

31 §

En taxeenlig avgiftshöjning för anläggningsavgift på 121 procent mellan två intilliggande år har vid anslutning av viss fastighet ansetts strida mot kravet på en skälig och rättvis avgiftsfördelning och skälig avgift har inte ansetts kunna bestämmas av Va-nämnden.

EE äger fastigheten Kiruna Branten 5 som är belägen inom verksamhetsområdet för Kiruna kommuns allmänna vatten- och avloppsanläggning.

EE yrkade att anläggningsavgiften för anslutningen av hans fastighet till det allmänna vatten- och avlopps nätet skulle nedsättas i skälig omfattning.

Kiruna kommun (kommunen) bestred yrkandet.

EE har anfört i huvudsak: Han är en av flera köpare till tomter i ett kvarter som såldes av kommunen för några år sedan. Hans grannar, som anslöt sig till va-anläggningen år 2006, påfördes en anläggningsavgift om cirka 60 000 kr medan han debiterades en mer än dubbelt så hög avgift, 124 962 kr. Han har kontrollerat med det kommunala driftbolag som sköter anläggningen om debiteringen är riktig, vilket bolaget har bekräftat. Han ifrågasätter om avgiftsbördan fördelats över brukarkollektivet efter skälig och rättvis grund, eftersom kostnaden för närliggande fastigheter har kunnat bli så olika. Vidare misstänker han att intäkterna från va-tjänsten tillåts finansiera andra verksamheter i kommunens driftbolag i strid med va-lagstiftningen.

Kommunen har anfört: Kommunen bestrider EEs påstående att höjningen av anläggningsavgiften för dricks-, spill- och dagvattenanslutning för fastigheten Branten 5 skulle vara oskälig. Den höjning av anläggningsavgiften som genomfördes år 2007 föregicks av en grundlig utredning. Va-taxan som tillämpades under åren 2005 och 2006 täckte omkring 32 procent av anläggningskostnaderna. Det innebar att fastighetsägarna via anläggningsavgiften betalade en mycket liten del av de faktiska kostnader som var förknippade med fastigheternas anslutning. Det förhållandet har inte bedömts skäligt och inför år 2007 ansågs en revidering av anläggningstaxan nödvändig. Taxan reviderades därför, varefter cirka 57 procent av kostnaderna kom att täckas via anläggningsavgiften från och med den 1 januari 2007. För att erhålla full kostnadstäckning tillskjuts fortfarande skattemedel. Trots höjningen kommer inte heller de nyanslutna fastigheterna att täcka alla kostnader via anläggningsavgiften. – Vidare bestrider kommunen att avgifterna inte skulle fördelas efter skälig och rättvis grund. Fördelningsparametrarna i den nya taxan bygger på Svenskt vattens basförslag P69, där bland annat vattentjänstlagens krav på skälig och rättvis avgiftsfördelning har beaktats. Anläggningsavgiften har debiterats efter den taxa som gällt såväl vid EEs förvärv av fastigheten som vid den tidpunkt som förbindelsepunkten anvisades. Avgiftsskyldighet råder därmed enligt 2007 års taxa, trots att vissa andra fastigheter i närheten har debiterats enligt 2006 års taxa med dess lägre tariffer. – EE har inte heller stöd för sitt påstående att anläggningsavgifterna för vatten- och avloppsanslutningen skulle finansiera övriga verk-

samheter inom det bolag i vilket va-tjänsten bedrivs. Intäkterna i form av va-avgifter tillförs va-verksamheten direkt. Kommunen efterlever vidare vattentjänstlagens krav på särredovisning av va-verksamheten.

Va-nämnden yttrade: I målet är upplyst att EE för sin anslutning påförts anläggningsavgift enligt 2007 års taxa i enlighet med följande:

Servisuppsättningsavgift	68 750 kr
Förbindelsepunktavgift	18 750 kr
Tomtyteavgift, 797 kvm à 12,50 kr	9 962 kr
Lägenhetsavgift	27 500 kr
Summa	124 962 kr (inklusive mervärdesskatt)

Motsvarande anslutning enligt 2006 års taxa hade ostridigt inneburit följande avgiftsuttag för fastigheten:

Servisuppsättningsavgift	15 100 kr
Tomtyteavgift, 797 kvm à 7,50 kr	5 977 kr 50 öre
Markbostadsavgift	18 120 kr
Lägenhetsavgift	6 040 kr
<u>Summa</u>	<u>45 237 kr 50 öre</u>
Mervärdesskatt	11 309 kr 37 öre
SUMMA	56 546 kr 87 öre

Taxeomläggningen tillämpad för EEs fastighet har således inneburit en höjning av anläggningsavgiften med 68 415 kr, eller närmare 121 procent, jämfört med om han i stället debiterats enligt 2006 års taxa.

Av 31 § lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster, LAV, följer att avgiftsskyldigheten skall fördelas mellan abonnentfastigheterna efter vad som är skäligt och rättvist.

Frågan i målet är inledningsvis om kommunens avgiftshöjning mellan åren 2006 och 2007 står i överensstämmelse med 31 § LAV.

Om en kommun beslutar att helt eller till viss del avgiftsfinansiera va-verksamheten, skall avgift utgå enligt taxa som huvudmannen utformar i enlighet med de grunder som anges i 29-34 §§ LAV.

Enligt 31 § första stycket LAV skall avgifterna bestämmas så att kostnaderna fördelas på de avgiftsskyldiga enligt vad som är skäligt och rättvist. Bestämelsen motsvaras av vad som fram till den 31 december 2006 gällde enligt 26 § lagen (1970:244) om allmänna vatten- och avloppsanläggningar, va-lagen. Innebörden av 26 § va-lagen har prövats i åtskilliga mål och den princip som slagits fast är att avgiftsfördelningen mellan fastigheterna i princip skall ske efter den huvudsakliga nytta som varje särskild fastighet har av anläggningen med bortseende från huvudmannens kostnader för att förse fastigheten med vatten och avlopp.

Inget har framkommit i fråga om taxans utformning som gör att fördelningen av kostnaden inom avgiftskollektivet för ett och samma år framstår som oskälig eller orättvis. Det är alltså här enbart fråga om höjningen som sådan framstår som skälig och rättvis med beaktande av avgiftskollektivets förpliktelser 2006

respektive 2007 eller med andra ord om rättvisekravet i 31 § LAV kan anses innefatta ett krav, att avgifterna skall bestämmas så att engångskostnaden fördelas i skälighetsomfattning mellan avgiftsskolektiv för intilliggande år.

1964 års va-utredning uttalade följande beträffande principerna för höjning av de fasta anläggningsavgifterna (SOU 1967:65 sid 74 f.):

"Va-utredningen anser, att frågan om huvudmans bundenhet vid en gång fastställd taxa kommer i ett ändrat läge, om VAL [den föreslagna 1970 års va-lag] får den föreslagna lydelsen. Den tvekan som f. n. kan föreligga om att huvudman har rätt att inom skälighetsgränser ändra engångsavgiften bör kunna upphöra, vare sig ändamålet med ändringen av avgiften är att bibehålla dess realvärde, att få den att motsvara ett efter hand genom utbyggnader och förbättringar uppkommet högre värde per enhet hos va-anläggningen eller att öka avgiftsfinansieringen av huvudmannens kapitalutgifter.

Beträffande höjningar gäller, oavsett anledningen, att de inte bör göras som chockhöjningar utan vara *måttliga*. Om en engångsavgift har varit oförändrad under lång tid, t.ex. i tio år, kan det ifrågasättas om det är lämpligt och förenligt med kravet på skälighet och rättvisa att ta igen hela den under denna tid inträffade, penningvärdeförsämringen i ett slag. Resultatet därav blir, att brukare som fått vattenförsörjning och avlopp och debiterats engångsavgift strax före dagen för höjningen kommer avsevärt lindrigare undan än brukare som fått dessa förmåner strax efter höjningen.

Om höjningar av engångsavgiften genomföres i etapper, där varje höjning framstår såsom måttlig, kan befogad kritik för orättvis behandling av va-anläggningens brukare undgå. Det kan vara klokt av huvudman att tillämpa en rutinmässig ordning för höjningar i anledning av penningvärdeförsämring, *dels* därför att oförändrad engångsavgift under lång tid i realiteten betyder att avgiften sjunker, om hänsyn tas till realvärdet, *dels* därför att inflationshöjningen annars kan komma att inkräkta på möjligheterna att göra höjning därutöver, om detta skulle bli aktuellt.

Godtagande av måttliga höjningar av engångsavgiften förefaller stå i god överensstämmelse med det närmande till de allmänna kommunala principerna i fråga om bestämmandet av avgifter, som skall ske enligt va-utredningens förslag. Den kommunala självkostnadsprincipen anses inte hindra att vissa överskott uppkommer. Principen om likställighet kommunmedlemmar emellan hindrar inte ändringar i taxa från tid till annan, förutsatt att likställigheten iakttages vid tillfällena för ändringarna och förutsatt att ändringarna inte överstiger den gräns, som här betecknas med uttrycket måttlig.

Va-utredningen har ingående övervägt frågan om hur den gräns skall kunna anges närmare, som markeras av det flexibla uttrycket 'måttlig höjning'. Det har utan vidare stått klart, att det inte är möjligt eller lämpligt att i lagtexten ange någon med siffror eller på annat sätt konkret bestämd gräns. Det har emellertid också visat sig, att det knappast låter sig göra att med exempel och siffror belysa, vad som kan anses vara måttlig höjning och vad som kan anses falla utanför den ram, som anges med detta uttryck. De fall, som kan tänkas uppkomma i praktiken, är varandra alltför olika och variationerna i fråga om förutsättningar och motivering för höjningar alltför stora för att exemplifiering skall vara meningsfull. Det får överlämnas åt huvudmännen att med ledning av erfarenheter från detta och andra områden avgöra vad som kan anses tillåtet med hänsyn till den kommunala likställighetsprincipen, där denna är tillämplig, och till den föreslagna [va-lagens] krav på skälighets och rättvis grund för fördelningen av avgifter. Skulle tilltänkt brukare vilja anföra klagomål t.ex. över att högre engångsavgift drabbat honom än som uttagits från andra brukare kan han vända sig till behörig prövningsinstans, i första hand statens va-nämnd".

Utredningen utgick alltså från att höjningar av engångsavgiften borde vara möjliga, men att tariffökningarna mellan taxor för intilliggande år under alla förhållanden förutsattes bli "måttliga". I propositionen inför 1970 års va-lag (prop. 1970: 118, sid. 106) säger inte departementschefen något som direkt knyter an till frågan om måttliga höjningar. Däremot har frågan om höjning av engångsavgift berörts i praxis.

Av praxis till 1970 års va-lag framgår således, att hinder inte har ansetts möta mot att en kommun höjer engångsavgift i va-taxan när principerna för anlägg-

ningens finansiering lagts om. Höjda engångsavgifter, då kostnaderna för anläggningen stigit genom tillkomsten av nya anläggningsdelar, har också ansetts tillåtet liksom höjningar på grund av penningvärdesförsämringen. Vid taxeförändringar gäller sedan länge etablerad praxis att det är den nyare anläggnings-taxan som blir tillämplig för till va-nätet nyanslutna fastigheter.

Frågan om skäligheten i sig av höjda anläggningsavgifter har också prövats mot 26 § va-lagen i några avgöranden från 1970-talet. Därvid kan noteras att höjningar som varit högst påtagliga ändå accepterats av va-nämnden och överinstanserna. I Vattenöverdomstolens dom, DT 5/73, godtogs – mellan taxorna för åren 1967 och 1970 – en nära nog fördubblad avgift för anslutning till avloppsanläggningen, något som innebar en höjning med mellan 1 700 och 2 000 kr. Detta ansågs inte strida mot grundsatsen om skälig och rättvis fördelning. Domstolen motiverar sitt avgörande bland annat med att höjningen inte kunde "anses vara så betydande att den skillnad i avgift som uppkommer mellan likartade fastigheter vid tillämpning av å ena sidan 1967 års taxa och å andra sidan 1970 års taxa kan anses strida mot grundsatserna i 26 § 1970 års va-lag". I va-nämndens avgörande BVa 61/78 betecknades en taxehöjning om 6 000 kr, varigenom engångsavgifterna fördubblades, som "kraftig" men inte i och för sig oförenlig med va-lagen.

En höjning av engångsavgiften för anslutning till den allmänna anläggningen skall som redovisats prövas mot bestämmelsen i 31 § LAV på samma sätt som höjningar av anläggningsavgiften tidigare prövats mot 26 § va-lagen. Prövningen måste göras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Det refererade uttalandet om måttliga avgiftshöjningar som föregick 1970 års va-lag återspeglas visserligen inte i förarbetena till LAV, men då 31 § första stycket LAV enligt motiven anses motsvara 26 § va-lagen (prop. 2005/06:78 s. 145), måste också tillämpningen av LAV överensstämma med bestämmelsen i va-lagen i här angivet avseende.

Till skillnad från de refererade avgörandena från 1970-talet, där det rört sig om tämligen måttliga belopp, är det här fråga om en betydande höjning med ett belopp som vida överstiger respektive belopp i de nyss nämnda avgörandena, även med hänsyn till penningvärdesförsämringen.

Taxeomläggningen tillämpad för EEs fastighet har som tidigare nämnts inneburit en höjning av anläggningsavgiften med 68 415 kr öre, eller 121 procent, jämfört med om han i stället debiterats enligt 2006 års taxa. En höjning av denna omfattning är enligt nämndens mening så betydande att den inte kan anses förenlig med principen om måttliga avgiftshöjningar över tid. Kravet på att avgiftsuttaget skall vara skäligt och rättvist är därmed inte uppfyllt. Dock hade det inte funnits anledning att ifrågasätta höjningen av engångsbeloppet om motsvarande höjning hade utsträckts över en något längre tidsperiod än den nu aktuella.

För klarhets vinnande vill nämnden tillägga att inget va-rättsligt hinder i och för sig föreligger mot att kommunen lägger om vissa parametrar i taxan genom

att exempelvis avveckla begreppet markbostadsavgift och komplettera den med en förbindelsepunktavgift.

Mot bakgrund av vad nämnden sålunda funnit uppkommer en annan fråga nämligen vilken avgift EE rätteligen skall betala. Hans yrkande att va-nämnden skall nedsätta kommunens krav mot honom till en lägre skälig nivå måste anses innefatta en begäran om att va-nämnden skall ersätta den tillämpliga 2007 års taxa med en annan taxa som ger ett skäligt utfall för hans del. Här gör nämnden följande bedömning.

Utgångspunkten är att ett beslut om va-taxa innebär ett meddelande av föreskrifter om betungande offentligrättsliga avgifter. Det har därför ansetts lämpligt att i samband med LAV:s införande uttryckligen klargöra att det är på kommunfullmäktige ensam som det ankommer att besluta om taxan i de fall där huvudmannskapet åvilar kommunen eller ett bolag i vilket kommunen har bestämmande inflytande (prop. 2005/06:78 sid. 96 f. och sid. 146).

Visserligen är va-nämnden oförhindrad att pröva frågan om ett visst påfordrat krav är skäligt eller inte; en sådan prövning innebär inte att en viss taxa ersätts med en annan. I förevarande mål, som rör förändringen av anläggningstaxan mellan två år, kan dock ett ställningstagande till vad som är skäligt knappast förenas med lagstiftarens uppfattning, att det är på kommunfullmäktige det ankommer att ensam förordna om taxans utformning.

Det är alltså kommunens sak att i detta fall besluta om taxa som motsvarar kraven i 31 § första stycket LAV. Va-nämnden kan inte ersätta taxan med en annan taxa. En sådan ordning skulle strida mot grundläggande kommunalrättsliga principer i fråga om kommunens exklusiva kompetens.

Va-nämnden förklarade att Kiruna kommun, i fråga om anläggningsavgift för anslutning av fastigheten Kiruna Branten 5 till kommunens allmänna vatten- och avloppsanläggning, inte ägde tillämpa 2007 års va-taxa, eftersom taxan inte var förenlig med föreskrifterna i 31 § första stycket lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster.

Beslut 2008-04-15, BVa 24
Mål nr Va 115/07

Kommunen överklagade beslutet till Miljööverdomstolen som fastställde Va-nämndens beslut.

Dom 2009-08-19
Mål nr M 3911-08