

Mark- och miljööverdomstolen, 2009-M 9784

Källa: Mark- och miljööverdomstolen
Målnummer: 2009-M 9784
Beslutsdatum: 2011-03-18
Organisationer: Eskilstuna Energi & Miljö AB Eskilstuna kommun

Ett bolag som ansvarade för utbyggnaden av vatten- och avloppsnätet inom ett visst område beslutade att påföra en grupp fastighetsägare en taxa högre än ordinarie med hänvisning bl a till en besvärlig geoteknisk miljö. Det bedömdes inte vara förenligt med vattentjänstlagens fördelningsprincip att bestämma särtaxa enbart för en oklart definierad kategori fastigheter, som dessutom skiljde sig åt en hel del avseende läge och topografi/geologi, och därmed ålades fastighetsägarna att endast betala den ordinarie taxan.

Infosoc Rättsdata AB har valt att kommentera nedanstående dom genom följande referat.

En miljö- och räddningstjänstnämnden hade i takt med ökad utbyggnad inom kommunen och allt högre miljökrav begärt att vatten- och avloppsfrågan måste lösas genom kommunens försorg även inom områden som tidigare inte varit aktuella för anslutning.

Efter översiktlig va-utredning och försök med alternativa lösningar för va-frågan inom bebyggelseområdena utmed mälarstranden befanns den bästa lösningen vara att EEMAB skulle anlägga och ansvara för hela vatten- och avloppsnätet i området som snart fick beteckningen "projekt Mälarstranden". EEMAB påbörjade projekteringen för en gemensam va-lösning för hela Mälarstrandsområdet år 2004. Från att inledningsvis ha omfattat ett mindre område beslutades år 2005 att va-utbyggnad till tomtgräns skulle ske inom ytterligare områden omfattande totalt ca 2 000 fastigheter. Projektet var därmed det historiskt största utbyggnadsprojektet för vatten och avlopp i kommunen och hela utbyggnaden beräknades preliminärt vara färdig år 2012.

I slutet av år 2004 fattade EEMAB:s styrelse beslut om särtaxa för de områden utefter mälarstranden där bolaget skulle anlägga nya ledningsnät fram till varje enskild fastighet. Anslutningsavgiften för vatten och avlopp fastställdes till 150 000 kr inkl. moms medan avgiften för en normal villa vid samma tid var ca 90 000 kr.

Ett antal fastighetsägare yrkade att va-nämnden skulle fastställa att de endast skulle vara avgiftsskyldiga för anläggningsavgift enligt normaltaxan eller med det belopp Va-nämnden fann skäligt.

EEMAB bestred samtliga yrkanden.

Fastighetsägarna utvecklade talan bl a enligt följande. EEMAB hade inte rätt att avvika från normaltaxan när det var fråga om så många fastigheter. Anslutningarna i Mälarstrandsområdet utgjorde 5-8 % av det totala antalet anslutningar i kommunen. Den sociala kostnadsfördelningsprincipen talade för att kostnaderna skulle fördelas på va-kollektivet genom normaltaxan och inte genom att en särtaxa infördes. Det fanns inte heller anledning att ta ut en så hög avgift som 150 000 kr i Mora by eftersom det redan fanns huvudledningarna till Kvicksund, Sundbyvik, Sundbyholm och vidare till Mora. De ville inte nu vara med och bekosta framtida anslutningar. Generellt ansåg sökandena att EEMAB inte lyckats visa någon grund för att utta särtaxa.

EEMAB anförde i huvudsak följande. Den totala kostnaden för utbyggnad av hela området beräknades initialt till 145 000 000 kr och innefattade 1 200 kunder, dvs. 150 000 kr per fastighet inkl. moms. Områdets storlek utökades emellertid i ett senare planeringsskede till 2 000 kunder och de beräknade projekteringskostnaderna ökade till 300 000 000 kr. Därmed ökade anslutningsavgiften per fastighet till 187 500 kr inkl. moms. Totalkostnaden med ytterligare tillkomna områden hade nu ökat ytterligare och det kunde mycket väl inträffa att ytterligare kostnader tillkom i framtiden. Enligt vissa prognoser kunde den slutliga investeringskostnaden komma att uppgå till ca 420 000 000 kr. Fördyringen beror på företeelser som en överhettad entreprenadmarknad och oväntat svåra markförhållanden. EEMAB hade inte låtit någon kostnadspost som inte var hänförlig till investeringen i va-anläggningen ingå i kostnadsunderlaget och investeringskostnaden blev alltså högre än den som använts som beräkningsunderlag för anslutningsavgifterna i särtaxan. - Vissa av fastighetsägarna hade i dag betalat anläggningsavgift enligt särtaxan medan andra, i avvaktan på Va-nämndens beslut, hade betalat upp till normaltaxnivån. Andra fastighetsägare hade ännu inte betalat någon avgift alls och EEMAB hade inte vidtagit några indrivningsåtgärder. Avsikten var att behandla alla sökandena lika i avgiftshänseende beroende på nämndens beslut, vare sig de redan anslutit sig och betalat eller inte.

Enligt 31 § vattentjänstlagen fick annan anslutningsavgift än den normala tas ut om vattentjänsterna för viss eller vissa fastigheter på grund av särskilda omständigheter medförde kostnader som i beaktansvärd omfattning avvek från motsvarande kostnader för andra fastigheter inom undersökningsområdet. De särskilda omständigheterna i detta fall kunde vara att

verksamhetsområdena i övrigt med därav föranlett behov av ytterligare huvud- och distributionsledningar dels var beläget i en besvärligare geoteknisk miljö.

Va-nämnden (Ståhl, Mejegård, Hansson, Darte, Jönsson och Andrén) biföll sökandenas talan på så sätt att Va-nämnden förklarade dels att EEMAB i fråga om anläggningsavgift för anslutning av sökandenas fastigheter till bolagets vatten- och avloppsanläggning i Mälarstrandsområdet inte ägde tillämpa beslutet om särtaxa från år 2004 dels att de av sökandena, för vilka avgiftsskyldighet inträtt enligt vattentjänstlagen, var avgiftsskyldiga endast enligt den inom verksamhetsområdet för den allmänna va-anläggningen gällande ordinarie va-taxan.

Va-nämnden anförde följande som skäl för sitt avgörande:

"EEMAB 's va-anläggning var före ikraftträdandet av lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster - vattentjänstlagen - den 1 januari 2007 inte allmänförklarad och därmed inte att anse som en allmän va-anläggning enligt 1970 års va-lag. EEMAB är emellertid ett av kommunen helägt bolag och dess va-anläggning kom därför, genom ikraftträdandet av vattentjänstlagen att få status av allmän va-anläggning oavsett att den, enligt uppgift av missförstånd, inte tidigare kom att allmänförklaras. Det beslut om särtaxa som tagits av EEMAB år 2004 skall enligt bolaget, nu i egenskap av huvudman för den allmänna va-anläggningen, fortsättningsvis tillämpas inom områdena utmed Mälarstranden vilka av kommunfullmäktige fastställts som verksamhetsområden för den allmänna va-anläggningen. Parterna i målen torde vidare vara ense om att prövningen av avgiftsskyldigheten skall ske med tillämpning av va-lagstiftningen och då ansökningarna inkommit till Va-nämnden efter ikraftträdandet av vattentjänstlagen är det den lagen som skall tillämpas. Vid dessa förhållanden finner Va-nämnden inte hinder föreligga att nu pröva sökandenas fastställsetalan enligt vattentjänstlagens regler.

Enligt 24 § vattentjänstlagen skall en fastighetsägare betala avgifter för allmän va-anläggning om fastigheten finns inom va-anläggningens verksamhetsområde och det med hänsyn, till skyddet för människors hälsa eller miljön behövs en vattentjänst och behovet inte kan tillgodoses bättre på annat sätt. Den sålunda föreskrivna avgiftsskyldigheten inträder enligt 25 § p. 1 från det att huvudmannen ordnat förbindelsepunkt och informerat fastighetsägaren därom enligt 12 § samma lag.

Enligt 31 § första stycket vattentjänstlagen skall avgifterna bestämmas så att kostnaderna fördelas på de avgiftsskyldiga enligt vad som är skäligt och rättvist. Detta första stycke, som Innefattar huvudregeln för avgifternas fördelning inom va-kollektivet, går tillbaka på 1955 års va-lag (nr 314) enligt vilken kostnaderna för en allmän va-anläggning skulle slås ut på samtliga fastigheter i förhållande till deras nytta av den allmänna va-anläggningen. Konsekvent tillämpad skulle den regeln kunna betyda att avgifterna inte alls fördelades efter de olika kostnader som varje fastighets anslutning skulle åsamka huvudmannen. Det framhölls att det inom större anläggningar i regel var naturligt att bebyggelsen inom de delar av verksamhetsområdet, där kostnaderna var lägre, fick genom avgifter subventionera de dyrare delarna av anläggningen (den sociala kostnadsfördelningsregeln). Det ansågs dock att det ibland kunde bli nödvändigt med en viss differentiering av avgifternas utifrån de faktiska kostnaderna. Därför infördes i 15 § i 1955 års lag ett andra stycke var föreskrevs att där - på grund av bebyggelsens lokalisering, terrängförhållanden eller andra omständigheter - kostnaden för anslutning till anläggningen av viss eller vissa fastigheter var avsevärt högre eller lägre än för övriga fastigheter så fick avgifternas anpassas med hänsyn till detta. Regeln torde närmast varit avsedd som en eftergift för kommunernas intresse av att i undantagsfall kunna åsidosätta nyttoprincipen enligt huvudregeln.

I 1970 års va-lag (1970:244) intogs inte uttryckligen bestämmelsen om avgiftsfördelning efter nytta utan fördelningen skulle enligt 26 § i den lagen ske efter "skälig och rättvis grund". Detta betydde emellertid inte att den sociala kostnadsfördelningsregeln efter nytta övergavs utan denna grundläggande fördelningsregel kom att fortsätta att gälla och gäller alltså enligt vattentjänstlagen. Även undantagsregeln med möjlighet att uttaga avgift mer överensstämmande med den faktiska självkostnaden, som till en början inte intogs i 26 §, skulle enligt förarbetena anses innefattas i en "skälig och rättvis" avgiftsfördelning. Genom lagändringar år 1996 intogs åter undantagsregeln om särtaxa i 26 § i 1970 års va-lag. Till skillnad mot vad som tidigare föreskrivits och tillämpats behövde kostnadsskillnaden för en avgiftsdifferentiering såvitt gällde anläggningsavgiften enligt undantagsregeln inte längre vara "avsevärd" utan enligt lagtexten räckte det med att skillnaden var "beaktansvärd". Det antogs därmed att särtaxa med avseende på anläggningsavgifter skulle kunna komma till användning i något fler fall än i rena undantagssituationer. Vattentjänstlagen har behållit en uttrycklig undantagsregel i lagtexten i 31 § andra stycket. Villkoren för dess tillämpning har inte ändrats i annat avseende än att även för brukningsavgifterna kan uttas särtaxa om kostnadsskillnaderna vid denna avgiftstyp skulle vara beaktansvärda. Det betyder i nu aktuella mål gällande särtaxa för anläggningsavgiften att det är en skyldighet för huvudmannen, att i sådana fall som omfattas av undantagsregeln, ta hänsyn till kostnadsskillnaderna vid fastställande av taxa för anläggningsavgifternas. Liksom tidigare torde vidare gälla att enbart den omständigheten att det finns en kostnadsskillnad inte utgör tillräcklig grund för särtaxa. "En grundläggande förutsättning är att kostnadsskillnaden uppkommit på grund av särförhållanden" (Prop. 1995/96:188 s.14).

Som framgått gäller alltså att avgiftsfördelningen inom va-kollektivet enligt huvudregeln skall baseras på regeln om avgift efter skälig och rättvis grund, en regel som vilar på nyttoprincipen. Vanligen innebär en särtaxa ett visst procentpåslag på avgifternas i den normalt tillämpade va-taxan och kommer därmed att för olika förekommande fastigheter avspegla normaltaxans avgiftsparametrar som måste beakta nyttoaspekten. EEMAB :s beslut om särtaxa har av parterna samstämmt uppgivits innebära att särtaxa med 150 000 kr inkl. moms. skall uttas av varje enbostadsfastighet inom Mälarstranden där EEMAB svarar för anläggandet av va-ledningar för vatten/avlopp fram till tomtgräns. Någon differentiering på grund av olika nytta innehåller inte särtaxan. Utredningen i målen visar visserligen på att fritidshusen är dominerande inom

tillbyggs eller rivs för att lämna plats, åt allt fler nya permanentbostäder. Det betyder att för "enbostadsfastigheter", en kategori fastigheter som inte finns definierade i va-taxan, skall samma avgift uttas av minsta fritidsstuga som av den största villabyggnaden. Beroende av vad som skall anses omfattas av denna fastighetskategori skulle vidare t. ex. en större nybyggd villa för permanentboende, där ett ursprungligt litet fritidshus behållits som gäststuga kanske falla inom begreppet, trots att fastigheten skulle kunna anses innehålla två lägenheter med den nyttoökning och avgiftshöjning som enligt "normaltaxan" anses följa därav. Skulle å andra sidan en sådan fastighet eller andra fastigheter där det inrättats vad som enligt va-taxan skulle kunna bedömas som två lägenheter (tex. tonårslägenhet/gästdel o.d. med pentry och toalett) inte omfattas av särtaxans begrepp enbostadsfastighet, torde dessa fastigheter få anslutas enligt normaltaxan till en lägre avgift. Då det även måste förutsättas att verksamhetsområdena med syfte att skydda den känsliga målarmiljön inte begränsats till att enbart omfatta s.k. enbostadsfastigheter framstår det som orättvist att övriga fastighetstyper inte skall bidra efter nytta och med förhöjd avgift till täckande av kostnaderna. Att på detta vis bestämma särtaxa enbart för en oklart definierad kategori fastigheter inom Mälarstrandsområdet till ett och samma belopp oberoende av taxeparametrar som har någon nyttorelaterad betydelse, måste enligt Va-nämndens mening anses oförenligt med vattentjänstlagens fördelningsprincip i 31 § första stycket.

Härtill kommer att den enhetliga, förhöjda avgiften är avsedd att påföras utefter hela Mälarstrandsområdet trots att de olika delområdena till läge och topografi/geologi skiljer sig åt en hel del, något som EEMAB själv bekräftat och som framgått vid besiktning av områdena. Att den sociala kostnadsfördelningsprincipen åberopas som skäl för enahanda avgift inom hela Mälarstrandsområdet framstår som svårförståeligt när EEMAB:s egna, åberopade beräkningar klart visar att kostnaden för va-utbyggnad inom de olika delområdena i en del fall skiljer sig lika mycket åt som mellan utbyggnadskostnaderna i verksamhetsområdet i övrigt och vissa av områdena vid Mälarstranden. Huvudmannen är ju skyldig att enligt 31 § andra stycket vattentjänstlagen differentiera avgiften när särförhållanden leder till beaktansvärda kostnadsskillnader. Mälarstrandsområdet är ett mycket stort område som uppdelats i ett flertal verksamhetsområden och där ytterligare områden kan beräknas tillkomma. Vattentjänstlagen liksom tidigare va-lagstiftning utgår från att vid tillåtligheten av särtaxa så skall denna jämföras med förhållandena inom verksamhetsområdet i dess helhet. Det framstår därför som lagenligt att, utöver jämförelser med utbyggnader i närheten av Eskilstuna centralort, jämförelser också görs med avseende på kostnader och särförhållanden mellan de olika aktuella utbyggnadsdelarna i Mälarstrandsområdet och att avgifterna där kan komma att skilja sig åt när särförhållanden gör att kostnaderna för utbyggnaden blir beaktansvärt olika mellan områdena.

Mot bakgrund av det anförda kan enligt Va-nämndens mening det föreliggande beslutet om särtaxa inte anses förenligt med vattentjänstlagens bestämmelser och därför inte läggas till grund för avgiftsuttag av sökandena i målen vid en va-rättslig prövning.

Fråga uppkommer då vilken avgift sökandena i nu aktuella mål skall vara skyldiga att betala. Sökandenas talan innebär yrkande om att de skall vara avgiftsskyldiga enligt "normaltaxan" eller vad Va-nämnden finner skäligt. Eftersom vattentjänstlagen endast gäller va-avgifter för fastigheter inom verksamhetsområdet och fastigheterna först under målets handläggning kommit att omfattas av fastställt verksamhetsområde är det, förutom möjligheten till ett beslut om en ändrad och reducerad särtaxa, den ordinarie taxan när fastigheterna intogs i verksamhetsområdet som kan omfattas av Va-nämndens prövning.

Vid bedömningen av avgiftsfrågan är utgångspunkten att ett beslut om va-taxa innebär betungande offentligrättsliga avgifter. Vid införande av den nu gällande vattentjänstlagen uttrycktes det därför klart att det är på kommunfullmäktige ensam som det ankommer att besluta om de normativa delarna av taxan och grunderna för avgiftsuttaget när huvudmannskapet åvilar kommunen eller ett bolag i vilket kommunen har ett bestämmande inflytande (prop. 2005/06:78 s. 96 f och s. 146).

Va-nämnden kan visserligen pröva skäligheten i en påford va-avgift och dess överensstämmelse med lag och gällande taxa. Den nu aktuella särtaxeavgiften är emellertid beslutad utan inblandning av kommunfullmäktige och skall enligt principbeslut av EEMAB tillämpas på Mälarstrandsområdet. Fullmäktige har från år 2009 antagit en ny "normaltaxa" med en delvis annan utformning än den tidigare gällande. En ändring av särtaxan torde bl.a. behöva innefatta normativa moment med anpassning till va-taxans fördelningsprofil eller annan godtagbar fördelningsgrund enligt vad som tidigare anförts liksom till olika delområdets kostnadsförhållanden. Ett beslut av Va-nämnden av så ingripande karaktär kan knappast förenas med lagstiftarens uppfattning, att det är på kommunfullmäktige det ankommer att ensam förordna om taxans utformning.

Det måste därför vara Eskilstuna kommuns sak att besluta om en särtaxa krävs för Mälarstrandsområdet och hur denna i så fall skall vara anpassad till vattentjänstlagens fördelningskrav i 31 § första stycket och till undantagsregleringen i andra stycket av samma paragraf. Det kan inte Va-nämnden göra. En sådan ordning skulle strida mot grundläggande kommunalrättsliga principer i fråga om kommunens exklusiva kompetens.

De sökande i här aktuella mål för vilka avgiftsskyldighet inträtt enligt vattentjänstlagen kan emellertid, i avsaknad av en från va-rättslig synpunkt godtagbar särtaxa, inte vara skyldiga att nu betala mer i avgift än vad som skall utgå enligt gällande ordinarie va-taxa för deras respektive fastighet inom verksamhetsområdet för den allmänna va-anläggningen.

Vad gäller Tord Widlunds och Madeleine Lennartssons yrkande om nedsatt avgift för deras fastighet då den endast används som fritidsfastighet är detta inte en omständighet som kan föranleda nedsättning av anläggningsavgiften. Deras yrkande härom skall således oqillas. Med nu gjord bedömning saknas anledning att inå i prövning av deras yrkande om

Eskilstuna Energi & Miljö AB (bolaget) överklagade och yrkade att Miljööverdomstolen, med ändring av Statens va-nämnds beslut, skulle fastställa att bolaget hade rätt att tillämpa den av bolaget beslutade särtaxan vid uttag av anläggningsavgift för anslutning av motparternas fastigheter till bolagets allmänna vatten- och avloppsanläggning. Bolaget yrkade alternativt att Miljööverdomstolen skulle upphäva beslutet och återförvisa målet till va-nämnden för fastställande av skälig anläggningsavgift.

Motparterna bestred bolagets yrkanden i sin helhet.

Miljööverdomstolen (Dirke, Runeson och Danielsson, referent) fastställde Va-nämndens beslut avseende anläggningsavgifterna.

Miljööverdomstolen anförde följande i domskälen:

"I målet har va-nämnden prövat om den antagna särtaxan är förenlig med gällande va-lagstiftning och därigenom kan läggas till grund för avgiftsuttag. Detta utgör också ramen för Miljööverdomstolens prövning i målet.

Va-nämndens bedömning är att särtaxan inte kan anses vara förenligt med LAV:s bestämmelser och den kan därför vid en va-rättslig prövning inte läggas till grund för avgiftsuttag av motparterna. Miljööverdomstolen finner att vad som framkommit i målet inte föranleder någon annan bedömning än den va-nämnden har gjort.

Frågan därefter är om det har ålegat va-nämnden att fastställa individuella skäliga anslutningsavgifter.

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

Visserligen är va-nämnden oförhindrad att pröva frågan om ett visst påfordrat krav är skäligt eller inte; en sådan prövning innebär inte att en viss taxa ersätts med en annan. I målet finns en för verksamhetsområdet gällande ordinarie va-taxa. Ett ställningstagande till vad som är skäligt på sätt som bolaget yrkar kan därmed knappast förenas med lagstiftarens uppfattning att det ankommer på kommunfullmäktige att ensam förordna om taxans utformning. Det är alltså kommunens sak, om den inte önskar att ordinarie va-taxa ska tillämpas, att besluta om en annan taxa som motsvarar kraven i 31 § LAV.

Hovrätten delar således va-nämndens bedömning att de motparter där avgiftsskyldighet har inträtt enligt 25 § LAV, i avsaknad av en från va-rättslig synpunkt godtagbar särtaxa, inte är skyldiga att betala mer i avgift än vad som ska utgå enligt gällande ordinarie va-taxa. Va-nämndens beslut under punkten 1 ska därmed fastställas.

Utgången i målet medför att bolaget ska ersätta motparterna dess skäliga rättegångskostnader. Motparterna har yrkat ersättning med 55 000 kr avseende 27,5 timmars arbete. Bolaget har inte vitsordat något belopp som skäligt i och för sig. Miljööverdomstolen finner att det yrkade beloppet är skäligt."