

Utredning om juridiska förutsättningar för stödåtgärder i va-verksamheten

Nordenswan Carlsson AB har av Norrtälje kommun fått i uppdrag att utreda de juridiska förutsättningarna för olika typer av föreslagna stödåtgärder med avseende på anläggningsavgifter för den allmänna va-anläggningen. Utredningen ska även redogöra för de juridiska förutsättningarna för att inskränka ett redan beslutat verksamhetsområde för allmänna vattentjänster och vilka risker och konsekvenser som är förenat med en sådan åtgärd.

Sammanfattning

Utredningen undersöker de juridiska förutsättningarna för att för genom olika stödåtgärder förhindra att höga anläggningsavgifter får oskäligen konsekvenser och dämpa konsekvenserna av en anläggningsavgift som är alltför betungande.

Juridiska utgångspunkter

Den rättsliga reglering som styr förutsättningarna och som kommunen och va-huvudmannen behöver förhålla sig till, utgörs i första hand av lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster, LAV, och Kommunallagen (2017:725), KL. Enligt LAV får avgifter bara användas för att täcka nödvändiga kostnader, som har ett nära samband med va-verksamheten. Fördelningen av kostnaderna på användarna ska enligt LAV ske utifrån principen om skälig och rättvis avgiftsfördelning. Det innebär att en fastighetsägare ska betala en avgift som motsvarar fastighetens huvudsakliga nytta av vattentjänsterna, med bortseende från huvudmannens kostnader för fastigheten. Det innebär i normalfallet att två fastigheter med motsvarande storlek och användningssätt får betala ungefär samma avgift oavsett om den ena t. ex. är belägen i omedelbar anslutning till ett avloppsreningsverk och den andra på ett betydligt längre avstånd ifrån detta, med ökade anläggnings och transportkostnader som följd. Principen innebär även att en fastighet med större nytta får betala en högre avgift.

Ramen för vad en kommun får göra och inte göra utgörs av den s.k. kommunala kompetensen. Det behöver vara fråga om en angelägenhet av allmänt intresse. Det innebär att kommunen som huvudregel är förhindrad att ge ekonomiskt stöd åt enskilda eller efterskänka fordringar, eftersom detta inte anses vara ett allmänt intresse. För att en kommun ska kunna utbetala understöd eller annan vederlagsfri

ersättning till enskilda krävs i princip stöd i lag. Kommunen behöver även förhålla sig till likställighetsprincipen, som innebär att det inte är tillåtet för kommuner att särbehandla vissa kommunmedlemmar eller grupper av kommunmedlemmar annat än på objektiv grund. Kommunmedlemmar som är i samma situation ska behandlas lika.

För att finansiera va-verksamheten får kommunen ta ut avgifter. Det finns emellertid inte något generellt hinder att även finansiera va-verksamheten med skattemedel. Avgifter får tas ut som anläggningsavgift (engångsavgift) eller brukningsavgift (periodisk avgift). Anläggningsavgiften ska täcka kostnader för att ordna den allmänna va-anläggningen. Avgifterna ska framgå av en taxa som beslutas av kommunfullmäktige. Taxan ska följa avgiftsreglerna i LAV och säkerställa att avgiftsuttaget motsvarar kravet på skälig och rättvis avgiftsfördelning.

Stödåtgärder

Möjligheterna att lämna stöd i form av mer "riktade" lättnader till vissa användare av den allmänna va-anläggningen är utifrån regleringen i LAV och KL starkt begränsade. Utredningen har undersökt de närmare förutsättningarna för tre olika stödåtgärder: i) Införande av ett tak för anläggningsavgiften, ii) Förändring av vissa avgiftsparametrar i anläggningsavgiften och iii) Avbetalningsplan med bättre villkor än enligt LAV.

- i) Åtgärden skulle medföra en omfördelning av kostnaderna mellan användarna, innebärande att fastighetsägare med en relativt större nytta än andra skulle få betala en anläggningsavgift som är lägre än den objektiva nyttan. Eftersom kostnaderna för va-verksamheten är desamma, får överskjutande kostnader täckas i första hand av övriga brukare genom högre anläggningsavgift. Ett maxbelopp för anläggningsavgiften riskerar även att gynna ägare av fastigheter med en relativt större nytta på övriga va-kollektivets bekostnad. Åtgärden bedöms därför som oförenlig med LAV.
- ii) Va-taxan består av ett antal olika avgiftsparametrar vilka tillsammans ska resultera i ett avgiftsuttag som motsvarar LAV:s krav på skälig och rättvis avgiftsfördelning. En av parametrarna är den s.k. tomtYTEavgiften, som fördelar en del av kostnaderna utifrån fastighetens storlek. Norrtälje kommuns va-taxa baseras på en modell framtagen av branschorganisationen Svenskt Vatten. Modellen är väl etablerad, används av merparten av landets kommuner och har i praxis ansetts motsvara LAV:s regler. Va-taxan innehåller även en regel som begränsar tomtYTEavgiftens storlek. En större förändring som att ta bort tomtYTEavgiften skulle få betydande konsekvenser för hela avgiftsfördelningen. Andra typer av fastigheter skulle därvid belastas med de kostnader som inte längre täcks genom tomtYTEavgiften. Åtgärden bedöms som oförenlig med LAV.

- iii) Utgångspunkten enligt LAV att avgifter enligt lagen ska betalas efter begäran. Under vissa förutsättningar kan en fastighetsägare ha rätt att dela upp betalningen av anläggningsavgiften under högst tio år. Möjligheten till avbetalning är en särskilt reglerad lättnad. Mot bakgrund av de mycket begränsade möjligheter en kommun har att lämna understöd till enskild och att de ökade kostnader som en sådan åtgärd skulle innebära inte kan anses nödvändiga i LAV:s mening, bedöms åtgärden inte möjlig att genomföra.

Åtgärder för att dämpa effekterna av en hög anläggningsavgift som däremot bedöms som i och för sig förenliga med avgiftsreglerna i LAV och KL är en ökad grad av skattefinansiering av va-verksamheten, under förutsättning att dessa medel fördelas på ett proportionellt sätt samt en fördelning mellan anläggningsavgifter och brukningsavgifter, där en ökad grad av utbyggnadskostnader finansieras genom brukningsavgifter.

Inskränkning av verksamhetsområde

En kommun får under vissa förutsättningar fatta beslut om inskränkning av ett redan beslutat verksamhetsområde. En förutsättning för detta är det är uppenbart att en fastighet eller bebyggelse inte behöver omfattas av det större sammanhang som avses i 6 § LAV. Vidare behöver kommunen visa att fastighetens eller bebyggelsens behov av vattenförsörjning och avlopp lämpligen kan ordnas genom enskilda anläggningar som kan godtas med hänsyn till skyddet för människors hälsa och miljön. Om en fastighetsägare lider skada av att en allmän va-anläggnings verksamhetsområde inskränks, är huvudmannen skyldig att ersätta fastighetsägaren. Ersättningen tar i första hand sikte på fastighetsägarens kostnader för omställningen till enskild vatten- och avloppsförsörjning. Har någon va-anläggning inte byggts ut föreligger normalt ingen ersättningsskyldighet.

1. Bakgrund

Norrtälje kommun är en till ytan stor skärgårdskommun som ytmässigt utgör en tredjedel av Stockholms län. Kommunen är en tillväxtkommun med Norrtälje stad som centralort och därutöver finns tätorterna Rimbo, Hallstavik och Älmsta. Vidare har kommunen en vidsträckt landsbygd. Kommunen har även flest fritidshusområden i Sverige. Befolkningen uppgår till ca 65 000 personer (2022). Sommartid ökar dock antalet invånare markant.

Branschorganisationen Svenskt Vatten utför årligen va-taxeundersökningar. Enligt dessa har Norrtälje kommun en av landets högsta va-taxor, både avseende anläggnings- och brukningsavgifter. Anläggningsavgiften för ett typhus A uppgår enligt 2024-års taxa till 410 188 kr.¹ De höga avgiftsnivåerna beror till stor del på kommunens särskilda förutsättningar som tillväxtkommun samt va-utbyggnad till omvandlingsområden, långa ledningsdragningar och utbyggnad i skärgårdsmiljö m.m. Kommunen står inför att anta en vattentjänstplan vilken utgör grund för utvecklingen av den allmänna va-anläggningen i kommunen. Investeringarna i va-verksamheten förväntas att öka under kommande år, vilket också medför ökade kostnader. Huvudman för den allmänna va-anläggningen i Norrtälje kommun är sedan mars 2021 det av kommunen helägda bolaget Norrtälje vatten och avfall AB.

Kommunens inriktning är att va-verksamheten ska vara helt avgiftsfinansierad. Utbyggnad av den allmänna va-anläggningen ska bekostas av användarna genom anläggningsavgifter. Vid va-utbyggnad utanför tätorterna, såsom i omvandlingsområden, påverkas anläggningsavgiftens storlek av att fastigheterna ofta har en större yta och/eller flera byggnader. Anläggningsavgiften kan i sådana fall bli i storleksordning omkring 500 000 – 600 000 kr.² Till detta kommer kostnader för nödvändiga anslutningsarbeten på den egna fastigheten. Sammantaget kan kostnaderna för fastighetens anslutning drabba enskilda fastighetsägare ekonomiskt på ett mycket otillfredsställande sätt. Kostnaderna kan många gånger upplevas som orättvisa, särskilt i de fall fastighetsägaren inte själv önskar anslutning till den allmänna va-anläggningen eller då kostnaderna jämförs med anslutning till olika typer av enskilda va-lösningar. För att förhindra att höga anläggningsavgifter får oskäliga konsekvenser för fastighetsägare vill kommunen undersöka de juridiska förutsättningarna för stödåtgärder för att dämpa konsekvenserna av en anläggningsavgift som är alltför betungande.

¹ Enligt Svensk Vattens taxeundersökning 2024. Typhus A avser fastighet med friliggande källarlöst enbostadshus omfattande 5 rok, badrum med WC, tvättstuga, ett extra toaletterum samt garage. Våningsyta 150 m2 inkl garage 15 m2, tomtyta 800 m2. Fastigheten är ansluten till vatten, spill- och dagvatten.

² Baserat på VA-taxa för Norrtälje kommun 2024, vid anslutning av en fastighet till vattentjänsterna vatten och spillvatten med en respektive två lägenheter och tillämpning av begränsningsregeln för tomtyta.

2. Inledning – juridiska utgångspunkter

2.1. LAV

I lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster, LAV, regleras rättsförhållandet mellan kommun, va-huvudman och användare av en allmän va-anläggning. Lagens syfte är att säkerställa att vattenförsörjning och avlopp ordnas i ett större sammanhang, om det behövs med hänsyn till skyddet för människors hälsa eller miljön (1 § LAV). I lagen regleras bl.a. förutsättningarna för när en kommun är skyldig att besluta om verksamhetsområde och tillgodose behovet av vattentjänster genom att ordna en allmän va-anläggning (6 § LAV). Vidare regleras när en fastighetsägare har rätt att använda en allmän va-anläggning (16-18 §§ LAV) samt fastighetsägares skyldighet att betala avgifter för en allmän va-anläggning (24-28 §§ LAV). I LAV finns också regler om avgifter för den allmänna va-anläggningen (29- 34 §§ LAV). Avgifterna ska bl.a. framgå av en taxa som beslutas av kommunfullmäktige och som är förenlig med LAV:s avgiftsprinciper. Två av dessa principer ska beskrivas närmare i det följande.

2.1.1. Principen om nödvändiga kostnader (30 § LAV)

Enligt 30 § LAV gäller att avgifterna inte får överskrida det som behövs för att täcka de kostnader som är nödvändiga för att ordna och driva va-anläggningen. Detta är ett uttryck för den sedan länge tillämpade kommunalrättsliga självkostnadsprincip som finns reglerad i kommunallagen (2017:725), KL. Principen innebär ett tak för avgiftsuttaget. I LAV talas dock inte om självkostnad utan nödvändiga kostnader. I praxis har uttalats att detta innebär en precisering och en skärpning i förhållande till KL:s självkostnadsprincip.³ Enbart kostnader som har direkt samband med va-verksamheten, nödvändiga kostnader, får ligga till grund för de avgifter kommunen enligt den kommunala va-taxan tar ut från sitt va-kollektiv. Vad som är att anse som nödvändiga kostnader enligt LAV framgår inte närmare av lagtexten. Ledning får i stället tas ifrån förarbetena till LAV och föregående lagstiftning samt i domstolspraxis. I förarbetena till LAV⁴ finns en relativt utförlig förklaring om vad som är att anse som nödvändiga kostnader.

För att en kostnad ska vara att anse som nödvändig så ska den vara direkt knuten till den allmänna anläggningens anskaffning, utförande, drift eller förnyelse eller annars ha ett starkt naturligt samband med va-verksamheten. Dessutom ska kostnaderna i princip också vara nödvändiga på så sätt att de framstår som motiverade av en normalt fackmannamässigt och rationellt driven

³ Se Qviström, Vattentjänstlagen – En handbok, 2016 2 u, s. 135 f.

⁴ Prop. 2005/06:78 s. 85 ff.

verksamhet som kapacitetsmässigt och i övrigt är lämpligt avpassad för sitt ändamål. Därför är det inte tillåtet att räkna in kostnader som hänför sig till andra rörelsefrämmande ändamål eller till en omotiverad överkapacitet. Vidare ska kostnader för åtgärder för att följa rådande lagstiftning såsom arbetsmiljörelaterade åtgärder, säkerhetsåtgärder med mera, också räknas till nödvändiga kostnader i LAV:s mening.

Om va-huvudmannen utför och bekostar något som denne inte är skyldig att göra enligt LAV, och som egentligen ska bekostas av skattemedel, sker en förtäckt överföring av medel från va-kollektivet till skattekollektivet, vilket inte är tillåtet. För att det ska vara tillåtet behöver va-huvudmannen få ersättning från skattekollektivet. Exempel på saker som va-kollektivet inte ska bekosta enligt LAV är rening av vatten till en mycket högre grad än vad som krävs enligt lag, omhändertagande av dagvatten av en större kvantitet än vad som följer av LAV och relevant rättspraxis, att tillse kommunens behov av brandvatten, allmän kris- och krigsberedskap och drift och skötsel av brandposter.

2.1.2. Principen om skälig och rättvis avgiftsfördelning (31 § LAV)

Medan principen om nödvändiga kostnader tar sikte på det totala avgiftsuttaget regleras i 31 § LAV hur kostnaderna ska fördelas mellan brukarna av den allmänna va-anläggningen. I bestämmelsen anges att avgifterna ska bestämmas så att kostnaderna fördelas på de avgiftsskyldiga enligt vad som är skäligt och rättvist. Detta uttrycker den s.k. nyttoprincipen som innebär att en fastighetsägare ska betala en avgift som motsvarar fastighetens huvudsakliga nytta av den allmänna va-anläggningen. Principen motsvarar i va-lagstiftningen den kommunala likställighetsprincipen.⁵ Denna princip för att fördela kostnaderna har tillämpats i va-lagstiftningen sedan 1955-års va-lag och även dessförinnan. Fördelningen ska som huvudregel ske efter vad som kommit att kallas den sociala kostnadsfördelningsregeln. Det innebär att en fastighet får vara med att bidra till alla anläggningar som ingår i en allmän va-anläggning och inte enbart sådana som är av omedelbar betydelse för den egna fastigheten. Det innebär exempelvis att två fastigheter med motsvarande storlek och användningssätt får betala ungefär samma avgift oavsett om den ena t.ex. är belägen i omedelbar anslutning till ett avloppsreningsverk och den andra på ett betydligt längre avstånd ifrån detta, med ökade anläggnings och transportkostnader som följd. Principen innebär även att fastigheter i områden där huvudmannens kostnader för vattentjänsterna relativt sett är mindre får vara med och bidra till kostnader för fastigheter i områden där huvudmannens kostnader är större.⁶

⁵ Prop 1995/96:188 s. 11.

⁶ Se Qviström, Vattentjänstlagen – En handbok, 2016 2 u, s. 144 f. och Prop 2005/06:78 s. 93 f.

I vissa fall kan dock kostnadsskillnaderna vara så stora att det medför att den sociala kostnadsfördelningsregeln inte ska tillämpas. I 31 § andra stycket LAV anges därför att om vattentjänsterna för en viss eller vissa fastigheter på grund av särskilda omständigheter medför kostnader som i beaktansvärd omfattning avviker från andra fastigheter i verksamhetsområdet, ska avgifterna bestämmas med hänsyn till skillnaderna. Avgiftsuttaget ska i denna situation i stället ske utifrån de faktiska kostnaderna, d.v.s. en privaträttslig kostnadsfördelningsregel, enligt en s.k. särtaxa. Med särskilda omständigheter avses exempelvis ett områdes topografiska och geologiska karaktär, som medfört att kostnaderna blivit höga. Vad som är att anse som beaktansvärd kostnadsskillnad går enligt förarbetena inte att kvantifiera till en generell procentsats, utan en samlad bedömning behöver göras i varje situation. Dock anges att en så låg kostnadsskillnad som 15-20 % inte kan avses beaktansvärd.⁷ För att regeln ska vara tillämplig krävs att kostnadsskillnaderna beror på de särskilda omständigheterna. Att en va-utbyggnad är särskilt dyr är således inte tillräckligt för ett beslut om särtaxa.

I förarbetena anges även att det av konsumenthänsyn finns en övre gräns för hur stor en anläggningsavgift enligt en särtaxa får vara i förhållande till den normala taxan.⁸ Såvitt känt har en sådan gräns dock inte preciserats i praxis.

2.2. Kommunallagen

I KL finns samlade regler om kommuner och regioners verksamhet, deras organisation m.m. En viktig del av regleringen rör reglerna om vad en kommun får göra, den kommunala kompetensen, och vad en kommun har att beakta i relationen till sina medlemmar. Eftersom en kommuns verksamhet spänner över ett mycket brett område har många av reglerna även belysts genom avgöranden i domstolarna.

2.2.1. Förbud mot gynnande av enskild

Enligt 2 kap. 1 § KL gäller att en kommun själv får ha hand om angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller regionens område eller deras medlemmar. Bestämmelsen är ett uttryck för kommunens allmänna kompetens, d.v.s. vad en kommun får göra. Hänvisningen att det ska vara fråga om ett allmänt intresse innebär att kommunen som huvudregel är förhindrad att ge ekonomiskt stöd åt enskilda eller efterskänka fordringar, eftersom detta inte anses vara ett allmänt intresse. För att en kommun ska kunna utbetala understöd eller annan vederlagsfri ersättning till enskilda krävs i princip stöd i lag eller

⁷ Se prop 1995/96:188 s. 13 ff.

⁸ Prop 1995/96:188 s. 14.

annan författning.⁹ Av 2 kap. 8 § KL följer vidare att kommuner får genomföra åtgärder för att allmänt främja näringslivet i kommunen men är förhindrad att lämna individuellt inriktat stöd till enskilda näringsidkare om det inte finns synnerliga skäl för det.

Nedan följer två exempel på bedömningar som gjorts i domstolsavgöranden som kan vara av relevans i nu förevarande fall.

En kommun har i ett fall beslutat att undanta vissa typer av byggnader (samlingslokaler) från skyldighet att betala va-avgifter. Detta har ansetts strida mot den kommunala kompetensen.¹⁰

En kommun har i ett fall befriat en fastighetsägare från skyldighet att betala va-avgifter. Detta har ansetts strida mot den kommunala kompetensen.¹¹

En kommun får under vissa förutsättningar överlämna vården av en kommunal angelägenhet till ett kommunalt ägt aktiebolag. Ett kommunalt bolag kan emellertid aldrig få större befogenhet än kommunen själv, om det inte är särskilt reglerat i lag.¹²

2.2.2. Likställighetsprincipen

Den kommunalrättsliga likställighetsprincipen regleras i 2 kap. 3 § KL, där det anges att kommuner och regioner ska behandla sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl för något annat. Principen gäller i en kommuns relation till sina medlemmar.¹³ Likställighetsprincipen innebär att det inte är tillåtet för kommuner att särbehandla vissa kommunmedlemmar eller grupper av kommunmedlemmar annat än på objektiv grund. Kommunmedlemmar som är i samma situation ska behandlas lika. Det krävs med andra ord rationella skäl eller sakliga överväganden för att kommunmedlemmar ska få behandlas olika. Kommunen och regionen får inte bete sig godtyckligt mot kommunmedlemmarna. Det innebär att om det saknas ett uttryckligt lagstöd måste kommuner kunna motivera en särbehandling av kommunmedlemmar sakligt och objektivt.¹⁴

Det framgår inte närmare av bestämmelsen vilka skäl som ska anses vara sakligt och objektivt godtagbara för att en särbehandling ska vara tillåten och det kan ibland vara svårt att avgöra om en avvikelse är tillåten eller inte. Frågan får bedömas från fall till fall och med ledning av rättspraxis.¹⁵

⁹ Se t.ex. RÅ 1991 ref. 64.

¹⁰ RÅ 1962 not I 130.

¹¹ RÅ 1965 not. I 43.

¹² Adrell/Moldén, Juridik i kommunala bolag, 3 u, 2023, s. 46.

¹³ Medlemskap i en kommun kan uppkomma på olika grunder. Både den som är folkbokförd i en kommun eller äger fast egendom i en kommun är kommunmedlem, se 1 kap 5 1 KL.

¹⁴ Se Madell & Lundin, Kommunallagen (22 jan. 2024, JUNO), kommentaren till 2 kap. 3 §.

¹⁵ Se Bohlin, Kommunalrättens grunder, 2011, 6 u, s. 124 f.

Nedan följer exempel på bedömningar som gjorts i ett antal domstolsavgöranden som kan vara av relevans i nu förevarande fall.

I ett mål från Regeringsrätten ansågs en rabatt på en taxa för båttrafik för fastboende på en ö, men inte för andra, stå i strid med likställighetsprincipen.¹⁶

I ett annat fall har renhållningstaxa som på ett orättvist sätt missgynnat fritidsboende i förhållande till permanentboende ansetts stå i strid med likställighetsprincipen.¹⁷

Det har inte ansetts förenligt med likställighetsprincipen att utan lagstöd låta en taxa vara beroende av en konsuments betalningsförmåga i det enskilda fallet.¹⁸

Eftersom likställighetsprincipen endast gäller mellan kommunen och dess medlemmar har det emellertid ansetts förenligt med likställighetsprincipen att ta ut olika avgifter från kommunmedlemmar och icke kommunmedlemmar i ett mål avseende båtplatsavgifter.¹⁹ En sådan differentiering hade däremot utan lagstöd inte varit tillåten mellan folkbokförda kommunmedlemmar och sommarboende (ej folkbokförda) fastighetsägare, eftersom båda dessa grupper är kommunmedlemmar och därför likställda.²⁰

En kommun hade fattat beslut om en va-taxa som innebar att vissa områden i kommunen fick en va-avgift som var skattesubventionerad, medan ett område där den allmänna va-anläggningen skulle byggas ut fick betala en avgift som i större utsträckning svarade mot områdets självkostnader. Därtill erhöll permanentboende fastighetsägare i sistnämnda område en särskild subvention på anläggningsavgiften. Besluten ansågs strida mot likställighetsprincipen.²¹

En kommun har eftergivit en räntefordran på va-avgifter. Beslutet har ansetts strida mot likställighetsprincipen.²²

3. Finansiering av va-verksamheten

3.1. Avgifter - anläggnings- och brukningsavgifter

För att täcka kostnaderna för den allmänna va-anläggningen får kommunen ta ut avgifter. Avgifter får enligt 29 § LAV tas ut som anläggningsavgifter och brukningsavgifter. Med anläggningsavgift avses enligt 2 § LAV en engångsavgift för täckande av en kostnad för att ordna en allmän va-anläggning och med brukningsavgift avses en periodisk avgift för täckande av drift- och underhållskostnader, kapitalkostnader för investeringar eller andra kostnader för en allmän va-anläggning som inte täcks av en anläggningsavgift. En

¹⁶ RÅ 1996 ref 9.

¹⁷ RÅ 1974 ref 31.

¹⁸ RÅ 1968 ref 30.

¹⁹ RÅ 1987 ref 17.

²⁰ Se Bohlin, Kommunalrättens grunder, 2011, 6 u, s. 127 samt Madell och Lundin – Kommunala befogenheter, 2022 s.134. Se även RÅ 1990 ref. 109 angående lagligheten av differentierad bygglovstaxa mellan fritidshus och permanentbostadshus.

²¹ RÅ 1967 ref. 15.

²² RÅ Ab-48/80.

anläggningsavgift får således inte täcka kostnader som ska täckas av brukningsavgifter, men det motsatta är tillåtet.

3.2. Taxa

Vid avgiftsfinansiering ska avgifterna och hur de beräknas framgå av en taxa som beslutas av kommunfullmäktige, se 34 § LAV. Taxan ska vara förenlig med avgiftsbestämmelserna i LAV, såsom självkostnadsprincipen och principen om skälig och rättvis avgiftsfördelning. Det saknas emellertid regler om hur taxan och dess bestämmelser ska vara utformade. Kommunen har därför som utgångspunkt stor frihet att utforma taxebestämmelserna som den finner lämpligt inom ramen för reglerna i LAV. Merparten av landets kommuner, även Norrtälje, använder dock något av de förslag till va-taxebestämmelser som branschorganisationen Svenskt Vatten under lång tid tagit fram. Förslagen är framtagna för att motsvara de krav som ställs enligt LAV och har anpassats allteftersom ny praxis har utvecklats.²³ Basförslagen har prövats i flertalet domstolsavgöranden och har mera allmänt kommit att accepteras av domstolarna. Den senaste versionen P120 är från 2021.

Avgiftsuttaget enligt taxan ska motsvara fastighetens nytta av vattentjänsterna i objektiv mening, efter en skälig och rättvis avgiftsfördelning av de för va-kollektivet nödvändiga kostnaderna. I sammanhanget är viktigt att påpeka att eftersom avgiftsfördelningen sker på kollektiv nivå, måste den debiterade avgiften inte nödvändigtvis överensstämma med den av fastighetsägaren upplevda nyttan, men kan likväl vara förenlig med avgiftsreglerna i LAV. Det centrala är att nyttoprincipen tillgodoses generellt.

3.3. Förutsättningar för skattefinansiering av va-verksamheten

Vattentjänstlagen ger möjlighet att avgiftsfinansiera hela va-verksamheten, vilket också eftersträvas av merparten av landets kommuner, men ställer inte något krav på avgiftsfinansiering. Det finns inte något hinder mot att en kommun skattefinansierar va-verksamheten, vilket följer av den kommunala självstyrelsen. Vid skattefinansiering av va-verksamheten behöver kommunen dock beakta kommunallagens regler om den allmänna kompetensen och kommunalrättsliga principer, bl.a. likställighetsprincipen, vilket kan medföra hinder för att genom skattemedel finansiera en avgränsad del av va-anläggningen eller vissa fastighetsägares del i anläggningen.²⁴ En alltför hög grad av skattefinansiering kan även komma i konflikt med andra regelverk såsom reglerna om

²³ Se prop. 2005/06:78 s. 89 f.

²⁴ Se Qviström, Vattentjänstlagen – En handbok, 2016 2 u, s. 132 f.

kostnadstäckning för vattentjänster i EU:s ramdirektiv för vatten²⁵, enligt vilken utgångspunkten är att de som använder och förorenar vatten ska stå för kostnaderna för detta. Förhållandet mellan avgifter och skattefinansiering med avseende på ramdirektivet torde dock i första hand aktualiseras beträffande bruksavgifter.²⁶

Skälen för att skattefinansiera va-verksamheten kan variera. Det kan t.ex. handla om att kommunen till följd av stora investeringar i va-verksamheten ansett att dessa inte fullt ut ska finansieras med avgifter. Till vilken grad skattefinansiering kan ske går inte att ange i generella tal. Det är nödvändigt med en samlad bedömning av relevanta omständigheter. I denna del behöver kommunen beakta bl.a. hur skattefinansieringen utformas, om den är av specifik eller mer allmän karaktär. Även förhållandet i kommunen mellan anslutna fastigheter till den allmänna va-anläggningen och fastigheter med enskild va-försörjning bör beaktas. Om en stor del av fastigheterna i kommunen också är anslutna till den allmänna va-anläggningen kan det öka förutsättningarna för skattefinansiering av va-verksamheten och vice versa.

4. Stödåtgärder

4.1. Förutsättningar för stöd - allmänt.

Ett "stöd" i nu avsedd mening skulle på ett rent allmänt plan kunna utgöras av olika slags åtgärder. Alltifrån direkta utbetalningar eller subventioner, differentiering av taxor eller olika villkor för olika fastighetsägare. Det innebär emellertid inte att sådana typer av åtgärder kan anses tillåtna eller lämpliga. I det följande kommer emellertid endast vissa specifika åtgärder att behandlas närmare.

Utifrån vad som redogjorts för i det föregående kan konstateras att förutsättningarna ur ett va-rättsligt perspektiv, enligt LAV, för att ge stöd till enskilda fastighetsägare är mycket begränsat. Va-kollektivet får bara belastas med nödvändiga kostnader för va-verksamheten, vilket innebär att en kostnad som inte är nödvändig behöver finansieras genom skattemedel. Vid fördelningen av kostnaderna inom va-kollektivet får endast va-tekniska omständigheter beaktas. Det innebär t.ex. att det inte är möjligt att behandla folkbokförda och fritidsboende fastighetsägare på olika sätt.²⁷ Av nyttoprincipen och den sociala kostnadsfördelningsregeln följer att områden där kostnaderna för va-utbyggnad är lägre, får bidra till kostnaderna för områden där kostnaderna är högre. Det

²⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 22 december 2000.

²⁶ Se prop 2005/06:78 s. 91 och Qviström, Vattentjänstlagen – En handbok, 2016 2 u, s. 133 och 152.

²⁷ Se t.ex. RÅ 1974 ref. 18 och Qviström, Vattentjänstlagen – En handbok, 2016 2 u, s. 150.

innebär att en viss differentiering redan följer av avgiftsprinciperna i LAV. Allt för stora skillnader kan dock komma i konflikt med principen om skälig och rättvis avgiftsfördelning. Om kostnadsskillnaderna är betydande och beror på särförhållanden är dock utgångspunkten i LAV att ägarna av dessa fastigheter får bära kostnaden för detta. I praktiken innebär det att om kostnaderna för vissa fastigheter med vattentjänster är högre på grund av särförhållanden, så ska inte övriga va-kollektivet drabbas negativt.

Vad gäller kommunallagens regler medger dessa - möjligen- ett större utrymme för stöd än den va-rättsliga regleringen. En förutsättning är emellertid att sådana åtgärder är förenliga både med den kommunala kompetensen och de kommunalrättsliga principerna. Ett understöd till en enskild kommunmedlem är normalt uteslutet då det inte anses utgöra ett allmänt intresse och därmed faller utanför den kommunala kompetensen. Utgångspunkten är att kommunmedlemmar i samma situation ska behandlas lika. Ett stöd som innebär en särbehandling av vissa kommunmedlemmar är inte tillåtet om det inte finns särskilt lagstöd eller är sakligt eller objektivt motiverat. Det medför att utrymmet för stödåtgärder som riktar sig till en mer specifik grupp typiskt sett är mindre än en mer generell stödåtgärd.

4.2. Införande av ett tak (maxbelopp) för anläggningsavgiften

Att införa bestämmelser i va-taxan om ett maxbelopp för anläggningsavgift innebär en förändrad fördelning av kostnaderna mellan användarna i förhållande till gällande taxa. Utgångspunkten i LAV är att avgift ska betalas utifrån nyttan av vattentjänsterna, där större nytta också medför högre avgift. I praktiken skulle en maxbeloppsregel innebära att fastighetsägare med en relativt större nytta än andra fastigheter fick betala en anläggningsavgift som är lägre än den objektiva nyttan. Kostnaderna för va-verksamheten är dock desamma, varför den del av kostnaderna som annars hade täckts med anläggningsavgifter, till följd av maxbeloppsregeln får täckas i första hand av övriga brukare genom högre anläggningsavgift. Det kan därför ifrågasättas om en maxbeloppsregel är förenlig med principerna om skälig och rättvis avgiftsfördelning enligt LAV. Det faktiska utfallet av en sådan reglering beror på abonnentunderlaget och regleringens utformning, men risken för konflikt med avgiftsfördelningsreglerna i LAV kan väntas bli större i situationer då bebyggelsen och bebyggelsens omfattning varierar inom verksamhetsområdet. Fastigheter med en relativt eller potentiellt större nytta, t.ex. genom möjligheter till framtida exploatering, skulle då riskera att gynnas på övriga va-kollektivets bekostnad, på ett sätt som står i strid med principen om skälig och rättvis avgiftsfördelning.

4.3. Göra förändringar i va-taxan avseende vissa parametrar

Norrtälje kommuns va-taxa baseras på Svenskt Vattens förslag till va-taxor P96. Va-taxan består av ett antal olika avgiftsparametrar vilka tillsammans ska resultera i ett avgiftsuttag som motsvarar LAV:s krav på skälig och rättvis avgiftsfördelning. Modellen är väl etablerad, används av merparten av landets kommuner och har i praxis ansetts motsvara LAV:s regler. I sammanhanget ska framhållas att eftersom fördelningen av kostnader ska göras på kollektiv nivå, behöver inte avgiftsuttaget enligt taxan innebära individuell rättvisa i varje enskilt fall. Detta innebär i normalfallet inte en konflikt med reglerna om avgiftsfördelning i LAV.

Som en komponent i va-taxans anläggningsavgift ingår den s.k. tomtteavgiften som fördelar en del av kostnaderna utifrån fastighetens storlek. På detta vis speglas sådana faktorer som att en större fastighet typiskt sett medför högre kostnader på grund av t.ex. längre ledningsdraging och större nytta av vattentjänsten dagvatten. För att tomtteavgiften inte ska bli den dominerande delen av anläggningsavgiften finns i va-taxan vidare en begränsningsregel som innebär att tomtteavgiften aldrig kan bli större än summan av övriga avgiftsparametrar. Regeln har arbetats in i Svenskt Vattens förslag till va-taxor för att överensstämja med domstolspraxis och principen om skälig och rättvis avgiftsfördelning. Begränsningsregeln innebär således en gräns för hur stor tomtyta som en fastighetsägare får betala för, även om fastighetens faktiska yta är större.²⁸ Av begränsningsregeln följer att ytterligare tomtteavgift kan tas ut om det t.ex. uppförs ny bebyggelse på en fastighet.

Det förekommer stundtals att tomtteavgiften upplevs som orättvis. Särskilt om den i ett enskilt fall inte motsvarar den konkreta eller upplevda nyttan av vattentjänsterna. Att som en åtgärd för att motverka detta göra förändringar beträffande tomtteavgiften eller t.o.m. helt ta bort den från va-taxan, skulle dock få betydande konsekvenser för hela avgiftsfördelningen. Eftersom kostnadsunderlaget är detsamma, skulle kostnaderna få fördelas på kvarvarande avgiftsparametrar i va-taxan, i första hand förbindelsepunkts- och lägenhetsavgift. En sådan åtgärd skulle därför medföra att anläggningsavgiftens storlek i större utsträckning skulle göras beroende av bebyggelsens omfattning, d.v.s. antal lägenheter. En större del av kostnaderna för va-utbyggnad skulle då komma att belasta fastigheter med flerbostadshus och lokaler. Det faktiska utfallet av en sådan reglering beror på abonnentunderlaget, men risken för konflikt med avgiftsfördelningsreglerna i LAV får anses uppenbar. Det skulle även innebära en risk i sig att på ett så betydande sätt avvika från en avgiftsmodell

²⁸ I Norrtälje kommuns va-taxa för 2024 går denna gräns för en fastighet med en bostad och som är ansluten till vatten, spillvatten och dagvatten vid 1 988 m² och vid 2 081 m², för motsvarande fastighet som endast är ansluten till vatten och spillvatten.

som är etablerad i praxis. Det innebär en osäkerhet vid en eventuell domstolsprövning.

4.4. Avbetalningsplan med bättre villkor än enligt LAV

I normalfallet kan kommunen bestämma hur avgiftsskyldigheten ska fullgöras. I LAV finns dock särskilda regler om detta. Utgångspunkten är enligt 35 § LAV att avgifter enligt lagen ska betalas efter begäran om annat inte följer av 36 § LAV. Enligt sistnämnda bestämmelse är huvudmannen skyldig att dela upp en anläggningsavgift på årliga betalningar under en tid om längst tio år, om avgiften är betungande med hänsyn till fastighetens ekonomiska bärkraft och andra omständigheter, fastighetsägaren begär att avgiften ska fördelas och fastighetsägaren ställer godtagbar säkerhet. Ränta enligt 5 § räntelagen (1975:635) utgår på den del av avgiften som inte har betalats. Regleringen infördes genom 1955-års VA-lag och har i princip oförändrad överförs till senare lagstiftning. Varken förarbetena till LAV eller tidigare lagstiftning utvecklas de närmare övervägandena till bestämmelsen. Bestämmelsen innebär att fastighetsägaren har rätt till amortering om de i bestämmelsen uppställda villkoren är uppfyllda. Praxis om amortering av anläggningsavgift är emellertid restriktiv och amortering förutsätter i princip särskilda skäl. Vid nybyggnation har amortering inte medgivits med hänvisning till att denna kostnad normalt får ingå i produktionskostnaden.²⁹

Vad gäller förutsättningarna att erbjuda avbetalning av anläggningsavgiften på mer förmånliga villkor än som följer av LAV ska inledningsvis konstateras att effekten av sådana åtgärder skulle bero på hur de utformas. Exempelvis förlängd avbetalningstid eller ränte- och/eller amorteringsfrihet. Oavsett utformning kan konstateras att detta på ett eller annat sätt leder till ökade kostnader för vakkollektivet, eftersom avgiftsunderlaget minskar får dessa kostnader finansieras på annat sätt. En sådan kostnad som går utöver LAV:s regler kan inte anses utgöra en nödvändig kostnad enligt 30 § LAV, varför den inte får belasta vakkollektivet. Den får således inte finansieras med avgifter.

Ur ett kommunalrättsligt perspektiv gäller som huvudregel att en kommun är förhindrad att lämna understöd till en medlem om det inte finns ett uttryckligt lagstöd för detta.³⁰ Det är således inte möjligt för kommunen att t.ex. efterge fordringar, erbjuda betalningsfria eller vederlagsfria prestationer. Sådana åtgärder faller då utanför kommunens allmänna kompetens eller står i strid med likställighetsprincipen.

²⁹ Se Bohlin – Kommunala avgifter, 1984, s. 235 ff.

³⁰ Madell och Lundin – Kommunala befogenheter, 2022 s. 112 f.

4.5. Möjliga alternativ till stödåtgärder

Som framgår ovan bedöms det inte möjligt att genomföra föreslagna stödåtgärder, utan att dessa innebär en konflikt med gällande rätt. Åtgärder som däremot bedöms som i och för sig förenliga med avgiftsreglerna i LAV för att dämpa effekterna av en hög anläggningsavgift är en ökad grad av skattefinansiering av va-verksamheten, under förutsättning att dessa medel fördelas på ett proportionellt sätt samt en fördelning mellan anläggningsavgifter och brukningsavgifter, där en ökad grad av utbyggnadskostnader finansieras genom brukningsavgifter. Sådana åtgärder skulle då medföra en påverkan på anläggningsavgiften. Huruvida sådana åtgärder är möjliga eller lämpliga får bedömas särskilt.

5. Inskränkning av ett befintligt verksamhetsområde

5.1. Förutsättningar för inskränkning (9 § LAV)

Enligt 6 § LAV ska kommunen, om det med hänsyn till skyddet för människors hälsa eller miljön, behöver ordnas vattenförsörjning eller avlopp i ett större sammanhang för en viss befintlig eller blivande bebyggelse, bestämma det verksamhetsområde inom vilket vattentjänsten eller vattentjänsterna behöver ordnas och se till att behovet snarast och så länge behovet finns kvar, tillgodoses i verksamhetsområdet genom en allmän va-anläggning. Sedan den 1 januari 2023 regleras även att kommunen vid bedömningen av behovet ska ta särskild hänsyn till förutsättningarna att tillgodose behovet av en vattentjänst genom en enskild anläggning som kan godtas med hänsyn till skyddet för människors hälsa och miljön.

Kommunens skyldighet att tillhandahålla vattentjänster är således kopplat till behovet av vattentjänster utifrån människors hälsa och miljön och skyldigheten kvarstår så länge det finns ett behov.

När LAV trädde i kraft 2007 infördes även en möjlighet för kommunen att fatta beslut om att inskränka verksamhetsområdet. Skälen för detta var bl.a. att förutsättningarna för en rationell drift av verksamheten och ett effektivt nyttjande av de allmänna va-resurserna ansågs kunna förbättras om verksamhetsområdet i större utsträckning än dittills kunde anpassas till ändrade förhållanden, men att detta också måste vägas mot användarnas intresse av en tryggad va-försörjning.³¹

Förutsättningarna för att inskränka ett beslutat verksamhetsområde regleras i 9 § LAV som anger att om det inom verksamhetsområdet finns en fastighet eller bebyggelse som uppenbarligen inte behöver omfattas av det större sammanhang som avses i 6 §, får verksamhetsområdet inskränkas så att det inte omfattar den fastigheten eller bebyggelsen. En sådan inskränkning av verksamhetsområdet får göras endast om fastighetens eller bebyggelsens behov av vattenförsörjning och avlopp lämpligen kan ordnas genom enskilda anläggningar som kan godtas med hänsyn till skyddet för människors hälsa och miljön. Att det ska vara uppenbart att en fastighet inte behöver omfattas av verksamhetsområde innebär att det ställs höga krav för att kunna fatta beslut om inskränkning. Bestämmelsen i 9 § LAV har även kompletterats med en bestämmelse i 44 § LAV om ersättningsskyldighet för huvudmannen för den skada som en fastighetsägare lider till följd av en inskränkning av verksamhetsområde.

³¹ Prop. 2005/06:78 s. 53.

Bestämmelsen i 9 § LAV riktar sig till kommunen, eftersom det är kommunen som fattar beslut om verksamhetsområde. Till skillnad mot 6 § LAV ger bestämmelsen kommunen möjlighet, men inte skyldighet, att fatta beslut om inskränkning av verksamhetsområde. En fastighetsägare kan därför inte med stöd av 9 § LAV få till stånd en inskränkning av verksamhetsområdet.³² Det är kommunen ensam som, med iakttagande av 6 § LAV, bestämmer vilken omfattning verksamhetsområdet ska ha utifrån vad som bedöms lämpligt.

Med hänsyn till att kommunen har ett omfattande ansvar att tillgodose behovet av vattentjänster enligt LAV torde beslut om inskränkning av verksamhetsområde vara förhållandevis ovanliga. Rättspraxis på området är sparsam. I förarbetena till LAV anges olika situationer när det skulle kunna vara aktuellt att fatta beslut om inskränkning av verksamhetsområde. En sådan situation som behandlas är den att kommunen har fattat beslut om verksamhetsområde men den allmänna anläggningen har inte byggts ut och ingen fastighetsägare har gjort gällande någon användningsrätt och det inte heller finns något aktuellt behov av att lösa va-frågorna för en befintlig eller planerad bebyggelse i ett större sammanhang. Det kan t.ex. bero på att en kommun har fattat beslut om verksamhetsområde baserat på en förväntad framtida bebyggelseutveckling som inte realiserats. I en sådan situation bör de delar av verksamhetsområdet som inte har någon täckning av ett verkligt behov av vattentjänsterna enligt förarbetena kunna inskränkas utan vidare.³³

En ytterligare typ av situation där inskränkning av verksamhetsområde kan vara aktuellt som nämns i förarbetena är när det finns verksamhetsområde för bebyggelseområden som i och för sig kan ha ett behov av vattentjänster och använder dessa, men där detta uppenbarligen inte svarar mot kommunens skyldighet att ordna en allmän va-anläggning. Det kan bero både på att förutsättningarna aldrig har förelegat, t.ex. att verksamhetsområdet endast omfattar ett fåtal fastigheter, eller att behovet av va-anläggningen har kommit att minska med tiden, t.ex. på grund av befolkningsförändringar eller utebliven bebyggelseutveckling. Även i sådana fall bör verksamhetsområdet kunna inskränkas. Detta förutsätter dock att behovet av vattentjänster kan tillgodoses med enskilda lösningar som kan godtas.³⁴ Det är kommunen som ska visa att det är möjligt att ordna enskilda anläggningar.

³² Se Statens va-nämnds beslut 2013-12-13 BVA 99.

³³ Prop 2005/06:78 s. 53 f.

³⁴ Prop 2005/06:78 s.54.

5.2. Konsekvenser av inskränkning

Om en kommun fattar beslut enligt 9 § LAV om inskränkning av ett sedan tidigare beslutat verksamhetsområde, ska huvudmannen enligt 44 § LAV ersätta fastighetsägaren eller ägaren av bebyggelsen för den skada som inskränkningen medför. När ersättningen bestäms ska hänsyn tas till åtgärder som huvudmannen vidtagit för att tillgodose fastighetens eller bebyggelsens fortsatta behov av vattenförsörjning och avlopp.

Inledningsvis ska konstateras att rätten till ersättning normalt bara aktualiseras då skyldigheten för en fastighetsägare att betala avgifter för en allmän va-anläggning har inträtt eller fastighetsägaren tydligt har gjort gällande en rätt att använda den, d.v.s. i situationer där det finns en allmän va-anläggning som fastighetsägaren har rätt att använda eller använder. I den situationen att det finns ett beslutat verksamhetsområde men någon allmän va-anläggning inte har byggts ut anses fastighetsägarna normalt inte lida någon skada till följd av en inskränkning.³⁵ Det ska emellertid framhållas att grunden för ett beslut om inskränkning är att det är uppenbart att inte finns något behov av allmänna vattentjänster. En kommun kan därför inte godtyckligt fatta beslut om inskränkning av verksamhetsområde. Om ett sådant beslut fattas på felaktiga grunder finns risk att en fastighetsägare senare gör gällande rätt att få omfattas av verksamhetsområde antingen direkt eller genom länsstyrelsens tillsyn.³⁶

Vid inskränkning av ett befintligt verksamhetsområde med anslutna fastigheter har fastighetsägare normalt rätt till ersättning för övergången från allmän va-anläggning till enskild anläggning. En övergång kan rent praktiskt innebära t.ex. att den allmänna va-anläggningen överläts till fastighetsägarna eller att fastigheterna installerar enskilda lösningar. I denna process kan huvudmannen vara mer eller mindre involverad. Ersättningen i dessa fall får beräknas individuellt med utgångspunkt i anläggningsavgiften enligt va-taxan, med beaktande av de kostnader som huvudmannen kan ha haft för övergången till enskilda lösningar.³⁷

Ludvig Lagerkranz

Nordenswan Carlsson AB

2025-01-28

³⁵ Prop 2005/06:78 s.54.

³⁶ Se Qviström, Vattentjänstlagen – En handbok, 2016 2 u, s. 204 f.

³⁷ Prop 2005/06:78 s.54 f.