

En brukningstaxa ansågs inte enbart på grund av en avgiftshöjnings storlek kunna strida mot vattentjänstlagens bestämmelser. Tillika fråga om skäligheten av avgiftsuttag för med bostadsfastigheter jämförda fastigheter. (31 § 2006 års lag)

Bolaget (nedan kallat R) äger två fastigheter, Gävle Söder 69:3 och 69:4. Fastigheterna är belägna inom verksamhetsområdet för Gävle Vatten AB:s (nedan kallat Gävle Vatten) allmänna vatten- och avloppsanläggning och är anslutna till alla tre nyttigheterna dvs. dricks-, spill- och dagvatten. R har debiterats totalt 25 stycken lägenhetsavgifter för de båda fastigheterna varav 12 stycken på Södra Centralgatan 27 (69:4) och 13 stycken på Muréngatan 30(69:3). Den beräknade årsförbrukningen av vatten är ca 88 kbm.

R yrkade att 2009 års va-taxa i fråga om bruksavgifter inte ska få tillämpas för fastigheterna och i andra hand, att bruksavgiften skall sättas ned efter vad Va-nämnden finner skäligt.

Gävle Vatten bestred yrkandena.

R anförde till stöd för sin talan i huvudsak följande:

Tomten till de båda fastigheterna är ca 4 000 kvm. På fastigheterna finns två kontorshus. Det är tre våningar kontorsyta i varje hus med 150 kvm i varje plan. I marknivå är det en 1 700 kvm stor plåtbyggnad som används som verkstadslokaler. I de två kontorshusen finns två toaletter vardera dvs. totalt fyra stycken. Det finns även pentry i båda kontorshusen. Totalt arbetar 5-6 personer i kontorshusen och verkstadslokalerna. Även i verkstaden finns två toaletter. I verkstadsbyggnaden finns också två tvättrännor med fem eller sex kranar i varje ränna. R driver här en mekanisk verkstad. Det ena kontorshuset hyrs ut och där arbetar hyresgästen med foto och data. Tjänster beträffande fjärrvärme, elnät, vatten och avlopp samt renhållning tillhandahålls oftast av kommunala utövare. R kan således enbart anlita Gävle Vatten och har att göra med en monopolverksamhet. Taxan i Gävle kommun är oförenlig med 31 § vattentjänstlagen. Syftet med 31 § vattentjänstlagen är att skydda nya och befintliga kunder mot oskäliga avgiftshöjningar. Det ska således vara en skyddslagstiftning för kunderna. Man måste ha en reglering annars blir balansen mellan kund och leverantör alltför ojämn. R har fått en mycket stor höjning av bruksavgiften. Enligt Va-nämndens praxis ska avgiftshöjning vara måttlig. För radhus, bostadshus och villor har höjningen blivit 20-30 % med den nya taxan. En höjning för R om ca 400 % är inte skälig och kan inte vara måttlig. Höjningen är inte rättvis eftersom andra typer av fastigheter inte har fått en lika hög avgiftshöjning som R. Avgiften ska sättas ned eftersom höjningen vid ett och samma tillfälle blev för kraftig. Orsaken till höjningen är införandet i va-taxan av parametern lägenhetsavgift. R har stora bebyggda ytor på fastigheterna men relativt liten förbrukning. Det är orimligt att måttlig avgiftshöjning över tid endast ska gälla för anläggningsavgifter men inte för bruksavgifter. – Något hinder att införa lägenhetsavgift i form av trappvis höjning borde inte föreligga. Dessutom bör någon form av tak för antalet lägenhetsavgifter som debiteras kunna införas för att förhindra den orimliga procentuella höjning som Rostfira drabbats av.

Motpartsbolaget anförde:

För enskilda fastighetsägare kan taxeändringen slå mycket hårt. Det kan bli mycket stora höjningar. Det beror på att parametrarna i taxan har ändrats så att lägenhetsavgifter införts. Om man har en större byggnad så har man generellt sett större nytta av va-anläggningen. Lägenhetsekvivalenten räknas generellt sett som en god nyttebärare. Den generella intäktshöjningen har inte stigit med 400 %. Den har enbart stigit för enskilda fastighetsägare. – Utifrån huvudmannens perspektiv kan lika gärna den tidigare taxan, i vilken lägenhetsavgifter inte togs ut, vara oskälig. Fastigheter som har stora ytor och en låg förbrukning har inte tidigare bidragit med sin andel av kostnaderna för den allmänna va-anläggningen. De kostnader som nu påförs industrier har förut hushållen till större del stått för. I Gävle kommuns tidigare va-taxa hade man en fast avgift och en rörlig avgift. Nästan samtliga kommuner i landet går från rörliga avgifter till en större andel fasta avgifter. Man har t.ex. fasta schablonavgifter och fasta lägenhetsavgifter, dvs. icke vattenberoende delar av taxan. Den nya taxan i Gävle kommun har i princip sin utgångspunkt i Svenskt Vattens förslag P96. I bruksavgifterna tas lägenhetsavgift ut. Lägenhetsekvivalenten i kommunen är 120 kvm bruttoarea. Svenskt Vatten har konstaterat att lägenhetsekvivalent som i praktiken används är i intervallet 80-150 kvm bruttoarea. I vissa kommuner räknas 150 kvm som en lägenhet. Enstaka kommuner räknar 250 kvm som en lägenhet. Gävle Vatten har valt en lägenhetsekvivalent inom normalspannet, vilket generellt motsvarar en lägenhetsyta i en medelstor svensk stad. 120 kvm motsvarar således en normal lägenhets- eller bostadsenhet. Va-taxan och taxebilagorna utgör sammantagna gällande va-taxa som antagits av kommunfullmäktige. Fram till den sista december 2008 skulle återbetalning ske till va-kollektivet av tidigare överuttag. Man ville inte höja taxan förrän återbetalning av överuttaget gjorts klart. Höjningarna i kommunen har tidigare varit mycket låga och detta har varit politiskt omdiskuterat. Gävle Vatten gör inte något överuttag nu. Va-lagstiftningen har ett klart konsumentskyddsintresse. Det finns regler om att fördelningen ska vara skälig och rättvis och att va-verksamheten inte får gå med vinst. Gävle Vatten ska enligt lag ha självfinansiering och måste följa självkostnadsprincipen. Huvudmannen måste också få täckning för sina kostnader. I Gävle kommun har man full kostnadstäckning. I de tre andra kommunerna, Hofors, Ockelbo och Älvkarleby har man underskott.

Gävle Vatten är medvetet om att för fastigheter med stora ytor och liten vattenförbrukning finns det en gräns där nyttan av va-anläggningen är så uttunnad att en tillämpning av taxan inte blir skälig och rättvis. R har totalt 25 lägenhetsekvivalenter på sina två fastigheter. Enligt praxis når ytan (bruttoarean) inte upp till sådana nivåer att nyttan är så uttunnad att avgiftsuttaget inte längre är skäligt. När man har sagt att avgiftsuttaget varit oskäligt har det rört sig om 70-90 lägenheter. Även om vattenförbrukningen är mycket låg är det ändå vid tillämpningen av taxan en skälig och rättvis avgiftsfördelning.

Det har skett kraftiga höjningar men det har skett generellt. Taxeändring är en nödvändig konsekvens för att få ett annat avgiftsunderlag. Om man gör generella höjningar av anläggningsavgiften måste måttlighet över tiden beaktas. Beträffande bruksavgiften finns inte samma skäl att beakta måttlighet över tid. För bruksavgifter ska det inte finnas en sådan begränsning. Va-hu-

vudmannen måste ha möjlighet att ta ut en generell höjning av bruksavgifterna. Den enda begränsningen som finns beträffande bruksavgifter är att huvudmannen inte får göra vinst. Om man t.ex. tar bort skattefinansiering måste man kunna höja bruksavgiften. Svenskt Vatten har gjort en indelning i olika fastighetstyper. I taxan framgår vilka fastigheter som ska jämföras med bostadsfastighet. De flesta va-huvudmän tillämpar taxan för med bostadsfastighet jämförd fastighet för nästan samtliga fastigheter i kommunen, t.ex. småindustrier. I Gävle kommun finns det endast en fastighet som betecknas som annan fastighet. En del kommuner har inte någon "annan fastighet". I de flesta kommuner har man annan fastighet enbart om det är industri- mark snarare än byggnader på marken. Annan fastighet debiteras utifrån tomt- yta.

Gävle Vatten ifrågasätter inte att en lägenhetsavgift kan höjas trappstegsvis men vidhåller att själva införandet av parametern lägenhetsavgift svårigen låter sig göras i steg. Att omfattningen av bebyggelsen i kombination med användningssättet och det verkliga nyttjandet av den allmänna va-anläggningen sedan vid någon punkt passerar en gräns där nyttan inte speglas av antalet lägenhetsekvivalenter är en annan fråga. Gävle Vatten vidhåller att R:s fastigheter, med beaktande av lokalomfattningen, användningssättet och det faktiska behovet av allmänna vattentjänster, inte har en sådan uttunnad nytta av anläggningen att skäl för nedsättning av avgiften eller antalet lägenhetsavgifter föreligger.

Va-nämnden yttrade:

Enligt lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster, vattentjänstlagen, får huvudmannen för en allmän va-anläggning ta ut avgifter av ägarna till anslutna fastigheter för att täcka kostnaderna för va-verksamheten. Avgifterna ska enligt 31 § vattentjänstlagen bestämmas så att kostnaderna fördelas på de avgiftsskyldiga enligt vad som är skäligt och rättvist. Tidigare rättspraxis har klargjort att detta innebär att fördelningen i princip ska ske efter den huvudsakliga nytta som varje särskild fastighet har av va-anläggningen och med bortseende från huvudmannens kostnader för att förse fastigheten med vatten och avlopp. I normalfallen leder detta till att fastigheter med lika förutsättningar också får ungefär lika stora avgifter.

R har gjort gällande att avgiftsuttaget efter införandet av parametern lägenhetsavgift i va-taxan strider mot kravet på en skälig och rättvis avgiftsfördelning därför att avgiftshöjningen vid ett och samma tillfälle blev för kraftig och att avgiften i vart fall måste nedsättas då denna för fastigheterna blivit oskäligt hög och inte är rättvis.

Vad först gäller själva storleken av avgiftshöjningen så blev den ostridigt kraftig för R. R har hävdade att avgiftshöjning ska vara måttlig över tid och därvid åberopat Svea hovrätts dom i mål nr M 3911-08 den 19 augusti 2009 (Kirunamålet) vari överinstansen fastställde Va-nämndens beslut BVa 24 av den 15 april 2008. I nyssnämnda mål gällde frågan om anläggningsavgift kunde höjas mycket kraftigt vid ett och samma tillfälle så att avgiften ökade från en dag till en annan med 121 %. Va-nämnden fann att avgiftshöjningen stred mot principen om måttlig avgiftshöjning över tid och förklarade att kommunen inte ägde

tillämpa va-taxan för uttag av avgiften för den aktuella fastigheten eftersom avgiftsuttaget fick anses strida mot 31 § i vattentjänstlagen. Målet gällde således anläggningsavgift (engångsavgift). Frågan om rätten till höjning av engångsavgifter hade redan före 1970 års va-lag (VAL 70) varit föremål för diskussioner i den utredning; 1964 års va-utredning (SOU 1967:65 s. 74 f), som föregick VAL 70. Utredningen uttalade där i fråga om höjning av engångsavgifter att för sådana höjningar gäller, oavsett anledningen, att de inte bör göras som chockhöjningar utan vara måttliga. I det fortsatta lagstiftningsarbetet berördes inte frågan närmare och fram till avgörandet i Kirunamålet hade höjningar som mer än fördubblade avgiftsuttaget för anläggningsavgifter godtagits i praxis – låt vara att höjningen i pengar inte var lika stor som i Kirunamålet. Till skillnad från höjning av anläggningsavgift, då en brukare skulle kunna komma undan med väsentligt lägre avgift om avgiften debiteras strax före höjning jämfört med den brukare som blir betalningsskyldig strax efter höjningen, innebär höjning av brukningsavgift en generell höjning för berörda fastigheter. 1964 års utredning konstaterar beträffande periodiska avgifter (SOU 1967:65 s. 76) att förändringar i taxan för dessa avgifter är naturliga med hänsyn till förändringar i penningvärdet och andra betingelser för verksamheten. Eftersom höjningar träffar alla brukare kan sådana, beroende av ökad avgiftsfinansiering eller ökat uttag av kapitalkostnader, göras i den periodiska avgiften utan problem enligt utredningen. Detsamma bör enligt Va-nämndens mening gälla om fördelningsprofilen i va-taxan förändras som i detta fall genom införandet av lägenhetsavgift i brukningstaxan och detta medför en avgiftshöjning. Brukningstaxan kan således höjas obehindrat så länge höjningen inte strider mot skälig och rättvis avgiftsfördelning och mot självkostnadsprincipen i 30 § vattentjänstlagen.

Erfarenhetsmässigt utgörs kostnaderna för va-verksamheten till alldeles övervägande del av fasta kostnader för att hålla anläggningen tillgänglig för brukarkollektivet. Dessa kostnader är i stort sett oberoende av hur mycket den enskilde abonnenten förbrukar. Den grundläggande nytta en fastighet har av en allmän va-anläggning består i första hand av att anläggningen står till fastighetens förfogande när behov av va-försörjningen föreligger. Det är framför allt för detta som fastighetsägaren betalar brukningsavgifter. Det behöver därför inte betyda någon konflikt med lagens regel om avgiftsskyldighetens fördelning efter nytta att avgiftsuttaget i stor utsträckning görs oberoende av fastigheternas verkliga förbrukning.

I Gävle kommuns va-taxa som gäller efter den 1 november 2009 har nyssnämnda fördelning skett under hänsynstagande bl.a. till omfattningen av den bebyggelse som finns på varje fastighet. För bostadsfastigheter och därmed jämställda fastigheter utgår sålunda brukningsavgift med – förutom en fast avgift per år och mätare samt en rörlig avgift per kbm levererat vatten – en fast avgift per år och lägenhet. R:s fastigheter har i avgiftshänseende hänförs till den fastighetskategori som enligt taxan ska jämföras med bostadsfastigheter. I fråga om sådana jämförda fastigheter räknas varje påbörjat 120-tal kvm bruttoarea som en lägenhet. Enligt den efter den 1 november 2009 gällande va-taxan debiteras R utöver fast avgift och förbrukningsavgift per kbm levererat vatten, lägenhetsavgift om totalt 15 625 kr för sina två fastigheter. Jämförelsevis var den beräknade totala årsavgiften innan lägenhetsavgift infördes för R

4 045 kr, varav 2 500 kr i fast avgift för två mätare och 1 545 kr i rörlig avgift för 103 kbm vatten, allt inkl. moms.

Att fördela avgiften så som sker i brukningstaxan i detta fall synes inte oförenligt med nyttoprincipen. Taxekonstruktionen brukar medföra att vattenförbrukningen normalt blir den dominerande avgiftsfaktorn. Den del av avgiften som hänför sig till bebyggelsens bruttoarea ger ett mått på fastighetens nytta av va-anlutningen oberoende av den faktiska förbrukningen. Den speglar väsentligen värdet av va-nyttigheternas tillgänglighet. Från va-rättslig synpunkt föreligger inte heller i och för sig hinder mot att vissa parametrar i va-taxan ändras genom att, som i detta fall, öka den relativa vikten av de fasta komponenten vid avgiftsuttag. Detta gäller dock under förutsättning att den samlade avgiften för varje fastighet alltså kan sägas avspegla fastighetens nytta av va-anläggningen.

Att taxekonstruktionen som sådan är godtagbar hindrar emellertid inte att taxans tillämpning i det enskilda fallet någon gång kan leda till mindre tillfredsställande resultat när det gäller fastigheter som inte har sådana bostadsenheter som taxan egentligen utgår från och för vilka fastigheter därför bebyggelsens bruttoarea i stället schablonmässigt ska omräknas till bostadsenheter. I fall bebyggelsen i ett sådant fall har en särskilt stor bruttoarea i förhållande till det faktiska behovet av va-försörjning, bör det nämligen även beträffande brukningsavgifter finnas en gräns där nyttorelationen blir så uttunnad att byggnadsytan inte längre kan anses utgöra något rättvisande mått på fastighetens nytta av den allmänna va-anläggningen. En skälig och rättvis avgiftsfördelning kan i sådant fall kräva att avgift inte ska utgå på grundval av bruttoarean i dess helhet.

Va-nämnden konstaterar att den totala bebyggda ytan inklusive våningsplanen i kontorshuset uppgivits till ca 2 600 kvm och att debitering skett för 25 lägenhetsekvivalenter med 12 st. på Södra Centralgatan 27 och 13 st. på Muréngatan 30. R har inte ifrågasatt själva beräkningen av antalet lägenhetsekvivalenter i och för sig men gjort gällande att avgiften ska sättas ned av fördelningsskäl. Avgiftsuttaget av brukningsavgifter beräknat på 12 respektive 13 ekvivalenta lägenheter á 120 kvm för de båda fastigheterna utgör enligt Va-nämndens uppfattning ännu inte en så stor bruttoarea i förhållande till det faktiska behovet av va-försörjning att arean inte längre skulle utgöra ett rättvisande mått på nyttan av anlutningen av respektive fastighet till den allmänna va-anläggningen. Gävle Vattens ifrågasatt uttag av brukningsavgift kan därför inte anses som oförenligt med kravet på en skälig och rättvis avgiftsfördelning. (Jfr Va-nämndens beslut BVa 16/09 fastställt av Miljööverdomstolen i dom 2010-06-07, M 3407-09).

Va-nämnden lämnade R:s talan utan bifall.

Beslut 2011-11-03, BVa 56
Mål nr Va 19/10