan inte godtas. Ett exempel kan göra resonemanget tydligare. En biluthyrningsfirma får en utgift i samband med att en hyrbil förvärvas. Istället för att debitera den första hyresgästen för hela bilens pris delar uthyraren istället upp inköpspriset på avskrivningar och andra kostnader för underhåll och kapitalkostnader. Detta är det normala förfaringssättet baserat på bland annat grundläggande redovisningsprinciper. Den av Staden hävdade principen står i direkt strid med dessa principer.

- 3.4.5 Sjöholm bestrider att en korrekt tillämpning av sedvanliga redovisningsregler skulle innebära "ett övervältrande av kostnaderna för underhåll på skattekollektivet" som Staden påstår på s. 6 st. 1 i yttrandet. Målet handlar inte om kostnaden för underhåll, utan frågan hur man normalt bokför investeringar och avskrivningar på dessa. Det är också vad Förvaltningsrätten konstaterat – det är inte kostnaderna som övervältras på skattebetalarna. Skattebetalarna kommer i själva verket att få svara för att tillhandahålla de likvida medel som erfordras för verksamheten. Och så ska det vara, vilket också följer av KL samt redovisas i propen s. 303.
- 3.4.6 Det kan ifrågasättas om den graf som Staden redovisar på s. 6 i yttrandet överhuvudtaget kan stämma mot bakgrund av vad Staden samtidigt redovisar om en ny, jämn investeringsnivå. Om grafen skulle stämma, visar den snarast att Staden verkställer ett väsentligt överutttag när det gäller avgifter till följd av investeringar. Stadens beräkning visar att kostnaderna inte kommer att vara "ikapp" sig själva förrän år 2024. Redan detta strider mot självkostnadsprincipen enligt 2 kap. 6 § KL.
- 3.4.7 Det finns ingen annan eller "verklig" kostnad som kan ingå i beräkningen av avgiften än den kostnad som följer av redovisningen som genomförs enligt lagen om kommunal bokföring och redovisning, RKR rekommendationer samt god redovisningssed. Stadens resonemang om verkliga kostnader visar att en sådan retroaktiv reglering har använts som inte är godtagbar enligt vad som redovisas ovan.

3.5 Marknadsmässiga avgifter

- 3.5.1 Vad Staden åberopar som sin andrahandgrund är att anse som en ny rättsgrund och bör därför avvisas. Den nya grunden har inte varit föremål för prövning i Förvaltningsrätten. En prövning av denna fråga i Kammarrätten kommer därför i konflikt med instansordningens princip.
- 3.5.2 För det fall Kammarrätten ändå skulle pröva frågan bestrider Sjöholm att Staden äger rätt att tillämpa en fri prissättning med en marknadsmässig avgift av följande skäl.
- 3.5.3 Den prissättningsmodell som ska tillämpas är en modell grundad på självkostnadsprincipen. Detta följer såväl av det beslut som fattades av fullmäktige 2014 samt Idrottsnämndens fattade beslut år 2017 och beslut år 2019, se Förvaltningsrättens aktbilaga 11 och 12. Staden kan inte genom ett påstående i en inlaga till Kammarrätten ändra innebörden av de berörda besluten. Staden är naturligtvis bunden av dessa beslut i vilka beräkningen av avgift uttryckligen hänvisar just till självkostnadsprincipen. Andrahandsyrkandet ska därför under alla förhållanden ogillas då det står i strid med Stadens tidigare lagakraftvunna beslut.
- 3.5.4 Det bör därtill noteras att Staden redovisar på s. 2 st. 3 i yttrandet, att den självkostnads- eller avgiftsmodell som fastställts i 2017 års beslut har använts sedan 1980-talet och har haft stöd hos båtklubbarnas centralorganisationer (vår understrykning). Staden talar därmed även emot sig själv inom själva yttrandet.
- 3.5.5 Förvaltningsrätten har inte i sitt beslut tagit ställning i frågan om den berörda uppdelningen mellan mark och bryggor. Om en fri prissättningsprincip hade varit aktuell skulle den i så fall endast omfatta den mark som avses. Huvuddelen av planerade investeringar torde avse bryggor. Bryggor är en nytthet som Staden tillhandahåller medborgarna och som omfattas av bestämmelsen i 2 kap. 6 § KL. Så till den del en avgift för bryggorna skulle grundas i en fri prissättning skulle en sådan modell komma att utgöra en smygbeskattning.

- 3.5.6 Att det är frågan om smygbeskattning i detta fall har utvecklats ovan och har relevans även i denna del.
- 3.5.7 I sak kan det bemötas med att frågan om vad som är marknadsmässigt inte är så enkel att tillämpa i detta fall. Som framgår av tjänsteutlåtandet finns det inte någon egentlig marknad för marken ifråga varför en del av förslagna principen har frånfallits. Rent generellt kan konstateras att det inte finns någon marknad för denna nyttighet. Staden har ett de facto monopol. Denna situation understryks av gällande regler för strandskyddet, varför det inte heller kan tänkas uppstå någon konkurrerande verksamhet. Detta vore annars naturligt i en situation där Staden gör ett väsentligt överuttag av avgifter.
- 3.5.8 I tillägg till detta gäller generellt att vid en bedömning av om något är marknadsmässigt måste man utgå ifrån att kalkylen är baserad på grundläggande redovisningsprinciper. En debitering i samband med en uthyrning eller arrende kan aldrig vara marknadsmässig om den innebär ett uttag av hela investeringskostnaden för nyttigheten såsom Staden har för avsikt att göra. Marknadsmässigheten faller redan här.
- 3.5.9 Hänvisningen i denna del baseras på resonemang angående marknadsmässiga avgifter. Som framhållits ovan måste man bortse från detta av flera olika skäl. I tillägg till ovan gäller generellt att vid en bedömning av om något är marknadsmässigt måste man utgå från att kalkylen är baserad på grundläggande redovisningsprinciper. En debitering i samband med en uthyrning eller arrende kan aldrig vara marknadsmässig om den innebär ett uttag av hela investeringskostnaden så som Staden har för avsikt att göra.
- 3.5.10 När det gäller vad Staden påstår om att självkostnadsprincipen inte gäller för arrenden och nyttjanderätter av aktuellt slag, hänvisar vi även till professor Olle Lundins yttrande om självkostnadsprincipens tillämpningsområde och dess undantag daterat den 18 november 2020, **Bilaga 1.**

4. BEVISBÖRDA OCH BEVISKRAV

- 4.1 Sjöholm gör gällande att det är Staden som bör åläggas bevisbördan för att avgiften är i samklang med självkostnadsprincipen. Lagstiftaren har ålagt kommunerna att som huvudprincip tillämpa självkostnadsprincipen. Kommunerna har att självmant följa den regeln. Då är det rimligt att kommunen också kan visa att så har skett.
- 4.2 Det vore ett orimligt krav på den enskilde kommunmedlemmen att bevisa motsatsen då denne normalt inte har åtkomst till de kostnadsposter och annan utredning på vilka kommunen har grundat sin avgift. Det är därför kommunen som ska lägga fram bevisning om varför avgiften ska anses vara laglig, se bl.a Lindquist, Lundin och Madell, Kommunala befogenheter, åttonde upplagan s. 83 f..
- 4.3 I detta fall är det för all del annorlunda. Så som Stadens talan får förstås har avgiften i sin helhet grundats på den utgift som Staden förutser behövs för de kommande årens investeringar. Det vill säga, den har inget eller ett mycket svagt samband med den kostnad som Staden kommer att ha till följd av de investeringar som här felaktigt betecknas som underhåll. Den nödvändiga distinktionen mellan dessa begrepp har behandlats ovan.
- 4.4 Det framgår dessutom av underlaget för det överklagade beslutet att de tjänstemän som berett frågan i sin tjänsteskrivelse påtalar att det lagda förslaget strider mot självkostnadsprincipen. Någon bevisning om motsatsen har inte förebringats.

Som ovan



Stefan Sandén
Advokat
Engelbrektsgatan 7
114 32 Stockholm
Tel. 070 671 13 31
E-post: stefan.sanden@soasanden.se



Charlotte Brunlid
Jur. kand.
Advokatfirma DLA Piper
Box 7315, 103 90 Stockholm
Tel. 073 719 64 46
E-post: charlotte.brunlid@dlapiper.com



Bilaga

1. Yttrande av professor Olle Lundin om självkostnadsprincipens tillämpningsområde och dess undantag, 18 november 2020

Olle Lundin
Professor i förvaltningsrätt
vid Uppsala universitet

Vänge 201118

KAMMARRÄTTEN
I STOCKHOLM
Rotel 014

INKOM: 2020-11-19
MÅLNR: 2600-20
AKTBIL: 24

Jag har blivit ombedd att yttra mig över självkostnadsprincipens tillämpningsområde och dess undantag. Yttrandet aktualiseras av Förvaltningsrätten i Stockholms dom i mål 3041-19, meddelad 2020-03-24 gällande laglighetsprövning enligt kommunallagen av ett beslut fattat i Stockholms stads idrottsnämnd, särskilt i fråga om den kommunala självkostnadsprincipen. Beslutet gäller revidering av avgifter för vissa ideella fritidsbåtsklubbar.

Rättsfrågan

Är de nya hamnavgifterna förenliga med självkostnadsprincipen i kommunallagen?

Om självkostnadsprincipen

Självkostnadsprincipen utgör en av de grundläggande kommunalrättsliga principerna. Principen har ursprungligen växt fram genom rättspraxis. I prop. 1993/94:188 "Lokal Demokrati" menade man att principen hade en sådan betydelse att den borde lagfästas.¹ Självkostnadsprincipen infördes därmed i lag först år 1994 genom ändring i då gällande kommunallagen (1991:900).

Självkostnadsprincipen innebär att kommuner och regioner inte får ta ut högre avgifter än vad som svarar mot kostnaderna för de tjänster eller nyttigheter som de tillhandahåller.² Principen gäller som huvudregel för all verksamhet som kommuner och regioner bedriver vare sig det är fråga om frivillig eller specialreglerad verksamhet. Principen är tillämplig på såväl kommunen eller regionens medlemmar som mot andra. Inte heller spelar det roll för principens tillämpning om verksamheten bedrivs i egen regi, i form av kommunala bolag eller genom anlitanande av utomstående entreprenörer. Principen gäller dock inte om det finns särskilda bestämmelser om avgiftsuttag i annan lagstiftning, se t.ex. lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter.

Principen hänför sig till kommunerna och regionernas rätt att ta ut avgifter som regleras i 2 kap. 5 § KL. Kommunerna och regionernas verksamhet har till

1 Prop. 1993/94:188 s. 81

2 2 kap. 6 § kommunallagen

överbäggande del monopolkaraktär i förhållande till konsumenterna. Självkostnadsprincipen har därför till syfte att skydda kommunmedlemmarna mot orimlig avgiftssättning.³

Med självkostnad avses de sammanlagda kostnaderna för hela den avgiftsupptagande verksamheten⁴ Det är alltså inte kostnaderna i det enskilda fallet som är relevanta för tillämpningen av principen men verksamheten i sin helhet ska inte ta ut mer i avgifter än vad det kostar att bedriva verksamheten.

Flera olika verksamheter får inte läggas ihop utan självkostnadsberäkningen ska ske för varje enskild verksamhet, där ett eget avgiftskollektiv kan urskiljas. Självkostnadsberäkningen ska beakta samtliga kostnader som vid en normal affärsnäässig drift är företagsekonomiskt motiverade. Ett visst överuttag av avgifter kan accepteras med hänsyn till att självkostnadsberäkningar tenderar att innehålla viss osäkerhet. Det totala avgiftsuttaget ska dock inte överstiga självkostnaden under en längre tid. I den mån kommunen eller regionen själv nyttjar verksamheten måste detta naturligtvis även reflekteras i självkostnadsberäkningen.⁵

Undantag från självkostnadsprincipen

Det finns ett antal undantag från självkostnadsprincipen. Kommunernas och regionernas medelsförvaltning omfattas t.ex. inte. I förarbetet pekar man på bestämmelsen i 11 kap. 2 § KL (8 kap. 2 § ÄKL) som stöd för detta synsätt.⁶ Enligt denna bestämmelse ska kommuner och regioner förvalta sina medel på ett sådant sätt att krav på god avkastning och betryggande säkerhet kan tillgodoses. Kravet på god avkastning är oförenligt med självkostnadsprincipen och sålunda krävs undantaget.

Ett annat undantag är den kommunala fastighetsförvaltningen, dvs. överlåtelse eller upplåtelse av fast egendom. I förarbetet anges att detta sedan innan vart uppfattningen i doktrinen och man har i lagfästningen av självkostnadsprincipen ämnat att detta undantag även fortsättningsvis skulle gälla. Man menar att för att uppfylla kraven på god ekonomisk hushållning bör kommuner och regioner få tillgodogöra sig det fulla värdet av sin egendom även om det innebär att intäkterna därigenom kommer att överstiga självkostnaderna. Man anser ytterligare att när det gäller överlåtelse eller upplåtelse av egendom är det mer sällan som kommuner och regioner har en sådan ställning att dess motpart

3 Prop. 1993/94:188 s. 81

4 Prop. 1993/94:188 s. 84

5 Prop. 1993/94:188 s. 83-6

6 Prop. 1993/94:188 s. 83

behöver något särskilt skydd för risken mot monopolprissättning.⁷ Det är på denna basis som man i förarbetet har ansett det lämpligt att självkostnadsprincipen inte bör vara tillämplig när det gäller förvaltning av kommunal egendom. Lagstiftaren har dock inte ansett att detta undantag behöver anges i lagtexten.

Som nämndes ovan är en anledning till varför lagstiftaren ansåg det lämpligt med ett undantag för upplåtelse eller överlåtelse av kommunal egendom är att man ansåg att detta generellt sker på en konkurrensutsatt marknad, dvs. kommunen eller regionen har inte en monopolställning och därmed behövs inget skydd mot överprissättning. Även om man i förarbetet uttrycker på flera ställen att självkostnadsprincipen saknar relevans på konkurrensutsatta marknader har man valt att inte införa något generellt undantag för dessa.⁸ Självkostnadsprincipen ska tillämpas oavsett om det är fråga om verksamheter för vilka kommunen eller regionen har ett monopol eller konkurrerar med andra på marknaden såvida det inte finns speciallagstiftning som anger något annat.

Analys

I förevarande fall är det fråga om en avsevärd höjning av brygg- och markavgifter. En höjning som Förvaltningsrätten i Stockholm bedömt oförenlig med självkostnadsprincipen. Stockholms stad har i överklagande av domen hävdad att självkostnadsprincipen överhuvudtaget inte är tillämplig på taxan då det är fråga om fastighetsförvaltning, enligt det undantag som berörts ovan.

Självkostnadsprincipen utgör huvudregeln i kommunal avgiftssättning. Ett viktigt undantag är dock fastighetsförvaltning. Anledningen till det undantaget är att kommunen ska ha en god ekonomisk hushållning. Alltså de fastigheter som kommunen förfogar över ska förvaltas med visst ekonomiskt överskott som målsättning. Det är således raka motsatsen till självkostnad. Frågan är dock vad som ska anses som fastighetsförvaltning? Räcker det att en kommunal fastighet är inblandad så är verksamheten att anse som fastighetsförvaltning. I så fall skulle exempelvis det kommunala badhuset inte omfattas av självkostnadsprincipen. En följd av ett sådant vidlyftigt resonemang innebär att nästan ingen kommunal verksamhet skulle träffas av principen då de flesta kommunala verksamheter bedrivs på eller i anslutning till en fastighet. Man måste således skilja på de situationer då det är fråga om ren fastighetsförvaltning, försäljning, uthyrning eller arrende av fastighet, och de situationer då det är fråga nyttjande av en kommunal tjänst eller nyttighet. Det i sin tur innebär att avgiftsmodellens konstruktion blir central. Är det fråga

7 Prop. 1993/94:188 s. 83

8 Prop. 1993/94:188 s. 83-4

om en blandning av fastighetsförvaltning, t.ex. hyra av mark, och nyttjande av tjänst, upplåtelse av brygga, så måste dessa skiljas åt i avgiftsmodellen eftersom de rättsliga förutsättningarna för avgiftsuttaget skiljer sig åt. I det ena fallet, fastighetsförvaltningen, gäller inte självkostnadsprincipen, i det andra fallet, nyttjande av tjänst, gäller principen fullt ut.

Att bryggavgifterna utgör ett avgiftsuttag för ett nyttjande av en kommunal tjänst eller nytta är uppenbart. Lika uppenbart är det att avgift för hyra av mark utgör fastighetsförvaltning.

Att kommunen investerar i byggnation av bryggor med tillhörande faciliteter ryms inom den kommunala kompetensen. Kommunen har en vidsträckt kompetens vad gäller idrott, kultur, turism m.m. Exakt var småbåtshamnar landar inom kompetensen spelar mindre roll. Det är fråga om att leverera en tjänst eller nytta till kommunmedlemmarna. Kommunen agerar exakt så som en kommun ska agera enligt kommunalrätten.

Då kommunen hävdar att man investerar i bryggor m.m. enbart för att förvalta detta blir det svårare att hävda att det är kompetensligt. Det skulle i så fall bli en investering i syfte att generera vinst. Det är helt oförenligt med stadgandet i 2 kap. 7 § KL. Där stadgas att kommuner får driva näringsverksamhet, om den drivs utan vinstsyfte och syftar till att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar eller tjänster åt medlemmarna. Allmännyttiga anläggningar eller tjänster åt kommunmedlemmarna utgör själva kärnan i den kommunala kompetensen. Kommunen är enbart till för sina egna medlemmars bästa. Kommunen får således inte ägna sig åt småbåtsverksamhet om syftet enbart är att generera vinst. Syftet ska vara att leverera en tjänst eller nytta till kommunmedlemmarna.

Slutsats

Den ifrågasatta avgiftsmodellen strider mot kommunallagen på så sätt att den innehåller en del, markavgift, som inte omfattas av självkostnadsprincipen, och en del, bryggavgift, som omfattas av självkostnadsprincipen. Beslutet att införa en ny avgiftsmodell måste därför upphävas.



Olle Lundin, professor i förvaltningsrätt vid Uppsala universitet