

PM 2002 RI (Dnr 1207/02)

Yttrande med anledning av överklagande av kommunfullmäktiges beslut den 2 september 2002, § 21, om bildande av stiftelsen Stockholm International Water Institute (SIWI) från Länsrätten i Stockholms län
Remisstid 25 oktober 2002

Borgarrädsberedningen föreslår kommunstyrelsen besluta att som yttrande till Länsrätten i Stockholms län överlämna och åberopa av juridiska avdelningen upprättat förslag till yttrande.
--

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). Han har även begärt verkställighetsförbud (inhibition). Länsrätten har förelagt Stockholms kommun att senast den 25 oktober 2002 svara på inhibitionsyrkandet.

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 § p 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), att kommunfullmäktige underlåtit att se till att stiftelsen SIWI och SIWI AB blir bundna i skälig omfattning av sådana villkor som föreskrivs i 3 kap 17 och 18 §§ kommunallagen samt att beslutet i vad avser utgifter inte innehåller någon anvisning om hur dessa skall finansieras (8 kap 12 § kommunallagen).

I förslaget till yttrande bemöts vad klaganden anført. Skäl för inhibition saknas.

Mina synpunkter

Jag föreslår att kommunstyrelsen beslutar

att som yttrande till Länsrätten i Stockholms län överlämna och åberopa av
juridiska avdelningen upprättat förslag till yttrande.

Stockholm den 22 oktober 2002

ANNIKA BILLSTRÖM

Borgarrädsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

ÄRENDET

Dag Löwbeer har överklagat kommunfullmäktiges beslut den 2 september 2002, § 21, om bildande av stiftelsen Stockholm International Water Institute (SIWI). Han har även begärt verkställighetsförbud (inhibition). Länsrätten har förelagt Stockholms kommun att senast den 25 oktober 2002 svara på inhibitionsyrkandet.

Stadsledningskontoret föreslår i ett tjänsteutlåtande av den 16 oktober 2002 att

1. som yttrande till Länsrätten i Stockholms län överlämna och åberopa av juridiska avdelningen upprättat förslag till yttrande.

Stadsledningskontorets synpunkter

Stadsledningskontoret föreslår att juridiska avdelningens förslag till yttrande ges in med anledning av inhibitionsyrkandet.

Bilagor

Bilaga 1 förslag till yttrande

Bilaga 2 överklagande

Länsrätten i Stockholms län
Box 17106
104 62 STOCKHOLM

Mål nr 17499-02
Laglighetsprövning enligt 10 kap kommunallagen

Stockholms kommun genom dess kommunstyrelse, nedan kallad staden, får med anledning av Dag Löwbeers överklagande över beslutet om bildande av Stiftelsen Stockholm International Water Institute (SIWI) inkomma med följande yttrande över begäran om inhibition (verkställighetsförbud).

Beslutet

Stockholms kommunfullmäktige har den 2 september 2002 § 21 beslutat följande

Med bifall till kommunstyrelsens förslag i utlåtandet beslöt kommunfullmäktige utan omröstning följande.

1. Ett permanent internationellt vatteninstitut, Stiftelsen Stockholm International Water Institute (SIWI), bildas i enlighet med till stadsledningskontorets tjänsteutlåtande fogat förslag till stadgar och i övrigt enligt vad som framgår av i tjänsteutlåtandet redovisat förslag.
2. Stockholms stad som en av stiftarna till SIWI-stiftelsen bidrar med 0,5 mnkr som stiftelsekapital.
3. Stiftelsen Stockholm Water Foundation (SWF) medges ett engångsbelopp om 0,5 mnkr för att SWF tillsammans med SIWI-stiftelsen skall kunna bilda SIWI AB.
4. För SIWI:s operativa verksamhet medges ett engångsbelopp om 60 mnkr.
5. Stadens insats enligt ovan villkoras med att även staten går in som stiftare samt förbinder sig att bidra med medel för verksamhetens fortbestånd.
6. Kommunstyrelsen bemyndigas att tillsammans med regeringen upprätta stiftelseurkund, utse ledamöter och i övrigt ombesörja ombildningen av SIWI-interim.
7. Finansiering av bidragen om totalt 61 mnkr får regleras i samband med bokslut för Stockholms stad 2002 och redovisas under finansförvaltningen.

Överklagandet

Klaganden har i sitt överklagande anfört att beslutet hänför sig till något som inte är en angelägenhet för kommunen och att det strider mot lag (10 kap 8 § p 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), att kommunfullmäktige underlåtit att se till att stiftelsen SIWI och SIWI AB blir bundna i skäligen omfattning av sådana villkor som föreskrivs i 3 kap 17 och 18 §§ kommunallagen samt att beslutet i vad avser utgifter inte innehåller någon anvisning om hur dessa skall finansieras (8 kap 12 § kommunallagen).

Inställning

Staden bestriider yrkandet om att beslutet upphävs och yrkandet om inhibition.

I överklagandet har klaganden inte anfört några omständigheter som medför att beslutet med tillämpning av 10 kap kommunallagen skall anses olagligt.

Bemötande av omständigheter till stöd för överklagandet

Prövningsgrunden ”beslutet hänför sig till något som inte är en angelägenhet för kommunen eller landstinget” (10 kap 8 § p 2 kommunallagen)

Vad avser de omständigheter klaganden åberopat om att beslutet avser inrättande av och engagemang i verksamhet som i främsta rummet är internationellt inriktad och som därigenom och även på grund av sin art faller utanför de kommunala befogenheterna samt att ”i vart fall bidraget om 60 miljoner kronor är för högt, då det inte är i proportion med det till staden knutna allmänintresset av ifrågavarande verksamhet och dennas internationella inriktning” får staden anföra följande.

Den kommunala kompetensen

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

Denna allmänna kompetensregel har avsiktligt utformats som en generalklausul, dvs en lagregel som ger den beslutande myndigheten stor valfrihet vid bedömning av enskilda fall. Fastställandet av de närmare ramarna för den allmänna kompetensen har således överlämnats till praxis, varigenom en anpassning kunnat ske till samhällsutvecklingen (se bl a Bohlin ”Kommunalrättens grunder” 1994 sid 77).

Allmänintresset får bedömas med utgångspunkt i om det är lämpligt, ändamålsenligt, skäligt osv att kommunen befattar sig med angelägenheten (Paulsson m fl ”Kommunallagen” 1997 sid 52).

Kompletterande bestämmelser om den kommunala kompetensen finns såväl i kommunallagen som i andra lagar.

I 2 kap 8 § kommunallagen stadgas att kommuner får genomföra åtgärder för att allmänt främja näringslivet i kommunen.

Den s k turistbefogenhetslagen ger kommuner utvidgad kompetens på turistväsendets område. Redan före lagens tillkomst ansågs dock kommunala åtgärder som allmänt främjade turismen i kommunen tillåtna (Paulsson m fl ”Kommunallagen” 1997 sid 96).

Lokaliseringsprincipen har med tiden modifierats i rättspraxis och kommuner kan i vissa fall vara berättigade att involvera sig i verksamheter som sträcker sig utanför rikets gränser (se prop 1990/91:117 sid 149 och prop 2000/01:42 sid 13).

Nyare rättspraxis, bl a RÅ 1994 ref 23, ger ytterligare stöd för att det anses ingå i den kommunala kompetensen att även internationellt bevaka de regionalpolitiska intressena. Regeringsrätten bedömde att Göteborgs kommunfullmäktiges beslut om att delta i en västsvensk EG-representation i Bryssel samt om anslag av medel för verksamheten där kompetensenligt.

Att det internationella samarbetet har ändrat karaktär sedan början av 1990-talet har uppmärksamats i olika sammanhang. Idag pågår ett relativt omfattande internationellt inriktat arbete i de svenska kommunerna om man jämför med tidigare. Stockholm Vatten AB:s ovannämnda engagemang för ett renare Östersjön till gagn för bla Stockholm och stockholmarna är ett tydligt exempel. Bland annat Sveriges EU-inträde torde ha påverkat denna utveckling som även innebär att kommuner idag även engagerar sig i EU-frågor, regionala utvecklingsfrågor och en generell internationell kompetens (se bla prop 2000/01:42 Kommuner och landsting i internationell samverkan).

Vidare har kommuner genom lagen (2001:151) om kommunal tjänsteexport och kommunalt internationellt bistånd sedan den 1 juli 2001 fått utökade möjligheter att själva bedriva tjänsteexport och lämna internationellt bistånd.

Enligt lagen (1970:244) om allmänna vatten- och avloppsanläggningar föreligger ett kommunalt ansvar för allmänna vatten- och avloppsanläggningar. Sedan den 1 januari 1990 har den kommunala va-verksamheten i Stockholm överförs till ett helägt kommunalt va-bolag,

Stockholm Vatten AB. Bolagets ändamål skall vara att driva den allmänna vatten- och avloppsanläggningen i Stockholms och Huddinge kommuner samt svara för sjörestaureringar i kommunerna och i samverkan med andra vatten- och avloppsintressenter, i regionen. Stockholm Vatten AB har också ett regionalt ansvar genom avtal med grannkommunerna. Idag levererar bolaget dricksvatten till tio kommuner och renar avloppsvatten åt sju kommuner i Stockholmsregionen.

Inom EU har skyddet av vatten varit ett av de första miljöområden där gemenskapen ansett reglering vara påkallad.

I och med införandet av miljöbalken den 1 januari 1999 har Sverige en samordnad, skärpt och breddad miljölagstiftning för en hållbar utveckling. Redan i miljöbalkens portalparagraf (1 kap 1 §) lyfts miljölagstiftningens syfte fram - att främja en hållbar utveckling så att nu levande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. I samma paragraf framkommer det sk förvaltaransvaret som innebär att de som lever nu inte får uppträda på ett sätt som skadar miljön och utarmar naturresurserna, utan varje generation anses ha ett ansvar för att förvalta arvet inför kommande generationer. I andra stycket av paragrafen (1 kap 1 § andra stycket p 4) anges att miljöbalken skall tillämpas så att mark, vatten, och fysisk miljö i övrigt används så att en från ekologisk, social, kulturell och samhällsekonomisk synpunkt långsiktigt god hushållning tryggas.

I förarbetena till miljöbalken betonas såväl det nationella som det europeiska och globala perspektivet för en ekologiskt hållbar utveckling. Vidare erinras om samhällsplaneringens betydelse och kommunernas framskjutna roll vad gäller resurshushållningen t ex i fråga om utnyttjandet av vattenresurser (prop 1997/98:45 del 1 sid 160).

Det kan noteras att innebörden av miljöbalken är att kommunernas roll stärkts (Lindquist "Kommunala befogenheter" 2000 sid 194).

Bakgrunden till Stockholms stads vattenengagemang mm

Svenska forskare varnade tidigt för den hotande vattenkrisen. Vatten har också av regeringen under många år kommit att ses som en svensk profilfråga i det internationella bistånds- och miljöarbetet. På grund av att färskvattentillgången är konstant medan jordens befolkning ökar, växer vattenproblemen med stor hastighet. Vattentillgången per person avtar hela tiden samtidigt som förväntningarna ökar om en bättre livskvalitet för befolkningen. Exploateringen av naturresurser, intensiv industrialisering, urbaniseringen och omfattande användning av jordbrukskemikalier leder bl a i ökande utsträckning till vattenföroreningar. Vattentillgångens användbarhet minskar därför vilket idag är ett problem. Med tanke på utvecklingen såväl i Stockholm som i Sverige och världen i övrigt kan detta innebära att framtida generationer ställs inför vattenproblem av en helt annan omfattning och komplexitet än idag. Vattenresurserna är till sin natur inte enbart en miljöfråga av lokalt intresse, utan här är fråga om en angelägenhet för såväl staten och kommunerna som företag, hushåll och andra.

Stockholms stad har gjort betydande insatser för att åstadkomma en god vattenmiljö i staden. Stockholm är unikt och berömt för den aktiva utvecklingen av vattensituationen i östra Mälaren, centrala staden och innerskärgården från 1960-talet till våra dagar. Ingen stad i världen har hunnit så långt och det beror på helhetssyn, samverkan och helhetsansvar för vattnet från Mälaren via vattenverken till kunden/producenten och därifrån till avloppsreningsverken och skärgården.

Föroreningarna genom utsläpp av orenat avloppsvatten i Riddarfjärden var så svåra i början av 1900-talet att badförbud infördes 1924. Den politiska medvetenheten utvecklades snabbt och det första, enkla avloppsreningsverket kunde byggas i början av 1930-talet. Politiskt stöd, teknik- och processutveckling i samarbete med forskare ledde till att situationen förbättrades och badförbudet kunde hävas. Vattenmiljön har således sedan lång tid tillbaka varit en central fråga för staden.

Den 2 april 1990 fattade Stockholms kommunfullmäktige beslut om att ingå i stiftelsen Stockholm Water Festival och bidra med stiftelsekapital och verksamhetsbidrag. Stiftelsen bildades tillsammans med näringslivet. Stiftelsens ändamål (stiftelseurkunden § 2) var att "dels själv eller genom annan juridisk person marknadsföra, samordna och arrangera årligen

återkommande publika arrangemang och festligheter i Stockholm, dels stimulera och stödja intresset för forskning och utveckling kring vatten. Det kan bli så genom att stiftelsen ingår som stiftare i en ny stiftelse kallad Stockholm Water Foundation (SWF) och med dessa ändamål”.

Stiftelsen Stockholm Water Festivals syfte var att ge stockholmarna ett stort evenemang att vara stolta över och sluta upp kring samt att öka antalet svenska och utländska besökare. Festivalen beräknades bli årligen återkommande och den första festivalen arrangerades den 10-18 augusti 1991. Festivalen var således ett sätt att marknadsföra Stockholm och pågick fram till 1999.

En särskild stiftelse, SWF, instiftades 1990. Stockholms stad och stiftelsen Stockholm Water Festival hörde till stiftarna liksom näringslivet, Statens Järnvägar och Sveriges Turistråd. SWF:s ändamål framgår av stadgarna i ärendet. Redan vid bildandet framgick att med ett vattnets miljöpris skulle Stockholms stad ytterligare profileras som en stad med rent vatten. Redan då planerades ett årligen återkommande internationellt symposium inom vattenrening och/eller vattenkvalitet inom fonden.

Motivet för SWF:s verksamhet var dels att fästa världens uppmärksamhet på Stockholms lyckade insatser för att åstadkomma en god vattenmiljö, att marknadsföra Stockholm som internationell mötesplats och därmed i samverkan med vattenfestivalen öka tillströmningen av turister och internationella gäster till staden.

Det förhållandet att staden prioriterat arbete med vatten har lett till att betydande kunskap på vattenområdet utvecklats inom Stockholm Vatten AB. Regeringen lämnade Stockholm Vatten AB i ett beslut 1991-09-05 medgivande enligt 3 § i den då gällande lagen (1986:753) om kommunal tjänsteexport. Medgivandet avsåg att tillhandahålla tjänster för utveckling av vatten- och avloppshantering i de östeuropeiska länderna runt Östersjön i enlighet med ansökan.

I ansökan betonades att Östersjön är en gemensam resurs och att alla insatser som kunde vidtas för att minska utsläppen av orenat avloppsvatten från andra länder med all sannolikhet skulle komma att gynna inte bara Östersjön i dess helhet utan också Stockholm. Samtidigt som Stockholm Vatten AB planerade utbyggnad av stadens avloppsreningsverk för effektivare kvävereduktion och förbättrad fosforrening, pågick en ständig förorening främst från de östeuropeiska länderna pga undermålig eller obefintlig rening av avloppsvatten. På sikt kunde detta innebära att de planerade åtgärderna i staden inte fick den förväntade positiva effekten på närmiljön i Stockholm. Stockholm Vatten AB ansökte därför om att som konsult – på affärsmässiga grunder - med sin breda och djupa kompetens inom teknikområdet vatten- och avlopp samt miljöfrågor genomföra projekt i syfte att åstadkomma en bättre miljö tillsammans med näringslivet i länderna runt Östersjön. Detta beslutades av ett tidigare Regeringsbeslut om medgivande för Stockholm Vatten AB:s engagemang i Polen. Detta avsåg att vara ansvarig konsult gentemot Warszawa vaverk i ett projekt med att göra avloppsreningsverket Czajka till en effektiv miljöanläggning. Engagemanget finansierades i sin helhet av statliga medel.

SWF har som nämnts bedrivit verksamhet sedan 1990 och SIWI-interim bildades 1997 som en interimistisk organisatorisk enhet knuten till Stockholm Vatten AB.

Som framgår i ärendet skall det huvudsakliga syftet med SIWI:s arbete vara att främja forskning och utveckling relaterat till vatten. Detta syfte harmonierar med det syfte som SWF har enligt gällande stadgar.

Stockholms stad är idag engagerad i flera stiftelser, förutom SWF, med inriktning på forskning och utveckling. Dessa satsningar är ett naturligt led i samhällsutvecklingen och har stöd i den allmänna kompetensen och befogenheterna att allmänt främja näringslivets utveckling inom staden.

Stockholms stad har varit med och bildat bl a Stiftelsen Teknikhöjden - KTH, Stiftelsen Vetenskapsstaden och Stiftelsen Elektronikcentrum i Kista - ELECTRUM. Dessa stiftelser har bildats tillsammans med andra efter beslut av Stockholms kommunfullmäktige.

Stiftelsen Teknikhöjden stiftades 1986 av Kungliga Tekniska Högskolan (KTH), NUTEK, Närings- och teknikutvecklingsverket och Utvecklingsfonden i Stockholms län (UF). Stiftelsen Vetenskapsstaden bildade Stockholms stad 1990 tillsammans med bl a KTH, Stockholms Universitet (SU), Karolinska Institutet (KI) och Handelshögskolan (HHS). Stiftelsen Elektronikcentrum i Kista – ELECTRUM, med ändamål att främja teknisk utveckling och spridning

av kunskap och kompetens inom det informationsteknologiska området, bildades 1986 av Stockholms stad jämte Ericsson och ASEA (nuvarande ABB).

Såväl ändrad lagstiftning som nyare rättspraxis har enligt staden utvidgat den kommunala kompetensen på utbildningens område. Ekonomiskt bidrag till högskoleverksamhet med statlig huvudman kan numera betecknas som en kommunal angelägenhet (se RÅ 81 2:53 och RÅ 1999 ref 67).

Som framgår i ärendet föreslås SIWI AB ägas med 50% vardera av stiftelserna och blir då ett samägt servicebolag. Till SIWI AB:s uppgifter hör att administrera Stockholm Water Symposium, Stockholm Water Prize, Stockholm Junior Water Prize, Stockholm Industry Water Award och det av regeringen instiftade Swedish Baltic Sea Water Award samt att arrangera evenemang i anslutning till dessa verksamheter.

I och med att Stockholm är Sveriges största stad och dessutom huvudstad är det naturligt att Stockholm engagerar sig i större evenemang. Så har Stockholms stad också gjort sedan lång tid. Ett arrangemang såsom Stockholm Water Symposium inklusive administrationen av nämnda vattenpriser är dessutom ett sätt att främja turism, att allmänt marknadsföra staden och allmänt främja näringslivet. Stockholm har med sitt geografiska läge och historia en alldeles särskild anknytning till vatten. Bilderna av Mälardrottningen, Nordens Venedig eller ”Beauty on Water” har vuxit fram genom en lång tradition av insatser inriktade på vatten just för att profilera Stockholm som staden med det rena vattnet. En sådan profilering torde endast kunna utvecklas genom en långsiktighet i engagemanget. Erfarenhetsmässigt krävs långsiktighet för att aktivera potentiella sponsorer som kan lämna ytterligare bidrag, i detta fall till vattenaktiviteterna.

Åtskillig rättspraxis visar att kommunerna har stora befogenheter att genom bidrag eller på annat sätt ekonomiskt engagera sig i olika tillställningar i den egna kommunen. Kommunerna kan alltså ge bidrag till olika tillställningar, festligheter och konferenser, i princip oavsett vem som arrangerar och för vilket ändamål, under förutsättning att arrangemanget sker i kommunen (Paulsson m fl ”Kommunallagen” 1997 sid 54). Som kompetensgilla har t ex ansetts bidrag till internationell kvinnorrättskongress (RÅ 1911 ref 74), skyttefest (RÅ 1913 ref 10) samt fredskongress (RÅ 1915 C179).

Senare rättspraxis finns också, bl a rörande Stockholm World Police & Fire Games och Stockholms OS-ansökan för år 2004. Kammarrätten i Stockholm har i dom 1998-03-11, mål nr 4326-1997, i målet rörande Stockholms OS-ansökan bl a uttalat att ett arrangörskap för OS-spel i sig kan anses ägnat att allmänt främja såväl näringslivet som turistnäringen i den kommun som svarar för ett sådant arrangemang på sådant sätt att det ligger inom ramen för den kommunala kompetensen. Att anordnandet av OS även har riksintresse har inte föranlett annan bedömning.

Länsrätten i Stockholms län har tidigare bedömt lagligheten av ett beslut med anknytning till stadens vattenengagemang.

Stockholms kommunstyrelses beslutade den 23 juni 1999 § 21 bl a att bifalla en ansökan från SWF om värdskap vid ceremoni och bankett för Stockholm Water Prize i Stadshuset den 12 augusti 1999 till en beräknad kostnad av högst 250 000 kr.

En kommunmedlem överklagade beslutet på den grund att beslutet skulle strida mot 2 kap 1 § kommunallagen. Länsrätten avslog i dom 1999-10-25, mål nr 8520, 8521-99, överklagandet i den delen och fann beslutet lagligt mot bakgrund av rådande rättspraxis.

Sveriges Riksdag har i beslut den 16 maj 2002 bemyndigat regeringen att tillsammans med Stockholms stad ombilda institutet Stockholms Internationella Vatteninstitut, SIWI, till stiftelse.

Riksdagsbeslutet har föregåtts av omfattande kontakter mellan Stockholms stad och staten i syfte att öka det statliga åtagandet för vattenaktiviteterna.

I samband med Riksdagsbeslutet om bildande av stiftelsen, godkände Riksdagen ett s k världsavtal mellan regeringen och Organisationen för det globala nätverket för vattenfrågor, Global Water Partnership Organisation, med anledning av att regeringen inbjudit organisationen att förlägga sitt sekretariat i Stockholm.

Stadens uppfattning är att Riksdagen genom sitt beslut om att bemyndiga regeringen att tillsammans med Stockholms stad bilda SIWI - genom sin tolkningsföreträdesrätt – funnit att stadens engagemang i här aktuellt hänseende är i enlighet med gällande lag.

Proportionalitetsprincipen

För att Stockholms stads vattenengagemang enligt beslutet skall vara kompetensenligt krävs att 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.

Som framgår av beslutet är stadens ekonomiska bidrag om sammanlagt 61 miljoner kr 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.

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

Som nämnts anknyter stiftelse- och bolagsbildningen till redan befintlig verksamhet inom SWF och SIWI-interim.

Det ekonomiska åtagandet måste alltså 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.

Engångsbeloppets storlek kan ställas i relation till kommunkoncernens, dvs Stockholms stad inklusive de kommunala bolagen, totala årliga balansomslutning som år 2001 var cirka 92 miljarder kr.

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

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. Beloppet täcker dels det nuvarande årliga bidraget till administrationen av prisverksamheten inom ramen för SWF och dels det pågående arbetet med Stockholm Water Symposium. Den övriga internationellt inriktade verksamheten, som klaganden riktat in sig på, avses finansieras av andra än staden.

Ett led i finansieringen av den nämnda utåtriktade verksamheten framgår av budgetpropositionen 2002/03:4 utgiftsområde 20 Allmän miljö- och naturvård, sid 49. Ett statligt anslag om 3 miljoner kr beräknas gå till SIWI för en planerad verksamhet Swedish Water House (SWH) med syfte att ”genom utåtriktad verksamhet i form av utbildningar, seminarier, internetbaserad information etc. förmedla och generera kunskap och erfarenheter inom temat integrerad vattenförvaltning”.

I sammanhanget kan nämnas att en antagen årlig avkastning på 4 % av engångsbeloppet ger en avkastning på 2 400 000 kr per år. Stadens bidrag, med beaktande av hittillsvarande kostnader för verksamheten samt de insatser för forskning och utveckling som sker i övrigt t ex inom Stockholm Vatten AB, är av begränsad omfattning sett i sitt sammanhang.

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.

Vad gäller de positiva effekterna av det hittillsvarande engagemanget på vattenområdet vill staden betona följande.

Forskningen och utvecklingen på vattenområdet har lett till ytterligare insikter om att en långsiktigt hållbar utveckling för vattenresurserna kräver ett synsätt som bygger på vattnets kretslopp, dvs nära samverkan med intressenter över administrativa, geografiska, vetenskapliga, tekniska och andra gränser.

Sedan några år tillbaka administrerar SIWI-interim World Water Week in Stockholm, en vecka i augusti tillsammans med andra internationella vattenorganisationer. Under vattenveckan hålls även Stockholm Water Symposium.

Vattenveckan inklusive symposiet innebär en årlig rapportering av forskningsresultat och en intensiv dialog mellan vattenforskare, politiker och andra aktörer. I denna dialog deltar företrädare för Stockholm Vatten AB och andra kommunala organ vilket är till gagn för miljöarbetet inom staden och därmed också för stockholmarnas vattenmiljö. Det är ett naturligt led i den långsiktiga profileringen av Stockholm som en stad med rent vatten och stort miljöengagemang.

Under vattenveckan deltar ca 1000 personer från ett åttiotal länder, vilket genererar 7-8000 hotellnätter samt därmed förknippade intäkter för staden. Stockholm Convention Bureau räknar med att varje symposiedeltagare spenderar ca 3 500 kr/dygn under vistelsen, även detta renderar betydande intäkter. Deltagarna representerar bl a regeringar, FN-organ, finansiella institutioner, internationella vattenorganisationer, forskning samt va-företag från hela världen. I ökad utsträckning väljer också internationella vattenorganisationer att förlägga sina internationella möten i anslutning till veckan.

Satsningen på Stockholm som mötesplats för vattenfrågor har således varit lyckad. Världssavtalet mellan regeringen och Organisationen för det globala nätverket för vattenfrågor är ytterligare ett tecken härpå. Den årliga budgeten för den organisationen är på cirka 130 miljoner kr. Ett internationell organisation av detta slag stärker ytterligare stadens ställning inom vattenområdet och ger dessutom arbetstillfällen och skatteintäkter för staden.

Vattenveckan inklusive Stockholm Water Symposium är även till nytta för de företag i staden som arbetar inom vattensektorn. Företagen har i ökad utsträckning haft vattenveckan som bas för marknadsföringen av sina verksamheter.

Stadens vattenengagemang enligt beslutet är med stöd av vad som anförts kompetensenligt.

Prövningsgrunden ”beslutet strider mot lag eller annan författning”(10 kap 8 § p 4 kommunallagen)

3 kap 17-18 §§ kommunallagen

Klaganden har gjort gällande att fullmäktige inte fastställt det kommunala ändamålet eller tillsett att fullmäktige får ta ställning till principiella eller eljest viktiga verksamhetsbeslut hos SIWI. Enligt klaganden är kraven uppenbara och rimliga med hänsyn till graden av stadens deltagande, verksamhetens art och övriga omständigheter.

Klaganden har även vad beträffar SIWI AB gjort gällande att bestämmelserna i fråga skall tillämpas. Dessutom har klaganden anförts att villkoren är påkallade och rimliga ifråga om bolagets verksamhet.

Staden får, med hänsyn till de villkor i 3 kap 17 § kommunallagen som klaganden åberopat, anförda följande.

Som framgår av lagtexten är bestämmelsen i 3 kap 18 § kommunallagen tillämplig bl a när staden tillsammans med annan, såsom i detta fall staten, bildar en stiftelse. Av bestämmelsens första stycke framgår vidare att kommunfullmäktige skall se till att den juridiska personen blir bunden av de villkor som avses i 3 kap 17 § kommunallagen i en omfattning som är rimlig med hänsyn till andelsförhållandena, verksamhetens art och omständigheterna i övrigt.

Vad gäller p 1 i 3 kap 17 § kommunallagen har i förslaget till stiftelsestadgar § 1 angetts ändamålet med stiftelsen och i bolagsordningen anges föremålet för bolagets verksamhet i § 3. Enligt stadens uppfattning har ändamålen utformats på ett kommunalrättsligt godtagbart sätt.

Vad gäller p 3 i 3 kap 17 § kommunallagen har inte i förslaget till stiftelsestadgar eller i förslaget till bolagsordning angetts något om fullmäktiges ställningstagande innan beslut i verksamheten som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt fattas.

Bestämmelsen i 3 kap 18 § kommunallagen har utformats på ett sådant sätt att den ger kommunfullmäktige stor frihet i bedömningen av om och i vilken mån villkoren i 3 kap 17 § kommunallagen skall beaktas vid delägarskap.

I detta fall är det fråga om stiftelsebildning tillsammans med staten. Av förslaget till stiftelsestadgar § 4 framgår att Stockholms kommunstyrelse och regeringen skall utse vardera sex ledamöter och styrelsen för stiftelsen därutöver en ledamot. I förslaget till aktieägaravtal för SIWI AB har i § 7 reglerats att aktieägarna, dvs SIWI och SWF, vardera skall utse tre ledamöter. Tillsammans skall parterna komma överens om att utse ytterligare en ledamot, som skall vara ordförande i styrelsen samt ha möjlighet att utse ytterligare en ledamot vardera om så anses lämpligt. Staden utövar alltså inte något rättsligt bestämmande inflytande över stiftelsen eller bolaget, utan staten och staden kan sägas vara lika delaktiga.

Vidare skall enligt förslaget till stiftelsestadgar § 15 en lekmannarevisor med ersättare utses av Stockholms kommunstyrelse. I förslaget till bolagsordning § 7 anges att en auktoriserad revisor med ersättare skall utses. Aktieägaravtalet, § 8, ger parterna möjlighet att nominera ytterligare en revisor, t ex lekmannarevisor, med ersättare vardera.

Enligt stadens uppfattning har mot bakgrund av främst andelsförhållandena i stiftelsen och bolaget, stiftelsens och bolagets verksamhet samt den insyn som finns tillförsäkrad genom de enligt ovan utsedda ledamöterna och revisorerna en korrekt rimlighetsbedömning skett av villkoren.

Dessutom kan framhållas att det inte är fråga om något obligatoriskt rättsligt krav att kommunfullmäktige i sitt beslut vad gäller stiftelsen eller bolaget ställer upp villkor enligt bestämmelserna. Istället är det fråga om en rimlighetsbedömning som ankommer på fullmäktige själv att göra med beaktande av de hänsyn, bl a arten av verksamhet, som nämns i 3 kap 18 § första stycket kommunallagen. Lämplighets- eller skälighetsfrågor kan inte prövas i den för laglighetsprövning bestämda ordningen.

8 kap 12 § kommunallagen

Klaganden har dessutom gjort gällande att beslutspunkten 7 i fullmäktiges beslut inte innefattar någon anvisning om hur bidragsutgifterna (punkterna 2-4) skall finansieras såsom föreskrivs i 8 kap 12 § kommunallagen.

Staden får anföra följande.

I beslutspunkten 7 föreskrivs att finansieringen av bidragen om totalt 61 miljoner kr får regleras i samband med bokslutet för Stockholms stad år 2002 och redovisas under finansförvaltningen.

Staden anser att kommunfullmäktige i denna beslutspunkt har anvisat medel för bidragsutgifterna.

I beslutet har angetts att kostnaden skall finansieras via finansförvaltningen. Den bedömning som gjordes i samband med beslutet var att finansförvaltningen under år 2002 beräknades redovisa ett betydande inkomstöverskott om i storleksordningen 4,5 miljarder kr bl a avseende slutavräkning för skatteintäkter och reavinster som uppkommit vid försäljningar. Dessa intäktsökningar har beaktats i det delårsbokslut för första halvåret 2002 som inom kort kommer att behandlas av Stockholms kommunstyrelse. Det finns inom den kommunala budgeteringen inget krav på detaljanvisning av finansieringen. I budgeten för Stockholms stad anges som regel inte vilka enskilda intäktslag som nyttjas för specifika kostnader.

Kommunallagens krav avseende finansiering av utgifterna har således uppfyllts. I samband med Stockholms stads bokslut år 2002 kommer nämnda kostnader och intäkter att redovisas i bokslutet för finansförvaltningen.

Sammanfattning

Vattenengagemanget inom ramen för stiftelsen och bolagets verksamheter kan ses som ett sätt att allmänt främja turism, att allmänt marknadsföra Stockholm och att allmänt främja näringslivet. Stadens insatser skall även ses mot bakgrund av anknytningen till tidigare och pågående miljöinsatser samt det med samhällsutvecklingen ökade ansvaret för vattenresurserna. Staden har gjort bedömningen att engagemanget, även med den internationella kopplingen, är en kommunal angelägenhet som i sin helhet rymms inom den kommunala kompetensen.

Att stadens insatser på vattenområdet är till nytta för staden och dess medlemmar stöds även av Riksdagens beslut om att bemyndiga regeringen att tillsammans med staden bilda SIWI och om världlandsavtalet med Organisationen för det globala nätverket för vattenfrågor.

Stadens bidrag får mot bakgrund av det till staden och dess medlemmar knutna allmänintresset, med stöd av vad som anförts ovan, anses vara proportionerligt i förhållande till nyttan. Det är fråga om ett engångsbelopp vars storlek skall sättas i proportion till de positiva effekterna sett på lång sikt och i ljuset av stadens ansvar för en ekologiskt hållbar utveckling i Stockholm.

Kommunfullmäktiges beslut strider varken mot 3 kap 17-18 §§ eller 8 kap 12 § kommunallagen.

Sammanfattningsvis har klaganden inte visat att kommunfullmäktige genom beslutet överskridit den kommunala kompetensen eller att beslutet helt eller delvis strider mot kommunallagens bestämmelser. Av rättspraxis (RÅ 1986 ref 7) framgår att det ställs mycket stränga krav från Regeringsrättens sida för att domstolarna skall kunna fatta ett inhibitionsbeslut. Skäl för inhibition saknas.