

24:2

Fråga om överuttag av va-avgifter kan återbetalas till brukarna genom s k kollektiv reglering i stället för en direkt utbetalning till var och en av dem.

Från början av 1979 till 1986 ägde B.T. fastigheten G 5:43. Sedan januari 1986 äger hon M 8:24. Båda fastigheterna ligger inom verksamhetsområdet för Örebro kommuns allmänna va-anläggning och är anslutna till denna anläggning.

Under påstående att kommunen sedan 1979 tagit ut mer va-avgifter än vad som behövs för att täcka nödvändiga kostnader för den allmänna va-anläggningen, yrkade B.T. förpliktande för kommunen att återbetala 4 935 kr 90 öre avseende från henne åren 1979–1985 för mycket uttagna bruksavgifter jämte ränta. Dessutom yrkade hon fastställt att kommunen också var skyldig att återbetala för mycket uttagna bruksavgifter för tiden den 1 januari 1986 – 30 juni 1989. Slutligen yrkade hon ersättning för kostnader i målet.

Kommunen medgav återbetalningskravet avseende åren 1979–1985 men bestred fastställsetalan och kostnadsyrkandet. Kommunen anförde: Det är riktigt att kommunen sedan 1979 har gjort avgiftsuttag som inte är förenliga med självkostnadsprincipen i 24 § va-lagen. Medel som rätteligen bort tillkomma va-kollektivet har därigenom i stället kommit skattekollektivet tillgodo. Kommunen har beräknat överuttaget för åren 1979–1985 till sammanlagt 98,5 miljoner kr (mkr) och för tiden 1986 – 30 juni 1989 till sammanlagt 92,2 mkr. Kommunen vitsordar att överuttaget aktualiserar återbetalningsskyldighet, liksom att det inbegriper en väsentlig avvikelse från självkostnaderna. Överuttaget har sin förklaring i att kommunen tillämpat samma redovisningsmetoder som sedermera underkänts i det s k Trumslagarmålet (NJA 1988 s 457). Efter lagakraftvunnet avgörande i det målet har kommunfullmäktige i Örebro den 24 maj 1989 beslutat att åtgärda överuttaget. Från och med den 1 juli 1989 skall således kapitalkostnaden för va-verksamheten beräknas enligt nominell metod i stället för den tidigare använda reala annuitetsmetoden. För åren 1979–1985 skall överuttaget återbetalas individuellt, vilket innebär att kommunen betalar tillbaka för högt uttagen avgift till den fastighetsägare som begär det. För nämnda period har kommunen redan betalat tillbaka 4 935 kr 90 öre till B.T.

Det motsvarar den andel av överuttaget som belöper på hennes fastigheter vid en fördelning efter vattenförbrukningen. Avkastningsränta ingår i beloppet. Kommunen medger därför B.T:s talan i den här delen. När det däremot gäller överuttaget för tiden 1986 – 30 juni 1989 har kommunfullmäktige i stället beslutat om s k kollektiv återbetalning enligt följande. Överuttaget jämte räntegottgörelse om cirka 10 mkr eller sammanlagt 103 129 000 kr avsätts till en investeringsfond, som skall användas till va-verkets investeringar under de närmaste fem åren. Va-verksamheten i övrigt skall finansieras genom brukningsavgifter enligt va-taxan. Fonden, som redovisas på ett särskilt konto i kommunens räkenskaper, kommer vid bildandet att tillgodoräknas ränta för tiden den 1 januari 1986 – 30 juni 1989. För tiden därefter kommer fonden att årligen tillföras ränta på återstående kapital med en räntesats som motsvarar kommunens medellåneränta. Ett investeringsprogram har upprättats för femårsperioden. Enligt detta kommer fonden genom uttag för investeringar att vara förbrukad vid utgången av 1994. Genom kommunfullmäktiges beslut och verkställigheten därav ombesörjs sålunda att de för mycket uttagna avgifterna återförs från skattebetalarkollektivet till va-kollektivet. I så måtto är det fråga om återbetalning även när det gäller tiden efter den 1 januari 1986. Återbetalningen sker dock inte till varje abonnent utan i stället genom att medlen tillförs de anläggningar som betjänar abonnenterna. Fonden möjliggör även att va-taxans avgiftsnivåer kan hållas nere. Inga nya kapitalkostnader som påverkar bokförda värden tillkommer. Genom att B.T. och va-kollektivet till följd av investeringarna i den allmänna va-anläggningen framgent tillgodogörs och drar nytta av fonderingen utav det historiska överuttaget, kan inte komma i fråga att ålägga kommunen skyldighet att återbetala individuellt även för den nu aktuella tiden. B.T:s fastställelseyrkande skall således ogillas.

B.T. genmälde: Enligt kommunens tidigare planering skulle den årliga investeringsvolymen uppgå till cirka 10 mkr. Med detta investeringsbehov är det inte motiverat med den beslutade investeringsfonden. Även om behovet skulle vara så stort som kommunen nu påstår, så skall principiellt den som har betalat avgifterna också få tillbaka dem. En kollektiv återbetalning kan därför inte godtas.

För att visa den kommande investeringsvolymen åberopade kommunen en skriftlig investeringsplan för åren 1990–1994. Denna redovisar anslag för 1990 och prognos för de övriga åren. De totala investeringarna beräknas respektive år uppgå till 40,1, 35,5, 36,0, 37,0 och 37,0 mkr. Efter avräkning av beräknade kapitalinkomster i form av anläggningsavgifter utgör nettoinvesteringarna

respektive år 28,1, 18,5, 19,0, 20,0 och 20,0 mkr eller sammanlagt under hela femårsperioden 105,6 mkr.

Va-nämnden yttrade:

Enligt 24 § lagen (1970:244) om allmänna vatten- och avloppsanläggningar får huvudmannen för en sådan anläggning inte ta ut mer avgifter av brukarna än vad som behövs för att täcka nödvändiga kostnader för anläggningen. I det här målet har väckts krav på återbetalning av för mycket uttagna avgifter för tiden 1979 – 30 juni 1989. Kommunen har medgett att det då har förekommit sådant överuttag som i och för sig aktualiserar återbetalningsskyldighet gentemot brukarna. Kommunen har beräknat överuttaget för perioden 1979–1985 till 98,5 mkr och för perioden 1986 – 30 juni 1989 till 92,2 mkr. Beräkningarnas riktighet har inte bestritts. Vad som har förekommit i målet ger heller inte anledning att ifrågasätta dem.

För perioden 1979–1985 är parterna också överens om att B.T. skall ha tillbaka 4 935 kr 90 öre, ränta inberäknat.

Vad gäller perioden 1986 – 30 juni 1989 har kommunen emellertid bestritt återbetalningsskyldighet under hänvisning till att överskottsmedlen för denna tid i stället – via en särskilt inrättad fond – skall återföras till va-kollektivet genom finansiering av planerade investeringar i va-verksamheten under de närmast följande fem åren. Tvisten i målet gäller nu uteslutande frågan om kommunen på detta sätt kan undgå en annars ostridigt uppkommande skyldighet att betala tillbaka pengarna direkt till dem som har erlagt för höga avgifter.

Vid ett väsentligt överuttag av bruksavgifter i strid med 24 § va-lagen uppkommer enligt Högsta domstolens uttalande i det s k Trumslagarmålet (NJA 1988 s 457) återbetalningsskyldighet, såvida inte särskilda omständigheter talar för en annan bedömning. En sådan särskild omständighet kunde enligt Högsta domstolen tänkas vara att kommunen sört för eller ämnar sörja för att vad som uttagits för mycket kommer avgiftskollektivet till godo. Det är just detta som kommunen i förevarande mål hävdar att kommunen ämnar göra.

Utrymmet för fondering av rörelseöverskott för framtida investering i va-verksamheten har tidigare prövats av Va-nämnden genom beslut den 24 februari 1989, BVa 24, i mål mellan Fastighetsaktiebolaget Johannesbergshus och Göteborgs kommun. Va-nämnden kom där fram till att uppkomna rörelseöverskott i princip bör utjämnas inom tre år genom exempelvis taxerörelse, men att det undantagsvis också kan vara motiverat med en fondering av överskottsmedel. En fondering för att finansiera planerade investeringar behöver nämligen

i och för sig inte komma i konflikt med va-lagen, om den sker i begränsad omfattning och va-kollektivet tillgodogörs ränta på ansamlade medel. Valagens krav på en skälig och rättvis avgiftsfördelning mellan brukarna begränsar dock i viss mån utrymmet för en sådan fondering. Fonden bör inte, genom uttag av stora belopp långt i förväg, tillåtas växa till sådan storlek att en generation brukare missgynnas i förhållande till en annan. En viktig begränsning ligger också i självkostnadsprincipen. Av denna torde nämligen följa att fonderingen alltid måste vara motiverad av faktiska investeringsbehov. Med beaktande av den tid som normalt åtgår för beslut, utförande och betalning av investeringar, fann Va-nämnden i Göteborgsmålet skäligt att ansamlade överskottsmedel inte får överstiga det tillskott – utöver avskrivningsmedel, anläggningsavgifter och andra mer normala finansieringsmedel – som krävs för att täcka specificerade investeringsbehov under den närmast följande femårsperioden. Här godtogs också en viss felkalkylmarginal. Ett på detta sätt beräknat tillskott till normala investeringsmedel skulle nämligen enligt Va-nämndens bedömning få ökas med 30 procent med hänsyn till osäkerheten i beräkningarna.

Anledning föreligger inte att nu gå ifrån bedömningarna i Göteborgsmålet. Ifall va-kollektivet – inom ramen för de möjligheter som principerna i nämnda mål ger utrymme för – gottgörs historiska överuttag jämte ränta genom taxesänkning eller finansiering av investeringar, så torde detta kunna utgöra sådan särskilda omständigheter som enligt Högsta domstolen skulle kunna frita kommunen från skyldighet att individuellt betala tillbaka de för mycket uttagna avgifterna till brukarna.

Kommunen har beräknat det totala investeringsbehovet – nyanläggningar och reinvesteringar – till sammanlagt 185,6 mkr under perioden 1990–1994. Härav beräknas 80 mkr kunna finansieras med anläggningsavgifter. Restande 105,6 mkr motsvarar i stort den av skattemedel bildade fonden om 103 129 000 kr. Fondmedlen skall liksom inflytande anläggningsavgifter "direktfinansiera" investeringarna under nämnda period. Det innebär att investeringarna genast anses avskrivna och alltså inte kommer att belasta va-verket som en kostnad och inte heller ingå i det bokförda värdet av tillgångarna på vilket avskrivningar beräknas. På befintligt avskrivningsunderlag skall avskrivningar däremot fortlöpande ske även under den aktuella femårsperioden. Dessa avskrivningsmedel, som under denna tid beräknas uppgå till sammanlagt 45 466 100 kr, skall användas för nedskrivning av det bokförda värdet av va-verkets tillgångar.

Också den sålunda av kommunen planerade ordningen för återförandet av det nu aktuella överuttaget måste anses falla inom ramen för de möjligheter som

följer av principerna i Göteborgsmålet. Det är inte avgörande för prövningen i det här fallet hur kommunen väljer att bokföringsmässigt redovisa de olika transaktionerna. Det får förutsättas att kommunen gör detta på ett godtagbart sätt. Va-nämnden utgår emellertid i sin bedömning från att det bokförda värdet kommer att reduceras med de under ifrågavarande period gjorda avskrivningarna och att medel motsvarande den tillskapade investeringsfonden jämte inflytande anläggningsavgifter kommer att investeras i va-verksamheten under perioden i enlighet med den av kommunen redovisade planen.

Investeringsplanen ger uttryck för en väsentlig förhöjd ambitionsnivå. Anledning föreligger inte att ifrågasätta behovet av de planerade investeringarna. Men erfarenhetsmässigt kan nog befaras en del svårigheter att praktiskt fylla detta behov. I det stora hela kan planen dock bedömas vara realistisk.

Med hänsyn till det nu anförda och då det av kommunen planerade återförandet av överuttaget är trovärdigt, finner Va-nämnden att det får godtas att medlen "återbetalas" på detta sätt. B.T:s fastställelseyrkande skall därför inte vinna bifall.

Det här målet är visserligen ett pilotmål. Med hänsyn till beskaffenheten i övrigt och det förhållandet att kommunen har stått för den huvudsakliga utredningen finner Va-nämnden inte särskilda skäl föreligga att tillerkänna B.T. ersättning för rättegångskostnader. Hennes yrkande härom skall alltså lämnas utan bifall.

Va-nämnden förpliktade kommunen att betala tillbaka 4 935 kr 90 öre men ogillade B.T:s talan i övrigt.

Beslut: 1990-01-03, BVa 1

Mål nr: Va 240/84

B.T. överklagade och yrkade dels bifall till sin fastställsetalan angående skyldighet för kommunen att till henne återbetala för mycket uttagna brukningsavgifter för tiden 1 januari 1986 – 30 juni 1989, dels ersättning för rättegångskostnader vid Va-nämnden.

Kommunen bestred ändring.

Vattenöverdomstolen yttrade:

Vad som förekommit i Vattenöverdomstolen ger inte anledning till annan bedömning än den Va-nämnden gjort. Va-nämndens avgörande skall därför fastställas.

Vattenöverdomstolen fastställde Va-nämndens avgörande.

Dom: 1991-03-04, DTVa 6

Mål nr: TVa 96/90

B.T. klagade till Högsta domstolen och yrkade bifall till sin i Vattenöverdomstolen förda talan.

Kommunen bestred ändring.

Högsta domstolen yttrade:

I 24 § lagen (1970:244) om allmänna vatten- och avloppsanläggningar (va-lagen) föreskrivs som en grundläggande regel att avgifter som en huvudman för allmän va-anläggning tar ut inte får överskrida vad som behövs för att täcka nödvändiga kostnader för anläggningen. Innebörden av denna s k självkostnadsprincip är inte närmare preciserad i vare sig va-lagen eller motiven. Enligt förarbetena finns det emellertid inte underlag för att tillämpa någon annan självkostnadsprincip än den som gäller för den allmänna kommunala verksamheten, vilket innebär att man skall eftersträva en för brukarna rättvis avgiftssättning, som inte ger utrymme för vinst. (Se prop. 1970:118 s104; jfr Bouvin-Qviström, Va-lagstiftningen, 1993 s 97 ff).

Det torde i och för sig få accepteras att det under enskilda år uppkommer överskott i va-verksamheten, om det är motiverat av kommunens investeringsplaner och behovet av en jämn taxeutveckling. Självkostnadsprincipen får emellertid anses innefatta ett principiellt förbud mot att dagens brukare belastas med kostnader som rätteligen bör bestridas av framtida brukare (jfr Bohlin, Kommunala avgifter, 1984 s 265).

Kommunen har i förevarande mål medgett att det under tiden 1979 – 30 juni 1989 har förekommit överuttag av va-avgifter i strid mot va-lagen. Kommunen har beräknat överuttaget för perioden 1979–1985 till 98,5 milj kr och för perioden 1986 – 30 juni 1989 till 92,2 milj kr.

Frågan huruvida en kommun blir återbetalningsskyldig gentemot en fastighetsägare för va-avgifter som har överskridit vad som får tas ut enligt 24 § va-lagen har prövats av Högsta domstolen i rättsfallet NJA 1988 s 457 (Trumslagarmålet). Högsta domstolen fann där att det fick anses följa av vedertagna civilrättsliga och offentligrättsliga grundsatser att återbetalningsskyldighet uppkommer, såvida inte särskilda omständigheter talar för en annan bedömning. Som exempel på en sådan särskild omständighet nämndes att huvudmannen har sört för eller ämnar sörja för att vad som uttagits för mycket kommer avgiftskol-

lektivet till godo. Det ansågs vidare ligga i sakens natur att återbetalningsskyldighet för avgifter som erlagts i enlighet med fastställd och lagakraftvunnen taxa kan aktualiseras endast i händelse av en väsentlig avvikelse från självkostnaderna.

I det aktuella målet har kommunen medgett att betala tillbaka den del av de överruttagna medlen som belöper på B.T. och som hänför sig till perioden 1979–1985. Va-nämnden har också förpliktat kommunen att betala detta belopp, 4 935 kr 90 öre. Frågan är nu om kommunen, i enlighet med den huvudprincip som har slagits fast i Trumslagarmålet, är återbetalningsskyldig även såvitt gäller perioden 1986 – 30 juni 1989 eller om det här finns särskilda skäl för en annan bedömning.

Som skäl för att återbetalning inte behöver ske har kommunen åberopat att de överskottsmedel som hänför sig till perioden 1986 – 30 juni 1989 skall återföras till va-kollektivet genom finansiering av investeringar i va-verksamheten under de närmast följande fem åren. Kommunen har beräknat det totala investeringsbehovet till sammanlagt 185,6 milj kr under perioden 1990–1994. Det belopp som kvarstår ofinansierat sedan anläggningsavgifter har tagits i anspråk, 105,6 milj kr, motsvarar i stort sett fonderade medel. Avsikten är att fondmedlen skall direktfinansiera investeringarna på så sätt att dessa inte kommer att belasta va-verket som en kostnad och inte heller ingå i det bokförda värde av tillgångarna på vilket avskrivningar beräknas.

Kommunen har i Högsta domstolen uppgett att storleken av de nettoinvesteringar som finansierats över fonden uppgick till 29 070 920,90 kr för 1990 och 29 882 678,66 kr för 1991 och att det för 1992 budgeterats en investeringsvolym om 40,3 milj kr.

Det står klart att medel som har uppkommit genom överuttag i strid mot va-lagen i och för sig bör kunna användas för investeringsändamål som ett alternativ till individuell återbetalning. Som en självklar förutsättning gäller då att investeringarna är sakligt motiverade, så att de blir till nytta för va-kollektivet. Investeringarna måste också redovisningsmässigt behandlas så, att de inte vidare belastar va-verksamheten som en kostnad.

En särskild fråga är inom vilken tid kommunen måste genomföra investeringarna för att undgå återbetalningsskyldighet. När det gäller att avgöra om det över huvud taget föreligger ett otillåtet överuttag bör det, enligt vad Vattenöverdomstolen och Va-nämnden har funnit i ett mål mellan Fastighetsaktiebolaget Johannesbergshus och Göteborgs kommun (se Högsta domstolens mål T 167/91), kunna godtas att kommunen fonderar uppkomna överskotts- och meravskrivningsmedel för användning inom en femårsperiod. Sker fondering på

sådana villkor, skall det alltså i den delen inte anses ha uppkommit något överuttag.

Det är inte givet att en motsvarande femårsfrist skall tillämpas beträffande medel som har blivit föremål för ett otillåtet överuttag. Det kan hävdas att, om kommunen vill använda sådan medel för investering i stället för att betala tillbaka dem, detta skall ske utan dröjsmål. Frågan huruvida det under ett visst år verkligen har gjorts ett överuttag kan emellertid, med hänsyn bl.a. till kommunernas redovisningssystem, inte avgöras omedelbart efter årets utgång. Och när överuttag väl har konstaterats, måste kommunen rimligen ha viss tid på sig för att få fram lämpliga investeringsobjekt och genomföra investeringarna. Till detta kommer intresset att undvika en ryckig taxesättning. Kommunen kan behöva följa utvecklingen under något eller några år för att förvissa sig om att medlen inte behöver tas i anspråk för att täcka ett oförutsett underskott.

Med hänsyn till det anförda bör det kunna godtas att en kommun dröjer upp till fem år med att ta i anspråk medel som har varit föremål för överuttag. Ett sådant dröjsmål får anses förenligt med den tidigare angivna principen att dagens brukare inte får belastas med kostnader som rätteligen bör bestri-
das av framtida brukare.

Det finns inte anledning att ifrågasätta de uppgifter om vidtagna och plane-
rade investeringar som har lämnats av kommunen i förevarande mål. Upp-
gifterna innebär att de medel som har varit föremål för överuttag under peri-
oden 1986 – 30 juni 1989 kommer att, såvitt gäller vart och ett av åren, ha
tagits i anspråk inom en kortare tid än fem år, räknat från utgången av varje
år. Uppgifterna ger också vid handen att investeringarna kommer att be-
handlas redovisningsmässigt på ett tillfredsställande sätt.

Med hänsyn till det anförda får det anses föreligga sådana särskilda omstän-
digheter som gör att kommunen inte behöver göra någon återbetalning av de
ifrågavarande medlen. Vattenöverdomstolens domslut skall alltså fastställas.

Högsta domstolen fastställde Vattenöverdomstolens domslut.

Dom: 1994-01-31, DT 17

Mål nr: T 174/91