

24:1

Fråga om beräkning av självkostnaden för allmän va-anläggning.

B.C.J. jämte flera medparter ägde tillsammans en hyresfastighet i Malmö kommun. Fastigheten ligger inom verksamhetsområdet för kommunens allmänna va-anläggning.

Enligt kommunens va-taxa utgick den rörliga bruksavgiften (mängdavgiften) per m³ med 1 kr 60 öre för vatten och 2 kr 30 öre för avlopp eller tillhoppa 3 kr 90 öre för tiden den 1 januari – den 30 juni 1981. Den 17 juni 1981 beslöt kom-munfullmäktige att med giltighet fr.o.m. den 1 juli samma år höja avgiften till 1 kr 90 öre för vatten och 2 kr 80 öre för avlopp, tillhoppa 4 kr 70 öre. Denna avgift gällde t.o.m. den 31 december 1982. Fullmäktige beslöt den 29 december 1982 om ytterligare höjning att gälla fr.o.m. den 1 januari 1983. Avgiften bestämdes då till 1 kr 90 öre för vatten (oförändrat) och till 2 kr 95 öre för avlopp eller tillhoppa 4 kr 85 öre.

Den fasta årliga bruksavgiften vad gäller den nu aktuella fastigheten var för tiden den 1 juli 1981 – den 31 december 1982 400 kr för vatten och 1 200 kr för avlopp, tillhoppa 1 600 kr. Med giltighet fr.o.m. den 1 januari 1983 höjdes avgiften till 1 600 respektive 2 400 kr eller tillhoppa 4 000 kr.

B.C.J. och medparter yrkade att Va-nämnden fastställde att den rörliga avgiften för tiden den 1 juli 1981 – den 31 december 1983 skulle vara 1 kr 40 öre per m³ för vatten och 2 kr 10 öre per m³ för avlopp, tillhoppa 3 kr 50 öre per m³, och att den fasta avgiften för tiden den 1 januari – den 31 december 1983 skulle vara 400 kr/år för vatten och 1 200 kr/år för avlopp eller tillhoppa 1 600 kr/år.

Som grund för yrkandena anförde sökandena: Kommunens uttag av rörliga och fasta avgifter strider mot bestämmelsen i 24 § va-lagen att avgifter som uttas inte får överskrida vad som behövs för att täcka nödvändiga kostnader för va-anläggningen. Kommunen medräknar i avgiftsuttaget för höga kapitaltjänstkostnader och kostnader för överdimensionerande anläggningar. Vad gäller kapitaltjänstkostnaderna bör dels anskaffningskostnaden för anläggningarna räknas upp med ett index som bättre än konsumentprisindex speglar den särskilda kostnadsutvecklingen på området, dels va-kollektivet gottskrivas ränta på överavskrivningarna.

Kommunen bestred yrkandet under påståendet att dess avgiftsuttag var förenligt med självkostnadsprincipen i 24 § va-lagen.

Kommunen redovisade i huvudsak följande angående beräkningen av kapitaltjänstkostnaderna. Kommunen tillämpar sedan 1981 s.k. öppen redovisning, vilket innebär att de medel i form av bl.a. avgifter som uppbärs av respektive förvaltning inte stannar där utan överförs till kommunens finansförvaltning, varifrån bl.a. va-verket

erhåller medel till sina investeringar. På dessa "lånade" medel betalar verket internränta, som alltså tillgodoförs finansförvaltningen. Kommunen följer de av kommunförbundet lämnade rekommendationerna beträffande beräkningsmetod och avskrivningstider. Metoden att beräkna kapitaltjänstkostnaderna används inom kommunens hela verksamhetsområde oavsett om verksamheten är avgifts- eller skattefinansierad. För va-verkets del upptas som ingående kapitalvärde nettoinvesteringsutgiften för en anläggning, dvs. bruttoutgiften minskad med statsbidrag, anläggningsavgifter och andra inkomster i samband med investeringen. Detta kapitalvärde ligger till grund för beräkningen av kapitaltjänstkostnaderna. Avskrivningarna görs på anläggningarnas nuanskaffningsvärde (återanskaffningsvärdet vid tillfället för avskrivningen). Nuanskaffningsvärdet erhålls genom att det ursprungliga anskaffningsvärdet uppräknas med hjälp av konsumentprisindex. Avskrivningen redovisas som dels bokföringsmässig avskrivning (normal- eller grundavskrivning), dels överavskrivning eller meravskrivning, vilket senare utgör skillnaden mellan avskrivningen på nuanskaffningsvärdet och grundavskrivningen. Grundavskrivningen men inte överavskrivningen minskar va-verkets skuld till kommunens finansförvaltning. Internräntan beräknas på anläggningarnas bokförda värde, dvs. anskaffningsvärdet minskat med gjorda grundavskrivningar. Räntesatsen är lika med kommunlåneräntan, som i sin tur är ett medeltal av räntan på kommunens bundna och obundna lån. Kommunförbundet rekommenderar viss räntesats för varje år. 1982 var räntan 12 %.

Vad gäller dimensioneringen av va-anläggningarna redovisade kommunen bl.a. följande: De större enheterna är på renvattensidan Vombverket, Ringsjöverket och Hyllie vattentorn samt på avloppssidan Klagshamnsverket och Sjölundaverket. Kommunen sålde 1982 Vombverket och sin andel i Ringsjöverket till AB Sydsvatten. Vattenverket i Vomb har byggts ut successivt under tre decennier. Den senaste regleringen av Vombsjön skulle möjliggöra en vattenproduktion av 1 500 liter i sekunden. Den erforderliga produktionen uppgick vid den tid som är aktuell i målet till två tredjedelar av den möjliga. Prognoser under 1960-talet visade att Vombverket inte skulle räcka ända tills det s.k. Bolmenprojektet var färdigt att tas i bruk. Avtal slöts därför 1970 med Helsingborgs kommun om rätt att ta vatten från denna kommuns vattenverk vid Ringsjön. Hyllie vattentorn var färdigt 1973 efter cirka tio års projektering och byggnad. Tornets reservoar har en volym om cirka 10 000 m³. Klagshamnsverket togs i drift årsskiftet 1973/74. Det egentliga projekteringsarbetet påbörjades 1968 men hade föregåtts av utredningsarbete under cirka fem år. Verket mottar avloppsvatten även från Vellinge kommun. Belastningen på verket är bara cirka hälften av den möjliga

eftersom de bostadsområden i södra Malmö som verket dimensionerats för ännu inte kommit till utförande. Sjölunda avloppsreningsverk utbyggdes i tre etapper som togs i drift respektive 1963, 1970 och 1980. Utnyttjandegraden är cirka 80 %. Ytterligare anslutning av grannkommuner beräknas komma att ske. Antalet personekvivalenter som nu är anslutna är till Klagshamnsverket 45 000 och till Sjölundaverket 370 000.

B.C.J. och medparter anförde till utvecklande av sin talan i huvudsak: Sökandena godtar att avskrivning görs på nuanskaffningsvärdet men detta värde skall bestämmas med ledning av annat index än konsumentprisindex, vilket senare index ger ett för högt värde. Det kan inte vara svårt att finna annat index – byggnadskostnadsindex, ledningskostnadsindex, maskinkostnadsindex etc. – som bättre än konsumentprisindex visar kostnadsutvecklingen inom va-området. Kommunen har inte heller kunnat visa hur det bokförda värdet uppräknats enligt konsumentprisindex. Överavskrivningarna har nämligen ökat extremt i förhållande till det bokförda värdet och till konsumentprisindex. Om man väljer ut en period då det bokförda värdet varit omkring 290 mkr varje år, 1975–1978, har överavskrivningarna fyrdubblats. Konsumentprisindexet ökade endast 33 %. Av kommunens redovisningar framgår att överavskrivningarna 1975–1977 översteg nettoinvesteringarna för samma år. Med godtagande av principen med överavskrivning kan det belopp som uttagits av brukarkollektivet utöver vad som är skäligt beräknas till närmare 70 mkr för åren 1970–1981. De totala överavskrivningarna nämnda år uppgår till cirka 100 mkr. Det system med slutna redovisningar som gällde före 1981 var förmånligare för va-kollektivet eftersom allt kapital då tillfördes brukarna direkt. Ett sätt att uppnå motsvarande resultat är att – såsom kommunfullmäktige beslutat utreda – beräkna internräntan på anläggningarnas bokförda värde minus överavskrivningarna.

Sökandena uppgav beträffande påstådd överdimensionering av va-anläggningarna bl.a: Det kan i och för sig godtas att va-kollektivet står 10–15 % av kostnaderna för en anläggnings överkapacitet. Vombverket och Ringsjöverket hade 1980 en sammanlagd renvattenkapacitet om 53 miljoner m³ per år mot utnyttjade 37 miljoner m³ per år. Detta innebär en överdimensionering med 45 %. Avloppsverket i Klagshamn planerades på 1960-talet med tanke på en befolkningsökning om 150 000 personer inom regionen. Verket var färdigt 1973. Befolkningsunderlaget har ökat med endast 25 000 personer. Verket utnyttjas endast till 50 %.

Kommunen invände bl.a: Samtliga kommunens anläggningar är projekterade och byggda efter omfattande utredningar, i vilka acceptabla prognoser om framtida behov utgjort en del. Vid dimensione-

ringen har också tagits hänsyn till att en viss säkerhetsmarginal måste finnas för avbrott i driften av en anläggningsdel. Anläggningarna har utförts för att tillgodose ett behov som successivt uppstår inom en viss tidsrymd. Den omständigheten att utvecklingen blivit annorlunda – bl.a. minskad efterfrågan – och att anläggningarna inte utnyttjats till fullo inom den beräknade tidsperioden innebär inte att kommunen är betagen rätten att medta hela kostnaden vid framräknandet av taxan. – Kommunen har under senare år endast undantagsvis haft full kostnadstäckning i sin taxa. 1980 var kostnadstäckningen 92 %, 1981 93 %, 1982 100 % och 1983 97 %. Hänsyn måste också tas till att de stora investeringskostnaderna för Bolmenprojektet inte belastar va-kollektivet, vilket de i och för sig skulle kunna göra. Sökandenas påstående att genom överavskrivningarna uppkommit ett överskott, som borde gottskrivas va-kollektivet, är sålunda felaktigt. Vad gäller indexuppräknningen är konsumentprisindex den lämpligaste och mest lätthanterliga indexserien. Att använda olika branschindex är alltför komplicerat och ger under en längre period endast marginella skillnader.

Va-nämnden yttrade:

Det förbud mot att genom avgifter finansiera kostnaderna för att förbereda en va-anläggning så att den kan betjäna en förväntad nybebyggelse, vilket förbud inryms i 24 § va-lagen, syftar till att förhindra att påtagliga och väsentliga merkostnader påförs anläggningens brukare. Enbart den omständigheten att brukarna belastas med kostnaderna för en ny tillkommen anläggningsdel, som vid projekteringen bedömts erforderlig för verksamheten men som på grund av utvecklingen visat sig inte genast behöva utnyttjas till fullo, medför inte att huvudmannen handlar i strid med nyssnämnda bestämmelse. Vid bedömningen måste alltså kommunens hela anläggning – såväl på renvatten- som på avloppssidan – beaktas. Vidare bör beaktas att det åligger huvudmannen att tillse att anläggningen är försedd med de anordningar som erfordras för att den skall fylla sitt ändamål. I detta ligger att va-anläggningen måste dimensioneras så att den har tillräcklig kapacitet att tillgodose ett från tid till annan varierande behov av vattenförsörjning och avlopp. Frågan huruvida kommunen överdimensionerat sina anläggningar skall ses mot bakgrunden av vad som nu sagts.

Vad först gäller renvattenförsörjningen beaktar Va-nämnden följande. Maximikapaciteten hos produktionsanläggningarna för renvatten kan inte direkt jämföras med årsförbrukningen. Anläggningarna måste nämligen vara dimensionerade för största förekommande dygnsförbrukning (maximidygn). Denna kapacitet utnyttjas, på grund av naturliga förbrukningsvariationer, endast få dagar per år.

För ett förbrukningsområde av Malmös storlek brukar maximidygnsförbrukningen vara 40–50 % större än medeldygnsförbrukningen under året. Den kapacitet som finns i kommunens renvattenanläggningar kan sålunda inte anses otillåtet stor.

Vad som nu anförts kan i tillämpliga delar anses gälla även kommunen avloppsreningsverk. Utredningen i målet visar att avloppsreningsanläggningarna har en total kapacitet som med cirka 25 % överskrider det aktuella behovet. Ej heller denna "överkapacitet" kan anses vara så stor att den bör föranleda ett minskat avgiftsuttag. Va-nämnden anmärker att "överkapacitet" på avloppsreningssidan medverkar till ett förbättrat reningsresultat. Sökandena har godtagit att avskrivning görs på nuanskaffningsvärdet men invänt att detta värde bör uppräknas enligt annat index än konsumentprisindex. Va-nämnden, som noterar att sökandena inte preciserat vilket index som bör tillämpas och inte heller angett vilket värde ett annat index skulle ge, finner att inget framkommit i målet som visar att ett branschindex skulle ge ett mer rättvisande resultat än konsumentprisindex.

Som framgår av kommunens redovisning belastar överavskrivningarna va-verkets resultaträkning men det görs ingen motsvarande minskning av anläggningarnas bokförda värde och därmed minskar inte heller va-verkets "skuld" till kommunens finansförvaltning. Överavskrivningarna tillförs i stället finansavdelningen som intäkt. Vad som beloppsmässigt hänförs sig till överavskrivning blir därför med kommunens redovisningssätt i verkligheten en räntekostnad för va-verket utöver grundräntan. Antingen bör överavskrivningarna tillgodoräknas va-kollektivet direkt på samma sätt som grundavskrivningarna eller också bör meravskrivningarna senare avräknas från investeringsanslag och va-kollektivet gottskrivas ränta på dessa medel intill dess avräkning skett. I annat fall kommer va-kollektivet att betala två gånger för samma sak.

Den metod för beräkningen av kapitaltjänstkostnaderna som kommunen använder sig av sedan 1981 – alltså efter det att kommunen övergått till att tillämpa öppen redovisning – är sålunda ägnad att leda till ett avgiftsuttag som är oförenligt med 24 § va-lagen. Va-nämnden har emellertid att bedöma huruvida det faktiska avgiftsuttaget under tiden 1 juli 1981 – den 31 december 1983, alltså en tid av endast två och ett halvt år, överstigit självkostnaden. Även om avgiftsuttaget under perioden skulle ha gett ett visst överskott är detta förhållande inte tillräckligt för att anse att kommunen brutit mot bestämmelsen i nämnda lagrum. Frågan huruvida denna bestämmelse iakttagits eller inte, måste nämligen ses med utgångspunkt i en något längre tidsrymd än den som är aktuell i målet. Eventuellt överskott åren 1981–1983 kan nämligen komma att balanseras av

senare underskott. Om så emellertid ej sker, riskerar kommunen att dess avgiftsuttag kommer i strid med va-lagens självkostnadsregel. Av utredningen enbart i det här målet kan dock inte slutas att kommunen åsidosatt regeln.

Under hänvisning till det ovan anförda finner Va-nämnden att sökandenas talan inte kan bifallas.

Va-nämnden lämnade sökandenas talan utan bifall.

Beslut: 1984-11-28, BVA 119

Mål nr: VA 153/81