

STATENS VA-NÄMND

BESLUT

2015-01-22
Stockholm

BVa 6

Va 305/13

SÖKANDE L S och M S

MOTPART Jönköpings kommun

Ombud: Verksamhetschefen för VA R R
Adress som ovan

SAKEN Anläggningsavgift (merkostnad för asfaltsarbete)

VA-NÄMNDENS AVGÖRANDE

Va-nämnden lämnar sökandenas talan utan bifall.

BAKGRUND, YRKANDEN M.M.

L S och M S äger fastigheten Jönköping Ölmstad 5:48 (5:48) som ligger inom verksamhetsområdet för kommunens allmänna vatten- och avloppsanläggning.

L S och M S har yrkat att Va-nämnden ska förplikta Jönköpings kommun att till dem återbetala 27 000 kr eller annan skälig nivå som nämnden finner rimlig för senare utfört asfaltsarbete.

Kommunen har bestridit yrkandet.

Va-nämnden har haft ett sammanträde och efter att parterna skriftligen har slutfört sin talan företagit målet till avgörande.

PARTERNAS UTVECKLING AV TALAN

Parterna har uppgett att de är överens om att Jönköping Ölmstad 5:48 (5:48) har bildats efter avstyckning från stamfastigheten Jönköping Ölmstad 5:28 (5:28), att huvudledningen lades 1970, att 5:28 har en byggnad och att 5:28 var ansluten till den allmänna va-anläggningen redan år 2009.

Fastighetsägarna har uppgett bl.a. följande.

I juli 2012 byggdes villan på tomten Ölmstad 5:48. Leverantör var Smålands-villan och hustypen 'Vetlanda'. VA arbete utfördes och räkningsspecifikation samt faktura skickades den 12 november 2012. Ett hål togs upp i gatan och asfalterades senare igen. Då de ansåg att fakturan var för hög kontaktades ansvarig person på VA-verksamheten. De ifrågasatte att de skulle betala arbete som utförts utanför tomtgränsen. De fick inget klart besked om detta. Dessutom ifrågasattes den höga summan för asfaltsarbete. När de kontrollerade med övriga asfaltsleverantörer på orten fick de beskedet att summan var orimlig. Fakturan betalades i januari 2013.

Kommunen har anfört bl.a. följande.

Fastigheten 5:48 avstyckades från stamfastigheten 5:28 år 2009. 5:28 var, åtminstone i vid tiden för avstyckningen år 2009, ansluten till den allmänna va-anläggningen. 5:28 har avstyckats ett flertal gånger och är i dag ca 265 381 m² stor. Fastigheten 5:28 har en gemensam förbindelsepunkt med en annan fastighet och det finns en byggnad på 5:28.

Vad gäller tomtyteavgiften för 5:28 så har inte anläggningsavgift för den totala tomtytan tagits ut eftersom Skärstads kommun (som fastigheten en gång i tiden ingick i) inte tog ut någon tomtyteavgift. Det finns en begränsningsregel vad gäller tomtyteavgiften som Jönköpings kommun brukar använda för stora fastigheter.

Av lantmäteriförrättningen framgår det att fastigheterna Jönköping Ölmstad 5:44 (5:44) och 5:48 avstyckades från 5:28. Även 5:44 är ansluten till den allmänna va-anläggningen.

Huvudledningen i området byggdes 1970. Fastigheterna 5:28 och 5:48 gränsar till varandra och är anslutna till huvudledningen. Förbindelsepunkt för 5:48 upprättades och anvisades den 12 november 2012 och ligger ca 0,3 m utanför tomtgränsen.

Anläggningsavgiften beräknas enligt §§ 3-8. Vid nybyggnation av ett område med gator, VA-ledningar och annan infrastruktur betalar VA-verksamheten ingenting för gatans bärlager, överbyggnad och asfaltering. Det betalas av skattemedel. Gemensamma kostnader, som projektering, fördelas.

Avgiften om 27 000 kr ska täcka merkostnader för att fastigheten anslutits efter att huvudledningen i gatan lades. I detta fall berodde det på en nybildning av fastighet.

Servisavgift enligt § 5 förutsätter att servisledningar av va-verket utförts fram till förbindelsepunkt för fastighet i samband med utförande av ledning i gata,

väg eller dylikt. Avgiften för senare utförande är en avgift för täckning av den merkostnad för servisernas utförande, som uppkommer till följd av att de utförs senare på grund av fastighetsägarens önskemål eller åtgärd, nybildning av fastighet genom tomtindelning eller dylikt. Avgiften för senare utförande (§ 10 mom 2 enligt 2012 års taxa) är 27 000 kr i asfaltytor samt 13 500 kr i övriga ytor och avser således inte enbart asfaltkostnad. Fakturerad avgift är även i övrigt helt enligt taxa. Avgiften ska täcka kostnaden för etablering av arbetet och återställning av gatan eller gångbanan samt grusunderhåll för den tid som ytan är oasfalterad. Arean på området som ska återställas varierar med längden på servisledningen, ledningsdjup och markförhållanden. Antalet serviser med avgift enligt § 10 är relativt få på ett år och kostnaderna kan variera mycket beroende på ovan nämnda förhållanden.

För att styrka rimligheten i taxan finns tre fakturaunderlag för servisarbeten 2012 som VA-verksamheten betalat, med en post som heter "Beläggning inkl. grusunderhåll".

Förutom beläggningskostnaden som specificeras har kommunen vid grävning i asfaltsytor också kostnad för återfyllning av bärlager, ofta trafikordningar och ibland kantsten. Därför kan dras slutsatsen att det ytterst sällan som kostnaden för senare utförande i gatumark understiger avgiften på 27 000 kr utan istället ofta överstiger densamma.

VA-NÄMNDENS SKÄL

Enligt 24 § lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster, vattentjänstlagen, ska fastighetsägare under där närmare angivna omständigheter betala avgifter för en allmän va-anläggning om fastigheten ligger inom verksamhetsområdet för den allmänna va-anläggningen och fastigheten behöver en vattentjänst som inte bättre kan tillgodoses på annat sätt. Av 31 § första stycket vattentjänstlagen framgår att avgifterna ska bestämmas så att kostnaderna fördelas på de avgiftsskyldiga enligt vad som är skäligt och rättvist. Avgifternas belopp och hur avgifterna ska beräknas ska enligt 34 § vattentjänstlagen framgå av en taxa

och de får inte bestämmas till högre belopp än som är förenligt med bestämmelserna i 30-33 §§ samma lag.

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.

Av förarbetena till vattentjänstlagen, prop. 2005/06:78 s. 85 ff. framgår följande. I kommunallagen anges att kommuner inte får ta ut högre avgifter än som svarar mot kostnaderna för de tjänster eller nyttigheter som kommunen tillhandahåller. Denna självkostnadsprincip har gällt sedan länge. Principen har setts som en del av konsumentskyddet när en kommunal verksamhet är avgiftsfinansierad och drivs av en kommun. Syftet är att förhindra överuttag av avgifter som en form av förtäckt särbeskattning. Innebörden av självkostnadsprincipen och dess tillämpning har utförligt behandlats av Avgiftsutredningen, Avgiftsgruppen med Referensgruppen och Plan- och byggutredningen. Enligt den nuvarande va-lagen har huvudmannen rätt att täcka kostnaderna för den allmän va-anläggningen genom avgiftsuttag från fastighetsägarna. Avgifterna får inte överskrida det som behövs för att täcka de nödvändiga kostnaderna för anläggningen. Det finns ingen skyldighet att avgiftsfinansiera verksamheten. Av ordalydelsen i 24 § va-lagen framgår att självkostnadsprincipen endast anger taket för det totala avgiftsuttaget från användarna men inte för enskilda användares skyldighet att betala avgifter. Huvudmannen får sammanlagt inte ta ut mer avgifter än vad som behövs för att täcka de nödvändiga kostnaderna för hela va-anläggningen och verksamheten får inte drivas så att den totalt sett ger en väsentlig vinst. Om det sker ett väsentligt överuttag av avgifter är huvudmannen i princip återbetalningsskyldig (NJA 1988 s. 457).

Beräknade kostnader ska fördelas mellan användarna efter skälig och rättvis grund. Bestämmelsens ordalydelse uttrycker en slags likabehandlingsprincip vid avgiftsuttaget (den sociala kostnadsfördelningsprincipen). I rättsfallet NJA 1981 s. 640 I har Högsta domstolen uttalat att va-avgifterna i princip ska be-

stämmas med hänsyn till den huvudsakliga nytta som varje särskild fastighet har av va-anläggningen och med bortseende från huvudmannens individuella kostnader för fastigheten i fråga. Vidare angavs att en fördelning efter skälig och rättvis grund innefattar såväl en möjlighet som en skyldighet för huvudmannen att beakta sådana särförhållanden som relativt sett innebär att va-försörjningen till en fastighet blir avsevärt dyrare eller billigare vid avgiftssättningen.

Avgifter kan utgöras av engångsavgifter (anläggningsavgifter) eller periodiska avgifter (brukningsavgifter). En engångsavgift får inte sättas högre än att den motsvarar fastighetens andel i kostnaden för att ordna den allmänna va-anläggningen och befriar i princip användaren från att i framtiden betala avgift för samma kostnad en gång till. Engångsavgifterna ska inte avse kostnader för anläggningens drift eller underhåll, vilket de periodiska avgifterna syftar till.

Om huvudmannen väljer att avgiftsfinansiera verksamheten ska avgifterna betalas enligt en taxa, utformad i överensstämmelse med de grunder som anges i den nuvarande va-lagen. Taxan bestäms av huvudmannen. Branschorganisationen Svenskt Vatten har utformat basförslag till va-taxa, med olika alternativ beroende på vilken särskild inriktning för avgiftsfördelningen som huvudmannen väljer. Basförslagen har medfört att kommunala huvudmäns taxor över hela landet bestäms utifrån likartade principer. Traditionellt har nyttoaspekten tillgodosetts genom att avgiftsuttaget bestämts utifrån flera parametrar som i större eller mindre mån anses återspegla fastighetens nytta. För engångsavgifter är dessa parametrar enligt basförslaget servisavgift, avgift per förbindelsepunkt, tomtyteavgift och lägenhetsavgift.

Vid en förändring av fastighets- eller byggnadsbeståndet när det redan funnits en anslutning till allmän va-anläggning har en ny engångsavgift bara fått tas ut om den är orsakad av att fastigheten fått större nytta av sin anslutning till den allmänna anläggningen. Att engångsavgift tagits ut vid nybyggnad på en fastighet där äldre ansluten bebyggelse funnits har i NJA 1978 s. 596 ansetts strida mot va-lagens fördelningsregel för den del av nybyggnaden som motsvarade den äldre bebyggelsen. När avstyckning skett och de därigenom nybildade fas-

tigheterna anslutits till en allmän va-anläggning har en engångsavgift inte godtagits i den mån den avsett sådan tomtyta som redan beaktats vid den tidigare anslutningen. Det har i princip ansetts vara utan betydelse om avgift utgått för den tidigare anslutningen eller inte. När det varit fråga om en fullständig bebyggelsesanering, som i princip varit att jämställa med nyetablering, har det dock accepterats att engångsavgifter motsvarande ny bebyggelse tagits ut. Huvudmannen anses ha rätt att ändra engångsavgifterna över tiden i den mån det är förenligt med en fördelning av avgiftsskyldigheten efter skälig och rättvis grund.

I rättsfallet NJA 1985 s. 424 prövades anläggningsavgiften för en fastighet som bildats genom avstyckning från en redan tidigare till den kommunala va-anläggningen ansluten fastighet. I den tillämpliga va-taxan var anläggningsavgiften uppdelad i dels en grundavgift, dels en avgift för varje byggnad avsedd för bostadsändamål, dels en avgift vars storlek gjorts beroende av den särskilda fastighetens tomtyta. Högsta domstolen fastställde Vattenöverdomstolens dom att tomtyteavgift inte skulle utgå i den mån tomtytefaktor kunde anses beaktad redan vid den fördelning av avgiftsskyldigheten som skedde i samband med att ursprungsfastigheten anslöts till va-anläggningen. Det innebar att tomtyteavgift inte skulle beräknas för ren- och spillvattenanslutning. Ursprungsfastigheten hade emellertid inte anslutits eller förvärvat bruksrätt till den allmänna anläggningen såvitt avsåg dagvatten. Kommunen ansågs därför berättigad att för avstyckningen ta ut så stor del av tomtyteavgiften som belöpte på dagvattenändamålet. Vid bedömningen av om ytterligare anläggningsavgift ska utgå med anledning av bebyggelsesanering eller ny fastighetsindelning inom en äldre ansluten enhet måste hänsyn alltså tas till att beräkningsfaktorerna i den tillämpliga taxan kan vara beaktade redan genom ursprungsfastighetens anslutning. Det är för denna bedömning ovidkommande om någon avgift tidigare erlagts eller inte. Det avgörande är att det för ursprungsfastigheten har förvärvats en bruksrätt till den allmänna anläggningen. Denna fastighet får därefter anses ansluten på de villkor och enligt den avgiftsfördelning som framgår av den vid varje tid gällande taxan. I beslutet BVa 114/87 kom Va-nämnden beträffande en fastighet på över två hektar fram till att tomtytefaktor inte kunde anses beaktad för mer än den "naturliga tomten" i anslutning till bostadsbebyg-

gelsen. Tomtyteavgiften fick därför inte tillgodoräknas för en avstyckning från den övriga delen av fastigheten.

Den i målet aktuella asfaltskostnaden handlar om en engångsavgift som har stöd i kommunens va-taxa (se § 10 mom. 2 och taxebilaga I pkt 4).

Av § 10 mom 2 framgår det att servisavgift enligt § 5 mom 1 a och 1 b eller § 6 mom 1 a och 1 b förutsätter att servisledning av va-verket utförts fram till förbindelsepunkt för fastighet i samband med utförande av ledning i gata, väg e dyl. I andra fall påförs fastighetsägaren för täckning av den merkostnad för servisernas utförande, som uppkommer till följd av att de utförts senare på grund av fastighetsägarens önskemål eller åtgärd, nybildning av fastighet genom tomtindelning e dyl., ett belopp enligt taxebilaga I pkt 4.

I taxebilaga I pkt. 4 anges att tillägg till avgift enligt punkt 1 och 2 ovan vid senare utförande enligt § 10 mom i gatumark eller gångbana (asfaltsytor) utgår med 27 000 kr.

I Svenskt Vatten, Publikation P 96, Va-taxa Basförslag med alternativ anges under rubriken "Vägläddande kommentarer till basförslaget" (s. 35), att för att täcka den merkostnad som uppkommer då enstaka serviser läggs senare, torde servisavgiften behöva sättas något högre än den faktiska genomsnittskostnaden för att lägga en uppsättning servisledningar i samband med nyexploatering. Vidare framgår det att om servisledningar utförs i ett senare skede på fastighetsägarens begäran, t.ex. på grund av att fastighetsägaren fram till viss tidpunkt ordnat vattenförsörjningen genom egen brunn, tillkommer en etableringskostnad för att täcka huvudmannens merkostnader till följd av att arbetet inte utförs i samband med anordnandet av övriga servisledningar (s. 44).

Va-nämnden gör följande bedömning.

Fastighetsägarna har inte gjort gällande nedsättning av tomtYTEavgiften. Dock har Va-nämnden en utredningsskyldighet. Av utredningen i målet framgår att stamfastigheten Jönköping Ölmstad 5:28 var och är fortfarande stor. Med hän-

syn till förarbetena och praxis kan därför tomtytrefaktorn inte anses vara beaktad. TomtYTEavgiften som kommunen har tagit ut i förevarande fall är således korrekt.

Vad gäller merkostnaden som har tagits ut för asfaltsarbetena är frågan om kommunen har rätt att ta ut denna avgift och om avgiften är skälig och rättvis i enlighet med 31 § vattentjänstlagen.

Det råder inte tvist om asfaltsavgiftens storlek. Utbyggnaden av va-nätet i området skedde någon gång under 1970-talet. Fastigheten bildades år 2009. Fastighetsägaren har av förklarliga skäl önskat upprättande av en förbindelsepunkt för fastigheten.

Va-nämnden har i beslut BVa 12/91 prövat frågan om merkostnad för servisledning för fastighet som utförts senare än rörnätet i övrigt och kom då fram till att taxebestämmelsen inte stred mot vare sig likställighetsprincipen eller avgiftsregleringen i va-lagen (Jfr. även BVa 4/83). Dessutom finns stöd för att huvudmannen kan ta ut en merkostnad för servis som utförs senare i Svenskt Vattens Publikation P96.

Va-nämnden finner att det inte finns något hinder mot att ta ut den extra avgiften för asfaltsarbeten vare sig i vattentjänstlagen, dess förarbeten eller praxis.

Va-nämnden lämnar därför sökandenas talan utan bifall.

HUR MAN ÖVERKLAGAR

Se bilaga

På Va-nämndens vägnar

Marianne Wikman Ahlberg

Va-nämnden: rådmannen Marianne Wikman Ahlberg, ordförande samt ledamöterna Tord Larsson, Inger Hansson, Malin Enockson, Krister Nilsson och Knut Andrén (enhälligt). Föredragande: Sisilya Rhawi.