

Innehåll

1	Inledning.....	3
2	Grundläggande principer och utgångspunkter	3
2.1	Skatte- eller avgiftsfinansiering?	4
2.2	Fast och rörlig del	4
2.3	Om anläggnings- och brukningsavgifter	6
3	Anläggningsavgifter	7
3.1	Att välja täckningsgrad	7
3.2	Anläggningstaxans konstruktion	8
3.3	Alternativa taxemodeller	10
3.3.1	Sammanlaggen servis- och förbindelsepunktsavgift (Alternativ AI i tidigare publikation) 10	
3.3.2	Sammanlaggen servis- och förbindelsepunktsavgift samt borttagen tomtYTEavgift.....	10
3.4	Att arbeta med anläggningstaxornas nivå	11
4	Brukningavgifter	12
4.1	Normalförslag.....	12
4.2	Alternativa taxemodeller	13
4.2.1	Svenskt Vattens förra basförslag.....	13
4.2.2	Taxa utan Bostadsenhetsavgift/lägenhetsavgift (tidigare kallat alternativförslag BI)...	14
4.2.3	Enkel förbrukningstaxa (tidigare kallat alternativförslag BII)	14
4.2.4	Taxa med avgiftsparameter mätarstorlek.....	14
4.2.5	Taxa med avgiftsparameter hårdgjord yta	14
5	Särtaxa.....	14
6	Specialfall	16
6.1	Samfälligheter	16
6.2	Små lägenheter och stugor	18
6.3	Stora byggnader och lokaler	19
7	Dagvatten	19
7.1	Dagvatten i anläggningstaxan	20
7.2	Att särskilja och redovisa kostnader för dagvattenhantering.....	20
7.3	Dagvatten i brukningstaxan	21
7.4	Dränvatten	22
7.5	Dagvattenavgifter som styrmedel	23
8	Taxans samhällseffekter.....	23

8.1	Brukningsavgifternas skilda nivåer.....	23
8.2	Anläggningstaxornas skilda nivåer	24
8.3	Framtidens taxor och samhällseffekter	25
9	Att arbeta med taxan och kommunicera taxan	26
10	Ändringar i denna publikation.....	27

Får EJ återopas

1 Inledning

Denna publikation har till syfte att underlätta framtagandet av kommunala taxor för vatten- och avloppstjänster, så kallade VA-taxor. Den juridiska grunden för hur taxor får utformas återfinns i lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster (nedan kallad Vattentjänstlagen, förkortat LAV). Utifrån dessa principiella grunder har Svenskt Vatten i denna publikation utvecklat ett förslag till hur taxorna kan utformas.

Denna publikation ersätter Svenskt Vattens Publikation P96 "VA-taxa, Basförslag med alternativ."

Publikationen består av tre delar:

- Denna inledande del som behandlar taxans grundläggande utformning och underliggande resonemang och principer
- Ett Normalförslag för taxans utformning
- Kommentarer till Normalförslaget

Svenskt Vatten rekommenderar att kommunerna följer det föreslagna Normalförslaget om det inte finns särskilt starka skäl att avvika från denna. Svenskt Vattens förslag till VA-taxa baseras på principer som diskuterats utförligt inom branschen, tillämpas av många kommuner och har i flera sammanhang prövats rättsligt. Normalförslaget är framtaget för att motsvara kraven på skälig och rättvis fördelning av avgiftsuttag mellan brukare och för de olika vattentjänsterna. Risken att det uppstår oklarheter i tillämpningen minimeras. Till skillnad från den förra publikationen innehåller denna publikation därför endast ett Normalförslag och inga alternativförslag. Dock diskuteras alternativa taxemodeller i avsnitt 3.2 och där förklaras kortfattat vilka begränsningar de innebär jämfört med denna publikations Normalförslag.

Normalförslaget ger taxans struktur och nödvändiga paragrafer, inte nivåer eller fördelning. Kommunerna avgör själva, inom ramen för denna struktur, hur till exempel fördelningen mellan fast och rörlig del och mellan olika parametrar ska vara.

2 Grundläggande principer och utgångspunkter

Vattentjänstlagen reglerar såväl kommunens skyldighet som rättighet att ta ut avgifter. 34 § anger att VA-avgifternas belopp och hur avgifterna ska beräknas ska framgå av en taxa. Kommunen får meddela föreskrifter om VA-taxan.

Det totala avgiftsuttaget får inte överstiga de kostnader som är nödvändiga för att ordna och driva VA-anläggningen (30 § LAV), vilket är ett innebär att självkostnadsprincipen gäller.

Avgifterna ska bestämmas så att kostnaderna fördelas på de avgiftsskyldiga enligt vad som är skäligt och rättvist (31 § LAV). När en taxa ska utformas fördelas kostnader utifrån de avgiftsskyldigas nytta av vattentjänsterna men i vissa avseenden även de kostnader som huvudmannen har för att förse fastigheterna med kommunalt VA. Rättvis och skälig fördelning handlar dock inte om exakt rättvisa för varje enskild fastighet utan om en princip som ger en övergripande fördelning mellan avgiftsskyldiga för de tjänster som tillhandhålls.

I förarbeten till Vattentjänstlagen, propositionen 2005/06:78, *Allmänna vattentjänster* (sid. 96), framgår att grunderna för avgifternas fördelning och hur de ska beräknas måste bestämmas i kommunens taxeföreskrifter, vilka beslutas av kommunfullmäktige. Idag sätts även taxans belopp vanligen i kommunfullmäktige. Kommunen får dock överlåta åt huvudmannen att bestämma avgifternas belopp enligt beräkningsgrunderna i kommunens taxeföreskrifter. Enligt förarbetena

måste grunderna för avgifternas fördelning och hur de beräknas bestämmas i kommunens normgivning.

Taxeföreskriften som tas fram och sedan antas av kommunfullmäktige är normgivande och utgör grunden för att ta ut avgifter. Även om mer kundanpassade dokument i kommunen som prislistor eller kortfattade beskrivningar tas fram, ersätter det inte nödvändigheten av att själva taxeföreskriften också är tillgänglig och lätt att hitta på kommunens hemsida. Det är ytterst alltid taxeföreskriften som gäller.

Det är viktigt att kommunens politiska beslutsfattare och ansvariga tjänstemän har en god dialog kring verksamhetens investeringsbehov, budget och taxa. Att stämma av behov mot budget och taxekonsekvenser är en central del i dialogen med beslutsfattare.

2.1 Skatte- eller avgiftsfinansiering

Det finns inget juridiskt hinder mot att VA-verksamheten helt eller delvis finansieras med skattemedel, men de flesta svenska kommuner strävar efter full avgiftsfinansiering. Utifrån svaren i Svenskt Vattens taxundersökning 2020 kan man sluta sig till att endast cirka 10 kommuner (av 290) tillskjuter skattemedel till VA-verksamheten utifrån ett aktivt politiskt val, men att cirka 40 kommuner anger att intäkterna från VA-avgifterna inte räcker. Även om skattefinansiering endast förekommer i ett mindre antal kommuner och i begränsad utsträckning så är frågan ofta uppe till diskussion och kan förväntas lyftas allt oftare i takt med att avgifterna behöver höjas.

Finansiering via skatt (helt eller delvis) skulle få tre tydliga effekter:

1. Kommunkatten betalas av alla invånare i kommunen, även de som inte är anslutna till kommunalt VA. Det innebär att hushåll som bor i fastighet med enskilda lösningar för vatten och avlopp är med och betalar för de kommunala VA-tjänster de inte har tillgång till.
2. En avgift enligt VA-taxan utgår ifrån en tjänst medan betalning genom kommunskatten baseras på inkomst. Kopplingen mellan den erhållna tjänsten och betalningen försvinner med skattefinansiering (och minskar med delfinansiering genom skatt). Därmed ser inte medborgarna vad de betalar för de tjänster de erhåller.
3. I de fall då kommuner lämnar bidrag till VA-huvudmannen är det viktigt att det tydliggörs vilka kostnader som ska täckas av bidraget. Om inte bidragets syfte är tydligt skapas en osäkerhet kring huvudmannens uppdrag och ansvar. VA-avgifterna får inte användas till verksamhet som inte är nödvändig för att ordna och driva anläggningen.

Nästan alla svenska kommuner strävar efter full kostnadstäckning genom avgifter, vilket även är en vanligt förekommande modell i Europa.

2.2 Fast och rörlig del

Huvudmannens kostnader är huvudsakligen fasta (d v s oberoende av väsentliga förändringar av vattenförbrukning och spillvattenmängd.) Om vattenförbrukningen minskar påverkar det kostnader för pumpning, kemikalier och andra mindre poster. Men de betydligt större kostnaderna för infrastruktur, personal etc. förblir oförändrade. En brukningstaxa där större del är fast blir därför mer stabil i relation till kostnaderna. I dagsläget med en allt vanligare situation med vattenbrist diskuteras ibland att en rörlig kubikmeteravgift fungerar som ett incitament till lägre vattenförbrukning. I Sverige är brukningsavgifterna dock så låga att en högre andel rörlig avgift förmodligen inte skulle få önskad effekt. Eftersom en stor del av kostnaderna påverkas obetydligt av minskade levererade volymer medan intäkterna vid en taxa med stor rörlig del påverkas betydligt mer så måste kommunen höja kubikmeteravgiften vid minskade volymer för att täcka nödvändiga kostnader. Det minskar den rörliga taxans funktion som incitament. Enligt gällande regelverk finns inget krav på

mätning av vattenförbrukningen, men det underlättar arbetet med att fördela kostnaderna skäligt och rättvist. Utgångspunkten i ramdirektivet för vatten¹ är dock att den som använder vattnet eller förorenar vatten ska betala för det.

Nyttan av att vara ansluten till kommunalt VA speglas inte bäst av konsumerad volym, utan i att vara ansluten till VA-anläggningen året om. Investeringar i nät och reningsverk etc. måste dessutom göras utifrån den årliga toppbelastningen.

Det finns således flera starka argument för att utforma en taxa med stor andel fast avgift. Kommuner med stort inslag säsongboende bör därför ha en stor fast del i taxan. Samtidigt kan det vara befogat att även behålla en mindre andel rörlig. En viss rörlig del kan motiveras av 1) vissa kostnader är rörliga 2) som uppföljning av förbrukning. Ytterst är det dock varje enskild kommun som gör denna avvägning utifrån lokala mål och förhållanden.

Säsongstaxa

Brukningssavgifterna ska som utgångspunkt vara lika, oavsett när på året som vattentjänsterna används. I vissa kommuner kan det dock finnas behov av att tillämpa en säsongstaxa. Detta möjliggörs genom 33 § LAV: "Om det med hänsyn till vattenförsörjningen, behovet av en tillfredställande avloppsrening eller av andra skäl behövs särskilda åtgärder av säsongbetonad karaktär under en viss del av året, får [...] brukningssavgifter för en sådan tid bestämmas på beräkningsgrunder som innebär högre avgifter än under huvuddelen av året".

En säsongstaxa kan kompensera fastboende för kostnaden att bygga ut VA-anläggningen för att klara en hög andel säsongboende. Dock ger det inte samma tydliga koppling till kostnader för investering i infrastruktur för toppbelastning som en taxa byggd på stor fast andel. Däremot kan det ses som ett särskilt incitament att minska vattenförbrukningen under sommarsäsongen när vattenbrist kan råda.

En tillämpning av säsongstaxa kräver att en mätning och avläsning av förbrukningen under säsongen genomförs.

Behov av taxan som styrmedel

I spåren av ökad säsongmässig vattenbrist i delar av landet har taxekonstruktioner som inkluderar särskilda påslag för storkonsumtion och toppbelastning diskuterats. Modellen har inte genomförts eller prövats och var heller inte föremål för analys i förarbetena till LAV. Dock kan diskussioner i andra typer av differentiering av avgifter studeras som vägledning. Det motsatta förhållandet, *mängdrabatt* vid storförbrukning, har prövats av Högsta domstolen² och Vattenöverdomstolen³. I båda dessa domslut fastslås att mängdrabatt kan ges endast om det kan visas att de har avsevärt mindre kostnader per kubikmeter än normalförbrukaren. Liknande resonemang kring kopplingen mellan avgiftsfördelning och kostnader kan man även se i tillämpning av avgifter för industrianslutningar till avloppsreningsverk och differentierade avgifter för dagvatten utifrån föroreningsbelastning. Detta kan ge en indikation om att påläggsavgifter för storkonsumtion eller toppbelastning som motiveras av taxan som incitament och inte knutet till avsevärda ökade kostnader per kubikmeter, kan vara svårt att få igenom med nuvarande lagstiftning. Det saknas även svenska erfarenheter av hur en sådan taxa kan utformas för att bli ett träffsäkert och effektivt instrument.

Avgifterna ska grunda sig på de kostnader som huvudmannen har för att tillhandahålla vattentjänsterna. Sedan ska kostnaderna fördelas mellan de avgiftsskyldiga utifrån vilken objektiv nytta de har av vattentjänsterna. En avgift som endast baseras på att få till ett önskat beteende, utan

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område

² NJA 1981 s 640 I

³ DTVa 10/95

koppling till en kostnad, är därmed något som inte ligger i linje med den nuvarande rättstillämpningen.

2.3 Om anläggnings- och bruksavgifter

Anläggningsavgiften är en engångsavgift för att täcka kostnaden för att ordna en allmän VA-anläggning. Det är en avgift som vanligtvis tas ut vid anslutning av fastigheter och andra avgiftsskyldiga.

Bruksavgifter är en periodisk avgift för drift- och underhållskostnader, kapitalkostnader för investeringar eller andra nödvändiga kostnader för att tillhandahålla vattentjänsterna som inte täcks av anläggningsavgiften.

Avgifter tas ut av både fastighetsägare (och sådana som jämställs som fastighetsägare enligt 2 § LAV eller 4-5 §§ LAV) samt allmän platsmarkshållare, under de förutsättningar som anges i 27 § LAV.

Fastighetsägare betalar för de vattentjänster fastigheten erhåller och har behov av. Taxan omfattar:

- Vattenförsörjning (V)
- Spillvattenavlopp (S)
- Dagvatten fastighet (Df), dag- och dränvatten från fastigheten
- Dagvatten gata (Dg), dag- och dränvatten från allmän platsmark

Allmän platsmarkshållare betalar Dagvatten gata (Dg) för de ytor inom verksamhetsområdet där dagvatten behöver bortledas.

Dagvatten gata betalas således av både fastighetsägare och allmän platsmarkshållare som delar på kostnaden som uppstår för bortledning av dagvatten från allmän platsmark.

Får EJ återopås

3 Anläggningsavgifter

Anläggningsavgiften är en engångsavgift för att täcka kostnaden för att ordna en allmän VA-anläggning. Att ordna en allmän anläggning innebär att bygga ut alla delar av den allmänna VA-anläggningen, inklusive vattenverk, avloppsreningsverk, pumpstationer, vattenreservoarer, ledningsnät mm.

I 31 § LAV står att "avgifterna ska bestämmas så att kostnaderna fördelas på de avgiftsskyldiga enligt vad som är skäligt och rättvist". Bestämmelsens ordalydelse uttrycker en slags likabehandlingsprincip (den sociala kostnadsfördelningsprincipen). För att avgöra om ett kostnadsuttag är skäligt och rättvist ska fastighetens nytta av att anslutas till den allmänna VA-anläggningen bedömas. Huvudprincipen är att två fastigheter av samma storlek och med samma användningsområde ska betala lika stora avgifter oavsett vad kostnaden att ordna med vattentjänster för de två fastigheterna och oavsett hur långt ifrån de ligger exempelvis ett vattenreningsverk.

Anläggningsavgiftens storlek ska bestämmas på beräkningsgrunder som innebär att en fastighetsägare inte behöver betala mer än vad som motsvarar fastighetens andel av kostnaden för att ordna VA-anläggningen. Det maximala avgiftsuttaget ska motsvara den *genomsnittliga* kostnaden för utbyggnad av VA fram till den enskilda fastighetens förbindelsepunkt (FB), samt därutöver täcka direkta kostnader i samband med själva anslutningen (till exempel installation av vattenmätare och upprättande av abonnentregister).

Det finns därför grundläggande principer som relaterar till både kostnad och nytta. Det är viktigt att understryka att begreppet "täckningsgrad" syftar på det samlade avgiftsuttaget i relation till de totala kostnaderna för utbyggnad, eller den genomsnittliga täckningsgrad som följer av denna. Enskilda fastigheter i olika områden kan dock ha olika utbyggnadskostnader men ska – om inte särförhållanden gäller, läs vidare om detta i avsnitt 5, betala samma avgift om de är lika och har samma nytta av vattentjänsterna.

De olika parametrarna i taxan speglar därför antingen nytta eller relaterar till genomsnittlig kostnad för utbyggnad utifrån fastighetens egenskaper.

Det går inte att från vattentjänstlagens förarbeten eller vägledande domslut avgöra exakt vad som ska ingå som kostnadsunderlaget för anläggningsavgifter. En omdiskuterad fråga är huruvida anläggningsavgiften också kan bidra till finansiering av nödvändiga kapacitetsåtgärder i VA-anläggningen, det vill säga i vattenverk, avloppsreningsverk och huvudledningar. Detta synsätt skulle innebära att avgiftsskyldiga "köper in sig" i en redan fungerande anläggning där det kontinuerligt har gjorts investeringar. Tanken är att genom att inkludera denna kostnadspost så speglas den verkliga genomsnittliga kostnaden för att ansluta nya fastigheter. Dessa delar ingår då i den totala kostnaden för utbyggnad utifrån vilken täckningsgraden beräknas. Det är dock viktigt att notera att det då syftar på en generell kostnad för kapacitetsökning, inte vad som denna föranleder lokalt i verksamhetsområdet.

3.1 Att välja täckningsgrad

Den andel av kostnaderna för VA-utbyggnad som finansieras via anläggningsavgifter brukar benämnas "täckningsgrad". Enligt 32 § LAV ska den genomsnittliga täckningsgraden för anläggningsavgifterna i en VA-anläggning inte överstiga 100 procent. Det finns ingenting som hindrar en kommun att besluta om en lägre täckningsgrad, men då måste kommunen täcka den resterande kostnaden på annat sätt. Den del av kostnaden som inte täcks av anläggningsavgifter behöver finansieras av brukningsavgifter, eller genom lån som i sin tur ger upphov till högre brukningsavgifter för hela VA-kollektivet.

Fördelen med en högre täckningsgrad genom anläggningsavgifter är att finansieringen av VA-verksamheten blir stabilare, särskilt i kommuner med hög utbyggnadstakt. En annan allt viktigare faktor att beakta är att trycket på utbyggnad av kommunalt VA ökar, samtidigt som miljökraven på enskilda avlopp har ökat och dessa måste åtgärdas. Om kommunens anläggningsavgift är förhållandevis låg är det naturligtvis lönsamt för fastighetsägarna att ansluta sig till kommunalt VA jämfört med att investera i det enskilda avloppet.

Argument som framförs för en lägre täckningsgrad (och därmed lägre anläggningsavgifter) är att om det finns många lågt värderade fastigheter i kommunen som ska anslutas så kan det innebära en låg betalningsvilja och även kanske svårigheter att belåna fastigheterna. Kommuner med minskande befolkning är ofta måna om att hålla avgifter nere för att inte kostnaden att bosätta sig i kommunen ska bli för hög. Vid en jämförelse mellan kommuner med hög respektive låg anläggningsavgift stämmer det med resonemanget ovan. Högt anläggningsavgift (hög täckningsgrad) återfinns framförallt i kommuner med kraftigt ökande befolkning och med högt värderade fastigheter.⁴ Här är betalningsviljan stor och behovet av god täckningsgrad stor med tanke på att många fastigheter ansluts.

Det är inte orimligt att kommuner väljer olika täckningsgrad. Oavsett vilken nivå kommunen väljer är det dock viktigt att det är ett medvetet val som grundar sig på ett tydligt dokumenterat beräkningsunderlag. Framförallt kommuner med låg täckningsgrad måste ha goda prognoser för framtida anslutningar. Om det upptäcks att den låga täckningsgraden kommer att innebära ett problem på sikt bör avgifterna gradvis höjas för att undvika drastiska förändringar från ett år till ett annat.

Även om en kommun inom lagens ramar har stor frihet att välja nivå och täckningsgrad bör inte anläggningsavgifternas nivå förändras för mycket ett år från ett annat. Vid en kraftig höjning innebär det att de som ansluts efter förändringen får betala en oskäligt hög avgift i förhållande till de som betalade sin anläggningsavgift året innan. På samma sätt är det inte heller rimligt att sänka kraftigt från ett år till ett annat. Det innebär att tidigare anslutna fått täcka utbyggnaden med en avgift med hög täckningsgrad och sedan vara med och betala tillkommande fastigheter med sina bruksavgifter.

En allmän rekommendation är att förändra anläggningsavgifterna med försiktighet, att arbeta systematiskt och justera den över fler år. En kommun som behöver göra större förändringar rekommenderas besluta om höjningar fördelat på flera år för en mer jämn taxeutveckling. Detta medger även att kommunen kan analysera täckningsgrad utifrån genomförda projekt och på så sätt skaffa sig ett alltmer genomarbetat underlag för analyser och prognoser.

3.2 Anläggningsavgiftens konstruktion

Anläggningsavgiftens konstruktion ska spegla fastigheternas nytta av och i vissa avseenden genomsnittskostnaden för anslutning till kommunalt VA. För detta syfte finns en uppsättning avgiftsparametrar:

Servisavgiften är en avgift för framdragning av varje uppsättning servisleddningar för V, S och Df. Den är tänkt att täcka *medelkostnaden* av vanligen förekommande längd och dimension fram till fastighetens förbindelsepunkt (FP).

Förbindelsepunktavgiften tas ut för varje uppsättning förbindelsepunkter. Avgiftsparametern ska spegla fastighetens grundläggande nytta av respektive tjänst. Det vill säga den nytta alla fastigheter

⁴ Framgår av Svenskt Vattens årliga taxeanalyser (samtliga 2013-2018) och slutsatsen stöds även av SVU Rapport 21017-01 som visar på samband med anläggningsavgifternas nivå och småhuspriser.

har oavsett beskaffenhet. Fastighetsägaren betalar för nyttan av att få tillgång till det allmänna nätet och de allmänna anläggningarna.

Bostadsenhetsavgift är en avgiftsparameter som speglar bostadsfastigheters nytta av den allmänna anläggningen, där antalet lägenheter anses utgöra ett mått på hur stor nytta fastigheten har av tillgången till huvudmannens tjänster. Bostadsenhet används som ett schablonmässigt uttryck för bostadsfastighetens nytta. Det innebär att det inte spelar någon roll hur många kvadratmeter bostadsenheten är, den räknas ändå som en (1) nytta. För större fastigheter som inte har lägenheter används bruttoarea (BTA) som bostadsenhet. Se vidare i kommentarerna till normalförslaget.

Tomtyteavgiften speglar både kostnad och nytta. Huvudmannens kostnader ökar med ökande tomtstorlek och tomtyteavgiften är en avgift för utbyggnad av det lokala nätet. Med det nya normalförslaget i denna publikation har dock grunden för uttaget av avgifterna för Dagvatten fastighet och Dagvatten gata förändrats. Dessa tas inte ut genom Bostadsenhetsavgift (tidigare kallad lägenhetsavgift) utan genom tomtyteavgiften. Fastighetens yta speglar både nyttan av omhändertagande av dagvatten från fastigheten (Dagvatten fastighet) och nyttan av infrastruktur för bortledning av dagvatten från lokalgator (fastighetsägarnas andel av Dagvatten gata). En bostadsfastighets nytta av huvudmannens tjänster anses dock inte öka proportionellt med tomtens storlek. För att skillnaden inte skall bli alltför stor mellan fastigheter med liten respektive stor tomtstorlek finns det därför begränsningsregler för tomtyteavgiften. Den får inte överstiga summan av de övriga avgifterna (servisavgift, förbindelsepunktsavgift och bostadsenhetsavgift).

Vidare kan en **Dagvattenavgift** tas ut för bortledning av dagvatten från fastigheten, D_f , om bortledning sker utan att förbindelsepunkt upprättats. I detta fall tas inte någon servisavgift ut för D_f och förbindelsepunktsavgiften reduceras.

Valet av nivå för enskilda avgiftsparametrar avgör hur konstruktionen påverkar avgifterna för olika typer av fastigheter.

Får EJ användas

Avgifterna beror av fastigheternas beskaffenhet.	Tomtyteavgift	Höjs denna i relation till övriga parametrar ökar avgiften för fastigheter med stor yta men få bostadsenheter.
	Bostadsenhetsavgift	Höjs denna i relation till övriga parametrar ökar flerfamiljshusens avgift relativt enfamiljshus.
Avgifterna är lika för samma uppsättning vattentjänster oavsett fastighetens beskaffenhet.	Förbindelsepunktsavgift	Höjs denna i förhållande till tomtteavgift och Bostadsenhetsavgift ökas enfamiljshusens avgift jämfört med övriga
	Servisavgift	Höjs denna i förhållande till tomtteavgift och Bostadsenhetsavgift ökas enfamiljshusens avgift jämfört med övriga

Vid en omarbetning av taxan måste därför en analys av hur taxan påverkar avgifterna för olika avgiftsskyldiga alltid göras.

3.3 Alternativa taxemodeller

3.3.1 Sammanslagen servis- och förbindelsepunktsavgift (Alternativ AI i tidigare publikation)

En alternativ taxemodell är att slå ihop servis- och förbindelsepunktsavgift till en förbindelsepunktsavgift som både speglar snittkostnaden för dragning av servis och fastighetens grundläggande nytta av vattentjänsterna. Fördelen är att taxan blir enklare med en parameter mindre och tydligare att kommunicera till brukare. Nackdelen är att den rena kostnadsrelaterade servisavgiften går förlorad och att reduktioner om alla tjänster inte ingår blir svårare att förklara.

3.3.2 Sammanslagen servis- och förbindelsepunktsavgift samt borttagen tomtteavgift

För att tillmötesgå önskemål om en kraftigt förenklad taxa fanns i tidigare publikation en variant av anläggningsavgift där förutom sammanslagen servis- och förbindelsepunktsavgift även tomtteavgiften tagits bort. För att få balans mellan småhus och flerfamiljshus differentierades lägenhetsavgifterna så att den första eller de första bestämdes relativt hög.

Att inte ha med tomtteavgift har dock flera nackdelar. Såväl utbyggnadskostnader som nytta speglas sämre och denna modell rekommenderas därför inte.

3.4 Att arbeta med anläggningsavgifternas nivå

Kostnaderna för VA-utbyggnad utgör grunden för anläggningsavgifternas nivå. Det är upp till varje enskild kommun att välja en täckningsgrad mellan 0 och 100 procent.

Anläggningsavgifterna är ett sätt att fördela kostnaderna enligt vattentjänstlagens krav på rättvisa och skälighet samt kommunallagens likställighetsprincip. Täckningsgraden syftar därför inte på en enskild fastighets grad av kostnadstäckning (avgift/kostnad) utan det totala avgiftsuttaget för nyanslutningar i relation till den totala utbyggnadskostnaden. Täckningsgraden på aggregerad nivå, det vill säga totala intäkter från anläggningsavgifter i förhållande till totala kostnader för utbyggnad av VA, får inte överstiga 100 procent.

Det är av flera skäl viktigt att gå igenom anläggningsavgifternas utfall i förhållande till verkliga utbyggnadskostnader:

- Täckningsgraden måste kunna redovisas tydligt och transparent som underlag för politiskt beslut om taxan.
- Det är viktigt att göra en prognos av konsekvenserna av täckningsgraden och se över hur stor del av utbyggnadskostnaderna som kommer behöva tas med andra medel (vanligen intäkter från brukningsavgifter) och vilka taxekonsekvenserna blir över tid.
- Kommunen måste kunna utreda särtaxa⁵ vid behov och kunskaper om normal täckningsgrad är då en förutsättning.
- Analys av täckningsgrad ger en generell kunskap om framtida utbyggnadskostnader och – rätt utförd – ett verktyg för att kontinuerligt justera denna.
- Analys av täckningsgraden ger kunskap om täckningsgrad för olika typer av utbyggnad.
- Underlaget för hur taxan påverkar avgiftsskyldiga i olika fall kan användas för att analysera taxans konstruktion.

Täckningsgraden för enskilda utbyggnader varierar kraftigt. Den totala täckningsgraden innebär samtliga intäkter i förhållande till den totala kostnaden för utbyggnad till nyanslutna fastigheter över en tidsperiod av ett år eller helst den genomsnittliga årliga täckningsgraden över en period av flera år. För att beräkna denna, och kunna finkalibrera beräkningar senare, behöver utgångspunkten vara täckningsgraden för enskilda utbyggnadsområden eller typer av utbyggnadsområden.

Utbyggnadsområden kan något förenklat delas in enligt följande:

- a. Exploateringsområde, där anslutning sker till ny bebyggelse med nya lokalator.
- b. Omvandlingsområde utanför verksamhetsområdet med befintlig bebyggelse som har enskilda VA-anläggningar men behöver allmän VA-försörjning (exempelvis gamla fritidsområden som blir till permanentboende).
- c. Omvandlingsområde inom verksamhetsområdet där befintlig bebyggelse på fastigheterna väsentligt ändras, rivs eller ändrar användningsområde och fastighetsbildningen ändras så att ombyggnader av den allmänna anläggningen krävs.
- d. Förtätning i områden inom verksamhetsområdet vilket avser avstyckningar från befintliga fastigheter varvid nya, obebyggda fastigheter uppkommer som kan bebyggas och kräver ny servis till befintlig VA-anläggning.

⁵ Läs vidare om särtaxa i kapitel 5.

Svenskt Vatten rekommenderar att alla kommuner gör en analys av täckningsgrad. Som stöd till detta arbete finns förutom denna publikation instruktionstexter på Svenskt Vattens hemsida (VA-chefens verktygslåda). Beräkningarna bör göras på ett tydligt och konsekvent sätt och kunna tjäna som underlag för anläggningstaxans konstruktion och val av avgiftsnivåer. Vidare föreslås att kommunerna följer upp och vid behov justerar sin analys varje år.

4 Brukningsavgifter

Brukningsavgifter är en periodisk avgift för drift- och underhållskostnader, kapitalkostnader för investeringar eller andra nödvändiga kostnader för att tillhandahålla vattentjänsterna som inte täcks av anläggningsavgiften.

4.1 Normalförslag

VA-taxan består av en uppsättning parametrar som – tillämpat på avgiftsskyldiga – ska fördela kostnaderna på ett skäligt och rättvist sätt. Den grundläggande fördelningsregeln är fastighetens nytta

Svenskt Vattens normalförslag för taxa utgår ifrån fem avgiftsparametrar för fastigheter (samt en schablon som kan ersätta en av avgiftsparametrarna för småhus). I den tidigare publikationen fanns ett basförslag med fyra avgiftsparametrar. Bakgrunden till den förändrade basmodellen är att skapa en taxestruktur som bättre speglar nyttan av dagvattentjänsterna. Parametrarna är följande:

- a. En grundavgift per år som är samma för samtliga fastigheter
- b. En avgift per m³ levererat vatten
- c. En avgift per år och bostadsenhet för bostadsfastighet och därmed jämställd fastighet
- d. En avgift per år och tomtyta för annan fastighet
- e. En dagvattenavgift per år och tomtyta
- f. En dagvattenavgift för småhus (schablon)

De olika parametrarna speglar på olika sätt fastighetens nytta av de vattentjänster kommunen tillhandahåller.

Grundavgiften motsvarar vad som i tidigare publikation kallades fast avgift och är densamma för alla fastigheter. Den ska täcka nyttor som är desamma för alla abonnenter som abonnentregister, debitering och viss planering.

Avgiften per m³ levererat vatten är den rörliga delen för tjänsterna vatten och spill, kallas nedan kubikmeteravgift eller kbm-avgift.

Det finns även en fast del som ska spegla nyttan av vatten och spill. För bostadsfastigheter och därmed jämställda fastigheter tas denna ut som **bostadsenhetsavgift** och för annan fastighet som **tomtyteavgift**.

En förändring i det nya förslaget är att en särskild ytbaserad **dagvattenavgift** introduceras som ska täcka nyttan av omhändertagande av dagvatten från fastigheten (Df) och en del av nyttan för omhändertagande av dagvatten från lokalator (Dg). Avgiftsparametern bygger liksom tomtyteavgiften på fastighetens yta, men gäller för samtliga fastigheter (även bostadsfastigheter och därmed jämförbar fastighet). Fastighetens totala yta får anses vara ett tillfredställande mått på nyttan av tjänsten att få dagvatten från den egna fastigheten omhändertagen (Df). Den kan också ses

som den rimligaste måttstocken på fastighetens nytta av kringliggande infrastruktur, alltså avledningen av dagvatten från lokalgator (Dg).

Avgiftsparametrarnas relation till de olika vattentjänsterna framgår av tabellen nedan:

	V	S	Df	Dg
Grundavgift	Ja	Ja	Ja	Ja
Kbm-avgift	Ja, rörlig del	Ja, rörlig del		
Bostadsenhetsavgift	Ja, fast del bostadsfastighet	Ja, fast del bostadsfastighet		
Tomtyteavgift	Ja, fast del annan fastighet	Ja, fast del annan fastighet		
Dagvattenavgift			Ja	Ja

Den rörliga delen utgörs av kubikmeteravgiften och den fasta delen av de övriga. Se 2.2 för rekommendationer om fast och rörlig del.

Förändring från tidigare publikations basförslag

Den stora förändringen är att en ny avgiftsparameter introduceras, dagvattenavgift. Den är liksom tomtYTEavgiften baserad på fastighetens tomtyta, men gäller till skillnad från tomtYTEavgiften samtliga fastigheter.

Den nya utbrutna dagvattenavgiften förändrar delvis syftet med lägenhetsavgift respektive tomtYTEavgift. Dessa utgör med detta förslag den fasta avgiftsparametern för nyttan av Vatten och Spill för bostadsfastighet respektive annan fastighet.

Vidare kallas nu avgiften som är densamma för alla fastigheter för grundavgift istället för fast avgift, detta för att förtydliga att den fasta delen i taxan (oberoende av konsumtion) består av flera avgiftsparametrar. Detta utgör ingen förändring i sak.

4.2 Alternativa taxemodeller

Svenskt Vattens normalförslag är en rekommendation och ska inte ses som tvingande. Det finns flera alternativa modeller som tillämpas idag. **Nedan** följer några kommentarer till de vanligast förekommande och vad som bör beaktas om man behåller eller anpassar till det nya förslaget.

4.2.1 Svenskt Vattens förra basförslag (P96)

I Svenskt Vattens tidigare publikations basförslag fanns ingen specifik dagvattenavgift utan denna ingick i lägenhetsavgiften för bostadsfastigheter och tomtYTEavgiften för annan fastighet. Vid en anpassning av den förra basmodellen till det nya normalförslaget så bör den totala kostnaden för dagvattenhantering först identifieras och sedan täcka denna med dagvattenavgiften (se vidare under 7.3). Lägenhetsavgiften och tomtYTEavgiften justeras på motsvarande sätt för att spegla nyttan av vatten och spill, samt tillsammans med kubikmeteravgiften täcka denna kostnad på aggregerad nivå. För att kunna ta ut dagvattenavgift behövs uppgifter för tomtyta för bostadsfastigheter, även om en schablon kan användas för enfamiljshus.

4.2.2 Taxa utan Bostadsenhetsavgift/lägenhetsavgift (tidigare kallat alternativförslag BI)

I den tidigare publikationen (P96) ingick ett alternativförslag BI där lägenhetsavgift inte fanns utan tomtYTEavgift tillämpades för både bostadsfastigheter och annan fastighet. Tomtyta är dock ett sämre mått på nytta av vatten och spill för flerfamiljshus och detta komplicerar möjligheten att ta ut en större fast del. Denna modell kan med fördel omarbetas till det nya Normalförslaget.

4.2.3 Enkel förbrukningstaxa (tidigare kallat alternativförslag BII)

I denna modell ingår endast en fast avgift som är samma för alla fastigheter och en rörlig kubikmeteravgift. Eftersom den fasta delen inte kan differentieras utifrån fastighetens nytta av vattentjänsterna (som med lägenhets- eller tomtYTEavgiften) blir intäkterna till stor del rörliga vilket gör intäkterna osäkra. Vattenförbrukning är inte en rimlig avgiftsparameter för dagvatten. Kommuner som fortfarande tillämpar denna modell bör ändra taxekonstruktion. Svenskt Vatten rekommenderar att kommunerna då istället utgår ifrån denna publikations normalförslag.

4.2.4 Taxa med avgiftsparameter mätarstorlek.

Taxor med mätarstorlek som avgiftsparameter är relativt vanligt förekommande. Mätarnas antal och storlek utgör grund för en avgiftsparameter och utgör ett fast mått på fastighetens behov av vattentjänster. Den påminner på så vis närmast om Bostadsenhetsavgiften och används ofta istället för denna. Skälet till att en kommun valt denna modell kan vara att det finns tillgång till uppgifterna om mätarstorlek i VA-förvaltningens egna register.

Det är inte en orimlig modell, men parametern är inte optimal för att ta ut avgift för dagvatten och bör kompletteras med en ytbaserad dagvattenavgift och tillämpa mätarstorleksparametern som Bostadsenhetsavgiftsparametern tillämpas i normalförslaget.

4.2.5 Taxa med avgiftsparameter hårdgjord yta

En möjlighet som tillämpas av några kommuner är att istället för tomtYTE använda sig av parametern hårdgjord yta eller yta differentierat utifrån avrinningskoefficient. Tanken med denna modell är dels att den bättre speglar fastighetens nytta av dagvattentjänsten men dels även att den kan fungera som incitament för åtgärder för att minska mängden dagvatten från fastigheten.

Dessa fördelar måste dock ställas mot att det blir administrativt mer tungrovt för kommunen att upprätthålla abonnemangsregister och att effekten för enskilda fastigheter är så pass små att både rättvisaspekten och incitamentet till åtgärder knappast får något genomslag.

Allt pekar på att ökade climateffekter kommer att innebära att både kommunen och huvudmannen behöver upprätthålla tydliga modeller och data för dagvattenavrinning. Teknisk utveckling gör sådana beräkningar alltmer administrativt enkla. Därför kan intresset för denna typ av taxemodeller öka.

Den föreslagna basmodellens ytbaserade dagvattenavgift täcker såväl Dagvatten fastighet (Df) som ett bidrag till Dagvatten gata (Dg). I det senare fallet så är tomtYTE valt som mått på den lokala infrastruktur som fastigheten behöver och tomtYTE är ett bättre mått än hårdgjord yta.

5 Särta

Principen för avgiftssättning i taxan bygger på en tolkning av 31 § LAV om fördelning "enligt vad som är skäligt och rättvist" mellan fastighetsägarna inom VA-kollektivet. Det finns också bestämmelser om att nyttoprincipen kan - och ska - frångås om kostnaden för viss eller vissa fastigheter på grund av

särförhållande i beaktansvärd omfattning avviker från det normala. Detta kallas för särtaxa och tillämpas huvudsakligen för anläggningsavgifter men kan även tillämpas för bruksavgifter.

En särtaxa ska tillämpas om följande två kriterier är uppfyllda samtidigt:

1. Kostnaderna avviker beaktansvärt i jämförelse med andra områden.
2. Avvikelsen beror på särförhållanden kopplat till området.

Det räcker alltså inte att enbart kostnaderna avviker, utan avvikelsen måste bero på unika fysiska VA-förhållanden kopplade till området som ska byggas ut. Detta är klargjort i rättspraxis. Vad som anses som särskilda omständigheter eller särförhållanden skiljer sig från kommun till kommun och här lämnar inte rättspraxis några entydiga svar. I en kommun med största delen åkermark kan berg vara ett särförhållande och i en kommun med största delen berg, kan åkermark vara ett särförhållande. Därför måste de fysiska förutsättningarna och omständigheterna utredas i varje specifikt fall.

Först måste utredas om kostnaderna avviker i beaktansvärd omfattning jämfört med andra fastigheter eller områden i verksamhetsområdet. Från avgöranden före 1996, då kravet i lagen ändrades från "avsevärt" till "beaktansvärt", framgår att det inte är så mycket som 50 % skillnad. Kostnaderna skiljer sig vanligtvis ganska mycket mellan olika områden. Den exakta gränsen för när en särtaxa är aktuell är inte prövad.

I prop. 1995/96:188 diskuteras vad som skall anses utgöra sådana beaktansvärda kostnadsskillnader att de ska medföra förhöjt avgiftsuttag genom särtaxa. Av vad som där anförts kan konstateras att så små kostnadsskillnader som 15 – 20 procent när det gäller kostnaden för en eller flera fastigheters VA-försörjning jämfört med vad som är normalt inom verksamhetsområdet inte bör föranleda att normaltaxans avgifter frångås. Någon bestämd brytpunkt anges inte heller i förarbetena utan frågan måste bedömas efter omständigheterna där bl.a. antalet berörda fastigheter kan påverka förutsättningarna för införande av särtaxa.

Ur rättspraxis framgår vägledning för vad som kan utgöra ett särförhållande. Det är inte heltäckande utan det kan finnas annat som inte prövats. Nedan listas några exempel på kostnadsdrivande faktorer som tagits upp. Om det anses utgöra ett särförhållande som motiverar särtaxa avgörs av hur det normalt ser ut i kommunen.

- Topografiska skillnader, till exempel kuperad terräng där det behövs mer pumpar än normalt.
- Geotekniska förhållanden, till exempel stora behov av bergschakt eller stabiliseringsåtgärder.
- Stora fastigheter med lång ledningsdragnings (mer meter ledning än normalt per fastighet) mellan fastigheterna och där förtätning av någon anledning är utesluten/begränsad.
- Befintlig bebyggelse där det bland annat kan bli dyra återställningskostnader eller extra besvärligt att anlägga (specialmaskiner).
- Överföringsledning, kan i vissa fall ingå i beräkningen av avgiften och då krävs att det går att avgränsa hur många som har nytta av utbyggnaden. Om det finns fastigheter längs överföringsledningen eller fastigheter som inom överskådlig tid kommer att få nytta av utbyggnaden måste kostnaderna fördelas även på dessa. Alternativa lösningar för dricksvattenförsörjning och avloppsrening måste naturligtvis övervägas ur tekniska, ekonomiska och miljömässiga aspekter.
- Särskilda natur- eller kulturvärden som ska bevaras utöver det normala och som fördyrar anläggningens utförande.

Det finns också prövad några exempel på vad som inte är särförhållanden som till exempel val av teknisk lösning (Lätt trycksatt avloppssystem, LTA) eller tät exploateringsgrad.

Det är viktigt att ta i beaktande hur många fastigheter som ska vara med och dela på kostnaderna. Här har rättspraxis sagt att det är nödvändigt att räkna med alla eventuella inom överskådlig tid tillkommande fastigheter inom det geografiska området, även utanför verksamhetsområdet. Det är dock inte prövat för vilken tidsperiod den bedömningen ska göras. En ansats kan vara att använda kommunens översiktsplan som stöd.

För särtaxans konstruktion har det visat sig att det är viktigt att beakta olika bebyggelsestrukturer inom området och möjligheter till differentiering av avgiften för olika typer av fastigheter. Det finns mål som underkänt en särtaxa som satts som ett fast pris per fastighet (kr/fastighet) med motivet att den inte tar hänsyn till olika bebyggelsestruktur som normaltaxan gör.

Det är kommunen som har bevisbördan för att den har rätt att påföra fastighet annan avgift än vad som gäller för övriga fastigheter inom verksamhetsområdet. Principen om särtaxa gäller både om kostnaden är beaktansvärt lägre eller beaktansvärt högre än genomsnittlig kostnad. Som vägledning kan gränsen för när särtaxa kan bli aktuellt i ett område anges till cirka 30 procents skillnad i kostnad för VA-utbyggnad jämfört med genomsnittet inom kommunen.

Bedömning om det finns grund för särtaxa har i vägledande domslut utgått från vad anläggningstaxan har för grund. Detta gäller både vilka kostnader för investeringar som ska täckas av anläggningsavgiften och vilken täckningsgrad den har i det "normala" fallet i kommunen i övrigt. Att det "normala" fallet också varierar måste godtas och bedömas.

Det är viktigt att påpeka att samma principer för kostnadstäckning gäller vid särtaxa som normaltaxa.

Exempel

Om den beräknade genomsnittskostnaden är 200 000 kr för ett omvandlingsområde men endast 150 000 kr i snitt i kommunen så kan – om detta kan visas och övriga villkor är uppfyllda – en särtaxa tillämpas. Om normalavgiften enligt taxa är 100 000 kr (dvs 2/3 av normalkostnaden för anslutning till VA) kan dock inte särtaxan sättas till 200 000 kr utan 2/3 av detta, 133 000 kr.

Vidare måste kommunen kunna påvisa att de ökade kostnaderna beror av särförhållanden som topografi etc.

Att kommunen vid tidigare utbyggnad inte tagit ut särtaxa är inte ett skäl att inte besluta om en ny när kriterierna är uppfyllda (HD 1993-12-06, DT 727).

6 Specialfall

6.1 Samfälligheter

När flera fastigheter i samfällighet ansluts med en gemensam förbindelsepunkt ska samtliga fastigheter ingå i verksamhetsområdet om inte finns synnerliga skäl för avvikelser från denna princip (8 § LAV). 5 § LAV ger även möjlighet att teckna avtal med annan användare än fastighetsägaren varvid LAV även gäller denne användare. När huvudmannen tecknat avtal med en samfällighetsförening enligt 5 § LAV träder samfälligheten i fastighetsägarnas ställe. Avtalet är förutsättningen för denna lösning och bör vara skriftligt.

- Taxan ska tillämpas för fastigheter som ingår i samfälligheten och är inom verksamhetsområdet. Om fastigheten ligger utanför verksamhetsområdet gäller taxan om kommunen har tecknat ett avtal om det med samfälligheten. I 31 § LAV anges att avgifter ska vara skäliga och rättvisa vilket givetvis även gäller för fastighetsägare inom samfälligheter. Avgiften ska spegla nyttan. Till skillnad från andra fastigheter i ett verksamhetsområde har samfälligheten bara en enda förbindelsepunkt som är gemensam för flera fastigheter. Nyttan

kan därför bedömas vara mindre för varje fastighet. Det är därför rimligt att anpassa avgiftsnivån i taxan gentemot en samfällighet som är avtalspart. Denna justering får dock inte innebära en oskäligt stor reduktion i förhållande till övriga VA-kollektivet. Det krävs således en avvägning som är rättvis, men även tydlig och enkel att tillämpa.

Det finns två olika sätt att hantera anslutningen av en samfällighet:

1. Samfälligheten har en gemensam förbindelsepunkt och har investerat i ett lokalt nät inom området som de äger och underhåller, men mätning av förbrukning samt fakturering sker individuellt för varje fastighet
2. Som ovan men med gemensam mätning och fakturering efter att samfälligheten och kommunen avtalat om detta.

Anläggningsavgifter för samfällighet

I den förra publikationen, P96, fanns en reduktion då förbindelsepunkten är gemensam för två eller fler fastigheter som innebar att servisavgiften delades lika mellan fastigheterna. I och med denna nya publikations normalförslag kan även förbindelsepunktavgiften reduceras. Bakgrunden är att nyttan varje fastighet har av att ansluta sig kan anses vara lägre, inte endast en kostnadsbesparing genom delad servis. Hur mycket den bör reduceras med måste analyseras av varje enskild kommun, det beror bland annat av hur hög förbindelsepunktavgiften är satt i förhållande till övriga avgifter.

Brukningsavgift för samfällighet

Den tidigare publikationen, P96, angav ingen särskild reduktion för samfälligheter som delar en förbindelsepunkt och såväl tillämpning ute i kommunerna som rättspraxis spretar. Utifrån såväl kostnads- som nyttyosynpunkt är det rimligt att någon sorts reduktion utgår även för brukningsavgifter. Samfälligheten står för viss om än begränsad drift och underhåll samt i vissa fall administration kring avläsning och fakturering av individuella fastigheter.

En lämplig parameter att använda för reduktion är grundavgiften (tidigare kallad fasta avgiften), den speglar grundnyttan för samtliga fastigheter. Exempel på två möjliga ytterligheter i tillämpningen:

- En fast avgift tas ut per fastighet, även för samfälligheter med gemensam förbindelsepunkt. Det vill säga brukningsavgiften blir densamma som för motsvarande fastighet med egen förbindelsepunkt. Detta förefaller inte rimligt, det finns en tydligt minskad nytta och även minskad kostnad för samfälligheter.
- En grundavgift tas för samfälligheten som delas lika mellan fastigheterna. Det vill säga, samfälligheten betraktas som ett flerfamiljshus vad gäller grundavgiften. Detta kan innebära en betydande reduktion. För en normalvilla utgör grundavgiften mellan 20-50 procent av den årliga brukningsavgiften enligt gällande kommunala taxor.⁶ Det innebär att för större samfälligheter i kommuner där grundavgiften är stor i förhållande till övriga avgiftsparametrar så kan brukningsavgiften för en fastighet i en samfällighet uppgå till endast hälften av motsvarande fastighet med egen förbindelsepunkt. Det är knappast rimligt och skulle innebära att en alltför stor del av kostnaderna togs av övriga VA-kollektivet.

I denna publikations Normalförslag ingår en särskild Grundavgift med lägre avgift för fastigheter i en samfällighetsförening. Vidare görs åtskillnad mellan fastigheter i samfälligheter med egen respektive gemensam mätning. Detta ger störst möjlighet att välja rättvisa nivåer utifrån tydliga skillnader i fastigheternas nytta.

⁶ Källa: VASS taxa 2019

Grundavgifterna för fastigheter i samfällighet (med respektive utan egen mätning) beror av taxans konstruktion i övrigt och nivån på de olika avgiftsparametrarna, men följande allmänna råd kan ges:

1. I taxan bör kommunen ange hur den grundavgiften reduceras för fastigheter anslutna med gemensam förbindelsepunkt.
2. Reduktionen ska anges separat för både då individuell respektive gemensam mätning och fakturering.
3. Vid framtagande av taxan ska en analys göras som belyser hur denna konstruktion speglar en skälig och rättvis fördelning av kostnaderna i olika fall.
4. Reduktionen ska spegla fastigheternas minskade nytta och kommunens lägre kostnader.
5. Reduktionen måste även vara skälig och rättvis sett utifrån hela avgiftskollektivet, det vill säga inte innebära orimligt stora reduktioner.

6.2 Små lägenheter och stugor

Bostadsenhetsavgiften utgör en nytto-baserad del av anläggningsavgiften. Fastigheternas större eller mindre nytta av den allmänna VA-anläggningen mäts alltså endast efter antalet lägenheter på fastigheterna. Det innebär att den minsta stugan som uppfyller kraven på en lägenhet får betala lika stor Bostadsenhetsavgift som den största enfamiljsvillan och att avgiften för det minsta studentrummet som kan betraktas som en lägenhet blir lika stor som för tiorumslägenheten.

En lägenhet har i praxis ansetts kunna definieras som en avskild enhet med till exempel kök, toalett och egen ingång. Hänsyn kan normalt inte tas till föränderliga förhållanden som hur många personer som kan tänkas bo i en-, två-, trerumslägenheter eller till hur dessas vanor med avseende på matlagning, duschande m.m. Vilka rum och vilken utrustning som en lägenhet får eller ska innehålla kan variera och i bedömningen får hänsyn också tas till enhetens storlek. Frågan som behandlas i nedanstående rättsfall är hur liten en bostadsyta får vara för att ändå anses ha samma nytta som en genomsnittlig lägenhet? I efterföljande stycke går vi igenom rättsfall rörande stora byggnader och hur deras behov av VA kan bedömas.

Utifrån rättsfall⁷ som berör små lägenheter och stugor skulle man kunna dra slutsatsen att studentrum med en storlek upp till 28 m² kan bli föremål för en jämkning vad gäller Bostadsenhetsavgiften. Exempel på andra faktorer som kan spela in är lägenheternas läge (källarplan med källarfönster) och vilka som ska bo där (studenter). Fristående hus, såsom friggebodar och Attefallshus bör dock kunna bedömas annorlunda trots att deras storlek i många fall faller inom spannet 15-28 m² och saknar kök. Att bedömningen skiljer sig åt väcker många frågor, till exempel kan en friggebod anses ha större nytta av VA än en studentlägenhet? Rättspraxis är med andra ord inte entydig men viss vägledning bör ändå hämtas ifrån domstolarnas argumentation. Som rättsläget ser ut när denna publikation skrivs får det fortfarande betraktas som en gråzon. Det är dock tydligt att anläggningsavgifter ska jämkas för mindre korridorrum (studentrum), med mindre nyttjandegrad än andra lägenheter. I det aktuella målet var rummen mellan 15-28 m² med wc, dusch och pentry.

6.3 Ytterligare anläggningsavgift vid om- och tillbyggnad

Vid om- eller tillbyggnad på avgiftsskyldig fastighet har konstaterats i många avgöranden från VA-nämnden och Vattenöverdomstolen att tilläggsavgift (ytterligare anläggningsavgift) kan tas ut och är förenligt med avgiftsreglerna i vattentjänstlagen. I fall där avgiftsfördelningen enligt taxan gjorts med hänsynstagande till omfattningen av den bebyggelse som förekommer på varje fastighet, får tilläggsavgift enligt taxan tas ut när bebyggelsen utökas. Detta gäller oberoende av om tillkommande

⁷ Se M 6737-01 och M 4803-16 (jfr Va 63/00, BVa 55)

ytor är försedda med VA-utrustning eller inte och om utökningen föranlett särskild VA-kostnad för huvudmannen eller inte. Tilläggsavgift för tillkommande våningsyta har exempelvis godtagits för ett tillbyggt, friliggande kallgarage utan någon va-installation.⁸ I ett beslut i VA-nämnden⁹ anges att frågan om en nyttoökning har inträffat är att bedöma enligt samma principer som enligt taxan gäller för fördelning av skyldigheten att betala anläggningsavgift. Det ansågs därför att ytterligare anläggningsavgift skulle utgå med anledning av att en bostadsfastighet byggts om till vad taxan betecknade som annan fastighet.

Dessa principer har även tillämpats i beslut där frågan gällt tilläggsavgift när nya mindre byggnader uppförts på fastigheten (friggebod/Attefallshus).¹⁰

6.4 Stora byggnader och lokaler

Rättspraxis ger stöd för att lägenhetsbegreppet respektive bebyggelsens bruttoarea är ett bra mått på fastighetens nytta av VA-tjänsterna. Rättspraxis visar på att man många gånger kan ta ut full BTA för till exempel lagerlokaler och garage.¹¹

Dock finns det undantag beroende på ett antal faktorer. För lagerlokaler finns rättsfall¹² där andelen uppvärmda ytor respektive kalllager spelat en avgörande roll och där lokaler till stor del utgörs av kalllager jämkat dessa ytor med 50 procent.

Bedömningarna blir olika för anläggnings- respektive brukningsavgifter. För anläggningsavgifter handlar det inte om hur fastigheten brukas idag utan vad den enligt en objektiv bedömning kan utnyttjas till. Till exempel konstaterade VA-nämnden i ett fall rörande kyrkor och församlingslokal: "Lokalerna och därtill hörande biutrymmen har sådan storlek och utformning att de medger sammankomster för och besök av ett stort antal personer." Att lokalernas kapacitet för tillfället inte nyttjades fullt ut saknade betydelse för fastigheternas mer varaktiga nytta.¹³

Däremot finns flera fall där man prövat brukningsavgiften för lokaler med stor yta och låg vattenförbrukningen och där Va-nämnden har beslutat om jämkning.¹⁴ Skillnaden i tolkning vid anläggnings- respektive brukningstaxa är inte förvånande. Anläggningstaxan är en engångsavgift vid anslutningstillfället och det är rimligt att då utgå ifrån hur fastigheten kan nyttjas. Brukningsavgiften är periodisk och kan justeras om fastighetens nuvarande användning markant förändras.

7 Dagvatten

Dagvattenavgifterna skiljer sig på flera sätt jämfört med avgifterna för dricksvatten och spillvatten. Nyttan av tjänsten omhändertagande av dagvatten definieras från andra utgångspunkter och det är inte endast fastighetsägare och abonnenter som är avgiftsskyldiga. Av detta skäl finns det i LAV särskilda krav på redovisning av kostnader och intäkter för dagvatten.

Det finns två typer av dagvatten vilka båda måste hanteras i taxan:

- Dagvatten fastighet (Df) vilket är dagvatten som tas om hand från fastigheter.
- Dagvatten gata (Dg) vilket är dagvatten från allmän platsmark.¹⁵

⁸ Beslut 1975-02-17 BVa 18/75

⁹ Beslut 1986-02-27 BVa 46/86

¹⁰ Beslut 2015-03-06 BV a 22 Va 403/13

¹¹ Se exempelvis Vattenöverdomstolens dom 2010-06-07 M 3407-09

¹² Beslut 1977-03-31, BVa 15, VA 74/74 och 1978-04-06, DT 16, T 33/77

¹³ Beslut 1985-09-05, BVa 67, VA 216/82

¹⁴ Se exempelvis Beslut: 1998-04-29, BVa 37 Mål nr: Va 229/96

¹⁵ Mark som i detaljplan enligt PBL (1987:19) redovisas som allmän plats. Om marken inte redovisas i detaljplan, så inräknas väg eller mark som motsvarar sådan mark.

Dagvatten gata har i sin tur utifrån LAV två kollektiv av avgiftsskyldiga: fastighetsägare som betalar för bortledning av dagvatten från lokalgator och allmän platsmarkshållare som betalar för bortledning av dagvatten från huvudgator, genomfartsleder och andra större allmänna platser.

Nyttan av tjänsterna är inte som för vatten och spill knuten till vattenförbrukning eller möjlighet till vattenförbrukning. Det finns vidare särskilda krav på hur kostnader ska redovisas samt behov som skiljer sig från de övriga vattentjänsterna. Vidare syftar styrning genom dagvattenavgifter till särskilda åtgärder som att stimulera eget omhändertagande eller andra åtgärder som minskar belastning av dagvatten i den allmänna VA-anläggningen.

7.1 Dagvatten i anläggningstaxan

Anläggningsavgift för dagvattentjänsterna tas ut genom en servisavgift som motsvarar medelkostnaden att ansluta fastigheter, en förbindelsepunktsavgift som utgår för fastighetens generella nytta av tjänsten Df och en tomyteavgift som ska spegla fastighetens specifika nytta av att få tillgång till tjänsterna Df och Dg. Vidare kan en grundavgift tas ut för bortledning av dagvatten från fastigheten, Df, om bortledning sker utan att förbindelsepunkt upprättats. I detta fall tas inte någon servisavgift ut för Df och förbindelsepunktavgiften reduceras.

Vidare finns en ytbaserad anläggningsavgift för allmän platsmarkshållare.

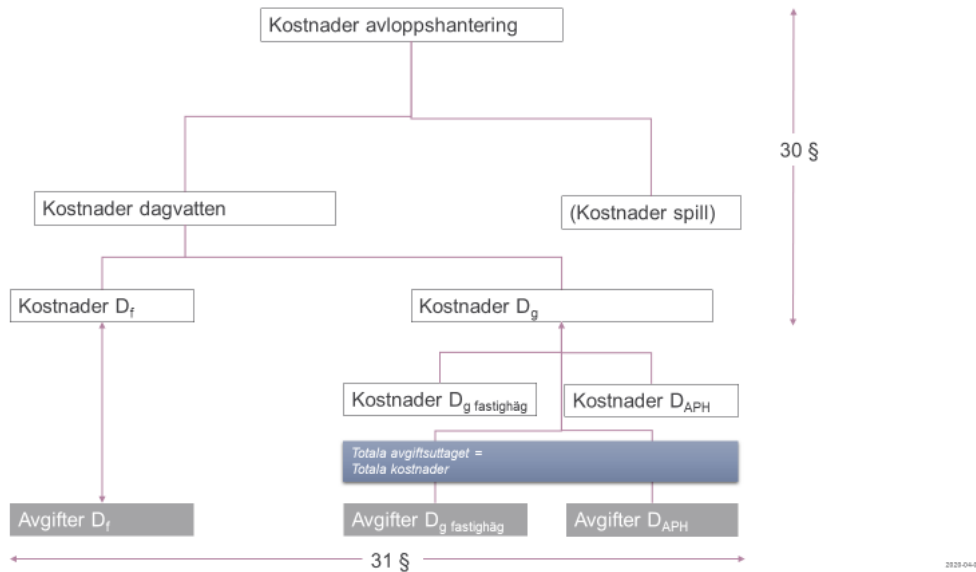
7.2 Att särskilja och redovisa kostnader för dagvattenhantering

Enligt 30 § LAV får uttaget av VA-avgifter totalt sett inte överstiga VA-verksamhetens nödvändiga kostnader för att tillhandahålla de allmänna vattentjänster som kommunen är skyldig att ordna. Där framgår också att avgiftsuttaget för att tillhandahålla tjänsten Dg (bortledning av dagvatten från allmänna platser) inte får överstiga kostnaderna för just den tjänsten.

Enligt § 31 LAV ska avgifterna bestämmas så att avgiftsuttaget fördelas på de avgiftsskyldiga enligt vad som är skäligt och rättvist. Med det menas att avgiftsuttaget ska fördelas utifrån vilken nytta olika avgiftsskyldiga har av vattentjänsterna. Det framgår i lagens förarbeten och från praxis. I § 31 LAV framgår också att avgiftsuttaget för tjänsten Dg ska fördelas mellan fastighetsägare och de som ställer iordning och underhåller allmänna platser enligt vad som är skäligt med hänsyn till den berörda allmänna platsmarkens omfattning och fastighetsägarnas nytta av den vattentjänsten.

I praktiken innebär det att kostnaderna för VA-verksamheten behöver gås igenom i flera steg.

Det första steget är att särskilja kostnaden för å ena sidan vatten och å andra sidan avlopp (alltså spill- och dagvatten.) Det erbjuder normalt inga svårigheter. Nästa steg är att särskilja dagvattenkostnader.



Figur 1 Fördelning av kostnader och avgifter för dagvatten

När det gäller kostnader för dagvatten respektive spillvatten finns det direkta kostnader för dagvatten, som dagvattenledningar och eventuellt dagvattenrening. Andra kostnader får särskiljas och separeras från spillvatten med hjälp av schabloner. Det gäller till exempel kombinerade ledningar och avloppsreningsverk som belastas av dagvatten.

Kostnader för D_f och D_g kan sedan särskiljas som en schablon för uppkomna volymer. Detta kan göras utifrån hårdgjorda ytor eller mer avancerade modeller där hänsyn tas till olika avrinningskoefficienter. Det sker idag en snabb utveckling av olika skyfalls- och avrinningsmodeller som troligen kommer att få stor användning som underlag för denna typ av beräkningar. Därmed har kostnaden för D_g särskilts som 30 § LAV föreskriver. Det samlade avgiftsuttaget för denna tjänst får alltså inte överstiga kostnaden.

LAV och dess förarbeten visar att kostnaderna för D_g ska fördelas mellan fastighetsägarna och allmänplatsmarkhållarna utifrån vad som är skäligt och rättvist. I Svenskt Vattens publikation P96 stod att kostnaden för bortledning av från lokalgator helt och hållet kan läggas på fastighetsägarna. Detta har dock inte stöd i förarbetena och har inte heller slagits fast i praxis. Det är däremot tydligt att fastighetsägarna ska ta en stor del av kostnaderna. En rimlig utgångspunkt ur nyttsynpunkt är vilka som har störst nytta av avledning av dagvatten från gatorna. För mindre lokalgator där de boende kan anses ha den största nyttan av att omhändertagande av dagvatten kan kostnaderna täckas huvudsakligen av fastighetsägare och för större gator täcks de av avgifter för allmän platsmarkshållare. Det utgör ingen skarp gräns utan varje kommun måste ta fram underlag och analys vid utformning av taxan.

7.3 Dagvatten i brukningstaxan

Som framgick i 3.1 introduceras en dagvattenavgift i Normalförslaget. Denna är ytbaserad och är en avgift för både tjänsterna D_f och fastighetsägarnas andel av D_g (se ovan). Det faller sig naturligt att avgiften för D_f är knuten till fastighetens yta. Vad gäller fastighetsägarnas andel av D_g så var rekommendationen i tidigare basförslag att ta ut den delen i form av Bostadsenhetsavgift. Detta kan dock leda till att flerfamiljshus får betala oproportionerligt mycket jämfört med enfamiljshus. Tomtyta får anses vara ett bättre mått på fastighetens nytta av omhändertagande av dagvatten från lokalgator än antalet lägenheter: ju större tomt desto mer av omkringliggande ledningar och andra

anläggningar behövs. Precis som diskuterades i avsnitt 3 handlar det inte om något exakt mått på nytta utan om att identifiera den parameter som kan säga spegla nyttan bäst.

Vidare tas en särskild avgift ut från allmän platsmarkshållare som även den är ytbaserad.

Avgiften per ytenhet behöver inte vara densamma för dagvattenavgiften till fastighetsägare respektive den ytbaserade avgiften för allmän platsmarkshållare, eftersom grunden för dessa skiljer sig åt på flera sätt:

Dagvattenavgiften för fastighetsägare täcker två olika tjänster: bortledning av dagvatten från egna fastigheten respektive fastighetsägarnas andel för bortledning av dagvatten från lokalgator.

Detta blir tydligare när man betraktar en rimlig arbetsgång för att identifiera nivåer på dagvattenavgifter.

Att identifiera nivåer:

1. Fördela kostnaderna för dagvatten enligt 6.2.
2. Analysera vilken andel av kostnaderna för dagvatten gata som bör tas av allmän platsmarkshållare respektive fastighetsägare. En lämplig utgångspunkt är vilka ytor som utgörs av lokalgator som främst fastighetsägare i området nyttjar.
3. Ur detta fås en avgift per ytenhet för allmän platsmarkshållare och den summa som ska täckas av fastighetsägarnas dagvattenavgift. Sammantaget ska det inte överstiga den identifierade kostnaden för omhändertagande och behandling av dagvatten från gator.
4. En avgiftsnivå för dagvattenavgiften per ytenhet för fastigheter som dels täcker kostnaden för dagvatten från fastigheter och dels andelen som betalas av fastighetsägarna av dagvatten gata fördelat utifrån tomtyta.

Några kommuner har tidigare differentierat taxan utifrån föroreningsbelastning så att mer trafikerade gator får en högre avgift per ytenhet. Detta angreppssätt har dock inte utvecklats vidare av kommuner, efter att ha prövats i domstol och inte ansetts vara i enlighet med LAV. Regleringen ansågs inte tillåtlig då kommunerna inte kunde påvisa högre kostnader för rening och därmed inte hade någon kostnad som motsvarade den höjda avgiften. Svenskt Vatten drar därför slutsatsen att det för tillfället är svårt att tillämpa. Det är dock troligt att en framtida utveckling kring krav på rening av dagvatten med klart kan göra att frågan ånyo behöver prövas igen. Avgifterna för bortledning av dagvatten ska även täcka kostnaden för den rening av vattnet som behövs för att skydda människors hälsa och miljön, vilket framgår av 28 § LAV.

7.4 Dräneringsvatten

Dräneringsvatten uppstår vid avvattning av mark. Ursprunget kan vara regn- och smältvatten som infiltrerar till den omättade zonen i marken eller grundvatten. Om dräneringsvatten släpps på spillvattenledningen leder det till högre kostnader för investeringar i ledningar, pumpning och rening av avloppsvatten. Det innebär att med fastigheter som har dräneringsvatten påkopplat men inte dagvattentjänster så blir kostnadsfördelningen fel.

Om en fastighet släpper dräneringsvatten på kommunens ledningar innebär det att den ska ingå i verksamhetsområde dagvatten och betala den avgift för dagvatten som kommunens taxa anger.

När det gäller avgiftsskyldigheten är det viktigt att veta att den inte handlar om i vilken omfattning en viss fastighetsägare använder anläggningen, utan vilket behov fastigheten har av en viss vattentjänst. Finns dagvattenledning från fastigheten inom verksamhetsområdet, och behovet av bortledning inte kan tillgodoses på annat sätt, ska fastighetsägaren betala för Dagvatten fastighet (Df). Avgiften för

dagvatten från fastighet avser i denna taxa både dagvatten (regnvattenfrån tak eller vatten från plana ytor) och dräneringsvatten. Likandant är en fastighetsägare som inte har sitt takvatten eller ytvatten kopplat till dagvattenservisen men som har kopplat dräneringsvattnet till dagvattenservisen skyldig att betala avgift för Df. Avgiften är inte kopplad till omfattningen av fastighetsägarens användning av dagvattenservisen utan den är kopplad till behovet och den objektiva nyttan av vattentjänsten.

7.5 Dagvattenavgifter som styrmedel

Ett av målen med dagvattenhantering är att minska omhändertagen mängd och så långt som möjligt lösa hanteringen av vattnet lokalt ovan mark. Det kan till exempel handla om att fördröja avrinningen, minska andelen hårdgjorda ytor och stimulera till lokalt omhändertagande vid fastigheten.

Möjliga styrmedel i taxan kan till exempel handla om att använda en dagvattenavgift baserat på hårdgjord yta istället för total yta eller att erbjuda olika typer av avdrag för lokalt omhändertagande av dagvatten (LOD).

När styrmedel av denna typ övervägs bör även följande aspekter begrundas:

Mindre åtgärder som fastighetsägaren gör själv motsvaras inte alltid av en tydlig kostnadsminskning för huvudmannen: VA-anläggningen måste trots detta byggas ut för en större kapacitet. De faktiska åtgärder som kan vidtas för att minska andelen hårdgjord yta på en fastighet ger sällan stora besparingar i en brukningsavgift. Det är dock viktigt att skilja på tekniska och miljömässiga mål och vad som är möjligt att tillämpa som styrmedel i taxan. Kommunerna måste även beakta andra möjliga styrmedel för att uppnå bättre lösningar för omhändertagande av dagvatten på fastigheter och allmän platsmark, inte minst i översikts- och detaljplanprocessen.

8 Taxans samhällseffekter

8.1 Brukningsavgifternas skilda nivåer

Taxor sätts i varje enskild kommun utifrån självkostnadsprincipen. Det innebär att de samlade intäkterna från taxans avgifter inte får överstiga de samlade kostnaderna för de kommunala vatten- och avloppstjänsterna.

Skillnaderna i avgiftsnivå vad gäller brukningstaxor beror främst på de olika förutsättningar som påverkar kostnaderna för att hantera vatten- och avlopp; till exempel storlek, läge, typ av bebyggelse, avstånd, topografi, befolkningstäthet, antalet verksamhetsområden, råvattenkälla etc. Vidare spelar historiskt olika sätt att hantera investeringskostnader in.

Brukningsavgifterna för vattentjänsterna varierar mycket mellan kommunerna i Sverige. Vatten- och avloppstjänster måste tillhandahållas i varje enskild kommun oavsett vilka förutsättningar som finns för att göra detta till en låg kostnad. Förutsättningarna skiljer sig här markant åt mellan olika kommuner. Kommuner med låg befolkningstäthet och stora avstånd har färre betalande per meter ledning och högre kostnader per ansluten för renings- och vattenverk. Vidare kan särskilda förhållanden som till exempel skärgård kräva dyrare lösningar. Därför är en spridning i taxenivå inte en indikation på verksamhetens kostnadseffektivitet.

Svenskt Vattens årliga analyser av kommunernas VA-taxor¹⁶ visar att:

¹⁶ Svenskt Vattens taxePM 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020

- Av de kommuner med lägst brukningsavgift är ca tre fjärdedelar antingen tätorter med mer än 75 000 invånare eller kranskommuner till en storstad. I denna typ av bebyggelse är det korta ledningslängder per betalande abonnent och det finns stordriftsfördelar för vattenproduktion och avloppsrening. De kommuner som avviker från mönstret och har låga avgifter trots andra förutsättningar har i flera fall anläggningstillgångar som är avskrivna av historiska skäl.
- Av de kommuner med högst brukningsavgift är nästan samtliga mindre än 16 000 invånare och/eller har en skärgård. De är mer glest befolkade och det krävs betydligt större ledningslängder per ansluten, dricksvatten- och avloppsreningsverk betjänar avsevärt färre personer och ibland krävs speciallösningar på skärgård, långa avstånd eller topografi.

Kostnaden för investeringar och underhåll av ledningsnät är en stor del av den totala kostnaden. Det innebär att kommuner med långa ledningslängder per betalande måste ha högre avgifter för att uppnå självfinansiering. Ibland framställs det faktum att en taxa kan vara tre gånger så hög i glesbygd jämfört med storstad som något i sig anmärkningsvärt, men då är det viktigt komma ihåg att ledningslängderna per betalande ofta är 10 -15 och ibland uppemot 30 gånger längre per betalande.

Jämförs kommunerna med högst respektive lägst taxa för en normalvilla vad gäller avloppsrening och dricksvattenproduktion blir mönstret tydligt även här. Över hälften av kommunerna i kategorin lägst taxa får avloppet renat och/eller dricksvattnet producerat i större anläggningar, ofta genom gemensamma regionala bolag. Detta ger förstås betydande skalfördelar och därmed lägre kostnader. De stora regionala verken finns främst där det finns förutsättningar för samordnad produktion, d.v.s. i storstadsregionerna.

8.2 Anläggningsavgifternas skilda nivåer

Även anläggningstaxornas nivå skiljer sig mycket åt mellan olika kommuner, men av andra skäl. Det finns skillnader i genomsnittlig kostnad för utbyggnad av VA, till exempel beroende på vilken typ av utbyggnad som dominerar. Den stora spridningen beror dock inte främst på skillnader i kostnader för att ansluta fastigheter, utan i första hand hur stor andel av denna kostnad som kommunen väljer att ta genom anläggningstaxan.¹⁷ De allra flesta kommuner finansierar den resterande kostnaden genom att i praktiken skjuta till medel från framförallt intäkter från brukningsavgifter. Det är således främst de olika graderna av finansiering genom anläggningsavgifter som förklarar den stora spridningen.

Kommuner med låga anläggningsavgifter återfinns till stor del i Norrlands inland, mindre glesbygdskommuner och bruksorter. Här kan det dels handla om att kommunerna har så pass få nyanslutningar att det inte uppfattas som motiverat att höja anläggningsavgiften, men dels också att det kan vara svårt att ta ut högre avgifter vid anslutning av lågt värderade fastigheter. Till detta kan komma politiska överväganden för kommuner som strävar mot att behålla invånarantal och vill framstå som attraktiva för boende och inflyttning.

Kommuner med jämförelsevis höga anläggningsavgifter (högre täckningsgrad) utgörs huvudsakligen av kranskommuner i storstadsområden och/eller attraktiva kust- och skärgårdsområden. Här är trycket på att ansluta sig till kommunalt VA i sk omvandlingsområden (fritidshusområden som blir

¹⁷ Svenskt Vattens taxebeskrivning 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019

helt eller delvis permanentboende) stort. Vidare är värdet på fastigheterna högt och det är lättare att ta ut anläggningsavgifter som i högre grad täcker kostnaden för anslutning.

Det bör återigen framhållas att valet av nivå på anläggningsavgiften och därmed finansieringsgrad för att täcka anslutningskostnader är upp till varje enskild kommun.

För de flesta kommuner är fortfarande intäkterna från anläggningsavgifter en mindre del av de totala intäkterna. Därför väljer många kommuner att ligga kvar på anläggningsavgifter med lägre täckningsgrad. Svenskt Vatten ser dock ett ökat tryck på nya anslutningar till kommunalt VA, både på grund av nyexploateringar och omvandlingsområden. Det är viktigt att notera att de prognoser på ökning av bruksavgifter som presenteras i investeringsrapporten (2020) och bygger på antagandet att kostnaden för ökat antal exploaterings- och omvandlingsområden finansieras genom anläggningsavgifter. För kommuner som väljer att finansiera en större del av denna kostnad med bruksavgifter innebär det en ökning utöver den nationella prognosen.

Det är viktigt att alla kommuner ser över framtida behov av nyanslutningar och analyserar vilken effekt det får på ekonomin utifrån dagens taxenivåer.

8.3 Framtidens taxor och samhällseffekter

Studier genomförda på uppdrag av Svenskt Vatten visar på stora investeringsbehov i kommunalt VA och till följd av detta stigande taxor.¹⁸ Utmaningarna skiljer sig dock åt mellan kommuner och det behövs större åtgärder i mindre kommuner¹⁹ där taxan redan idag i allmänhet är högre.²⁰

Den samlade övergripande slutsatsen från dessa analyser är två:

1. Taxorna kommer generellt sett att behöva öka.
2. Ökningen kommer i genomsnitt bli högre i kommuner som redan idag har relativt sett höga avgifter: mindre kommuner med mer infrastruktur per abonnent.

Med andra ord kommer trycket på kommunerna att förklara och kommunicera taxorna på ett bra sätt att öka.

Denna publikation handlar om hur taxorna bör konstrueras, den erbjuder således ingen lösning på det grundläggande problematiken kring högre taxor och tilltagande skillnader. Dock kommer råden kring att förklara den skäliga och rättvisa fördelningen av avgifter att bli allt viktigare. Såväl analys som dokumentation och kommunikation vid framtagande av ny taxa blir även det allt viktigare.

När denna publikation skrivs (2020) ligger de högsta bruksavgifterna för en normalvilla strax över 1000 kr per månad och de lägsta under 300 kr per månad (inklusive moms). Skillnaderna mellan kommunerna är således stora, men hittills har inte heller de högre nivåerna lett till några reella diskussioner kring hushållens betalningsförmåga i detta avseende. Denna diskussion förekommer dock alltmer i flera andra europeiska länder²¹ och med befintliga prognoser kring ökande taxenivåer och inte minst skillnader mellan kommuner i Sverige kan den mycket väl bli en fråga även här.

Den kommunala självkostnadsprincipen är dock tydlig i LAV och en utjämning mellan kommuner förutsätter en lagändring.

¹⁸ Investeringsbehov och framtida kostnader för kommunalt vatten och avlopp. Svenskt Vatten 2017

¹⁹ Resultatrapporter hållbarhetsindex 2014, 2015, 2016, 2017, 2018 och 2019

²⁰ Svenskt Vattens taxePM 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019

²¹ Vareg (Europas organisation för prissättande myndigheter inom VA), Aqua Publica Europea (APE) - WATER AFFORDABILITY PUBLIC OPERATORS' VIEWS AND APPROACHES ON TACKLING WATER POVERTY och EurEau (Europeisk medlemsorganisation för nationella branschorganisationer) Making the human right to water and sanitation a reality in Europe The role of affordability mechanisms – PM från 2016.

9 Att arbeta med taxan och kommunicera taxan

Taxan är den ekonomiska grunden för VA-verksamheten och ett nyckeldokument för att säkra den ekonomiska hållbarheten. Därför bör ett betydande fokus ligga på att regelbundet analysera, uppdatera och justera taxan.

När större förändringar görs av VA-taxan – som byte av taxemodell, införande av nya parametrar eller omfördelning mellan fast och rörlig del – bör en ordentlig analys genomföras och dokumenteras. Denna bör bland annat belysa hur nödvändiga kostnader kan mötas, hur intäkterna påverkas vid förändrad förbrukning, ekonomiska effekter av nyanslutningar etc. Den nya konstruktionen bör också testas för ett större antal exempelfastigheter. Förutom typhus A och typhus B även ett urval av verkliga flerfamiljshus och verksamheter inom den egna kommunen. Förslagsvis ett antal flerfamiljshus, verksamheter av varierande storlek och karaktär (avseende antal lägenheter, yta, förbrukning) som sammantaget kan anses representera fastighetsbeståndet i kommunen.

Det är att rekommendera att varje kommun förutom själva taxetexten har ett dokument med analys och övervägande av taxans konstruktion och avgiftsnivåer. (Det är dock alltid själva taxetexten som är den juridiskt bindande lokala författningen). En sådan analys tjänar fler syften:

1. Processen att ta fram analysen tydliggör kommunens vägval vad gäller taxenivå och avgiftsfördelning.
2. Kommunikationen mellan verksamhetsansvariga och politiska beslutsfattare underlättas.
3. Rapporten fungerar som en referens för framtida justeringar av taxan.

Detta dokument tas lämpligen fram i samband med större förändringar av taxan eller med jämna mellanrum, förslagsvis vart tredje eller vart fjärde år. Därutöver behövs naturligtvis en årlig analys av taxan i samband med att nivåerna justeras.

Följande moment kan till exempel ingå:

Moment	Varje år	Mer omfattande analys
Budgetprognos för nästa år inklusive känslighetsanalys	x	x
Analys av förra årets intäkter	x	x
Genomgång och uppdatering av abonnentregister	x	x
Genomgång av kapitalkostnader inkl. justering av nyttjandeperioder	x	x
Upprättande/justering av flerårsbudget baserat bland annat på beslutade investeringar inkl. planerad ledningsförnyelse	x	x
Ekonomisk prognos för en kommande tioårsperiod med analys om nödvändig taxeutveckling		x

Analys av taxans överensstämmelse med vattentjänstlagen och rättspraxis		x
Analys av utfallet för olika delar av avgiftskollektivet vid olika nivåer och möjliga konstruktioner (enfamiljshus, flerfamiljshus, verksamheter av olika storlek)		x

10 Ändringar i denna publikation

Denna publikation innebär ett antal större och mindre förändringar jämfört med den tidigare P96. De mer principiellt viktiga förändringarna i korthet är:

1. Istället för ett Basförslag med Alternativförslag finns i denna publikation ett Normalförslag. Skälet till detta är att Svenskt Vatten rekommenderar sina medlemmar att följa samma grundstruktur. Inom ramen för denna struktur kan kommunerna förstås anpassa nivåer och fördelning mellan avgiftsparametrar utifrån egen policy och bedömningar, men genom att följa ett nationellt genomarbetat Normalförslag minskar risken för oklarheter i tolkning och tillämpning.

I detta Normalförslag introduceras följande förändringar:

2. Begreppet Fasta avgiften i Brukningstaxan ersätts med *Grundavgift*. Fast avgift är ett missvisande begrepp då även andra parametrar är fasta avgifter i bemärkelsen att de är oberoende av vattenförbrukningen.
3. En ny ytbaserad Dagvattenavgift introduceras i Brukningstaxan för bostadsfastigheter och därmed jämförbara fastigheter. Denna avgift tas ut för Dagvatten fastighet och fastighetsägarnas andel av Dagvatten gata.
4. En ny särskild Grundavgift för samfälligheter introduceras i Anläggningstaxan. I Brukningstaxan introduceras en särskild Grundavgift för fastighet i Samfällighet med egen mätning respektive gemensam mätning. Genom denna förändring har kommunen större möjligheter att finkalibrera taxan för samfälligheter.