

den 16 april 2025

Promemoria om förutsättningar för avsteg från va-taxa avseende anläggningsavgifter

Kultur- och tekniknämnden i Askersunds kommun har år 2021 fattat beslut om att göra avsteg från den kommunala va-taxan för ett särskilt område och önskar nu göra det igen. Det har uppstått osäkerhet huruvida detta är möjligt att göra inom lagens gränser. I samtal med kommunen har även frågor lyfts om hur lagar och speciallagar förhåller sig till varandra och om det kan vara relevant i detta fall.

Nordenswan Carlsson AB har, av Askersunds kommun, fått i uppdrag att författa en promemoria med en redogörelse för avgiftsuttag enligt va-taxan generellt, samt avseende juridiska förutsättningar för att göra det avsteg från taxan som Kultur- och tekniknämnden i detta fall önskar.

BAKGRUND

Askersunds kommun fattade år 2019 beslut om utökat verksamhetsområde för allmänna vattentjänster inom Björklidsvägen och Kuhlins väg. Genom kultur- och tekniknämnden beslutades 2021, genom § 99, om anläggningsavgifter om 120 000 kronor per fastighet enligt 2019-års taxa. Den beslutade anläggningsavgiften är inte helt i enlighet med 2019-års taxa. Utbyggnaden blev klar 2022 och det var då förbindelsepunkter upprättades och avgifter betalades av fastighetsägarna. Området intill, Tisarvägen, har därefter blivit lovade samma anläggningsavgift om 120 000 kronor per fastighet. Utbyggnationen av Tisarvägen skedde 2024, då även förbindelsepunkterna upprättades. Va-huvudmannen är nu i stånd att skicka ut fakturor till fastighetsägarna på Tisarvägen, men det råder osäkerhet och viss oenighet inom kommunen vilken avgift som ska krävas. Kultur- och tekniknämnden vill att fastighetsägarna inom Tisarvägen ska få ett likadant undantag från taxan som de inom Björklidsvägen och Kuhlins väg, således anläggningsavgift om 120 000 kronor enligt 2019-års taxa.

RÄTTSLIG REGLERING

Den rättsliga reglering som styr förutsättningarna och som kommunen och va-huvudmannen behöver förhålla sig till avseende uttag av va-avgifter, utgörs i första hand av lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster, LAV, och Kommunallagen (2017:725), KL.

Lagen om allmänna vattentjänster

I 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 LAV finns regler om avgifter för den allmänna va-anläggningen (29- 34 §§ LAV). Alla fastigheter inom kommunala verksamhetsområden som har fått förbindelsepunkt till en va-anläggning är avgiftsskyldiga. Hur avgifterna tas ut ska framgå av en taxa som beslutas av kommunfullmäktige och som ska vara förenlig med LAV:s avgiftsprinciper. Eftersom va-taxan har normgivande karaktär är det inte tillåtet att göra avsteg ifrån den, vilket framgår av 38 § LAV.

Avtal om avgifter

Av 38 § LAV framgår att va-huvudmannen får komma överens med fastighetsägare och andra avgiftsskyldiga i avgiftsfrågor som inte regleras i kommunens taxeföreskrifter. Avtalsutrymmet i 38 § LAV tar sikte på frågor som inte täcks av taxeföreskrifterna eller genom LAV, normalt för områden där mer affärsmässiga överväganden gör sig gällande, exempelvis industrier. Av 38 § LAV framgår alltså att va-huvudmannen endast får träffa avtal angående sådant som inte regleras i taxeföreskrifterna, se prop. 2005/06:78 s. 147.

Av grunderna för lagstiftningen följer att avtal *inte* får träffas i en fråga som är reglerad i va-taxan eller som är reglerad direkt genom lag. Ett sådant avtal blir utan verkan, alltså ogiltigt, se Qviström, lagkommentar till 38 § LAV, Karnov, JUNO (2025-04-16).

Principen om nödvändiga kostnader

Tanken i LAV är att va-verksamheten ska vara självfinansierande. Enligt 30 § LAV gäller att avgifterna som tas ut 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 kommunalrättsliga självkostnadsprincip som finns reglerad i KL. 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. 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.

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 verksamhet som kapacitetsmässigt och i övrigt är lämpligt avpassad för sitt ändamål, se prop. 2005/06:78 s. 85 ff.

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.

Principen om skälig och rättvis avgiftsfördelning

I 31 § LAV regleras 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 så kallade 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, se prop 1995/96:188 s. 11. Fördelningen ska som huvudregel ske efter vad som kommit att kallas den sociala kostnadsfördelningsregeln. Det innebär att en fastighet normalt ska 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, se 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, enligt en så kallad särtaxa. Med särskilda omständigheter avses exempelvis ett områdes topografiska och geologiska karaktär, som medfört att kostnaderna blivit höga. För att bedöma vad som är att anse som beaktansvärd kostnadsskillnad behöver en samlad bedömning i varje situation göras. En så låg kostnadsskillnad som 15-20 % kan dock inte anses beaktansvärd, se prop. 1995/96:188 s. 13 ff.

Va-taxa

Vid avgiftsfinansiering ska avgifterna och hur de beräknas framgå av en taxa som beslutas av kommunfullmäktige genom kommunens normgivningsmakt, se 34 § LAV. Avgiftsfördelningen ska så långt möjligt ske med generella regler i taxan och inte genom undantagsregler med individuell prövning, se RÅ 82 2:20. Om undantag har att fattas, är det genom kommunfullmäktige sådana beslut ska tas.

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.

Vattentjänstlagen ger möjlighet att avgiftsfinansiera hela va-verksamheten, men ställer inte något krav på avgiftsfinansiering. Det finns inte något hinder mot att en kommun skattefinansierar va-verksamheten. Vid skattefinansiering av va-verksamheten behöver kommunen dock beakta kommunallagens regler om den allmänna kompetensen och kommunalrättsliga principer, bl.a. likställighetsprincipen.

Avsteg från va-taxan

Ett avsteg från va-taxan som innebär att från vissa fastigheter utta en lägre anläggningsavgift än enligt taxan behandlas närmare nedan.

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. Avtal får, enligt 38 § LAV, inte ingås om dessa strider mot regleringar i den vid tidpunkten gällande va-taxan. Va-kollektivet får bara belastas med nödvändiga kostnader för va-verksamheten. Vid fördelningen av kostnaderna inom va-kollektivet får endast va-tekniska omständigheter beaktas, se t.ex. RÅ 1974 ref. 18.27. 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. Om kostnadsskillnaderna är betydande och beror på särförhållanden är dock utgångspunkten i LAV att ägarna av dessa fastigheter får bära kostnaden för detta.

Slutsats

Enligt vad som redogjorts för ovan framgår av 30, 31 och 38 §§ LAV att avsteg från va-taxan som huvudregel inte är förenligt med LAV.

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.

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 annan författning, se t.ex. RÅ 1991 ref. 64. Av 2 kap. 18 § 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 angivna domstolsavgöranden kan vara av relevans i nu förevarande fall.

Av Regeringsrättens mål RÅ 1962 not I 130 framgår att 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.

Av Regeringsrättens mål RÅ 1965 not. I 43 framgår att en kommun har i ett fall befriat en fastighetsägare från skyldighet att betala va-avgifter. Detta har ansetts strida mot den kommunala kompetensen.

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. 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 innebär att om det saknas ett uttryckligt lagstöd måste kommuner kunna motivera en särbehandling av kommunmedlemmar sakligt och objektivt. Det framgår inte närmare av bestämmelsen vilka skäl som ska godtagbara för att en särbehandling ska vara tillåten. Frågan får bedömas från fall till fall och med ledning av rättspraxis.

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

I Regeringsrättens mål RÅ 1996 ref. 9 ansågs en rabatt på en taxa för båttrafik för fastboende på en ö, men inte för andra, stå i strid med likställighetsprincipen.

Det har, enligt Regeringsrättens mål RÅ 1968 ref 30, inte ansetts förenligt med likställighetsprincipen att utan lagstöd låta en taxa vara beroende av en konsuments betalningsförmåga i det enskilda fallet.

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 området en subvention på anläggningsavgiften. Besluten ansågs, enligt mål RÅ 1967 ref. 15, strida mot likställighetsprincipen.

En kommun har eftergivit en räntefordran på va-avgifter. Beslutet har, enligt regeringsrättens mål RÅ Ab-48/80 ansetts strida mot likställighetsprincipen.

Avsteg från va-taxan

Ett avsteg från va-taxan som innebär att från vissa fastigheter utta en lägre anläggningsavgift än enligt taxan behandlas närmare nedan.

Vad gäller KL:s regler är en förutsättning för avsteg från va-taxan 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. Kommunmedlemmar i samma situation ska behandlas lika, om det inte finns särskilt lagstöd eller är sakligt eller objektivt motiverat med särbehandling.

Slutsats

Enligt vad som ovan redogjorts för framgår av 2 kap. 1, 3 och 8 §§ KL att avsteg från va-taxan som huvudregel inte är förenligt med KL.

Förhållandet mellan generell lagstiftning och speciallagstiftning

KL är en allmän ramlag (lex generalis) som sätter upp ramarna för kommunen medan LAV är en speciallagstiftning (lex specialis) och har mer specifika regler för vad som gäller avseende allmänna vattentjänster. Va-huvudmannen har att efterleva både LAV och KL. I det fall generella lagar strider mot vad som framgår av speciallagstiftning ska speciallagstiftningen, som huvudregel, ha företräde. Regleringarna i KL och LAV som berörs av aktuell situation strider inte mot varandra. Genom att tillämpa reglerna om avgiftsuttag i LAV, efterlevs även reglerna i KL som ovan redogjorts för.

ANALYS, AVGIFTSUTTAG I ASKERSUNDS KOMMUN

Enligt vad som konstaterats ovan är huvudregeln att det inte är i enlighet med LAV eller KL att utta lägre anläggningsavgift för en särskild grupp inom verksamhetsområdet än vad som uttas från resterande del av va-kollektivet. Detta följer av 38 § LAV och att avtal som strider mot LAV är otillåtna. För det fall det finns skäl för särtaxa utifrån kostnader som har grund i fastigheternas särskilda omständigheter, ska en avvikande kostnad dock uttas, jfr 31 § andra stycket LAV.

Det aktuella fallet avser ett avsteg från taxan för en särskild grupp av fastighetsägare boende inom ett visst område inom kommunen. Åtgärden kan således inte anses vara generell. I det aktuella fallet har det inte framkommit att det föreligger några särskilda omständigheter som innebär att avsteg från huvudregeln går att göra. Utan grund för särtaxa kan den föreslagna avvikelsen från va-taxan inte anses förenlig med varken 31, 38 §§ LAV eller 2 kap. 1, 3 §§ KL. Således kan åtgärden både anses strida mot LAV och KL.

Det bör här även anges att bara för det fall att kommunen tidigare eventuellt agerat lagstridigt genom att meddela avsteg från va-taxa utan grund för särtaxa, finns inga anledningar att även fortsättningsvis fatta beslut som strider mot lag.

Eventuella konsekvenser

Att vidta åtgärder som strider mot reglerna enligt ovan, resulterar i ett beslut som inte är lagligt grundat, se framför allt i 38 § LAV stadgat förbud att avtala i strid med va-taxan eller LAV. Det är inte i enlighet med va-huvudmannens eller kommunens uppgifter att fatta lagstridiga beslut.

Ett sådant beslut kan bland annat komma att överklagas av kommunmedlemmar, genom laglighetsprövning enligt 13 kap. KL, och kan genom domstolsprövning komma att upphävas.

Om avgiftsnedsättningen bekostas av resterande del av va-kollektivet, genom va-avgifter kan detta resultera i att de fastighetsägarna får betala för höga va-avgifter, jfr 31 § LAV. Fastighetsägarna kan få sin va-avgift prövad i domstol. För det fall domstolen bedömer att va-avgiften inte varit i enlighet med reglerna i LAV, kan domstolen välja att besluta till fastighetsägarnas fördel och sätta ner va-avgiften. Om flertalet fastighetsägare uppmärksammar detta kan det bli ett stort antal domstolsprövningar.

Det föreligger även en risk att andra fastighetsägare får kännedom om avsteget från va-taxan och själva framgent kommer vilja få del av en liknande avgiftsnedsättning. Det blir i så fall svårt att dra gränsen när avgiften ska sättas ned och när avgift enligt taxan ska uttas.

Vidare kan lagstridiga beslut komma att få medial uppmärksamhet, något som sällan är att föredra.

Möjlighet att ta ut avgift i efterhand

För det fall en va-avgift har uttagits och kommunen i efterhand inser att den tagit ut för låga avgifter från fastighetsägaren, och således önskar utta en högre avgift kan detta vara tillåtligt i vissa fall.

Huvudregeln är, som ovan anført, att avgift ska betalas enligt va-taxan. I rättsfallet NJA 1988 s. 503 har Högsta domstolen slagit fast att huvudmannens avgiftsfordran på en privatperson, vare sig avgiften är av engångsnatur eller utgår periodiskt, är att betrakta som en konsumentfordran enligt 2 § andra stycket preskriptionslagen (1981:130). Detta innebär att fordran preskriberas tre år efter tillkomsten. Om fordran avser en juridisk person gäller en preskriptionstid om 10 år.

För det fall fastighetsägaren uppfattar att den betalat i enlighet med fordran och haft fog för sin uppfattning (är i god tro), kan det innebära att fastighetsägaren inte

behöver tilläggsbetala avgift där för lågt belopp uttagits, se bl.a. BVa 108:94, BVa 51/12, BVa 22/13 och BVa 35/13. Högre krav ställs på juridiska personer.

Om va-huvudmannen önskar ta ut avgift i efterhand från privatperson på grund av va-huvudmannen tagit ut för lågt belopp, behöver således det göras inom tre år från fordrans uppkomst. Vidare behöver fastighetsägaren uppfattat eller borde ha uppfattat att den inte betalt i enlighet med fordran.

Vi på Nordenswan Carlsson är behjälpliga om det finns ytterligare frågeställningar eller önskan om förtydliganden.

Stockholm som ovan,

Mika Strandberg

Nordenswan Carlsson AB