

Fördjupningstext: Juridik och rättspraxis rörande anläggningsavgifter

Fördjupningstext till VA-chefens verktyglåda, avsnitt Anläggningsavgifter

Introduktion

Grundregeln för avgiftsskyldighet är att fastigheten ligger inom verksamhetsområdet och har ett behov av vattentjänst som inte kan tillgodoses på bättre sätt än genom anslutning till den allmänna anläggningen. Dessa tre kriterier framgår av 24 § i vattentjänstlagen. Fastighetens behov av VA-tjänster ska bedömas objektivt och utifrån ett långsiktigt perspektiv. Det är alltså inte den nuvarande fastighetsägarens egen uppfattning om behovet eller det nuvarande användningssättet som är avgörande.

Har man enligt 24 § konstaterat att avgiftsskyldighet föreligger kan man gå vidare till 31 § vattentjänstlagen i vilken det 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 får man titta på vad fastigheten får för *nytta* av att anslutas till den allmänna VA-anläggningen. I begreppet nytta kan inkluderas alltifrån fastighetens värdeökning till underlättande av vardagliga sysslor. Huvudprincipen är att två fastigheter av samma storlek och med samma användningsområde ska betala lika stora avgifter. Viss hänsyn kan tas till antalet bostäder på fastigheten samt dessas storlek och sanitära utrustning.¹ VA-nämnden har i praxis från 2005 konstaterat att förutsättningarna för att debitera lägenhetsavgift enligt VA-taxan inte är beroende av hur fastighetsägarna faktiskt använder sin fastighet eller av hur många som bor på fastigheten. Avgörande är istället hur fastigheten faktiskt ser ut och är disponerad.²

Avgifterna kan enligt 29 § vattentjänstlagen utgöra anläggningsavgifter (engångsavgifter) eller brukningsavgifter (periodiska avgifter). En anläggningsavgift får inte sättas högre än att den motsvarar fastighetens andel av kostnaden för att ordna den allmänna VA-anläggningen och befriar i princip användaren från att i framtiden betala avgift för samma sak en gång till. Av rättspraxis framgår att en användare dock kan åläggas att betala ytterligare anläggningsavgift om till exempel:

- ny byggnad uppförs på fastigheten,
- om ombyggnation sker så att antalet lägenheter ökar eller
- om fastighetens användning förändras.

Anläggningsavgiften ska inte täcka kostnader för drift eller underhåll. Anläggningsavgiften kan delas upp i servisavgift, avgift per förbindelsepunkt, tomtYTEavgift samt lägenhetsavgift.³

Lagstiftaren har genom ovanstående principer lämnat ett stort utrymme för politiker, VA-huvudmän och domstol att tolka vad som kan klassas som skäligt och rättvist. Eftersom vattentjänstlagen lämnat detta tolkningsutrymme finns det många gråzoner. Alla frågor och situationer har ännu inte prövats av domstol. Även i de fall då domstolen har prövat ett fall kan frågetecken kvarstå men det är likväl

¹ Qviström, Vattentjänstlagen, 2016

² BVa 55, Va 70/05

³ Proposition 2005/06:78, s. 89-90

från rättspraxis som vägledning får hämtas. Ytterligare information finns i fördjupningsdelen. I denna försöker vi, med hjälp av praxis, rätta ut några av de frågetecken som finns rörande nyttoprincipen, lägenhets- och tomtYTEavgifter. I fördjupningstexten berörs även frågan om kommunens rätt att höja anläggningsavgiften och hur stor höjning som enligt praxis kan accepteras.

Fördjupning

Jämkning av lägenhetsavgift

Lägenhetsavgiften utgör en nyttobaserad del av anläggningsavgiften. Abonnentfastigheternas 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 lägenhetsavgift som den största enfamiljsvillan och att avgiften för det minsta studentrummet som kan betraktas som en lägenhet blir lika stor som för trerumslägenheten.⁴ Resonemanget begränsas dock av huvudregeln att för varje 150 m² bostadsyta får en lägenhetsavgift tas ut⁵. En bostad som överskrider 150 m² kan därmed debiteras två lägenhetsavgifter.

En lägenhet har i praxis ansetts kunna definieras som en avskild enhet med t.ex. 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.⁶. 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.

Små lägenheter och stugor

Under 2001 avgjorde VA-nämnden två gotländska fall rörande jämkning av antalet lägenhetsavgifter på grund av bostadsytornas storlek. I det första fallet konstaterade nämnden att när åtta stycken trerumslägenheter byggs om till sexton stycken enrumslägenheter à 40 m² kan det fortfarande anses rimligt att varje lägenhet har samma nytta som en genomsnittlig lägenhet. Fastighetsägaren anförde att antalet personer som skulle bo på fastigheten var färre efter ombyggnationen och att dessa var äldre ensamstående personer med vanor som belastade VA i mindre utsträckning än normalt. Till detta tog dock VA-nämnden ingen hänsyn.⁷

Det andra fallet handlade om en källarvåning som byggts om till sju studentboenden à 21 m². Varje lägenhet var försedd med wc med dusch, sovalkov samt minikök med kokmöjlighet. VA-nämnden ansåg att gränsen är nådd när en lägenhet blivit så liten och enkel att samma nytta inte längre uppnås. "Uppdelning av en given yta i allt fler bostadsenheter måste dels i något stadium komma i konflikt med lägenhetsdefinitionen dels innebära en alltmer uttunnad nyttorelation som medför att ytterligare lägenhetsavgifter inte får tas ut eller att dessa i varje fall måste reduceras." Med

⁴ Beslut 2001-09-06, BVa 37, Mål nr: Va 138/00 (även fastställt av MÖD genom Dom: 2002-12-17, DM 112, Mål nr: M 6737-01)

⁵ Enligt svensk standard 21054:2009

⁶ Beslut 2000-11-16, BVa 55, Va 63/00

⁷ Beslut 2000-11-16, BVa 55, Va 63/00

hänvisning till lägenheternas storlek och det faktum att de inrymts i tidigare källarlokalerna beslutade nämnden att jämka antalet lägenhetsavgifter till hälften.⁸

En liknande bedömning gjorde Mark- och miljööverdomstolen i ett mål rörande 76 studentlägenheter i Lund. Lägenheterna utgjorde mindre korridorsrum à 15-28 m² med wc, dusch och pentry. Domstolen ansåg att dessa studentboenden sannolikt skulle ha en lägre nyttjandegrad än andra lägenheter och lägenhetsavgiften jämkades till hälften.⁹ Detta fall är dock överklagat till Högsta domstolen och avvaktar prövningstillstånd (per 2017-02-15). Tidigare samma år kom mark- och miljödomstolen fram till att 32 kvadratmeter stora lägenheter varken kan anses som exceptionellt små eller att jämställa med studentrum. Att lägenheterna var tänkta att användas av yngre en- eller tvåpersonshushåll påverkade inte domstolens bedömning och ingen jämkning skedde i detta fall.¹⁰

Slutligen finns ett rättsfall rörande en friggebod i Höganäs kommun som också behöver nämnas i sammanhanget. VA-nämnden kom i detta fall från 2015 fram till att en friggebod à 15 m², som byggts i anslutning till ett fritidshus, kunde debiteras full lägenhetsavgift i enlighet med kommunens taxa. Detta trots att friggeboden inte hade något kök utan endast toalett och handfat. Något resonemang om friggebodens storlek och VA-utrustning förde nämnden inte. Istället konstaterades att tilläggsavgift får tas ut vid om- och tillbyggnad oberoende av ytans VA-utrustning och eventuella kostnader för VA-huvudmannen.¹¹

Reflektion och förslag utifrån praxis

Mot bakgrund av ovanstående rättsfall skulle man kunna dra slutsatsen att lägenheter med en storlek upp till 28 m² kan bli föremål för en jämkning vad gäller lägenhetsavgiften. 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 skulle dock kunna bedömas annorlunda trots att deras storlek i många fall faller inom spannet 15-28 m² och saknar kök. Att bedömning skiljer sig åt väcker många frågor, t.ex. kan en friggebod anses ha större nytta av VA än en studentlägenhet? Rättspraxis är med andra ord inte helt solklar men viss vägledning bör ändå hämtas ifrån domstolarnas argumentation.

Utifrån ovanstående resonemang skulle det kunna vara rimligt att jämka lägenheter till halva nyttan då de är mindre än 15 m². För attefallshus och friggebodar med indraget VA som utgör en självständig bostadsenhet skulle en taxekonstruktionslösning kunna vara: att låta småhus med 1-2 lägenheter betala en lägenhetsavgift totalt i stället för en per lägenhet.

Stora byggnader och lokaler

Som nämnts ovan så är huvudregeln att en lägenhetsavgift per 150 m² bostadsyta kan debiteras fastighetsägaren i samband med uttag av anläggningsavgift. En situation som dock har föranlett diskussion om denna princip är den då fastigheten bebyggs med en större byggnad som endast till en liten del innehåller utrymmen som kräver VA-utrustning. VA-nämnden har i praxis uttalat att *"När det gäller fastigheter med särskilt stor våningsyta i förhållande till det faktiska behovet av VA-försörjning finns naturligtvis en gräns där nyttorelationen blir så uttunnad att byggnadens*

⁸ Beslut 2001-09-06, BVa 37, Va 138/00 (även fastställt av MÖD genom Dom: 2002-12-17, DM 112, Mål nr: M 6737-01)

⁹ Beslut 2016-12-29, Mål nr M 4803-16

¹⁰ Beslut 2016-11-25, Mål nr M 203-16

¹¹ Beslut 2015-03-06, BVa 22, Va 403/13

omfattning inte längre utgör något rättvisande mått på fastighetens nytta av den allmänna va-anläggningen. En skälig och rättvis avgiftsfördelning kan i sådant fall kräva att avgift inte skall utgå på grundval av våningsytan i dess helhet.”¹²

Principerna i detta uttalande tillämpades år 1977 då VA-nämnden avgjorde ett fall rörande en större lagerlokal med tillhörande kontor och personalutrymmen. Nämnden fastslog då att det var rimligt att, för en byggnad om 3 700 m² varav 200 m² var varmbonade, jämka de ytor som inte var varmbonade med 50 %. Denna dom fastställdes även av Vattenöverdomstolen.¹³ I ett tidigare fall rörande en fastighet med kallager och garage (ca 1 300 m²) och kontor samt personalutrymmen (ca 1 600 m²) bedömde nämnden dock inte att någon jämkning var motiverad.¹⁴ Förhållandet mellan storleken på isolerade ytor med VA-utrustning respektive oisolerade ytor såsom lager kan följaktligen anses viktigt för möjligheten till jämkning.

I ett fall från 1985 rörande kyrkor och församlingslokaler fastslog VA-nämnden att det inte fanns någon anledning att jämka sådana ytor med motiveringen att *”Lokalerna och därtill hörande biutrymmen har sådan storlek och utformning att de medger sammankomster för och besök av ett stort antal personer”*. Vidare anges i beslutet att omständigheten att lokalernas kapacitet vid tillfället inte utnyttjas fullt ut inte kan tillmätas betydelse när det gäller att bedöma fastighetens mera varaktiga nytta av anslutning till den allmänna VA-anläggningen.¹⁵

1993 prövades anläggningsavgiften för en tennisklubb i Borås som byggt till omklädningsrum. Nämnden fann inte skäl att jämka avgiften då man i beslutet menade att tillgången till VA-utrustning rimligen måste var av stor betydelse för utnyttjandet av tennisbanorna. Vidare följde av motiveringen att förhållandet mellan antalet tennisbanors sammanlagda area och nyttan av VA-anslutningen inte gav anledning att jämka våningsyteavgiften.¹⁶

Tomtyteavgift

Ytterligare en typ av situation som kan föranleda jämkning mellan VA-utrustad yta och övrig area är den då fastigheten består dels av bostad och dels en större tomt i form av trädgård, jordbruksyta eller liknande. Det anses förenligt med nyttoprincipen att anläggningsavgiften grundas på såväl bebyggelse som fastighetens areal¹⁷. VA-nämnden har konstaterat att tomyteavgiften kan, särskilt när fastigheten inte är ansluten till dagvattenavlopp, främst anses vara en kostnadsfaktor och endast i mindre mån avspegla den faktiska nyttan av VA-anläggningen¹⁸. Den kan därför inte tillåtas växa obegränsat i förhållande till övriga avgifter så att den bildar underlag för större delen av anläggningsavgiften¹⁹. Bakgrunden till denna praxis är principen om en rättvis och skälig fördelning efter nytta. Tomtyteavgiften får enligt ett avgörande från Regeringsrätten högst uppgå till summan av de övriga anläggningsavgifterna (servisledningsavgift, förbindelsepunktsavgift och

¹² Beslut 1993-12-23, BVa 95, VA 100/92

¹³ Beslut 1977-03-31, BVa 15, VA 74/74 och 1978-04-06, DT 16, T 33/77

¹⁴ Beslut 1967-08-22, BVa 25, VA 11/76

¹⁵ Beslut 1985-09-05, BVa 67, VA 216/82

¹⁶ Beslut 1993-12-23, BVa 95, VA 100/92

¹⁷ Beslut 1992-12-02, BVa 91, VA 10/92

¹⁸ Beslut 2006-04-13, BVa 20, VA 176/04

¹⁹ Beslut 1994-06-27, BVa 66, VA 144/93

lägenhetsavgift).²⁰ Ovanstående resonemang är redan idag är standard i de allra flesta kommuners taxa och inarbetat i Svenskt Vattens publikation P96 VA-taxa. Det innebär inte att principen inte går att ifrågasätta. I ett rättsfall från 1992 leder VA-nämndens avgörande till att tomtteavgiften utgör cirka två tredjedelar av den totala kostnaden. Med andra ord långt över summan av de övriga anläggningsavgifterna. Fallet rörde ett rekreationsområde där bebyggelsen (främst mindre sommarstugor) uppgick till cirka 1000 m² av tomtens totala areal som uppmätte cirka 18 000 m².²¹ Om rättsfallet från 1992 förändrar det rättsliga läget eller inte kan diskuteras. Tidigare nämnda princip om att tomtteavgiften endast får uppgå till summan av de övriga anläggningsavgifterna har slagits fast av Regeringsrätten och därmed av en högre instans.

Obebyggd fastighet

Enligt vattentjänstlagen ska för en fastighet som är obebyggd men enligt en detaljplan är avsedd för bebyggelse, avgift utgå som om fastigheten vore bebyggd i enlighet med planen. Undantag kan dock göras om det finns särskilda skäl för en annan bedömning. Även i praxis har denna bestämmelse tillämpats utan att det föranlett någon vidare diskussion.²²

Ändring av fastighet eller byggnad

Betalandet av anläggningsavgift ska i princip befria nuvarande och framtida fastighetsägare från erläggande av ytterligare anläggningsavgift. Från denna huvudregel får dock avsteg göras om det sker en ny-, till-, eller ombyggnation eller om fastigheten får ett förändrats användningsområde. I sådana situationer har dock en ny anläggningsavgift fått tas ut endast om fastigheten med förändringen fått en större *nytta* av sin anslutning.²³

Ombyggnation utan tillbyggnation

Denna princip bekräftas i ett rättsfall från 1986 där en bostadsbyggnad revs och byggdes om till ett bageri. Trots att byggnadens storlek förblev densamma ville VA-huvudmannen ta ut en tilläggsavgift eftersom fastighetens användning ändrats från bostadsfastighet till "annan fastighet". VA-nämnden konstaterade att "annan fastighet" enligt taxan genomsnittligt bedömdes dra större nytta av VA-anläggningen än bostadsfastigheter. Nämnden beslutade därmed att fastighetsägaren skulle betala mellanskillnaden mellan anläggningsavgift för bostad (19 000 kr) och annan fastighet (27 000 kr), alltså 8 000 kr.²⁴ I ett fall från 2012 gavs Marks kommun rätt att debitera tillkommande lägenheter på en fastighet där ombyggnation ledde till ytterligare några lägenheter på fastigheten utan att någon tillbyggnad skedde.²⁵ Även detta rättsfall bekräftar principen om ökad nytta och det rättsliga läget vid ombyggnation.

Fastighetsreglering

²⁰ Regeringsrättens dom 1979-10-29, Mål nr 3521-1978

²¹ Beslut 1992-12-02, BVa 91, VA 10/92

²² Beslut 1975-02-05, BVa 5, VA 60/72

²³ Proposition 2005/06:78 s. 90

²⁴ Beslut 1986-02-27, BVa 46, Va 23/84

²⁵ BVa 10 2012

Fastighetsbildning kan ske antingen genom fastighetsreglering (= ombildning) eller genom klyvning, avstyckning och sammanläggning (= nybildning). Frågor om möjligheten att ta ut anläggningsavgift vid avstyckning från en sedan tidigare till den allmänna VA-anläggningen ansluten fastighet är ständigt återkommande och har även historiskt sett utgjort en stor del av VA-nämndens avgöranden. Även om rättsfrågan därmed numera får anses förhållandevis väldokumenterad finns det anledning att utifrån praxis närmare diskutera i vilka situationer anläggningsavgift får respektive inte får tas ut. Domstolarnas praxis är nämligen inte helt konsekvent, i vart fall inte sett över en tidsperiod om 25 år, i några fall till och med motstridig.

Vid större fastighetsregleringar, d.v.s. där den tidigare fastighetsstrukturen helt bryts upp och man börjar "från noll", borde det vara möjligt att ta ut ny engångsavgift för de nybildade fastigheterna. Att det krävs en betydande sanering framgår av flertalet rättsfall.²⁶

Vad gäller avstyckning kan det till att börja med slås fast att förutsättningarna för att kunna ta ut avgift vid avstyckning till stor del beror på kommunens taxekonstruktion och att avgiftsuttag förutsätter taxestöd. Vattentjänstlagen innehåller inte någon regel som förbjuder uttag vid enbart ändrad fastighetsindelning. De begränsningar som föreligger beror alltså i huvudsak på antingen begränsningar i VA-taxan som förhindrar ytterligare avgiftsuttag eller på att de parametrar som taxan lägger till grund för avgiftsberäkningen får anses beaktade redan vid stamfastighetens anslutning. Tilläggsavgift i form av t.ex. tomtyteavgift eller lägenhetsavgift vid ökad bebyggelse samt särskild kostnad som uppstår, exempelvis för ny servis, får tas ut.

Vid fastighetsbildningsåtgärder på en ansluten fastighet kan det uppkomma frågor om till vilken fastighetsdel användningsrätten ska hänföras. Grundprincipen får med stöd av ett antal rättsfall anses vara följande: "*Användningsrätten tillgodoräknas vid avstyckning normalt stamfastigheten. Om befintlig bebyggelse huvudsakligen ligger på styckningslotten och bebyggelsen är avsedd att bevaras ska tillgodoräkandet dock ske styckningslotten*".²⁷ Fastighetsägarnas uppfattning om till vilken fastighetsdel (stamfastighet eller styckningslott) som användningsrätten ska hänföras har inte någon betydelse.

Höjning av anläggningsavgiften

Huvudmannen anses ha rätt att ändra anläggningsavgifterna över tiden i den mån det är förenligt med en fördelning av avgiftsskyldigheten efter skälig och rättvis grund.²⁸ En kontinuerlig uppföljning av kostnaderna rekommenderas för att undvika behovet av stora förändringar på kort tid. Om man till exempel kan visa att kostnaderna ökar kraftigt är det motiverat att också höja avgiften i samma takt för att bibehålla täckningsgraden. Det kan även finnas behov av att öka täckningsgraden på grund av förändrad policy eller för att återställa nivån om det uppstått en eftersläpning. Enligt av VA-nämnden fört resonemang kan anläggningsavgiften t.ex. höjas om kostnaderna för anläggningen stiger genom att nya anläggningsdelar tillkommer eller på grund av penningvärdeförsämring²⁹. En sådan höjning av avgiften bör inte vara alltför stor vid ett tillfälle utan kan med fördel delas upp över

²⁶ NJA 1983 s 843, BVa 11/78

²⁷ Bl.a. Vattenöverdomstolens dom DTVa 4/85 i mål TVa 28/84, Avgöranden i VA-mål del 3, 26A:2, sid 95

²⁸ Proposition 2005/06:78 s. 90

²⁹ Beslut 1978-10-11, BVa 61, VA 80/76

flera år. Vid taxeförändringar blir den nya taxan alltid tillämplig för till det kommunala VA-nätet nyttillkomna fastigheter.

I praxis från 1978 konstaterade VA-nämnden att det är tillåtet för en VA-huvudman att höja anläggningsavgifterna och att det inte är oförenligt lagen att dubblera anläggningsavgiften mellan två år. Enligt beslutet möts inget hinder mot att en kommun höjer i taxa bestämd engångsavgift till följd av till exempel omläggning av anläggningens finansiering. VA-nämnden finner att den av kommunen beslutade höjningen av anläggningsavgiften för centralorten visserligen – såsom innebärande en fördubbling av den tidigare avgiften – måste betraktas som kraftig men att den dock inte kan anses i och för sig oförenlig med lagen.³⁰

I ett mer nutida rättsfall från 2007 berördes en höjning av anläggningsavgiften för en fastighet från 57 000 kronor till 125 000 kronor från ett år till ett annat (121 %). En höjning av denna omfattning var enligt nämndens mening så betydande att den inte kan anses förenlig med principen om måttliga avgiftshöjningar över tid. Hade höjningen istället spridits ut över en något längre tidsperiod hade den enligt nämnden utgjort en skälig och rättvis fördelning avgiftskollektiv emellan (men utgångspunkt i att avgiftskollektiv varierar från ett år till ett annat).

Det innebär att avgiften bör höjas i flera steg om nivån på anläggningsavgifterna inte har följt kostnadsutvecklingen och en förändrad utbyggnadsstruktur. Det är rimligt att anta att den övre gränsen för höjning per steg är ungefär 70 % och i dagens pengavärde 100 000 kr inklusive moms för en fastighet motsvarande typhus A. Denna princip borde sannolikt inte kunna tillämpas ett antal år i rad och då det är möjligt bör mindre höjningar med fördel användas.

Denna fördjupningstext är framtagen för Svenskt Vattens VA-chefens verktyglåda. Du hittar hela verktyglådan på www.svensktvatten.se. Fördjupningstexten uppdaterades senast 2017-09-06

³⁰ Beslut 1978-10-11, BVa 61, VA 80/76