

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS DOM

Mål nr
6481-11

meddelad i Stockholm den 15 mars 2013

KLAGANDE

Polismyndigheten i Västra Götaland
Box 429
401 26 Göteborg

MOTPART

Göteborg & Co Träffpunkt AB
Box 29
401 20 Göteborg

Ombud: Advokaterna Christoffer Gramming och Olof Nyström
Advokatfirman Lindahl KB
Box 11911
404 39 Göteborg

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Kammarrätten i Göteborgs dom den 30 september 2011 i mål nr 2474-11

SAKEN

Skyldighet enligt ordningslagen att ersätta kostnader för ordningshållning

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE

Högsta förvaltningsdomstolen upphäver kammarrättens dom och återförvisar målet till kammarrätten för fortsatt prövning.

Dok.Id 131608

Postadress
Box 2293
103 17 Stockholm

Besöksadress
Birger Jarls torg 13

Telefon
08-561 676 00

E-post:
hogstaforvaltningsdomstolen@dom.se

Telefax
08-561 678 20

Expeditionstid
måndag – fredag
08:00-16:30

BAKGRUND

Polismyndigheten i Västra Götaland lämnade i beslut den 21 juli 2010 tillstånd till Göteborg & Co Träffpunkt AB (bolaget) att arrangera en offentlig tillställning, Kulturkalaset 2010, under tiden den 10 – 15 augusti 2010. I beslutet upplyste polismyndigheten att det högsta belopp som bolaget kunde komma att få betala i ersättning för polismyndighetens kostnader för ordningshållning vid Kulturkalaset uppgick till 106 880 kr. Av polismyndighetens beräkningsunderlag framgick att den beräknade totalkostnaden uppgick till 427 520 kr och att polismyndigheten satt ned beloppet med 75 %.

Bolaget överklagade polismyndighetens beslut, såvitt avsåg skyldigheten att ersätta polismyndighetens kostnader för ordningshållning, till Förvaltningsrätten i Göteborg som avslog överklagandet.

Sedan bolaget överklagat förvaltningsrättens dom beslutade Kammarrätten i Göteborg i det nu överklagade avgörandet, med ändring av förvaltningsrättens dom och polismyndighetens beslut, att bolaget inte kan åläggas att ersätta polismyndighetens kostnader för ordningshållning vid Kulturkalaset eftersom det inte anordnats i vinstsyfte.

YRKANDEN M.M.

Polismyndigheten yrkar att Högsta förvaltningsdomstolen, med ändring av kammarrättens dom, fastställer förvaltningsrättens dom och anför bl.a. följande.

Vid bedömningen av vinstsyfte handlar det inte bara om den ekonomiska vinning som direkt tillfaller arrangören, utan också om ekonomisk vinning som tillställningen kan medföra för andra. Även ekonomisk vinst i andra eller tredje led ska beaktas så länge den eftersträvas av arrangören och den som kommer att åtnjuta vinsten. Även tillställningens art och omfattning ska beaktas. Det saknar betydelse om vinstsyftet varit primärt eller sekundärt och om det avsett bolaget eller bolagets ägare och Kulturkalasets sponsorer. Enligt Kulturkalasets hemsida är

Kulturkalaset en av Sveriges största stadsfestivaler, som 2010 hade 925 000 besökare.

Bolaget ägs gemensamt av kommun och näringsliv. Bolaget ska enligt bolagsordningen planera, marknadsföra och utveckla Göteborgsregionen som centrum för besöksnäringen, medverka till utvecklingen av Göteborgsregionens attraktionskraft på näringslivet och bedriva därtill anknuten verksamhet. De beskrivna uppgifterna syftar alla i förlängningen till att dra in mer pengar till Göteborg. Bolaget har inte delat ut någon avkastning till sina delägare, men har under åren 2009 – 2011 gått med vinst. Den omständigheten att anordnaren är ett kommunägt bolag där kommunen har ett avgörande inflytande och där verksamheten får förutsättas vara en kommunal angelägenhet innebär inte ett undantag från den i övrigt generellt gällande ersättningsskyldigheten.

Bolaget motsätter sig bifall till överklagandet och anför bl.a. följande.

Såväl av lagtexten som av förarbetena följer att det är tillställningens syfte som ska avgöra om vinstsyfte föreligger. Bedömningen ska göras utifrån arrangementet som sådant, inte med utgångspunkt i anordnarens syfte eller organisationsform. Arrangörens juridiska organisationsform och eventuella vinstsyfte är endast en fråga för det fall rätten redan har konstaterat att arrangementet anordnats i vinstsyfte och ska pröva om arrangören är en sådan ideell förening som ska befrias från sådan ersättningsskyldighet. En sökandes organisationsform ska alltså inte ha betydelse för en myndighets prövning av den sökandes rättigheter och skyldigheter om inte detta angetts i lag.

Den som ska ha ett vinstsyfte med arrangementet ska vara anordnaren själv eller någon närstående till anordnaren, inte utomstående aktörer som kan medverka i evenemanget och ha ett vinstsyfte med sitt eget medverkande. Polismyndighetens uppfattning att även ekonomisk vinning i andra eller tredje led ska beaktas så länge den eftersträvas av arrangören och den som kommer att åtnjuta vinsten saknar stöd i lagtext och förarbeten. Inte heller ska ett eventuellt vinstsyfte hos minoritetsägare i ett aktiebolag, som inte bidrar till finansieringen av arrangementet, ha betydelse vid prövningen av tillställningens syfte.

Principiellt torde någon form av kommersiellt intresse kunna härledas till varje ideellt evenemang. Den omständigheten att ett evenemang inte helt saknar kommersiellt intresse leder dock inte med nödvändighet till att det föreligger ett vinstsyfte. Uttalanden i äldre förarbeten torde innebära att vinstsyftet ska vara det huvudsakliga syftet med tillställningen för att ersättningsskyldighet ska föreligga. Oavsett om så är fallet föreligger emellertid inget vinstsyfte med anordnandet av Kulturkalaset. Även om bolaget kan ha andra syften, såsom att främja det lokala näringslivet, är det överordnade skälet att uppmärksamma och stärka det kulturutbud som finns i regionen och att bjuda göteborgarna på ett årligt kalas som bidrar till ett varmare, mänskligare och roligare samhälle.

Kulturkalaset anordnas av bolaget på uppdrag av Göteborgs stad och Västra Götalandsregionen. Bolaget, staden och regionen saknar vinstintresse. Ett kommunalt bolag får heller inte bedriva verksamhet med vinstsyfte. Även om minoritetsägarna, vilka indirekt utgörs av enskilda bolag i staden och regionen, är vinstdrivande, har de inte något direkt vinstintresse i anledning av Kulturkalaset. Att stadens och regionens intressen kan sammanfalla med näringslivets intressen ska inte tillmätas betydelse.

Bedömningen av ersättningsskyldigheten ska vara densamma oavsett om kommunen ansöker om tillstånd och utför evenemanget i egen regi eller låter bolaget utföra evenemanget, eller om bolaget ansöker om tillstånd och utför evenemanget. Bolagets eventuella vinstsyfte och verksamhet i övrigt är därmed inte relevant för bedömningen om arrangemanget anordnats i vinstsyfte.

Kulturkalaset är gratis för de besökande. Medverkande aktörer får betala en avgift, baserad på självkostnadsprincipen, för att nyttja markyta och befintliga tält som bolaget tillhandahåller. Evenemanget är bidragsfinansierat och intäkterna är begränsade till de bidrag som erhålls från kommunen, regionen och de övriga samarbetspartners som valt att medverka i evenemanget. Omkring 65 % av kostnaderna för Kulturkalaset finansieras av allmänna medel.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET*Frågan i målet*

Frågan i målet är om Kulturkalaset 2010 anordnats i vinstsyfte i den mening som avses i ordningslagen (1993:1617) och bolaget därmed kan åläggas att ersätta polismyndighetens kostnader för ordningshållning.

Den rättsliga regleringen

Av 2 kap. 1 § ordningslagen framgår att med allmän sammankomst avses bl.a. teaterföreställningar, biograföreställningar, konserter och andra sammankomster för att framföra konstnärligt verk samt andra sammankomster vid vilka mötesfriheten utövas. Bestämmelserna om allmänna sammankomster gäller även om det vid en sammankomst förekommer mindre inslag av underhållning eller förströelse av annat slag än framförande av konstnärligt verk.

Med offentlig tillställning avses enligt 2 kap. 3 § ordningslagen bl.a. tivolinöjen och festtåg, marknader och mässor samt andra tillställningar som inte är att anse som allmänna sammankomster eller cirkusföreställningar.

Den som anordnar en allmän sammankomst eller en offentlig tillställning ska svara för att det råder god ordning vid sammankomsten eller tillställningen (2 kap. 16 § ordningslagen).

Enligt 2 kap. 26 § ordningslagen ska den som i vinstsyfte anordnar en offentlig tillställning ersätta polismyndighetens kostnader för att hålla ordning vid tillställningen. Även den som i vinstsyfte anordnar en allmän sammankomst får – om det finns särskilda skäl – åläggas en motsvarande ersättningsskyldighet. Ersättningsskyldigheten får sättas ned eller efterges, om det finns särskilda skäl. Sådana ideella föreningar som anges i 7 kap. 7 § första stycket inkomstskattelagen (1999:1229) är inte ersättningsskyldiga.

Kulturkalaset

Kulturkalaset har anordnats årligen sedan början av 1990-talet och är en av landets största stadsfester med 925 000 besök 2010. Kulturkalaset 2010 innefattade en mängd aktiviteter av olika slag i centrala Göteborg. Programmet hade mer än 1 000 punkter, bl.a. mat- och hantverksmarknad, uppträdanden av olika artister, konserter, konstutställningar, kurser, filmvisning, dansbana, ungdomsdisco samt mat- och dryckesförsäljning. Inom området fanns också aktivitetsytor för barn och utställningsytor för sponsorer. Något inträde togs inte ut av de besökande.

Bolaget

Kulturkalaset anordnades av bolaget på uppdrag av Göteborgs stad och Västra Götalandsregionen. Bolaget är kommunägt till 65 %. Stena Line AB och Stiftelsen Svenska Mässan äger 5 % vardera. Övriga 25 % ägs i huvudsak av sammanslutningar av företag med anknytning till det lokala näringslivet.

Av bolagsordningen framgår att bolaget har till föremål för sin verksamhet att planera, marknadsföra och utveckla Göteborgsregionen som centrum för besöksnäringen, att medverka till utvecklingen av regionens attraktionskraft på näringslivet samt att bedriva därtill anknytande verksamhet.

Enligt riktlinjer för bolagets verksamhet har bolaget till uppgift bl.a. att marknadsföra och utveckla Göteborgsregionen som centrum för turism, kongresser, konferenser och evenemang av andra slag, att marknadsföra Göteborgsregionen som attraktiv region för företag och organisationer inom näringslivet samt som attraktiv region för boende. I den mån kostnadstäckning inte erhålls på annat sätt ska bolaget fakturera Göteborgs stad och Göteborgsregionens kommunalförbund för sin verksamhet.

Av årsredovisningen för 2010 framgår att bolagets rörelseintäkter uppgick till cirka 216 milj. kr. Av detta belopp avsåg cirka 78 milj. kr uppdragsersättningar

från Göteborgs stad, 72 milj. kr intäkter från tjänsteförsäljning och 67 milj. kr marknadsföringsersättning och övriga intäkter från ägare och intressenter. Årets resultat uppgick till omkring 2 milj. kr. Enligt förvaltningsberättelsen visade turismen i Göteborg tillväxt under 2010 för nittonde året i rad.

Vinstsyfte i ordningslagens mening

En grundläggande förutsättning för att ersättningsskyldighet ska aktualiseras är att anordnandet av Kulturkalaset skett i vinstsyfte. Några klara hållpunkter för hur termen vinstsyfte – eller vinningssyfte som det hette i allmänna ordningsstadgan (1956:617) som föregick nuvarande ordningslag – ska tolkas ger varken lagtexten eller förarbetena.

Enligt allmänna ordningsstadgan kunde den som anordnade en offentlig tillställning åläggas att ersätta polisens kostnader för ordningshållning. Att bestämma de fall där ersättningsskyldighet förelåg ansågs inte kunna göras i författningstexten utan det fick göras en bedömning i det enskilda fallet (prop. 1956:143 s. 212, jfr även SOU 1954:37 s. 102). I förarbetena uttalades att det var uppenbart att det inte var rimligt att befria anordnaren från kostnaderna vid en nöjestillställning som anordnas i rent vinningssyfte. Å andra sidan var det i viss mån stötande att vid en sammankomst av rent ideell natur ålägga anordnaren att själv stå för kostnaderna för polisbevakning (a. prop. s. 211).

Genom lagstiftning 1979 infördes ett krav på vinningssyfte för att ersättningsskyldighet skulle föreligga och en möjlighet att sätta ned eller efterge ersättningsskyldigheten om det fanns särskilda skäl. Tillställningar anordnade av en sådan ideell förening som uppfyller kraven på skattefrihet i skattelagstiftningen undantogs dock från ersättningsskyldighet. Sådana tillställningar ansågs nämligen i regel finansiera den rent ideella verksamheten (prop. 1979/80:17 s. 18). Särskilda skäl för att sätta ned eller efterge ersättningsskyldighet kunde anses vara för handen vad gäller ideella föreningar, som inte helt uppfyller vad som krävs för skattefrihet, och andra organisationer som kan anses jämförbara med ideella föreningar (a. prop. s. 21). I den utredning som låg till grund för lagstiftningen

uttalades beträffande vinningssyfte vid allmänna sammankomster att verksamheten vid en teater som får kostnader täckta av allmänna medel ändå får anses ha ett vinningsyfte och en facklig förenings demonstration för bättre avlöningsförmåner får anses ha till ändamål att främja medlemmarnas ekonomiska intressen. Utredningen konstaterade emellertid vidare att det likväl i det sist nämnda fallet skulle framstå som stötande att föreskriva en skyldighet att svara för kostnaderna för polisbevakning. En sådan skyldighet borde därför inte föreskrivas, men en särskild bestämmelse med detta innehåll behövdes enligt utredningens mening inte (Ds Kn 1978:2 s. 58, utredningen finns intagen som bilaga till propositionen).

De återgivna uttalandena, tillsammans med det förhållandet att utgångspunkten är att det är anordnaren som ska svara för att det råder god ordning vid tillställningen eller sammankomsten, indikerar enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening att termen vinstsyfte har en vid innebörd i ordningslagen. Någon tydligare avgränsning än att anordnandet ska ske i syfte att tillställningen eller sammankomsten ska generera ett ekonomiskt utbyte av något slag – inte nödvändigtvis för anordnaren själv – kan knappast göras.

Det skulle visserligen kunna hävdas att en så vid avgränsning någon gång skulle kunna anses inrymma även allmänna sammankomster som arrangeras inom ramen för utövandet av de opinionsfriheter som medborgarna enligt 2 kap. 1 § regeringsformen tillförsäkras gentemot det allmänna. Det bör då anmärkas att det allmänna har att inte endast respektera utan också skydda utövandet av dessa friheter, även – när så fordras – med insatser från polisens sida. Det är inte förenligt med den förpliktelse som således vilar på det allmänna att begära ersättning för en sådan polisinsats. Ordningslagen kräver också att det finns särskilda skäl för att ålägga den som i vinstsyfte anordnar en allmän sammankomst ersättningsskyldighet.

Vinstsyfte och Kulturkalaset

Kulturkalaset är ett mycket omfattande arrangemang som inbegriper en mängd olika aktiviteter i form av offentliga tillställningar och allmänna sammankomster varav många av kommersiell natur.

Kulturkalaset anordnas av bolaget på uppdrag av Göteborgs stad och Västra Götalandsregionen. Bedömningen av om vinstsyfte föreligger kan därför inte begränsas till det syfte bolaget kan ha utan måste även inbegripa uppdragsgivarnas syfte med anordnandet.

I förevarande fall är anordnaren ett aktiebolag och uppdragsgivarna en kommun och ett landsting. Anordnarens och uppdragsgivarnas organisatoriska form har emellertid inte i sig någon avgörande betydelse för frågan om vinstsyfte föreligger.

Det kan konstateras att kommun inte får bedriva näringsverksamhet i vinstsyfte men får företa åtgärder för att främja näringslivet (2 kap. 7 och 8 §§ kommunallagen [1991:900]). Även vid ett kompetensligt anordnande av en tillställning eller sammankomst kan emellertid ett vinstsyfte i ordningslagens mening föreligga.

Göteborgs stads och Västra Götalandsregionens syfte med att uppdra åt bolaget att anordna Kulturkalaset får, förutom att anordna en fest för invånarna i regionen, antas ligga i linje med vad som uttrycks i bolagets bolagsordning och riktlinjerna för bolaget, nämligen att marknadsföra Göteborgsregionen som centrum för besöksnäringen och utveckla regionens attraktionskraft på näringslivet.

Bolaget är till övervägande del kommunägt men näringslivet har betydande intressen i bolaget. Ett aktiebolag är typiskt sett ett sådant subjekt vars verksamhet går ut på att generera vinst. I bolagsordningen anges inte heller att bolagets verksamhet helt eller delvis ska ha ett annat syfte än att ge vinst till fördelning mellan aktieägarna (jfr 3 kap. 3 § aktiebolagslagen [2005:551]). Någon entréavgift

Mål nr
6481-11

tas visserligen inte ut av Kulturkalasetts besökare men bolaget får sina kostnader delvis täckta av de bidrag som bolaget har erhållit av uppdragsgivarna.

Sammanfattande bedömning

Det övergripande syftet med att anordna Kulturkalaset måste enligt Högsta förvaltningsdomstolens bedömning anses vara att skapa ett mervärde för kommunen och regionen i ekonomiska termer. Kulturkalaset 2010 får därför anses ha anordnats i vinstsyfte i den mening som avses i 2 kap. 26 § ordningslagen.

Kammarrätten har i sitt avgörande tagit ställning endast till frågan om vinstsyfte. Målet ska därför visas åter för prövning av om övriga förutsättningar för ersättningsskyldighet är uppfyllda.

I avgörandet har deltagit justitieråden Mats Melin, Karin Almgren, Olle Stenman, Erik Nymansson och Elisabeth Rynning.

Målet har föredragits av justitiesekreteraren Jesper Blomberg.