

24 § va-lagen

Överskott som uppkommit under enstaka år har, med hänsyn till möjligheterna att utjämna mot tidigare och eventuella kommande underskott och att genomföra taxenedsättningar, inte ansetts innebära otillåtet överuttag. Av huvudmannen begärd justering i den externa redovisningen inför målets prövning har inte godtagits.

GR äger fastigheten Sangis 3:40 och TR äger fastigheten Sangis 32:1. Fastigheterna ingår i verksamhetsområdet för Kalix kommuns allmänna va-anläggning och är anslutna till anläggningen för vatten och avlopp. För fastigheterna erläggs bruksavgifter för vatten och avlopp enligt kommunens taxa.

GR och TR har yrkat att Va-nämnden skall förplikta Kalix kommun att till dem återbetala va-avgifter, GR med 1 517 kr 99 öre och TR med 1 603 kr 94 öre, utgörande 36,8 procent av för respektive fastighet erlagda va-avgifter för 2002.

Kommunen har bestritt återbetalningsyrkandena.

GR och TR anförde:

Av kommunens årsredovisning framgår att debiterade va-avgifter för 2002 överstiger bokförda kostnader för den allmänna va-anläggningen med 36,8 procent. Avgiftsuttaget är därmed ett överuttag i strid med 24 § va-lagen.

Kommunen anförde till stöd för sin inställning bl.a. följande.

Målet gäller återbetalning av uttagna va-avgifter för år 2002. Då var tekniska nämnden ansvarig för kommunens va-verksamhet. Personella och andra resurser som helt eller delvis tas i anspråk för va-verksamheten har dock funnits och finns även på annat håll i kommunen, bl.a. hos kommunstyrelsen. Va-verksamheten har inte tidigare varit särredovisad i kommunens redovisning.

Redovisningen har i princip innehållit de olika nämndernas, bl.a. tekniska nämndens, kostnader och intäkter före avskrivningar. Detta innebär att vissa på va-verksamheten belöpande kostnader redovisats under kommunstyrelsen och under avskrivningar.

De olika nämndernas verksamhetsberättelser har innehållit vissa s.k. nyckeltal. Bland de cirka 130 nyckeltal som tekniska nämnden har valt att ta med för att belysa sin verksamhet ur olika aspekter har såvitt gäller vatten och avlopp funnits med uppgifter om ledningsnätets längd, producerad vattenmängd och renad avloppsmängd, om driftkostnader och kapitalkostnader för avloppsledningar och pumpstationer, avloppsrening och produktion och distribution av vatten samt om kostnadstäckningsgrad. Kommunen har gjort en sammanställning av intäkter och kostnader som kommunen redovisat i kostnadstäckningsgraden för åren 1993 – 2002. När det gäller kostnaderna och kostnadstäckningsgraden

innehåller nyckeltalen inte – och har inte heller avsetts att innehålla – en fullständig redovisning av kommunens samtliga kostnader för den allmänna va-anläggningen. Fram till år 2003 har de baserats bara på direkta driftskostnader hos tekniska nämnden samt kapitalkostnader (s.k. bruttokostnaden). Det innebär att varken indirekta kostnader hos tekniska nämnden eller kostnader som bokförts hos andra nämnder tagits med.

En fullständig redovisning av samtliga nödvändiga kostnader för den allmänna va-anläggningen innebär i förhållande till ovan nämnda nyckeltal baserade på bruttokostnaden att även vissa andra kostnader måste beaktas som (frånsett internräntan som inte alls funnits med i den externa redovisningen) varje år ingått i kommunens redovisning.

Den allmänna va-anläggningens andel i dessa kostnader har för år 2002 beräknats till 731 672 kr.

Genom att va-verksamheten gått med underskott under flera års tid, har betydande skattemedel fått finansiera verksamheten – från självkostnadssynpunkt närmast ett lån från skattekollektivet. I kommunens justerade självkostnadsberäkning har därför en kalkylränta tagits ut med avseende över/underskott från tidigare år. Kalkylräntan har varit 5 procent åren 2002 – 2003 och 6 procent åren 1996 – 1999. För år 2002 har kostnaden varit 1 614 441 kr.

Va-verksamheten i kommunen har varit delvis skattesubventionerad. Strävan har dock sedan 2004 varit att den skall vara fullt avgiftsfinansierad.

Före år 2002 har intäkterna för va-verksamheten inte ens överstigit de direkta kostnaderna för verksamheten samt på verksamheten belöpande kapitalkostnader.

Med beaktande av övriga på va-verksamheten belöpande – och i kommunens redovisning upptagna – kostnader har verksamheten före år 2002 i själva verket gått med kraftiga underskott; -5 502 361 kr 1996, -4 853 396 kr 1997, -6 070 775 kr 1998, -9 165 624 kr 1999, -5 828 906 kr 2000, -4 368 964 kr 2001, +4 280 922 kr 2002 samt +2 416 715 kr 2003.

Det är i och för sig riktigt att va-verksamheten år 2002 gått med överskott i storleksordningen 14 procent. Orsaken till detta är i första hand att kommunen från och med bokslutsåret 2002 bytt kapitalkostnadsmetod från real annuitetsmetod till nominell metod i internredovisningen. Det innebär att årliga avskrivningar görs med lika stort nominellt belopp på anskaffningsvärdet och att nominell ränta beräknas på oavskrivet restvärde. Avskrivningarna i internredovisningens kapitalkostnadsberäkning blir lika stor som de avskrivningar som görs i den externa redovisningen. Bytet av kapitalkostnadsmetod har gett upphov till en ”språngeffekt” på grund av att kommunen har relativt gamla va-investeringar. Att kapitalkostnaderna härigenom blivit relativt låga har enligt kommunen inte motiverat en sänkning av avgiften. Detta på grund av dels att man med den tidigare metoden haft en relativt lägre kapitalkostnad än om man skulle ha tillämpat den nominella linjära metoden, dels att kommunen inte tidigare haft full avgiftsfinansiering av va-verksamheten.

Kommunen anser inte att överskottet 2002 med hänsyn till dess storlek och förhållandena i övrigt i sig kan anses återbetalningspliktigt.

För att få en rättvisande bild av det ekonomiska resultat av va-verksamheten går det för övrigt inte att bara titta på enstaka år. Resultatet måste ses över tiden. Olika tidsperspektiv kan här användas. Ser man på va-verksamheten under tioårsperioden 1993 – 2002 bara med utgångspunkt från de kostnader som tagits med i tekniska nämndens nyckeltal får man ändå ett underskott på sammanlagt drygt 30 miljoner kr eller en genomsnittlig kostnadstäckningsgrad på 91 procent. Utifrån nyckeltalen är underskottet för perioden 1998 – 2002 genomsnittligt cirka 2 procent. För tidsperioden 1999 – 2002 blir resultatet enligt nyckeltalen +564 100 kr, svarande mot mindre än 0,5 procent genomsnittligt överskott. Om resultatet år 2003 vägs in blir det genomsnittliga överskottet åren 1999 – 2003 utifrån redovisade kostnader i nyckeltalen ändå inte större än cirka 5 procent.

Med utgångspunkt från de faktiska kostnaderna för va-verksamheten är det samlade resultatet för tiden 1999 – 2003 i själva verket starkt negativt. Under åttaårsperioden 1996 – 2003 har i själva verket verksamheten totalt sett gått med underskott i storleksordningen 19 miljoner kr. Överskotten 2000 och 2003 räcker inte ens till för att täcka underskotten treårsperioden dessförinnan – för denna period blir det samlade resultatet ett underskott på cirka 6 miljoner kr.

Eftersom va-verksamheten enligt kommunen inte gått med något överskott har det ännu inte varit aktuellt med någon fondavsättning. Med hänsyn till effekterna av den nya kapitalkostnadsmetod som införts år 2002 har kommunfullmäktige däremot beslutat att inte höja va-avgiften för år 2004. För år 2005 har kommunfullmäktige beslutat om en ny va-taxa vilket innebär att taxan sänkts från den 1 juli 2005 med för helår cirka 1 800 000 kr.

Va-nämnden yttrade:

Va-nämnden skall i målet pröva om kommunen för år 2002 tagit ut va-avgifter som överskrider vad som behövs för att täcka nödvändiga kostnader för va-verksamheten och alltså uppgått till högre belopp än vad som varit tillåtet enligt 24 § lagen (1970:244) om allmänna vatten- och avloppsanläggningar (va-lagen) och, i så fall, om återbetalningsskyldighet föreligger.

Enligt 24 § va-lagen får huvudmannen för en sådan anläggning inte ta ut mer avgifter av brukarna än vad som behövs för att täcka nödvändiga kostnader för anläggningen. Vid ett väsentligt överuttag av va-avgifter i strid med nämnda lagbestämmelse uppkommer enligt Högsta domstolens uttalande i det s.k. Trumslagarmålet (NJA 1988 s. 457) återbetalningsskyldighet, såvida inte särskilda omständigheter talar för en annan bedömning. Som en sådan särskild omständighet nämndes att huvudmannen sörjt för eller ämnar sörja för att vad som uttagits för mycket kommer avgiftskollektivet till godo.

Kommunen har till stöd för sin inställning att avgiftsuttaget för år 2002 inte överskrider nödvändiga kostnader för va-anläggningen sammanfattningsvis an-

fört att det redovisade resultatet för va-verksamheten inte visar samtliga på va-verksamheten belöpande nödvändiga kostnader och att resultatet därför skall justeras med dessa kostnadsposter. Att inte redovisningen är fullständig i detta avseende beror på att va-verbskostnaderna inte varit särredovisade före 2002.

Kommunen har gett in en sammanställning där det redovisade resultatet har justerats med dessa tillkommande kostnadsposter. Sammanställningen visar att underskott i va-verksamheten uppkommit åren 1996 – 2001 med för 1996 5 502 361 kr, för 1997 4 853 396 kr, för 1998 6 070 775 kr, för 1999 165 624 kr, för 2000 5 828 906 kr och för 2001 4 368 964 kr. Överskott har uppkommit 2002 med 4 280 922 kr och 2003 med 2 416 715. Kommunen har förklarat överskotten år 2002 och 2003 med att kommunen från och med bokslutsåret 2002 bytt metod i internredovisningen för avskrivningar från real annuitetsmetod till nominell metod.

Frågan vilka krav som skall ställas på det redovisningsmässiga underlaget för uttaget av va-avgifter har tidigare prövats i praxis bl.a. i Trumslagarmålet.

Va-nämnden har med instämmande av Vattenöverdomstolen konstaterat att prövningen av vad som är nödvändiga kostnader måste göras med utgångspunkt i huvudmannens externa redovisning (målet i denna del prövades inte av Högsta domstolen). Detta utvecklades något av underinstanserna i rättsfallet NJA 1994 s. 10 I (Johannisbergshusmålet), (inte heller i detta mål prövat av HD i den delen). Där konstateras att självkostnadsprincipen i 24 § va-lagen blir betydelselös om inte bokföringen för va-verksamheten är ordnad på sådant sätt att verksamhetens intäkter och kostnader kan särskiljas. Vattenöverdomstolen uttalade:

”Det måste också kunna krävas att kostnadsredovisningen i va-verksamheten grundas på allmänt accepterade redovisningsprinciper och är så utformad att den kan ligga till grund för en prövning av kommunens avgiftsuttag. Vattenöverdomstolen delar därför Va-nämndens uppfattning att bara sådana kostnader som framgår av bokföringen kan ingå i underlaget för avgiftsuttaget. Möjligheten att i efterhand göra ändringar i bokföringen bör vara begränsad, i första hand till rena felbokföringar. I likhet med Va-nämnden finner därför vattenöverdomstolen att någon justering av årsresultaten med hänsyn till den åberopade internräntan på rörelsekapital inte kan komma i fråga”.

Va-nämnden finner i enlighet med det anförda inte skäl att i förevarande mål godta de av kommunen påkallade justeringarna av beräkningsunderlaget. Beräkningen av avgiftsuttagets storlek skall därför uteslutande grundas på de redovisade resultaten.

Kommunen har gett in sammanställning över redovisade årsintäkter och redovisade direkta kostnader för vatten och avlopp per år för åren 1996 – 2003. Enligt denna var resultatet för åren 1996 – 2001 underskott med 3 549 000 kr 1996, 2 679 000 kr 1997, 3 523 400 kr 1998, 6 167 400 kr 1999, 2 626 700 kr 2000 och 9 700 kr för år 2001. Resultatet 2002 och 2003 var överskott med 9 367 900 kr respektive 7 989 133 kr.

Tillfälliga överskott i va-verksamheten under något eller några år kan förenas med självkostnadsprincipen om de sett över en längre period uppvägs av andra års underskott. Av detta följer att det för att pröva fråga om överuttag inte

räcker med att granska avgiftsuttaget för endast något eller några år. Prövningen kan inte heller baseras på kalkyler utan på det faktiska avgiftsuttaget. Det tar i regel flera år innan verkningarna av en ny taxa eller ett nytt kalkylsystem får sådant genomslag i det faktiska avgiftsuttaget att en någorlunda tillförlitlig bedömning kan göras (jfr Va-nämndens uttalande i ovannämnda Johannis-bergshusmålet). I praxis har bedömningsperioder på sex-sju år ansetts medge en tillräckligt säker bedömning. I fråga om kortare perioder i detta hänseende uttalade Va-nämnden i BVa 9/00 i mål nr 14/96 att en så kort tid som ett år är en alltför kort period för att det skall kunna konstateras om ett överuttag av avgifter skett som strider mot va-lagens bestämmelser. Med hänsyn till att talan emellertid inte omfattade annan tid än ett visst år begränsade Va-nämnden prövningen till det året.

Även i förevarande mål är så som sökanden utformat talan bedömningsperioden för frågan om otillåtet överuttag skett endast ett år, 2002. Möjligheten till utjämning av överskott mot tidigare års underskott eller genom taxesänkning efterföljande år innebär dock att viss hänsyn också måste tas till förhållandena före och efter 2002.

I praxis har godtagits att överskott i princip utjämnas inom tre år genom exempelvis taxesänkning. En något längre tid kan godtas om det finns en plan som visar hur utjämningen skall ske. Vidare har vid beräkning av överuttag under en period inte godtagits kvittning med äldre underskott än tre år. Även fondering av överskottsmedel för framtida investeringar har ansetts förenligt med va-lagens självkostnadsbestämmelse, om fonderingen sker i begränsad omfattning och va-kollektivet gottgörs ränta på ansamlade medel.

I målet har kommunen upplyst att någon fondering av medel inte varit aktuellt på grund av att va-verksamheten rent faktiskt uppvisat stora underskott.

Vad gäller underskott uppkomna före 2002 leder det anförda till att endast underskotten 1999 – 2001, sammantaget ($6\,167\,400 + 2\,626\,700 + 9\,700 =$) $8\,803\,800$ kr får avräknas överskottet 2002. Överskottet vid utgången av 2002 kan då beräknas till $9\,367\,900 - 8\,803\,800 = 564\,100$ kr.

Så som här redovisats kan det uppkomna överskottet utjämnas genom en taxesänkning inom en treårsperiod. Kommunen har upplyst att taxan sänkts med $1\,800\,000$ kr 2005. Under dessa förutsättningar kan det därmed inte anses föreligga något otillåtet överuttag för år 2002.

Även om Va-nämnden i detta mål enbart prövar fråga om överuttag för 2002 kan anmärkas att utredningen visar att det även 2003 uppkommit ett påtagligt överskott, vilket inte kan utjämnas mot något underskott de tre föregående åren. Det kan emellertid inte uteslutas att detta överskott kan komma att utjämnas mot t.ex. ytterligare taxesänkning alt. utebliven taxehöjning eller ett eventuellt oberäknat underskott inom den efterföljande treårsperioden tas i anspråk för nödvändiga investeringar. Va-nämndens prövning av förevarande mål utgör inte hinder mot att Va-nämnden efter ny ansökan prövar fråga om överuttag enligt 24 § va-lagen för år 2003 och senare.

Sammanfattningsvis finner Va-nämnden att det för 2002 inte har uppkommit något överuttag av va-avgifter i strid med va-lagen. Vid denna bedömning saknas skäl att ta ställning till frågan om återbetalningsskyldighet.

Va-nämnden lämnade GR:s och TR:s talan utan bifall.

Beslut: 2005-09-29, BVa 53

Mål nr: Va 131/04, 137/04