



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Sara Nilsson

Kommunala avgifter
– Om likställighetsprincipen och
avgiftsuttagets fördelning

Examensarbete
30 högskolepoäng

Handledare
Bengt Lundell

Ämnesområde
Offentlig rätt

VT 2009

Innehåll

SUMMARY	1
SAMMANFATTNING	2
FÖRKORTNINGAR	3
1 INLEDNING	4
1.1 Introduktion	4
1.2 Syfte	4
1.3 Avgränsningar	5
1.4 Metod och material	5
1.5 Begrepp	6
1.6 Disposition	7
2 OLIKA FORMER AV KOMMUNALA AVGIFTER	8
2.1 Inledning	8
2.2 Offentligrättsliga avgifter	8
2.2.1 Betungade offentligrättsliga avgifter	8
2.2.2 Icke betungade offentligrättsliga avgifter	9
2.3 Privaträttsliga avgifter	9
3 GRUNDLÄGGANDE FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR UTTAG AV KOMMUNALA AVGIFTER	11
3.1 Kommunala avgifter och den kommunala kompetensen	11
3.2 Underskottsprincipen	12
3.3 Förutsättningar för avgiftsuttag	12
3.3.1 Förhållandet mellan kommunens organ	12
3.3.2 Förhållandet mellan kommunen och den enskilde	13
3.4 Självkostnadsprincipen	14
3.5 Förbud mot retroaktiva beslut	16
3.6 Sammanfattning	17
4 DEN ALLMÄNNA LIKSTÄLLIGHETSPRINCIPEN	19

4.1	Inledning	19
4.2	Likställighetsprincipens innebörd	19
4.2.1	Likställighetsprincipens allmänna innebörd	19
4.2.2	Likställighetsprincipen och kommunala avgifter	20
4.3	Likställighetsprincipens tillämpningsområde	23
4.4	Objektivitetsprincipen	25
4.5	Är likställighetsprincipen en målsättningsprincip?	26
4.6	En eller flera likställighetsprinciper?	27
4.7	Andra likställighetsaspekter	27
4.8	Sammanfattning	28
5	AVGIFTSUTTAGETS FÖRDELNING AVSEENDE NÅGRA OLIKA AVGIFTER	30
5.1	Va-avgifter och avgiftsuttagets fördelning	30
5.1.1	Inledning	30
5.1.2	Va-avgifter	30
5.1.3	Principen om social kostnadsfördelning	32
5.1.4	Anläggningsavgifter	33
5.1.4.1	Fastighetsägarens folkbokföringsort	33
5.1.4.2	Kostnaderna för vattentjänsterna	33
5.1.4.3	Fastighetens taxeringsvärde och tomtareal	34
5.1.4.4	Ny anläggningsavgift	35
5.1.5	Brukningsavgifter	36
5.1.5.1	Fastighetsägarens folkbokföringsort	36
5.1.5.2	Kostnaderna för vattentjänsterna	37
5.1.5.3	Fastighetens taxeringsvärde	38
5.1.5.4	Vattenförbrukning	38
5.1.5.5	Fastighetens vånings- eller bostadsyta	38
5.1.5.6	Vattnets kvalitet	39
5.1.5.7	Säsongstaxa	39
5.1.6	Sammanfattning	40
5.2	Renhållningsavgifter och avgiftsuttagets fördelning	41
5.2.1	Inledning	41
5.2.2	Renhållningsavgifter	41
5.2.3	Olika avgifter för olika prestationer	43
5.2.4	Lika avgifter för olika prestationer	44
5.2.5	Olika avgifter för lika prestationer	45
5.2.6	Lika avgifter för lika prestationer	46
5.2.7	Sammanfattning	47
5.3	Barnomsorgsavgifter och avgiftsuttagets fördelning	48
5.3.1	Inledning	48
5.3.2	Barnomsorgsavgifter	48
5.3.3	Olika avgifter för lika prestationer	50
5.3.4	Olika avgifter för olika prestationer	51
5.3.5	Lika avgifter för olika prestationer	52
5.3.6	Sammanfattning	54

6	AVSLUTANDE REFLEKTIONER	55
6.1	Inledning	55
6.2	Den allmänna likställighetsprincipen	55
6.3	Avgiftsuttagets fördelning avseende några olika avgifter	56
	KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING	59
	RÄTTSFALLSFÖRTECKNING	61

Summary

English title: Municipal charges – Concerning the principle of equality and the distribution of charges.

Municipalities provide various forms of services and goods to their members. When municipalities are charging their services, they are not as free as private companies are when they are charging goods and services. Municipalities must follow the principle of equality, the principle of prime cost and the principle of prohibition of retroactive onerous decisions.

The purpose of this master thesis is to discuss about the principle of equality and the distribution of charges concerning drainage and water supply charges, refuse collection charges and childcare charges.

According to the principle of equality the municipalities must treat their members equally, unless there are objective grounds for something else. Concerning municipal charges the principle of equality implies that the same fee shall be paid for the same service. It is not possible to give a general answer on what constitutes objective grounds for differentiation of fees. Which differentiations that can be accepted depends on which activity it is about and the details of the case.

Of 31 § LAV follows that the drainage and water supply charges should be determined so the costs will be distributed in accordance with what is reasonable and fair. The principal rule in the case of drainage and water supply charges is that they shall be determined considering to the benefit of the property from the drainage and water supply construction. The possibility of differentiation considering the costs has, however, increased.

In the case of refuse collection charges the principle of equality in some cases require differentiation. Refuse collection charges shall be differentiated considering the number of collections and the municipality's costs. The costs of the refuse collection may vary by the location of the property, transport distances and the way of collection. It is also possible to differentiate refuse collection charges with the purpose of encouraging recycling.

Childcare charges may be determined considering the parents' ability to pay. Case law also demonstrates that when a municipality determines the childcare rate the municipality should consider the costs for the provision of service.

Sammanfattning

Kommuner tillhandahåller olika former av tjänster och nyttigheter till sina medlemmar. När kommuner skall ta betalt för sina prestationer är de inte så fria som privata näringsidkare är när de skall ta betalt för varor eller tjänster. Kommuner måste följa vissa principer, som bland annat likställighetsprincipen, självkostnadsprincipen och principen om förbud mot retroaktiva betungande beslut.

Syftet med den här uppsatsen är att i förhållande till kommuners rätt att ta ut avgifter problematisera kring likställighetsprincipen och avgiftsuttagets fördelning när det gäller vatten- och avloppsavgifter (va-avgifter), renhållningsavgifter och barnomsorgsavgifter.

Enligt likställighetsprincipen skall kommuner behandla sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl för något annat. Beträffande kommunala avgifter innebär likställighetsprincipen som utgångspunkt att lika avgift skall utgå för lika prestation. Det går inte att ge ett generellt svar på vad som utgör sakliga skäl för differentiering av avgifter, utan vilka differentieringar som kan accepteras är beroende av vilket verksamhetsområde det handlar om och hur omständigheterna ser ut i det enskilda fallet.

Av 31 § LAV följer att va-avgifter skall fastställas så att kostnaderna fördelas på de avgiftsskyldiga i enlighet med vad som är skäligt och rättvist. Huvudregeln när det gäller va-avgifter är att både anläggningsavgifter och brukningsavgifter skall fastställas med hänsyn till fastighetens nytta av va-anläggningen. Möjligheterna till differentiering med hänsyn till kostnaderna har dock utökats.

När det gäller renhållningsavgifter innebär likställighetsprincipen i vissa fall ett krav på differentiering. Avgifterna skall differentieras med hänsyn till antalet hämtningstillfällen och kommunens kostnader. Kostnaderna för hämtningen kan påverkas bland annat av fastigheternas belägenhet, transportavstånd och hämtningssätt. Det är också möjligt att differentiera renhållningsavgifter så att källsortering främjas.

Barnomsorgsavgifter får fastställas med hänsyn till föräldrarnas betalningsförmåga. Rättspraxis visar också att kommunens kostnader för tillhandahållandet av servicen bör beaktas när en kommun fattar beslut om barnomsorgstaxa.

Förkortningar

BoL	Lag (1976:381) om barnomsorg
EIL	Ellag (1997:857)
FsL	Lag (1973:1205) om förskoleverksamhet
KomL	Kommunallag (1990:900)
KomL 77	Kommunallag (1977:179)
LAV	Lag (2006:412) om allmänna vattentjänster
LKAvg	Lag (1957:259) om rätt för kommun att ta ut avgift för vissa upplåtelser av offentlig plats, m.m.
RenhL	Renhållningslag (1979:596)
RF	Regeringsformen (1974:152)
Skoll	Skollag (1985:1100)
SoL	Socialtjänstlag (2001:453)
SoL 80	Socialtjänstlag (1980:620)
VAL	Lag (1970:244) om allmänna vatten- och avloppsanläggningar
VAL 55	Lag (1955:314) om allmänna vatten- och avloppsanläggningar

1 Inledning

1.1 Introduktion

När enskilda tar prestationer från det allmänna i anspråk gäller andra regler än när enskilda ingår olika former av rättshandlingar med varandra. När det allmänna agerar i förhållande till enskilda finns det en mängd offentlig-rättsliga principer och regler som styr det allmännas agerande i förhållande till enskilda.

Ett exempel på ett förhållande mellan det allmänna och enskilda är när enskilda nyttjar olika former av kommunala prestationer och betalar avgifter för dessa prestationer. När kommuner skall ta betalt för sina prestationer är de inte så fria som en privat näringsidkare är när han skall ta betalt för en vara eller en tjänst. Kommuner måste rätta sig efter vissa principer, som till exempel likställighetsprincipen, självkostnadsprincipen och principen om förbud mot retroaktiva betungande beslut.

Kommuner tillhandahåller och erbjuder idag en mängd olika tjänster och nyttigheter och de tjänster och nyttigheter som kommunerna tar ut avgifter för är av skiftande slag. Regler om kommuners verksamheter finns i ett stort antal lagar och i många av dessa lagar finns det regler om i vilken utsträckning kommuner har rätt att ta ut avgifter och enligt vilka grunder avgifterna skall fördelas mellan avgiftsbetalarna.

Det finns många intressanta frågor som gäller kommunala avgifter, bland annat eftersom kommunala avgifter berör många människor och avgifterna har betydelse för enskildas ekonomi. Samtidigt är en del avgifter av tvingande karaktär. När det gäller kommuners tillhandahållande av prestationer är enskilda inom vissa verksamheter skyldiga att ta emot vissa prestationer och därmed också skyldiga att betala en avgift för prestationen. Inom vilka ramar kommunerna får ta ut avgifter och hur avgifterna skall fördelas mellan avgiftsbetalarna är frågor som är viktiga för enskilda kommunmedlemmar.

1.2 Syfte

Det primära syftet med den här uppsatsen är att beskriva och analysera innebörden av likställighetsprincipen när det gäller kommuners rätt att ta ut avgifter och att undersöka enligt vilka grunder avgiftsuttaget får fördelas mellan avgiftsbetalarna inom några olika områden. Syftet är att i förhållande till kommuners rätt att ta ut avgifter problematisera kring likställighetsprincipen och avgiftsuttagets fördelning när det gäller vatten och avloppsavgifter (va-avgifter), renhållningsavgifter och barnomsorgsavgifter.

Som en vägledning i det fortsatta skrivandet har jag ställt upp följande frågeställningar: Under vilka förutsättningar får kommuner ta ut avgifter? Vad avses med principen om att kommuner skall behandla sina medlemmar lika? Vad ses som sakliga och objektiva skäl för avsteg från principen om likställighet? Enligt vilka grunder får avgifterna fördelas mellan avgiftsbetalarna när det gäller va-avgifter, renhållningsavgifter och barnomsorgsavgifter?

1.3 Avgränsningar

Ämnet är avgränsat på så vis att endast avgifter som innebär ersättning för kommunala prestationer behandlas. Därmed omfattar uppsatsen inte så kallade sanktionsavgifter.

I samband med kommunala avgifter kan många olika rättviseaspekter behandlas. Ett exempel är att en kommunmedlem kan anse att en viss avgift är orättvis i förhållande till grannkommunens avgiftstaxa. Den här uppsatsen är dock avgränsad på så vis att den behandlar avgiftsfördelningen mellan avgiftsbetalare i samma kommun.

Uppsatsen behandlar framförallt fördelningen av kommunala avgifter, men även grunderna för avgiftsmakten tas upp. Principer och problem som är gemensamma för den kommunala avgiftsmakten behandlas, men när det gäller fördelningen av avgifter mellan avgiftsbetalare har jag i synnerhet studerat va-avgifter, renhållningsavgifter och barnomsorgsavgifter. Anledningen till avgränsningen till dessa speciallagstiftningar är att jag funnit många rättsfall som berör fördelningen av avgiftsuttag inom dessa områden. Vad som egentligen är en rättvis avgiftsfördelning mellan avgiftsbetalarna när det gäller de här områdena har alltså diskuterats i rättspraxis. De avgiftsområden som jag har valt berör också många människor. Det finns dock många andra intressanta områden när det gäller kommunala avgifter och en del av dessa behandlar jag i kapitlet om den allmänna likställighetsprincipen och dess innebörd.

Angående va-avgifter behandlar uppsatsen i huvudsak va-avgifter för hushåll och uppsatsen tar ej upp fördelningen av kostnader för bortledning och rening av vatten från allmän platsmark. När det gäller renhållningsavgifter koncentreras uppsatsen på den verksamhet som riktas mot hushåll, vilket innebär hämtning och omhändertagande av hushållsavfall.

1.4 Metod och material

För att besvara ovannämnda frågeställningar har jag studerat relevant lagtext, förarbeten, rättspraxis och doktrin. När det gäller kapitlet om den allmänna likställighetsprincipen och fördelningen av avgiftsuttaget enligt speciallagstiftning, så bygger de till stor del på rättspraxis, där Regerings-

rätten tagit ställning till lagligheten av kommunala taxebeslut. Anledningen till det är att lagstiftning och förarbeten ofta ej ger någon närmare förklaring om hur reglerna skall tolkas och tillämpas. Regeringsrättens avgöranden är därför av stor betydelse för att få kunskap om likställighetsprincipens närmare innebörd. Jag har även använt mig av rättsfall från Högsta domstolen, då ett yrkande om till exempel återbetalning av en avgift inte kan föras hos Regeringsrätten. För att föra en sådan talan måste klaganden vända sig till allmän domstol. Även om en kommun vill att avgiftsbetalaren skall betala en avgift som debiterats, men inte erlagts, skall kommunen vända sig till allmän domstol.¹ I uppsatsen tas också några fall från Statens va-nämnd och Miljööverdomstolen upp. Frågor som regleras i LAV eller i föreskrifter som utfärdats med stöd av LAV kan prövas av Statens va-nämnd. Va-nämnden kan bland annat pröva tvister mellan huvudman och fastighetsägare när det gäller skyldighet att betala avgift och frågor om hur en va-taxa kan tillämpas. Va-nämndens beslut kan överklagas till Svea hovrätt i dess sammansättning som miljööverdomstol och talan kan sedan fullföljas till Högsta domstolen.² När det gäller kapitlet om barnomsorgsavgifter refereras även en kammarrättsdom³.

Urvalet av rättsfall har främst skett efter sökningar i databaser, men jag har även tagit hänsyn till vilka fall som behandlas i doktrin. Äldre rättsfall, som grundas på numera upphävd lagstiftning, kan vara av intresse vid exempelvis utredandet av vad likställighetsprincipen innebär. Jag har vid författandet av uppsatsen gjort en bedömning i vilken omfattning materialet fortfarande är aktuellt och beaktat materialet när jag ansett att det är relevant i förhållande till nuvarande lagstiftning.

När det gäller kommunalrättslig litteratur har Bohlins avhandling *Kommunala avgifter från år 1984* varit av särskild betydelse.

1.5 Begrepp

I uppsatsen avses med begreppet kommuner primärkommuner. De avgiftsområden som uppsatsen är avgränsad till är sådana områden som tillhör primärkommunernas obligatoriska uppgifter. Många av de allmänna kommunalrättsliga principer som behandlas i uppsatsen gäller dock även för landstingskommuner. När enbart landstingskommuner avses används begreppet landsting.

Begreppen barnomsorg och barnomsorgsavgifter används i uppsatsen. Dessa begrepp finns inte med i SkoL, men med begreppet barnomsorgsavgifter avses i den här uppsatsen avgifter för förskoleverksamhet och skolbarnomsorg.

¹ Bohlin, *Kommunala avgifter*, 1984, s. 19.

² Prop. 2005/06:78, s. 108.

³ Kammarrätten i Sundsvalls dom 2009-02-27 nr 2572-08.

1.6 Disposition

Uppsatsens första kapitel utgörs av en inledning med introduktion, syfte, avgränsning, metod och begrepp. I uppsatsens andra kapitel redogörs för olika former av kommunala avgifter. Det tredje kapitlet ger en bakgrund om kommunala avgifter och behandlar kommunalrättsliga grundprinciper och de grundläggande förutsättningarna för uttag av kommunala avgifter. Det fjärde kapitlet behandlar den kommunalrättsliga principen likställighetsprincipen och i kapitlet redogörs bland annat för vad principen innebär. I det följande kapitlet avhandlas va-avgifter, renhållningsavgifter och barnomsorgsavgifter. I kapitlet tas aktuella bestämmelser om avgiftsuttag upp och en presentation av hur avgifterna får fördelas mellan avgiftsbetalarna ges. Vilka grunder som enligt de olika speciallagstiftningarna får användas vid fördelningen av avgifter mellan avgiftsbetalarna behandlas också. I uppsatsens avslutande kapitel presenterar jag mina slutsatser och avslutande reflektioner.

2 Olika former av kommunala avgifter

2.1 Inledning

Kommunernas inkomster utgörs i synnerhet av kommunalskatter, men kommunala avgifter har kommit att få en allt större betydelse för kommunernas ekonomi. I KomL eller dess förarbeten finns ingen definition av begreppet avgift. Det som allmänt sett menas med en avgift är att den utgår från en på förhand bestämd taxa och utgör betalning för en tjänst eller nytta.⁴ Det som generellt sett skiljer en avgift från en skatt är att en avgift innebär att den enskilde får ett visst vederlag för den penningprestation som han erlägger medan den som erlägger skatt inte får någon specificerad motprestation.⁵

Kommunala avgifter kan delas upp i olika kategorier. Bohlin delar upp kommunala avgifter i offentligrättsliga och privaträttsliga avgifter. Offentligrättsliga avgifter är sådana avgifter som kommun tar ut med stöd av lag eller annan författning och privaträttsliga avgifter är då övriga avgifter.⁶ Här nedan följer en kort redogörelse för de olika formerna av kommunala avgifter och om vad som gäller i normgivningshänseende för dessa tre avgiftsformer.

2.2 Offentligrättsliga avgifter

2.2.1 Betungande offentligrättsliga avgifter

Inom sådana områden där kommunen är skyldig att tillhandahålla en prestation eller nytta samtidigt som den enskilde är skyldig att betala för verksamheten, brukar avgiften ses som betungande offentligrättslig. Den enskilde kan alltså vara skyldig att betala oberoende av om han vill ta emot den aktuella prestationen eller inte. Exempel på sådana avgifter är renhållningsavgifter, va-avgifter och sotningsavgifter. Även sådana avgifter, som den enskilde har en skyldighet att betala om han vill ta emot en viss prestation, faller under kategorin betungande offentligrättsliga avgifter och ett exempel på sådana avgifter är bygglovsavgifter.⁷

Betungande offentligrättsliga avgifter tillhör riksdagens primära lagområde enligt 8 kap. 3 § RF. Riksdagen har dock möjlighet att delegera normgivningsmakten antingen till regeringen, som med riksdagens medgivande

⁴ Lindquist, Kommunala befogenheter, 2005, s. 105.

⁵ Madell, Det allmänna som avtalspart, 1998, s. 135.

⁶ Bohlin, Kommunala avgifter, 1984, s. 29.

⁷ Ds 1993:16, s. 21 och prop. 1993/94:188, s. 79.

kan delegera till kommun i enlighet med 8 kap. 9 § 2 st RF och 8 kap. 11 § RF, eller direkt till kommun i enlighet med 8 kap. 9 § 2 st RF.⁸ När det gäller kommunala avgifter är det mest naturligt att överlämna åt kommunerna att själva bestämma avgiftstaxorna.⁹

2.2.2 Icke betungade offentligrättsliga avgifter

En särskild form av offentligrättsliga avgifter är avgifter inom områden där kommunen har en skyldighet att tillhandahålla en prestation, men den enskilde inte är skyldig att ta prestationen i anspråk. Avgifterna är till viss del frivilliga, då avgiftsplikt uppstår först efter det att avtal har ingåtts eller efter annat initiativtagande från enskild. Gränsen mellan betungande offentligrättsliga avgifter och icke betungande offentligrättsliga avgifter är inte sällan flytande och många avgifter har såväl tvångsmässiga som frivilliga drag.¹⁰ Exempel på icke betungande offentligrättsliga avgifter är hälso- och sjukvårdsavgifter, barnomsorgsavgifter och avgifter för sociala tjänster enligt SoL.¹¹

Icke betungande offentligrättsliga avgifter omfattas av 8 kap. 5 § RF. Enligt 8 kap. 5 § RF skall kommunernas åligganden och befogenheter bestämmas i lag. Riksdagen har dock möjlighet att bemyndiga kommunerna att besluta om taxor avseende icke betungande offentligrättsliga avgifter. RF medger alltså att riksdagen direkt delegerar normgivningsmakten till kommunerna.¹² Inom vissa verksamhetsområden är delegation till regeringen möjlig, vilket framgår av 8 kap. 7 § RF. Eftersom en delegation kan gälla avgiftsföreskrifter, kan en kommun få normgivningsmakt när det gäller icke betungande offentligrättsliga avgifter genom subdelegation enligt 8 kap. 11 § RF.¹³

2.3 Privaträttsliga avgifter

Privaträttsliga avgifter är avgifter för prestationer som kommunen inte har en skyldighet att tillhandahålla och enskilda har heller ingen skyldighet att ta emot prestationen. Exempel på sådana avgifter är elavgifter, museiavgifter och badhusavgifter.¹⁴

Privaträttsliga avgifter torde inte omfattas av RF:s normbegrepp. Kommunala taxor när det gäller privaträttsliga avgifter torde därför ses som allmänna avtalsvillkor.¹⁵ Att kommuner har rätt att ta ut privaträttsliga

⁸ Bohlin, Kommunala avgifter, 1984, s. 75.

⁹ Strömberg, Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform, 1999, s. 112.

¹⁰ Bohlin, Kommunala avgifter, 1984, s. 78f.

¹¹ Strömberg, Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform, 1999, s. 93.

¹² Strömberg, Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform, 1999, s. 93 och 105f.

¹³ Bohlin, Kommunala avgifter, 1984, s. 88.

¹⁴ Ds 1993:16, s. 22.

¹⁵ Strömberg, Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform, 1999, s. 94.

avgifter är en del av kommunens allmänna kompetens och kommunens allmänna kompetens har sin grund i 8 kap. 5 § RF.¹⁶

¹⁶ Madell, Det allmänna som avtalspart, 1998, s. 139.

3 Grundläggande förutsättningar för uttag av kommunala avgifter

3.1 Kommunala avgifter och den kommunala kompetensen

En grundläggande förutsättning för att en kommun skall få ta ut avgift för tillhandahållandet av en prestation är att verksamheten faller inom den så kallade kommunala kompetensen. Den kommunala kompetensen kan delas upp i en allmän kompetens, som framgår av KomL och en specialreglerad kompetens, vilken regleras i olika specialförfattningar. Vissa kommunala befogenheter tillkommer också genom lag (2009:47) om vissa kommunala befogenheter. Uppgifter som faller under den allmänna kompetensen brukar kallas för fakultativa och uppgifter som framgår av speciallag brukar kallas för obligatoriska. Den grundläggande bestämmelsen för den allmänna kompetensen är 2 kap. 1 § KomL, vilken anger att kommuner och landsting får ha hand om angelägenheter av allmänt intresse, vilka har anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar och som inte skall handhas av någon annan.¹⁷

Om en verksamhet faller inom ramen för den allmänna kommunala kompetensen har kommunen möjlighet att finansiera verksamheten genom uttag av avgifter, vilket framgår av 8 kap. 3b § 1 st KomL. När det gäller specialreglerade verksamheter är rätten att ta ut avgifter däremot mer begränsad. Enligt 8 kap. 3b § 2 st KomL får kommuner för sådana tjänster och nyttigheter som de är skyldiga att ställa till förfogande ta ut avgifter endast om det är särskilt föreskrivet.¹⁸ Ett riksdagsbemyndigande krävs följaktligen för att kommun skall få avgiftsfinansiera obligatoriska verksamheter. När det gäller specialreglerade verksamheter kan också författningsbestämmelser begränsa rätten till att ta ut avgifter och vissa kommunala prestationer skall enligt lag ställas till förfogande avgiftsfritt.¹⁹

När en kommun handlar inom ramen för den kommunala kompetensen finns det vissa principer, som begränsar kommunens handlingsfrihet när det gäller uttaget av kommunala avgifter. Dessa principer är likställighetsprincipen, självkostnadsprincipen och principen om förbud mot retroaktiva beslut. Principerna påverkar inte den kommunala kompetensen, utan föreskriver hur en verksamhet som är kompetensenlig skall bedrivas.²⁰ Det handlar alltså om vad en kommun har att rätta sig efter när kommunen handlar inom

¹⁷ Bohlin, Kommunalrättens grunder, 2007, s. 83ff och 157f.

¹⁸ Prop. 1993/94:188, s. 107.

¹⁹ Bohlin, Kommunalrättens grunder, 2007, s. 156ff.

²⁰ Bohlin, Kommunala avgifter, 1984, s. 263.

ramen för den kommunala kompetensen och inom vilka gränser avgiftsmakten skall utövas.

3.2 Underskottsprincipen

Enligt den så kallade underskottsprincipen är en kommun inte skyldig att ta ut avgifter för de tjänster och nyttigheter som den tillhandahåller. En kommunalrättslig utgångspunkt är i stället att kommunerna skall täcka sina medelsbehov med skatt.²¹ Det anges till exempel i 8 kap. 3b § KomL att ”kommuner och landsting får ta ut avgifter för tjänster och nyttigheter som de tillhandahåller”. Även i många specialförfattningar anges att kommuner ”får” ta ut avgifter. Det är följaktligen upp till varje kommun att avgöra om en viss verksamhet helt eller delvis skall finansieras genom uttag av avgifter.²²

Bohlin skriver att vissa likställighetssynpunkter talar mot underskottsprincipen. Om en viss grupp av kommunens medlemmar tar en viss kommunal tjänst i anspråk, bör den tjänsten ur likställighetssynpunkt finansieras med avgifter och inte med kommunalskatt. En total likställighet uppnås då de sammanlagda avgifterna exakt svarar mot kommunens självkostnader för verksamheten. De kommunmedlemmar som inte nyttjar tjänsten påverkas då inte av att kommunen driver verksamheten. Många kommunala verksamheter drivs dock med ett underskott. I vissa fall motiveras skattefinansiering av samhällliga eller sociala synpunkter och i andra fall skulle högre taxor medföra ett efterfrågebortfall.²³

3.3 Förutsättningar för avgiftsuttag

3.3.1 Förhållandet mellan kommunens organ

Funktionsfördelningen mellan kommunfullmäktige och nämnder innebär i huvudsak att kommunfullmäktige fattar beslut och att nämnderna bereder och verkställer ärenden.²⁴ I 3 kap. KomL finns regler om kommunernas organisation och av 3 kap. 9 § KomL framgår att kommunfullmäktige beslutar i sådana ärenden som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt för kommunen. I bestämmelsen räknas en rad punkter upp som ger exempel på sådana frågor som inte får delegeras till nämnder och ett sådant exempel är ärenden om budget, skatt och andra viktiga ekonomiska frågor. Med andra viktiga ekonomiska frågor menas bland annat hur stor graden av avgiftsfinansiering skall vara och beslut om taxor anses generellt sett vara av stor kommunalekonomisk betydelse. Orsaken till det är att avgiftsuttaget påverkar skatteuttaget. En huvudprincip är alltså att den

²¹ Bohlin, Kommunala avgifter, 1984, s. 58f.

²² Bohlin, Kommunalrättens grunder, 2007, s. 155.

²³ Bohlin, Kommunala avgifter, 1984, s. 266f.

²⁴ Bohlin, Kommunalrättens grunder, 2007, s. 36.

kommunala avgiftsrätten utövas av kommunfullmäktige.²⁵ I RÅ 1991 ref. 52 upphävde Regeringsrätten ett beslut av en fastighetsnämnd om att ta ut avgift för plats i kommunens småhuskö, då beslutet hade fattats utan stöd i kommunfullmäktigebeslut.

Nämnderna har i särskilda fall ett visst handlingsutrymme. Av RÅ 1994 ref. 72 framgår att när kommunfullmäktige hade beslutat om vissa riktlinjer för taxa gällande kollektivtrafik, så var trafiknämnd behörig att fatta beslut om taxa inom ramen för de angivna riktlinjerna. Bohlin menar dock att det kan diskuteras om Regeringsrätten verkligen borde ha godtagit nämndens beslut i ovannämnda fall.²⁶ I propositionen anges att kommunfullmäktige inte i varje enskilt fall måste bestämma avgiftssättningen, utan om kommunfullmäktige har satt upp vissa riktlinjer angående uttaget av avgift, så finns det möjlighet till delegering till nämnd. Om det är fråga om avgiftsuttag som inte är av någon egentlig betydelse för den kommunala ekonomin, kan det också finnas möjlighet till delegering. Enligt regeringen skulle inte kommunfullmäktiges möjligheter att delegera avgiftsrätten öka i och med införandet av KomL.²⁷ När det dock föreskrivs i speciallag att kommunfullmäktige skall besluta om avgiftstaxa, som i exempelvis 27 kap. 6 § MB om renhållningsavgifter, finns det inget utrymme för kommunfullmäktige att delegera beslutanderätten till nämnd.²⁸

Det är nämnderna som har hand om verkställigheten av kommunfullmäktiges taxebeslut, det vill säga debiteringen. Taxebeslutet fungerar som en norm som bestämmer avgiften i varje enskilt fall. Kommunfullmäktige får inte i särskilt fall bestämma hur ett debiteringsärende skall handläggas.²⁹

3.3.2 Förhållandet mellan kommunen och den enskilde

Om det inte finns specialregler om avgiftsuttag är det, som tidigare nämnts, kommunfullmäktiges uppgift att avgöra om en kommunal tjänst eller nytta skall finansieras helt, delvis eller inte alls genom avgifter. Att det av lag framgår att en kommun har möjlighet att finansiera en viss verksamhet genom avgifter är inte tillräckligt för att en kommun skall få ta ut avgift, utan huvudregeln är att det krävs att kommunfullmäktige har beslutat om en taxa. Om kommunfullmäktige har underlåtit att besluta om taxa, så innebär det att verksamheten skall finansieras med skattemedel.³⁰

En utgångspunkt är att när kommunfullmäktige antar en taxa, så ses det som en ensidig offentligrättslig handling. Det är alltså kommunfullmäktige som

²⁵ Prop. 1990/91:117, s. 49 och 158.

²⁶ Bohlin, Kommunalrättens grunder, 2007, s. 41.

²⁷ Prop. 1990/91:117, s. 49 och 158f.

²⁸ Bohlin, Kommunalrättens grunder, 2007, s. 40.

²⁹ Bohlin, Kommunala avgifter, 1984, s. 117.

³⁰ Bohlin, Kommunala avgifter, 1984, s. 198.

avgör hur stort ett avgiftsuttag skall vara och hur det skall fördelas. Ofta innebär en av kommunfullmäktige beslutad taxa inte i sig en avgiftsplikt, utan många gånger förutsätter en avgiftsskyldighet att den enskilde har ingått ett avtal med kommunen. Angående så kallade privaträttsliga avgifter är avtal en förutsättning för avgiftsplikt. Taxan kan då ses som ett ensidigt bestämt avtalsvillkor. Den enskilde är dock skyldig att ta emot vissa kommunala prestationer och när det gäller sådana offentlighetsrättsliga avgifter, som till exempel renhållningsavgifter, så utgår de oberoende av om det finns ett avtal eller inte. Den av kommunfullmäktige beslutade taxan blir då bindande utan avtal. Bohlin menar att ett avtal om att erlægga avgifter inte kan ersätta eller komplettera en avgiftstaxa, om det inte är särskilt föreskrivet.³¹

3.4 Självkostnadsprincipen

En princip som begränsar kommunerna när de skall bestämma pris på en viss tjänst eller nytta som de tillhandahåller är självkostnadsprincipen. Principen har tidigare utvecklats och upprätthållits i rättspraxis, men år 1994 infördes principen i KomL. Numera följer det av 8 kap. 3c § KomL att kommuner och landsting inte får ta ut högre avgifter än vad som svarar mot kostnaderna för de tjänster och nyttigheter som de tillhandahåller. Självkostnadsprincipen innebär att kommunerna inte får bestämma avgifterna till sådana belopp att kommunen tillförs en vinst. Av principen följer alltså en maximigräns som kommunen ej får överskrida men dock underskrida.³² Kommuners verksamheter är inte sällan av monopolkaraktär och någon marknadsprissättning förekommer därför inte. Syftet med principen är att skydda kommunmedlemmarna mot att kommunerna använder sig av monopolprissättning. Självkostnadsprincipen är dock tillämplig både mot kommunmedlemmar och icke kommunmedlemmar.³³

Huvudregeln är att självkostnadsprincipen är tillämplig för all kommunal verksamhet. När en kommun anlitar en utomstående entreprenör är det dock nödvändigt att reglera tillämpningen av självkostnadsprincipen i avtal.³⁴ När det gäller kommunala bolag har Regeringsrätten i RÅ 1992 ref. 52 uttalat att kommunala bolag inte är direkt bundna av självkostnadsprincipen. Indén menar att kommunala bolag endast är skyldiga att följa självkostnadsprincipen, då det följer av bolagsordning eller annat styrdokument.³⁵

Självkostnadsprincipen i KomL är tillämplig, om det inte finns några bestämmelser om grunderna för avgiftsuttag i specialförfattningar. Några exempel på då avgiftsuttaget begränsas till självkostnaden är va-avgifter (30 § LAV), renhållningsavgifter (27 kap. 5 § MB) och avgifter för sociala

³¹ Bohlin, Kommunala avgifter, 1984, s. 208ff och Bohlin, Kommunalrättens grunder, 2007, s. 160.

³² Bohlin, Kommunalrättens grunder, 2007, s. 104f.

³³ Prop. 1993/94:188, s. 81 och 86.

³⁴ Prop. 1993/94:188, s. 82.

³⁵ Indén, Kommunen som konkurrent, 2008, s. 59f.

tjänster (8 kap. 2 § SoL). Även om den tekniska utformningen av bestämmelserna varierar anses dessa bestämmelser uttrycka en och samma självkostnadsprincip. I vissa speciallagar finns dock regler om avgiftsuttaget, vilka inte gör det möjligt att anknyta avgiftsuttaget till kommunens självkostnad för verksamheten. Ett exempel är kommuners uttag av torghandels- och parkeringsavgifter (1-2 §§ LKAvg).³⁶

Det finns flera undantag från självkostnadsprincipen. Av 8 kap. 2 § KomL framgår att ”kommunerna och landstingen skall förvalta sina medel på ett sådant sätt att krav på god avkastning och betryggande säkerhet kan tillgodoses”. Därför anses självkostnadsprincipen inte vara tillämplig när det gäller kommuners så kallade medelsförvaltning. Självkostnadsprincipen är inte tillämplig vid kommuners upplåtelse och överlåtelse av såväl fast som lös egendom och inte heller vid enskilda affärssuppgörelser som är av kommersiell karaktär.³⁷

Det har i olika sammanhang diskuterats huruvida självkostnadsprincipen är tillämplig när kommuner bedriver verksamhet på en konkurrensutsatt marknad, men i propositionen uttalas att självkostnadsprincipen bör tillämpas på konkurrensutsatt verksamhet, om inte annat anges i lag eller har accepterats i rättspraxis.³⁸ I olika speciallagar görs det undantag från självkostnadsprincipen. I till exempel 7 kap. 2 § ELL anges det att verksamheten skall drivas ”på affärsmässig grund”.³⁹

När det gäller självkostnadsprincipen är huvudprincipen att det saknar betydelse hur stora kostnaderna är i varje enskilt fall, för det är de totala kostnaderna för en verksamhet som principen syftar på.⁴⁰ Vid beräkningen av självkostnaden bör sådana kostnader som företagsekonomiskt sett kan ses som motiverade tas med. Både relevanta direkta och indirekta kostnader skall ingå i beräkningen samt såväl externa som interna kostnader. Kostnader som inte har något naturligt samband med verksamheten får dock inte tas med i självkostnadsberäkningen. Ett sådant exempel är att elabonnenter inte skall betala för kostnader för gatubelysning. Avgiftsbetalare skall inte heller behöva betala för då kommunen själv utnyttjar sina verksamheter.⁴¹

En utgångspunkt är att avgifter som tagits ut och som överstiger självkostnaden är olagliga. Om en kommun tar ut avgifter överstigande självkostnaden tillförs kommunen en vinst. Den vinsten kan sedan användas för att täcka andra kommunala utgifter, vilket innebär att avgiftsbetalarna särbehandlas i förhållande till skattebetalarna och ett sådant förfarande brukar kallas för olaga särbeskattning.⁴² Att avgiftsbetalarna får bidra till

³⁶ Prop. 1993/94:188, s. 82.

³⁷ Prop. 1993/94:188, s. 82f.

³⁸ Prop. 1993/94:188, s. 83f.

³⁹ Prop. 2008/09:21, s. 21f.

⁴⁰ Bohlin, Kommunalrättens grunder, 2007, s. 108.

⁴¹ Prop. 1993/94:188, s. 85.

⁴² Bohlin, Kommunalrättens grunder, 2007, s. 110f.

kostnaderna för andra verksamheter kan också ses som stridande mot likställighetsprincipen.⁴³ En fråga som kan diskuteras är dock hur stort ett överskott skall vara för att det skall ses som olagligt. Det är svårt att göra en exakt självkostnads-kalkyl, som innebär fullständig överensstämmelse mellan kostnader och avgifter. Därför fungerar självkostnadsprincipen som en målsättningsprincip. Det innebär att för att självkostnadsprincipen i det enskilda fallet skall anses åsidosatt krävs att avgifterna till påtaglig eller väsentlig del överstiger den beräknade självkostnaden. Det finns en viss risk att gränsen mellan vad som är tillåtet och inte tillåtet suddas ut allt mer.⁴⁴ I RÅ 1981 Ab 149 ansågs ett elverks överskott på cirka fem miljoner kronor inte väsentligt överstiga kommunens självkostnader för rörelsen, då årsomsättningen var beräknad till cirka 100 miljoner kronor. I NJA 1988 s. 457 ansågs det vara fråga om en väsentlig avvikelse från självkostnaderna, då det genomsnittliga överuttaget för va-avgifter för de aktuella åren var 18 procent.

Om en kommun får in ett visst överskott från en avgiftsuttagande verksamhet får inte överskottsmedlen användas fritt. Om medlen överlämnas till kommunens centrala finansförvaltning och används för att finansiera kommunala utgifter, kan det ses som olaga särbeskattning. Bohlin skriver om att överskottsmedlen bör komma avgiftsbetalarna tillgodo genom att överskottet tillgodoförs den aktuella verksamheten. Medlen kan exempelvis balanseras och avgifterna kan då eventuellt bli lägre för kommande period.⁴⁵ Överskotten kan också användas för framtida investeringar i den aktuella verksamheten.⁴⁶ Av NJA 1994 s. 10 (I-II) framgår att klara överuttag skall återföras till avgiftsbetalarna inom rimlig tid (fem år). Om överuttagen inte kommer avgiftsbetalarna tillgodo blir kommunen återbetalningsskyldig. Tanken är att dagens avgiftsbetalare inte skall belastas med kostnader som bör betalas av framtida avgiftsbetalare.

3.5 Förbud mot retroaktiva beslut

Av 2 kap. 3 § KomL framgår att kommuner inte får fatta retroaktiva beslut som är till nackdel för medlemmarna, om det inte är så att det finns synnerliga skäl för det. Bestämmelsen uttrycker en princip som tidigare utvecklats i rättspraxis och infördes i KomL. Principen har i rättspraxis i synnerhet aktualiserats när det gäller kommunala avgifter och taxebeslut.⁴⁷ Bestämmelsen kan betraktas som en motsvarighet till förbudet mot retroaktiva uttag av statliga avgifter i 2 kap. 10 § 2 st RF.⁴⁸ En tanke bakom principen är att kommunmedlemmar skall kunna förvänta sig att de i efterhand inte påförs mer betungande avgifter för tjänster eller nyttigheter

⁴³ Höök och Lundin, Kommunala koncerner och den kommunala självkostnadsprincipen, 1998/99, s. 577.

⁴⁴ Bohlin, Kommunala avgifter, 1984, s. 318 och 329.

⁴⁵ Bohlin, Kommunalrättens grunder, 2007, s. 112f.

⁴⁶ Prop. 1993/94:188, s. 86.

⁴⁷ Petersén m.fl., Kommunallagen – Kommentarer och praxis, 2006, s. 66f.

⁴⁸ Strömberg, Kommunalrätt, 1995, s. 35.

som de redan har tillhandahållit.⁴⁹ I rättspraxis har det slagits fast att ett beslut om att höja en kommunal avgift som huvudregel inte kan få verkan för tiden före avgiftsbeslutet. Principen innebär också ett förbud mot att en kommun beslutar att ta ut en avgift för förfluten tid för en prestation som tidigare varit skattefinansierad.⁵⁰

I rättspraxis har dock vissa avsteg från principen godtagits. Angående sotningsavgifter har tillbakaverkande avgiftshöjningar godtagits som en följd av retroaktiva lönehöjningar. När det gäller va-avgifter har det accepterats att avläsningen av förbrukat vatten inte har kunnat göras hos samtliga abonnenter samtidigt. En ny taxa kan därför börja gälla för alla avläsningar efter taxans ikraftträdande, trots att en del av vattnet förbrukats då den äldre taxan gällde.⁵¹ Bohlin menar att avvikelserna torde ha godtagits av praktiska skäl och att endast kortare tids retroaktivitet accepterats.⁵² Rättssäkerhetsskäl talar för att begränsa kommunernas möjligheter till att fatta retroaktiva beslut. Möjligheten till avsteg från principen skall därför tillämpas med stor försiktighet.⁵³

3.6 Sammanfattning

För att en kommun skall få ta ut avgift för tillhandahållandet av en prestation är det en förutsättning att verksamheten faller inom ramen för den kommunala kompetensen. När det gäller verksamheter som är obligatoriska för kommuner får avgifter tas ut endast om det är särskilt föreskrivet. Att en kommun enligt lag har möjlighet att finansiera en viss verksamhet genom avgifter är dock inte tillräckligt för att en kommun skall få ta ut avgift, utan huvudregeln är att kommunfullmäktige måste ha beslutat om en taxa.

Det är alltså kommunfullmäktige som utövar den huvudsakliga avgiftsmakten, men när det gäller vissa avgiftsärenden finns ett mindre utrymme för att låta nämnderna handlägga dessa, då kommunfullmäktige har bestämt ramarna. Beträffande kommunfullmäktiges möjligheter att delegera sin beslutanderätt till nämnd torde det råda viss osäkerhet kring hur omfattande de är.

När kommuner handlar inom den kommunala kompetensen och fattar beslut om kommunala avgifter skall vissa principer beaktas. Dessa principer syftar till att skydda de enskilda kommunmedlemmarna och samtidigt innebär de begränsningar av kommunernas handlingsfrihet. Dessa principer har utvecklats i rättspraxis, men finns numera införda i KomL. En av principerna innebär att kommuner som huvudregel inte får ta ut kommunala avgifter retroaktivt.

⁴⁹ RÅ 1985 2:19.

⁵⁰ Bohlin, Kommunalrättens grunder, 2007, s. 121.

⁵¹ Bohlin, Kommunalrättens grunder, 2007, s. 122.

⁵² Bohlin, Kommunala avgifter, 1984, s. 508.

⁵³ Prop. 1990/91:117, s. 29 och 150.

En annan princip är självkostnadsprincipen, vilken syftar till att förhindra monopolprissättning. Den anger en maximigräns som kommunen vid avgiftssättning inte får överskrida, men dock underskrida. Självkostnadsprincipen kan dock också sägas handla om att det skall råda likställighet och rättvisa mellan kommunmedlemmarna. Om kommunernas avgifter skulle få överskrida självkostnaden skulle avgiftsbetalarna få finansiera även annan kommunal verksamhet. Effekten skulle bli densamma som om avgiftsbetalarna blev beskattade två gånger. Även underskottsprincipen kan ses i ett likställighetsperspektiv. Det är upp till den enskilda kommunen att bestämma om en verksamhet helt, delvis eller inte alls skall finansieras med avgifter. När en verksamhet drivs med underskott får även de kommunmedlemmar som inte nyttjar den aktuella tjänsten betala för tjänsten i form av kommunalskatt. En fullständig likställighet kan sägas uppnås när de totala avgifterna för tillhandahållandet av en prestation exakt motsvarar kommunens kostnader.

En ytterligare princip som begränsar kommunernas handlingsfrihet vid uttag av kommunala avgifter är likställighetsprincipen, vilken kommer att behandlas i nästkommande kapitel.

4 Den allmänna likställighetsprincipen

4.1 Inledning

Enligt 2 kap. 2 § KomL skall kommuner behandla sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl för något annat. Bestämmelsen ger uttryck för likställighetsprincipen. Nuvarande bestämmelse infördes i KomL, men principen har sin grund i den tidigare besvärsgunden ”orättvis grund” i 7 kap. 1 § KomL 77.⁵⁴

I och med införandet av KomL upphävdes besvärsgunden ”orättvis grund”. Äldre rättpraxis visar på att besvärsgunden hade en stark koppling till likställighetsprincipen och syftet med besvärsgunden var att ge uttryck för kravet på likställighet mellan kommunens medlemmar.⁵⁵ Genom att likställighetsprincipen infördes i KomL är den aktuella besvärsgunden att kommunens beslut istället ”strider mot lag eller annan författning”.

Ett syfte med arbetet med KomL var att lagen skulle utformas på ett sådant sätt att viktiga kommunalrättsliga principer direkt kunde utläsas ur lagen. Några ändringar i sak var inte åsyftade. Tidigare rättspraxis skulle fortsätta gälla.⁵⁶ Nuvarande lydelse motiverades av regeringen med att den klart uttrycker kravet på rättvisa och objektivitet.⁵⁷

4.2 Likställighetsprincipens innebörd

4.2.1 Likställighetsprincipens allmänna innebörd

Likställighetsprincipen innebär att kommunerna som huvudregel inte får särbehandla vissa kommunmedlemmar eller grupper av kommunmedlemmar.⁵⁸ Utgångspunkten är att kommunmedlemmar som befinner sig i samma situation skall behandlas lika. Kommunmedlemmar skall i förhållande till kommunen ha likvärdiga rättigheter och skyldigheter och de skall i förhållande till andra kommunmedlemmar varken gynnas eller missgynnas.⁵⁹ I förhållande till sina kommunmedlemmar skall alltså kommunerna beakta objektivitet och rättvisa.⁶⁰

⁵⁴ Bohlin, Kommunalrättens grunder, 2007, s. 113.

⁵⁵ Prop. 1990/91:117, s. 135f.

⁵⁶ SOU 1990:24, s. 56 och 67.

⁵⁷ Prop. 1990/91:117, s. 29.

⁵⁸ SOU 1990:24, s. 170.

⁵⁹ Bohlin, Kommunalrättens grunder, 2007, s. 114.

⁶⁰ Ds 1988:52, s. 162.

Kommunerna får dock särbehandla vissa kommunmedlemmar, om de har objektiv grund för särbehandlingen. I propositionen uttrycktes kravet på objektiv grund som att kommunen har ”rationella skäl eller sakliga överväganden” att behandla kommunmedlemmarna olika eller att kommunen på ”saklig grund” har behörighet att handla på sådant sätt.⁶¹ Av RÅ 1977 ref. 55 framgår att särbehandling inte får vara obehörig. I målet godtog Regeringsrätten en avgiftsreducering för ägare till vissa fastigheter, då reduceringen var en del av ett förlikningsavtal. Regeringsrätten konstaterade att det var fråga om en gynnande särbehandling, eftersom de aktuella fastighetsägarna fick lägre avgifter för vägar, vatten och avlopp än andra kommunmedlemmar. Avgiftssubventionen var dock ett nödvändigt villkor för att det skulle vara möjligt att ingå ett förlikningsavtal och avtalet ansågs ha tillkommit för ett behörigt ändamål. Således var det inte fråga om ett obehörigt gynnande av vissa kommunmedlemmar. I målet var det fråga om en särbehandling, men så länge särbehandlingen inte är obehörig anses inte likställighetsprincipen vara åsidosatt.

Det finns inget generellt svar på vad som utgör behörig särbehandling eller saklig grund, utan vad som kan ses som saklig grund för särbehandling är beroende av vilket verksamhetsområde det handlar om och hur omständigheterna ser ut i det enskilda fallet. Likställighetsprincipen har i rättspraxis aktualiserats i många olika situationer och inom många olika verksamhetsområden.⁶²

Bohlin sammanfattar likställighetsprincipens innebörd på följande vis: Om kommunens medlemmar befinner sig i exakt samma situation, skall de behandlas lika. Om kommunens medlemmar inte befinner sig i samma situation, skall de behandlas olika. Om kommunens medlemmar befinner sig i samma situation får de dock behandlas olika, men med villkoret att särbehandlingen är objektiv och vilar på saklig grund.⁶³

4.2.2 Likställighetsprincipen och kommunala avgifter

Likställighetsprincipen är av stor betydelse när kommunerna fattar beslut om kommunala avgifter och när det gäller avgiftssättning får kommunerna inte föra någon godtycklig politik. De kommunmedlemmar som befinner sig i samma situation skall som utgångspunkt betala samma avgifter.⁶⁴

Att utgångspunkten är att de kommunmedlemmar som befinner sig i samma situation skall behandlas lika av kommunen belyses bland annat av RÅ 1980 Ab 86, som handlade om att en kommun hade beslutat om uppräknig av båtplatsavgifter. Klaganden menade att de höjda avgifterna missgynnade

⁶¹ Prop. 1990/91:117, s. 29.

⁶² Bohlin, Kommunalrättens grunder, 2007, s. 115.

⁶³ Bohlin, Kommunalrättens grunder, 2007, s. 117.

⁶⁴ Prop. 1993/94:188, s. 87.

båtsportens utövare i jämförelse med andra idrottsutövare, vilka inte hade drabbats av motsvarande avgiftshöjning. Regeringsrätten ansåg dock att differentieringen vilade på saklig grund. Bohlin skriver om att underskottsprincipen inte ställer något krav på att olika verksamheter skall vara avgiftsfinansierade i samma utsträckning. Båtplatsinnehavarna ansågs inte befinna sig i samma situation som övriga idrottsutövare och avgiftshöjningen sågs därför som rättvis.⁶⁵ Ett exempel på att de kommunmedlemmar som befinner sig i en likartad situation skall betala samma avgifter är RÅ 1996 ref. 9. I målet hade Landskrona kommun föreslagit en taxa för båttrafik till Ven, vilken innebar rabatter för de kommunmedlemmar som var folkbokförda på Ven. Regeringsrätten anförde att det inte förelåg sakliga skäl för en differentierad taxa, som var till nackdel för de kommunmedlemmar som inte var folkbokförda på Ven. Taxan ansågs därför strida mot likställighetsprincipen.

En viktig fråga är under vilka förutsättningar som en kommun får ta ut olikformiga avgifter. Det är otillåtet att differentiera avgifter med hänsyn till personliga förhållanden, om inte annat är särskilt stadgat. Exempel på personliga förhållanden är ekonomisk ställning och tillhörighet till viss samhällsgrupp. Differentieringen skall som utgångspunkt vila på saklig grund. Det är dock inte tillräckligt att fastställa att det krävs sakliga eller objektiva skäl för att avgiftsdifferentiering skall vara tillåten, utan för att kunna veta om en differentiering är tillåten eller otillåten måste det kunna konstateras vilka skäl som är sakliga. Vad som utgör sakliga skäl för differentiering av avgifter går inte att ge ett generellt svar på. Vilka differentieringar som kan accepteras är beroende av omständigheterna i det enskilda fallet. Vilka skäl som kan accepteras som grund för differentiering är också beroende av vilken form av avgift som det gäller. Utgångspunkten är dock, som sagt, att för lika prestation skall lika avgift utgå. Den naturliga konsekvensen av principen blir därför att om omfattningen av prestationen är olika, så skall också avgifterna för de olika prestationerna variera. Ett exempel är att avgifter för kollektivtrafik får vara anpassade efter resans längd. En längre resa får kosta mer för resenären än en kortare resa. Även kommunens kostnader för att tillhandahålla prestationen kan påverka avgiftens storlek. Det innebär att olika avgift kan utgå för samma prestation, om det är så att kommunens kostnader för att tillhandahålla samma prestation varierar. Ett exempel är att avgifter för kollektivtrafik får utgå enligt så kallad nattaxa. När det inte är fråga om samma prestationer tas ofta hänsyn till att kommunens kostnader varierar. Olika prestationer innebär ofta olika stora kostnader för kommunen. I vissa fall kan även prestationens beskaffenhet vara av betydelse för om avgifterna kan differentieras.⁶⁶ Dessa frågor kommer dock att utvecklas i kapitel 5, där avgiftsuttagets fördelning när det gäller va-avgifter, renhållningsavgifter och barnomsorgsavgifter behandlas.

⁶⁵ Bohlin, Kommunala avgifter, 1984, s. 338f.

⁶⁶ Bohlin, Kommunalrättens grunder, 2007, s. 160ff och Bohlin, Kommunala avgifter, 1984, s. 497.

Det anses vara förenligt med likställighetsprincipen att ge rabatter till vissa grupper av kommunmedlemmar. Det har godtagits att kommuner gett rabatter till barn, värnpliktiga och pensionärer när det gäller avgifter till kommunala anläggningar eller kommunala kommunikationer.⁶⁷ Dessa grupper anses generellt sett ha en sämre betalningsförmåga. Det kan också sägas att det finns ett visst utrymme för social differentiering.⁶⁸ I RÅ 1982 Ab 114 godtog Regeringsrätten ett beslut om differentierad snöröjningsavgift för pensionärer. För de pensionärer som erhöll kommunalt bostadstillägg var avgiften 150 kronor medan de pensionärer som ej uppbar kommunalt bostadstillägg fick betala 200 kronor. Regeringsrätten uttalade att kommunen fick ta ut olika avgifter för olika grupper så länge differentieringen var objektivt motiverad och differentieringen i det aktuella fallet sågs som godtagbar.

Likställighetsprincipen medger att kommunerna när de skall bestämma avgifter i vissa fall kan försöka styra konsumtionen och utnyttja resurserna på ett mer samhällsekonomiskt motiverat sätt. Om det exempelvis finns överkapacitet inom barnomsorgen på eftermiddagar, så kan kommunerna besluta om lägre barnomsorgsavgifter på eftermiddagarna. Ett annat exempel är att kollektivtrafiktaxorna sätts lägre under lågsäsong eller lågtrafik. Det innebär att efterfrågan styr avgiftens nivå, trots att det inte föreligger några direkta skillnader i kommunens kostnader för prestationen.⁶⁹ Likställighetsprincipen har inte heller ansetts utgöra hinder mot kvantitetsrabatter eller förmåner som är affärsmissiga. Att införa avgiftstaxor som innebär att kommunmedlemmarna har möjlighet att välja vilken nivå på servicen som de vill ha bör också vara lagliga.⁷⁰

Det anses inte strida mot likställighetsprincipen när en kommun fattar beslut om att ändra fördelningsnormerna för till exempel uttag av kommunala avgifter.⁷¹ Om en kommun exempelvis fattar ett beslut om höjda tomträttsavgifter blir följden att de tomträttsinnehavare som är nya får betala mer än de som fick tomträtt innan avgiftshöjningen. Olikheten som det nya beslutet innebär anses inte strida mot likställighetsprincipen.⁷²

När det inte finns specialbestämmelser om differentiering av avgifter, så måste kommunerna iaktta likställighetsprincipen när de bestämmer avgifter.⁷³ Inom vissa avgiftsområden sätts likställighetsprincipen i och med speciallagstiftning mer eller mindre ur spel. I till exempel 8 kap. SoL finns detaljerade regler om avgifter inom äldre- och handikappsorgen.⁷⁴

En avgiftstaxa kan antingen uttryckligen förskriva en olikställighet eller så kan taxans utfall skapa en olikställighet. En avgiftstaxa, som inte explicit

⁶⁷ Prop. 1993/94:188, s. 87.

⁶⁸ Bohlin, Kommunala avgifter, 1984, s. 386f.

⁶⁹ Prop. 1993/94:188, s. 87.

⁷⁰ Petersén m.fl., Kommunallagen – Kommentarer och praxis, 2006, s. 65f.

⁷¹ Bohlin, Kommunalrättens grunder, 2007, s. 116.

⁷² Lindquist, Kommunala befogenheter, 2005, s. 60.

⁷³ SOU 1992:72, s. 10.

⁷⁴ Petersén m.fl., Kommunallagen – Kommentarer och praxis, 2006, s. 357.

föreskriver särbehandling, kan anses kränka likställighetsprincipen på grund av att den innehåller en fördelningsgrund som medför att avgifterna fördelas på ett orättvist sätt mellan avgiftsbetalarna. När avgiftstaxan vid en besvärspövning underkänns, så underkänns samtidigt själva utfallet av taxan. Det behöver inte innebära att en avgiftsdifferentiering inte kan godtas, för det är enbart den aktuella fördelningsgrunden som inte kan accepteras. Det kan också vara på det sättet att en fördelningsgrund kan ses som saklig, men att den i det enskilda fallet innebär att differentieringen blir alltför omfattande. I sådana fall är det inte tillräckligt att fastställa att fördelningsgrunden i sig är saklig, utan det blir då nödvändigt att undersöka vilket utfall taxan får för olika grupper av avgiftsbetalare.⁷⁵

4.3 Likställighetsprincipens tillämpningsområde

Likställighetsprincipen skall i synnerhet iaktas av kommunfullmäktige när beslut om avgiftstaxa fattas. Principen skall dock även beaktas av de kommunala organ som debiterar avgiften i det enskilda fallet. Likställighetsprincipen kan ses som kränkt, om till exempel den kommunala nämndens debiteringsbeslut inte stämmer överens med taxan och innebär att en viss kommunmedlem skall betala en högre avgift än en annan kommunmedlem, som erhåller samma prestation. Då debiteringsbeslutet avviker från den fastställda taxan kan beslutet dock också ses som ett kompetensöverskridande och upphävas enligt 10 kap. 8 § 3 p KomL.⁷⁶

Av 2 kap. 2 § KomL framgår att likställighetsprincipen endast gäller för kommunerna i förhållande till kommunens medlemmar. För att principen skall vara tillämplig krävs dock att kommunernas kontakt med sina medlemmar är just i deras egenskap som kommunmedlemmar. Likställighetsprincipen är följaktligen inte tillämplig när en kommun till exempel anställer personal eller säljer en fastighet.⁷⁷ Det finns ett behov och ett intresse av effektivitet i kommunernas ekonomiska förvaltning, som motiverar att kommuner i sådana situationer har en stor handlingsfrihet.⁷⁸ I rättspraxis har det dock fastslagits att en kommun skall beakta likställighetsprincipen när den fastställer generella normer angående tomtpriiser.⁷⁹ I RÅ 1974 A 687 och RÅ 1979 Ab 119 hade priserna differentierats och differentieringen accepterades på grund av tomternas olika belägenhet.

Det begränsade tillämpningsområdet innebär att kommunerna får särbehandla icke kommunmedlemmar i form av att till exempel icke kommunmedlemmar får betala högre avgifter. I RÅ 1987 ref. 17 menade Regeringsrätten att kommunfullmäktige hade behörighet att ta ut en högre

⁷⁵ Bohlin, Kommunala avgifter, 1984, s. 369.

⁷⁶ Bohlin, Kommunala avgifter, 1984, s. 343.

⁷⁷ Prop. 1990/91:117, s. 150.

⁷⁸ Bohlin, Kommunalrättens grunder, 2007, s. 118.

⁷⁹ Bohlin, Kommunala avgifter, 1984, s. 348.

båtplatsavgift av icke kommunmedlemmar än av kommunens medlemmar. Det finns också möjlighet för kommunerna att gynna icke kommunmedlemmar, men andra kommunalrättsliga principer som till exempel lokaliseringprincipen kan innebära begränsningar angående subventioner till icke kommunmedlemmar.⁸⁰ Det kan även ur rättvisesynpunkt ifrågasättas om kommunens medlemmar verkligen bör subventionera kommunens prestationer till icke kommunmedlemmar.⁸¹

Det finns enligt 1 kap. 4 § KomL olika omständigheter som grundar kommunmedlemskap. Av bestämmelsen framgår att medlem av en kommun är den som är folkbokförd i kommunen, den som äger fast egendom i kommunen eller den som är taxerad till kommunalskatt i kommunen. En person kan alltså vara medlem i flera kommuner.⁸² Likställighetsprincipen innebär som utgångspunkt att avgifter inte får differentieras så att exempelvis sommarboende fastighetsägare får betala högre avgifter för en viss prestation än de som är folkbokförda i kommunen. Den som är sommarboende fastighetsägare är också enligt 1 kap. 4 § KomL kommunmedlem och omfattas därmed av likställighetsprincipen.⁸³ I rättspraxis finns många exempel på differentiering av framförallt renhållningsavgifter och va-avgifter mellan fritidsboende och permanentboende, vilket kommer att behandlas utförligt i nästa kapitel. Ett exempel är dock RÅ 1980 Ab 249, som handlade om att en kommun hade beslutat om tre olika alternativ för hämtning av avfall. Ett av alternativen var anpassat för permanentboende och ett annat alternativ var anpassat för fritidsboende. Regeringsrätten uttalade att avgifterna för de olika hämtningsalternativen skulle vara anpassade efter de olika prestationernas omfattning och kommunens kostnader för de olika prestationerna. Regeringsrätten menade att taxan innebar att renhållningsavgifterna för de fritidsboende blev för höga i förhållande till de permanentboendes avgifter. Skillnaden i avgifter mellan de två hämtningsalternativen var för liten i förhållande till den stora skillnaden i service. Ett annat exempel är resningsärendet RÅ 1990 ref. 109, där Regeringsrätten undanröjde en bygglovstaxa som utan saklig grund innebar högre avgift för fritidshus än för permanenthus. Regeringsrätten menade att byggnationer av fritidshus generellt sett inte innebar högre kostnader vid byggnadslovsprövningen än vid byggnationer av permanenthus.

I propositionen till KomL diskuterade regeringen om bestämmelsen om kommunmedlemskap grundat på enbart fastighetsinnehav skulle tas bort. Regeringen kom dock fram till att frågan krävde ytterligare överväganden.⁸⁴ Frågan behandlades av Lokaldemokratikommittén i SOU 1992:72 och kommittén kom fram till att fastighetsinnehavet som grund för kommunmedlemskap skulle slopas. Kommittén menade att det var det lämpligaste sättet att minska omfattningen av likställighetsprincipens

⁸⁰ Bohlin, Kommunalrättens grunder, 2007, s. 117.

⁸¹ Bohlin, Kommunala avgifter, 1984, s. 345.

⁸² Petersén m.fl., Kommunallagen – Kommentarer och praxis, 2006, s. 50.

⁸³ Bohlin, Kommunalrättens grunder, 2007, s. 117f.

⁸⁴ Prop. 1990/91:117, s. 24ff.

tillämpningsområde. Kommunerna skulle i sådana fall inte vara tvungna att iakttä likställighetsprincipen i förhållande till fastighetsägare som inte var folkbokförda i kommunen.⁸⁵

Kommitténs förslag kritiserades av Bohlin och Vogel. De menade bland annat att förslaget skulle kunna innebära betungande följder för fastighetsägare som inte är folkbokförda i kommunen. Kommittén gjorde till exempel ingen skillnad mellan en icke kommunmedlem som äger en hyresfastighet eller en näringsfastighet i en större stad och en icke kommunmedlem som äger en fritidsfastighet. Bohlin och Vogel kritiserade också kommittén, då den tycktes mena att objektivitetsprincipen och självkostnadsprincipen upprätthåller en viss försäkran om att fastighetsägarna inte drabbas av alltför oskäligen avgifter. Självkostnadsprincipen reglerar dock inte fördelningen av avgifter mellan avgiftsbetalarna, utan principen anger en gräns för det totala avgiftsuttaget. Om fastighetsägare, som inte är folkbokförda i kommunen, inte skyddas av likställighetsprincipen kan de följaktligen få stå för en stor del av en verksamhets kostnad. Likställighetsprincipen utgör ett hinder mot att enskilda drabbas av överuttag av avgifter, men om fastighetsägare som inte är folkbokförda i kommunen inte omfattas av likställighetsprincipen kan de åläggas ett överuttag.⁸⁶ Ändringen om grunderna för kommunmedlemskap genomfördes dock inte.

4.4 Objektivitetsprincipen

Ibland har även objektivitetsprincipen betraktats som en av de grundläggande kommunalrättsliga principerna. Objektivitetsprincipen innebär att en myndighet inte får grunda sina beslut på ”ovidkommande hänsyn”. Principen framgår av 1 kap. 9 § RF och gäller inom hela den offentliga förvaltningen. Det har inte ansetts motiverat att skriva in objektivitetsprincipen i KomL, eftersom den redan finns i RF samtidigt som den inte är speciell för kommunerna. Även likställighetsprincipen ger uttryck för ett krav på objektivitet och objektivitetsprincipen och likställighetsprincipen kan sägas ligga nära varandra. Likställighetsprincipen gäller dock för kommunfullmäktige, vilket objektivitetsprincipen inte anses göra.⁸⁷ Objektivitetsprincipen utgör därför inget skydd mot godtyckliga avgiftstaxor, då sådana frågor som huvudregel avgörs av kommunfullmäktige. Angående kommunala avgifter är alltså likställighetsprincipen av stor betydelse, då den skyddar mot såväl godtycke som diskriminering.⁸⁸

Kommuner har i vissa fall fattat beslut i syfte att gynna helt ovidkommande ändamål. Besluten har kunnat hänföras till principen om förbud mot illojal maktanvändning. Efter besvär har besluten upphävts med hänvisning till att

⁸⁵ SOU 1992:72, s. 18.

⁸⁶ Bohlin och Vogel, Medlemskap i kommun och likställighetsprincipen, 1992, s. 446ff.

⁸⁷ SOU 1990:24, s. 65ff och 171.

⁸⁸ Bohlin och Vogel, Medlemskap i kommun och likställighetsprincipen, 1992, s. 448.

beslutsorganet har överskridit sin befogenhet och alltså inte med hänvisning till likställighetsprincipen.⁸⁹

Principen om förbud mot illojal maktanvändning har ett vidare tillämpningsområde än likställighetsprincipen. Likställighetsprincipens tillämpningsområde är begränsat till när kommunerna kommer i kontakt med kommunmedlemmarna i deras egenskap som kommunmedlemmar, vilket innebär att den inte är tillämplig när en kommun till exempel säljer en fastighet. Principen om förbud mot illojal maktanvändning begränsar kommunernas handlingsfrihet när det gäller sådana områden där likställighetsprincipen inte är tillämplig.⁹⁰

4.5 Är likställighetsprincipen en målsättningsprincip?

I KomL kodifierades flera av de grundläggande kommunalrättsliga principerna, som under lång tid hade utvecklats i rättspraxis. I förarbetena uttalades att då principerna skall kunna tillämpas på en mängd olika typer av förhållanden kan de inte vara exakta i sin utformning. Principerna har därför i rättspraxis fungerat som allmänna målsättningsprinciper.⁹¹

Även om en viss olikställighet kan konstateras, så anses inte alltid likställighetsprincipen vara kränkt. I RÅ 1979 Ab 237, som handlade om inkomstdifferentierade barnomsorgsavgifter, uttalades att det är oundvikligt att avgifter bestäms efter vissa schabloner. Det gäller även om det innebär att en fullständig rättvisa då inte uppnås. Kommunen ansågs ha försökt följa likställighetsprincipen så långt som det var praktiskt möjligt. I RÅ 1974 ref. 31 (III) uttalade Regeringsrätten att renhållningsavgifter ofta måste fastställas efter vissa schabloner på grund av praktiska och administrativa skäl. Av likställighetsprincipen följer följaktligen inget absolut krav på rättvisa. Det anses inte möjligt att uppnå en total rättvisa när det gäller fördelningen av avgiftsuttaget mellan avgiftsbetalarna. Bohlin menar att det finns en risk att likställighetsprincipens karaktär som målsättningsprincip leder till att gränsen mellan vad som egentligen är tillåtet och otillåtet blir otydlig. Det kan finnas en risk att kommunernas ambitioner att bestämma rättvisa avgifter minskar och att kravet på likställighet mellan kommunmedlemmarna försvagas.⁹²

⁸⁹ Bohlin, Kommunalrättens grunder, 2007, s. 119.

⁹⁰ Lavin, Den kommunala likställighetsprincipen i nyare rättspraxis, 1975, s. 286f.

⁹¹ SOU 1990:24, s. 65.

⁹² Bohlin, Kommunala avgifter, 1984, s. 355.

4.6 En eller flera likställighetsprinciper?

Likställighetsprincipen gäller när kommunerna tar ut avgifter för tillhandahållna prestationer, om inte annat föreskrivs i speciallag.⁹³ Vid sidan av den allmänna likställighetsprincipen finns det i olika speciallagar bestämmelser om likställighet. I till exempel 31 § LAV anges att avgifterna skall fastställas så att kostnaderna fördelas mellan avgiftsbetalarna i enlighet med vad som är ”skäligt och rättvist”. Bohlin tar upp frågan om det då finns en eller flera likställighetsprinciper. Han menar att någon skillnad i förhållande till den allmänna likställighetsprincipen inte har åsyftats när specialbestämmelser som den i LAV har införts. Därför är det en likställighetsprincip som utgör en norm för fördelningen av kommunala avgifter mellan avgiftsbetalarna och den principen innebär att om avgiftsbetalarna tillhandahåller samma prestation, så skall de betala lika avgifter för prestationen. Bohlin skriver dock att grunden för hur avgifterna skall fördelas kan variera mellan olika former av avgifter. Enligt till exempel LAV fördelas avgifterna enligt en nyttoprincip och enligt SkoL får barnomsorgsavgifter fördelas med hänsyn till den enskildes ekonomiska betalningsförmåga. Det anses dock inte tillåtet att fördela va-avgifter efter vilken ekonomisk bärkraft fastigheterna har och barnomsorgsavgifters nivå torde inte få vara beroende av vilken nytta föräldrarna har av barnomsorgen.⁹⁴

4.7 Andra likställighetsaspekter

Som tidigare nämnts kan i samband med kommunala avgifter flera olika likställighets- och rättviseaspekter aktualiseras. Bohlin skriver om hur det vanligaste är att det uppstår en olikställighet mellan olika avgiftsbetalare, men ibland kan det uppstå olikställighet mellan skattebetalare och avgiftsbetalare eller mellan olika skattebetalare. En fråga som berör likställighet är så kallat olaga avgiftsuttag. Med det menas att en kommun tar ut avgift för en prestation som kommunen inte bör ta ut avgift för. Ett sådant förfarande innebär att avgiftsbetalare särbehandlas i förhållande till övriga skattebetalare. Avgiftsbetalarna får bidra till kostnader som alla kommunmedlemmar skall bidra till och avgiften kan då karaktäriseras som en skatt. Kravet på likställighet åsidosätts också om en kommun tar ut en avgift som överstiger kommunens självkostnader, vilket behandlats ovan i samband med självkostnadsprincipen. Bohlin skriver dock att likställighetsprincipen inte brukar beröras i samband med ovannämnda frågor. När det gäller olaga avgiftsuttag, så innebär kommunens agerande att kommunen inte handlar inom ramen för sin kompetens. Likställighetsaspekter kan också diskuteras i förhållande till underskottsprincipen. Den formen av olikställighet är dock, som tidigare nämnts, laglig. Bohlin drar slutsatsen att en kommun kan gynna avgiftsbetalarna i förhållande till skattebetalarna, men inte tvärtom. Bohlin menar att när det gäller fakultativa prestationer, som endast kommer

⁹³ Lindquist, Kommunala befogenheter, 2005, s. 116.

⁹⁴ Bohlin, Kommunala avgifter, 1984, s. 352f.

ett fåtal kommunmedlemmar tillgodo, är det rimligt att prestationerna finansieras genom avgifter.⁹⁵

Av likställighetsprincipen följer att om en kommun väljer att subventionera en viss prestation måste den komma kommunmedlemmarna tillgodo på samma villkor. I rättspraxis finns exempel på subventioner som ansetts strida mot likställighetsprincipen när det gäller renhållningsavgifter. I RÅ 1979 Ab 522 upphävde Regeringsrätten en renhållningstaxa som innebar att boende i ett visst fritidsområde fick betala en högre årsavgift för hämtning högst 17 gånger per år än vad permanentboende behövde betala för hämtning en gång per vecka. Regeringsrätten uttalade att de permanentboendes avgifter inte motsvarade de verkliga kostnaderna, utan de var subventionerade av kommunen och skillnaden mellan kommunmedlemmarna ansågs inte sakligt motiverad. När det gäller skatte-subventioner och likställighetsprincipen pekar Bohlin på att det torde vara enklast att vid bestämmandet av avgifter bortse från skattesubventionen och bestämma hur stor del av kostnaderna som avgifterna skall täcka. Därefter får kostnaden fördelas mellan avgiftsbetalarna på ett rättvist sätt.⁹⁶

En utgångspunkt är att likställighetsprincipen anses åsidosatt om vissa kommunmedlemmar medges lägre avgifter eller befrielse från avgifter. Om dock en kommunal prestation exempelvis är av sämre kvalitet för vissa kommunmedlemmar kan likställighetsprincipen innebära ett krav på lägre avgifter. En avgiftssubvention kan få samma innebörd som om kommunen lämnar ett ekonomiskt stöd till en enskild kommunmedlem. Om inte annat framgår av särskild författning anses då stödet som utgångspunkt falla utanför den kommunala kompetensen. Ett sådant exempel är RÅ 1977 Ab 463, där kommunen hade godkänt ett avtal mellan kommunen och ett bolag som innebar att bolaget skulle få subventionerade anläggningsavgifter och brukningsavgifter för att få bruka den allmänna va-anläggningen. Kommunen ansågs ha överskridit sina befogenheter och stödet sågs därmed inte som lagligt. Det är först när en avgiftssubvention ses som kompetens-enlig på grund av att avsikten med subventionen inte har varit att ge ekonomiskt stöd åt enskild, som frågan om likställighet uppkommer. Ett exempel är ovannämnda RÅ 1977 ref. 55, där en avgiftssubvention accepterades eftersom den var en del av en civilrättslig förlikning.⁹⁷

4.8 Sammanfattning

Kommuner skall enligt likställighetsprincipen behandla sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl för något annat. Kommunerna skall i förhållande till sina medlemmar beakta objektivitet och rättvisa. Likställighetsprincipen normerar fördelningen av avgifter mellan avgiftsbetalarna och

⁹⁵ Bohlin, Kommunala avgifter, 1984, s. 372ff.

⁹⁶ Bohlin, Kommunala avgifter, 1984, s. 376ff.

⁹⁷ Bohlin, Kommunala avgifter, 1984, s. 378ff.

innebär att kommunerna inte får föra någon godtycklig avgiftspolitik. Utgångspunkten är att lika avgift skall utgå för lika prestation.

Självkostnadsprincipen sätter gränsen för det totala avgiftsuttaget för en kommunal verksamhet. Kostnaderna i det enskilda fallet har då ingen betydelse. När det gäller fördelningen av avgiftsuttaget mellan avgiftsbetalarna är likställighetsprincipen viktig, då principen anger hur den totala kostnaden för en verksamhet skall fördelas mellan avgiftsbetalarna. Likställighetsprincipen utgör ett skydd för att enskilda kommunmedlemmar inte drabbas av överuttag av avgifter.

Det går inte att ge ett generellt svar på vad som utgör sakliga skäl för differentiering av avgifter, utan vilka differentieringar som kan accepteras är beroende av vilket verksamhetsområde det handlar om och hur omständigheterna ser ut i det enskilda fallet. Det handlar alltså ofta om in casubedömningar. En utgångspunkt är att det utan lagstöd är otillåtet att differentiera avgifter med hänsyn till personliga förhållanden som betalningsförmåga och tillhörighet till viss samhällsgrupp. Kommuner får dock ta ut lägre avgifter till exempelvis kommunala anläggningar och kommunala kommunikationer av sådana grupper som generellt sett anses ha en sämre betalningsförmåga.

Likställighetsprincipen kan ses som en målsättningsprincip. I förarbetena till KomL uttalades att principen inte kan vara exakt i sin utformning, som en följd av att den skall kunna tillämpas på en mängd olika typer av förhållanden. Rättspraxis visar också på att kommunerna inte har någon skyldighet att alltid i detalj differentiera avgifterna. Om likställighetsprincipen ses som en målsättningsprincip och schablonmässiga taxor godtas, finns en viss risk att kommunmedlemmarnas rätt till likställighet och rättvisa urholkas.

Likställighetsprincipen är tillämplig när kommuner tar ut avgifter för tillhandahållna prestationer, om det ej föreskrivs annat i lag. Även om det finns bestämmelser som ger uttryck för likställighet i speciallag, som till exempel 31 § LAV, fungerar likställighetsprincipen normerande när det gäller fördelningen av avgiftsuttag. Det som varierar mellan olika verksamhetsområden och olika avgiftsformer är grunderna för avgiftsfördelningen. I nästa kapitel kommer tre olika avgiftsområden, nämligen va-avgifter, renhållningsavgifter och barnomsorgsavgifter att behandlas. I kapitlet kommer det att undersökas enligt vilka grunder de aktuella avgifterna får fördelas.

5 Avgiftsuttagets fördelning avseende några olika avgifter

5.1 Va-avgifter och avgiftsuttagets fördelning

5.1.1 Inledning

Vanligen sköts frågor om vatten och avlopp av kommunen och bestämmelser om vattenförsörjning och avlopp finns numera i LAV. Tidigare reglerades frågorna i VAL och innan dess i VAL 55, men LAV bygger i stora delar på VAL. Av 2 § LAV följer att med begreppet vattentjänst menas vattenförsörjning och avlopp. Med va-anläggning avses en anläggning som syftar till att sörja för behov av vattentjänster för bostadshus eller annan bebyggelse. Begreppet allmän va-anläggning definieras som en va-anläggning som en kommun har ett juridiskt bestämmande inflytande i och som har ordnats och brukas för att uppfylla kommunens skyldigheter enligt LAV.

Av 6 § LAV följer kommunens skyldighet att anordna vattentjänster. Enligt bestämmelsen skall kommunen, om det beträffande skyddet för människors hälsa eller miljön behöver ordnas med avlopp eller vattenförsörjning i ett större sammanhang, bland annat se till att behovet tillgodoses genom en allmän va-anläggning. Om en fastighet är i behov av en vattentjänst samtidigt som behovet ej kan tillgodoses bättre på annat sätt, har enligt 16 § LAV fastighetsägare inom anläggningens verksamhetsområde rätt att bruka allmän va-anläggning. Den huvudsakliga förpliktelsen som fastighetsägaren har i förhållande till anläggningens huvudman är skyldigheten att betala avgift.

5.1.2 Va-avgifter

Enligt 24 § LAV skall en fastighetsägare betala avgift, om det är så att fastigheten finns inom va-anläggningens verksamhetsområde samtidigt som det beträffande skyddet för människors hälsa eller miljön behövs en vattentjänst samt att det behovet inte kan tillgodoses bättre på annat sätt. Avgiftsskyldigheten måste vara motiverad av att den enskilda fastigheten har ett behov av vattentjänster och bara för att en va-anläggning har byggts ut till ett område uppstår inte automatisk avgiftsskyldighet för fastighetsägarna. Även om fastighetsägaren ej använder sig av den allmänna va-anläggningen kan han bli skyldig att betala avgift. Den omständigheten att en viss fastighet inte använder sig av anläggningen skall dock beaktas när

avgifterna bestäms. Avgiftsskyldigheten gäller även för ägare till obebyggda fastigheter, om fastigheten enligt en detaljplan är avsedd för bebyggelse.⁹⁸

Avgifterna enligt LAV får bestämmas som anläggningsavgifter och brukningsavgifter. Med begreppet anläggningsavgift menas enligt 2 § LAV en engångsavgift, som avser att täcka ordnandet av en allmän va-anläggning. Av 32 § LAV följer att anläggningsavgifter skall fastställas på ett sådant sätt att fastighetsägaren ej behöver betala mer än vad som motsvarar fastighetens andel av kostnaden för ordnandet av va-anläggningen. En brukningsavgift är enligt 2 § LAV en periodisk avgift, vilken avser att täcka kostnader för drift och underhåll, kapitalkostnader vid investeringar samt andra kostnader för en allmän va-anläggning. Det bör dock inte finnas något hinder mot att brukningsavgift täcker anläggningskostnader.⁹⁹

Enligt 34 § LAV skall avgifternas belopp och hur de skall beräknas anges i en taxa. Det är kommunfullmäktige som måste fatta beslut om grunderna för avgiftsuttaget, men i taxan är det inte nödvändigt att de exakta avgiftsbeloppen anges. Om det inte är kommunen som är huvudman för anläggningen kan kommunfullmäktige överlåta bestämmanderätten angående avgifternas storlek till huvudmannen.¹⁰⁰

Av 30 § LAV framgår att avgifterna inte får vara högre än vad som behövs för att täcka de kostnader som är nödvändiga för hela va-anläggningen. Avgiftsuttaget får alltså inte överskrida självkostnaderna för verksamheten. I propositionen till LAV anges att de flesta kommuner när det gäller va-verksamhet strävar efter att avgifterna fullt ut skall täcka kostnaderna och därför får en gräns för det maximala avgiftsuttaget en stor betydelse.¹⁰¹

I 38 § LAV anges att det finns vissa möjligheter för huvudmannen att avtala med avgiftsskyldiga i avgiftsfrågor, vilka inte är reglerade i kommunens taxeföreskrifter. Enligt propositionen handlar det främst om områden där vissa affärsmässiga överväganden aktualiseras, som till exempel i förhållande till industrier.¹⁰² När en avgiftsfråga är reglerad i taxa är dock reglering genom avtal utesluten och om frågan inte är reglerad i taxa är avtalsfriheten begränsad av likställighetsprincipen.¹⁰³

Bestämmelser om vattenförsörjning finns i det så kallade ramdirektivet för vatten (Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område¹⁰⁴). Direktivet syftar bland annat till att skydda ytvatten och grundvatten. Enligt artikel 9 i direktivet skall medlemsstaterna inrätta en prispolitik för vatten, vilken ger vattenförbrukarna incitament till

⁹⁸ Prop. 2005/06:78, s. 79f.

⁹⁹ Prop. 2005/06:78, s. 97.

¹⁰⁰ Bohlin, Kommunalrättens grunder, 2007, s. 168f.

¹⁰¹ Prop. 2005/06:78, s. 86.

¹⁰² Prop. 2005/06:78, s. 147.

¹⁰³ Bohlin, Kommunala avgifter, 1984, s. 206.

¹⁰⁴ EGT L 327, 22.12.2000, s. 1.

att använda vattenresurserna på ett effektivt sätt. Av förarbetena till LAV följer att den svenska va-lagstiftningen anses uppfylla kraven i artikel 9.¹⁰⁵

Det skall också tilläggas att branschorganisationen Svenskt Vatten utformar förslag till va-taxa och dessa grundläggande förslag leder till att många kommuners va-taxor utgår från likartade principer.¹⁰⁶ I förslag till va-taxa beaktas vissa avgiftsgrundande variabler för bostadsfastigheter. Angående anläggningsavgifter utgörs de av servisavgift, avgift per förbindelsepunkt, tomtyteavgift och lägenhetsavgift. När det gäller bruksavgifter består de inte sällan av en fast årlig avgift och en rörlig avgift grundad på vattenförbrukningen. Den fasta årliga avgiften kan vara uppdelad i två delar, nämligen en del som är samma för alla fastigheter och en del som på något sätt har ett samband med fastighetens vattenförbrukning.¹⁰⁷

5.1.3 Principen om social kostnadsfördelning

Enligt 31 § LAV skall avgifterna fastställas så att kostnaderna fördelas på de avgiftsskyldiga i enlighet med vad som är ”skäligt och rättvist”. Bestämmelsen ger uttryck för att likställighetsprincipen skall tillämpas vid fördelningen av avgiftsuttaget.¹⁰⁸

Hur va-avgifterna skall fördelas mellan avgiftsbetalarna har sin grund i tidigare gällande VAL 55. Av 15 § VAL 55 följde bland annat att avgifterna skulle stå i skäligt förhållande till den nytta som fastigheterna hade av va-anläggningen. Principen innebär att en fastighetsägare skall beroende av sin nytta bidra till kostnaderna för alla ledningar och anordningar som hör till anläggningen och inte bara de delar av anläggningen som är av direkt betydelse för fastigheten. Det medför att en fastighet som ligger nära vattenverket skall betala lika mycket som en fastighet som ligger långt ifrån vattenverket och därför har principen kallats för den sociala kostnadsfördelningsregeln.¹⁰⁹ Att tonvikten vid avgiftsfördelningen skall ligga vid fastighetsägarnas nytta av anläggningen har i olika sammanhang kritiserats. Principen anses dock fortfarande gälla som huvudregel. När det gäller vattentjänster anses det vara fråga om en samhällsservice där det inte alltid är lämpligt att produktionskostnaderna får fullt genomslag i avgiftsättningen.¹¹⁰ Kostnadsskillnader bör påverka prissättningen i skälig omfattning och konsumenterna anses se den sociala kostnadsfördelningsregeln som skälig och rättvis.¹¹¹

Frågan är vilka faktorer som anses återspegla fastighetens nytta och enligt vilka grunder avgiftsuttaget skall fördelas. Som tidigare nämnts är det inte

¹⁰⁵ Prop. 2005/06:78, s. 90.

¹⁰⁶ Qviström, Vattentjänstlagen – En handbok, s. 173.

¹⁰⁷ SOU 2004:64 bilaga 3, s. 505ff.

¹⁰⁸ Bohlin, Kommunalrättens grunder, 2007, s. 169.

¹⁰⁹ Qviström, Vattentjänstlagen – En handbok, 2008, s. 158ff.

¹¹⁰ Prop. 2005/06:78, s. 93 och 145.

¹¹¹ SOU 2004:64, s. 343.

alltid tillräckligt att fastställa om en fördelningsgrund är saklig eller inte, utan ibland är en närmare undersökning av vilken effekt taxan får för olika grupper av avgiftsbetalare nödvändig. I vissa fall kan en sådan undersökning visa på att taxan innebär en alltför omfattande avgiftsdifferentiering.¹¹²

5.1.4 Anläggningsavgifter

5.1.4.1 Fastighetsägarens folkbokföringsort

I RÅ 1967 ref. 15 hade en kommun fastställt att anslutningsavgiften för vattentjänster för ett visst område skulle vara 3 280 kronor per fastighet samtidigt som anslutningsavgiften för fastigheter i övriga kommunen var 1 000 kronor. Kommunen hade också beslutat om att de som var folkbokförda på fastigheten inom det aktuella området skulle få en bostads-subvention på 2 280 kronor som ett bidrag till anslutningen. De som var folkbokförda på sin fastighet i det aktuella området behövde alltså inte betala mer i anslutningsavgift än övriga kommunmedlemmar. Regeringsrätten upphävde båda besluten, då de inte var förenliga med likställighetsprincipen. Kommunens beslut innebar att vissa kommunmedlemmar gynnades i förhållande till andra och kommunen hade inte visat på någon giltig grund för åtskillnaden. Det är alltså inte tillåtet att differentiera anläggningsavgiften beroende av om fastighetsägaren är folkbokförd inom kommunen eller ej.

5.1.4.2 Kostnaderna för vattentjänsterna

Av 31 § 2 st LAV följer att om vattentjänsterna för en viss fastighet eller vissa fastigheter på grund av särskilda omständigheter medför kostnader som i beaktansvärd omfattning avviker från andra fastigheter i verksamhetsområdet, skall avgifterna bestämmas med hänsyn till skillnaderna. Bestämmelsen infördes i och med lagändringar år 1996. Anledningen till att bestämmelsen infördes var att de krav som i rättspraxis ställdes på differentiering ansågs för höga.¹¹³ I exempelvis NJA 1981 s. 640 (I) uttalade Högsta domstolen att för att differentiering skulle vara aktuellt skulle det vara fråga om avsevärda kostnadsskillnader. I NJA 1993 s. 700 (I) hade en kommun angående anläggningsavgift beslutat om en särtaxa för ett visst område. Kommunen anförde bland annat att skillnaderna i anläggningskostnader mellan en fastighet inom det aktuella området och en ”normal” fastighet i kommunen var betydande. Kommunens taxa för anslutningsavgifter innebar en täckningsgrad om 84 procent, men inom det aktuella området hade täckningsgraden, utan särtaxa, varit enbart 56 procent. Högsta domstolen kom fram till att taxan ej stred mot VAL, då kommunen hade visat på att det förelåg särförhållanden och att anläggningskostnaderna för det aktuella området var väsentligt högre i jämförelse med anläggningskostnaderna för övriga delar av kommunen. I NJA 1993 s. 700 (II) hade en kommun fattat beslut om att ta ut en tilläggsavgift om 14 000 kronor av

¹¹² Bohlin, Kommunala avgifter, 1984, s. 473.

¹¹³ Prop. 1995/96:188, s. 13.

fastighetsägare inom ett visst område. Högsta domstolen menade att tilläggsavgiften inte stred mot VAL på grund av att kostnaderna för ledningarna till dessa fastigheter, som en följd av det långa avståndet till fastigheterna, var så pass höga. I NJA 1993 s. 700 (I-II) beaktade Högsta domstolen också att det ej inom överskådlig tid planerades att ytterligare bebyggelse skulle anslutas till utbyggnaden av va-nätet.

I och med lagändringen sänktes kravet på skillnader i kostnader. Ett syfte med lagändringen var att det i större utsträckning skall vara möjligt att anpassa taxan efter lokala förhållanden. Lagändringen innebär att för att särskild avgift skall få användas krävs att kostnadsskillnaderna är av beaktansvärd omfattning. På så sätt är en särtaxa aktuell i fler fall än rena undantagsfall. Hur stora kostnadsskillnaderna är skall även ställas i relation till hur den planerade utbyggnaden ser ut. Regeringen överlät till rättstillämpningen att bestämma hur stor kostnadsskillnaden skall vara för att en differentiering skall vara aktuell. En förutsättning för särtaxa är också att kostnadsskillnaderna beror på särförhållanden och med begreppet särförhållanden menas framförallt områdets geologiska eller topografiska karaktär. Det är huvudmannen som skall visa på att det föreligger särförhållanden och att en viss fastighet på grund av det skall betala en högre avgift.¹¹⁴

5.1.4.3 Fastighetens taxeringsvärde och tomtareal

I RÅ 1961 I 139 hade kommunen fattat beslut om att grunden för anläggningsavgifternas beräkning skulle vara fastigheternas taxeringsvärde. Regeringsrätten menade att beslutet inte var förenligt med 15 § VAL 55, eftersom en sådan beräkning inte kunde stå ”i skäligt förhållande” till vilken nytta fastigheterna hade av anläggningen. Att bestämma anläggningsavgiften med hänsyn till fastighetens taxeringsvärde var följaktligen inte förenligt med nyttoprincipen.

RÅ 1964 I 56 handlade om en taxa som innebar att anläggningsavgiftens storlek var beroende av fastighetens tomtareal. Regeringsrätten anförde att tomtytan som enda grund inte på ett godtagbart sätt uttryckte fastigheternas nytta av anläggningen. Taxan ansågs därför vila på orättvis grund.

I vissa fall har dock tomtarealen varit en av flera fördelningsgrunder i en taxa. Ett exempel är RÅ 1979 2:42, där taxan var sammansatt av tre fördelningsgrunder, nämligen en grundavgift om 7 000 kronor, en avgift per kvadratmeter tomtyta om 18 kronor och en avgift per kvadratmeter våningsyta om 40 kronor. Enligt kommunen var tomtytan en kostnadsfaktor och våningsytan en nyttofaktor. Regeringsrätten undersökte taxans tillämpning på fyra olika fastighetstyper och kom fram till att fastigheter med en större tomtyta fick en starkt ökad avgift. Den lilla ökning av nyttan för fastighetsägaren och den begränsade ökningen av kostnaderna för kommunen som en större tomtyta innebar, motiverade inte de stora avgiftsskillnader som taxan

¹¹⁴ Prop. 1995/96:188, s. 13ff och prop. 2005/06:78, s. 88.

gav upphov till. Vissa fastigheter missgynnades och taxan var ej förenlig med VAL.

I RÅ 1981 Ab 165 var taxan sammansatt av samma komponenter som i RÅ 1979 2:42, men avvägningen mellan de olika komponenterna såg ut på ett annat sätt. Grundavgiften var 5 000 kronor, avgiften per kvadratmeter tomt-
yta var 5 kronor och avgiften per kvadratmeter våningsyta var 25 kronor. I det aktuella fallet vägde alltså den del av taxan som baserades på tomtytan inte lika tungt som i RÅ 1979 2:42. Regeringsrätten menade att det inte fanns något som visade på att den högre anläggningsavgift som togs ut av vissa fastigheter inte motsvarade fastighetens nytta eller fastighetens andel i kostnaden för anläggningen. Taxan ansågs ej vila på orättvis grund. Även i RÅ 1985 2:66 var va-taxan sammansatt av samma tre komponenter och i fallet uttalade Regeringsrätten att tomtytan i taxan inte får vara av så stor betydelse att den för vissa fastigheter utgör underlag för större delen av anläggningsavgiften.

En anläggningsavgift får alltså baseras på tomtyta och våningsyta och det blir en kombination av grunder fördelade på kostnader och nytta. Ovan-
nämnda mål visar på att avgifterna får differentieras med hänsyn till tomtyta, men differentieringen får inte vara alltför omfattande. Tomtyte-
avgiften får inte utgöra merparten av den sammanlagda anläggnings-
avgiften.¹¹⁵

Det skall dock tilläggas att angående andra fastigheter än bostadsfastigheter har arealen fått utgöra en större del av den totala anläggningsavgiften. Ett exempel är MÖD 2006:24, där Miljööverdomstolen angående anslutning av industrifastighet till allmän va-anläggning godtog att tomtyteavgiften utgjorde 85 procent av den sammanlagda anläggningsavgiften. Qviström menar att fallet visar på hur svårt det är att fastställa industrifastigheters nytta av vattentjänster. Han pekar på att nyttoprövningen i det aktuella fallet snarare gällde fastighetens nytta av arealen istället för vilken betydelse arealen hade för fastighetens nytta av vattentjänsterna.¹¹⁶

5.1.4.4 Ny anläggningsavgift

Flera anläggningsavgifter i form av tilläggsavgifter får tas ut av samma fastighet, men de får ej täcka samma kostnader. Att ta ut en ny anläggnings-
avgift kan till exempel vara aktuellt för att finansiera ett nytt reningsverk.¹¹⁷
Ett annat alternativ är att finansiera nya anläggningsdelar genom en höjning
av bruksavgifterna.¹¹⁸

En annan fråga är om en ytterligare anläggningsavgift får uttas vid nybebyggelse eller omreglering av fastigheter. I förarbetena till VAL uttalades att huruvida en ytterligare anläggningsavgift skall betalas vid

¹¹⁵ Bohlin, Kommunala avgifter, 1984, s. 449.

¹¹⁶ Qviström, Vattentjänstlagen – En handbok, 2008, s. 168.

¹¹⁷ Qviström, Vattentjänstlagen – En handbok, 2008, s. 145.

¹¹⁸ Bohlin, Kommunala avgifter, 1984, s. 455.

nybyggelse eller omreglering av fastigheter skall avgöras från fall till fall och avgöranden skall grundas på regeln om skälig och rättvis avgiftsfördelning.¹¹⁹

NJA 1978 s. 596 handlade om att en fastighet i samband med nybyggnad påfördes en anläggningsavgift, trots att det funnits äldre bebyggelse på fastigheten som varit ansluten till va-anläggningen. Högsta domstolen kom fram till att den delen av anläggningsavgiften som motsvarade den äldre bebyggelsen stod i strid med VAL:s fördelningsregler. Av rättsfallet följer att nybyggnad på en fastighet, vilken redan är ansluten till va-nät, ej får innebära uttag av anläggningsavgift utöver vad som är motiverat som en följd av särskild anläggningskostnad eller fastighetens ökade nytta av anläggningen. Ett exempel på ökad nytta är om våningsytan ökat.¹²⁰ I NJA 1983 s. 843, där det var fråga om en omfattande så kallad bebyggelse-sanering, fick inte kommunen ta ut ny anläggningsavgift för mer än den nya våningsytan. Det trots att det aldrig erlagts någon anläggningsavgift för de ursprungliga fastigheterna.

I flera avgöranden från va-nämnden har det godtagits uttag av ytterligare en anläggningsavgift, då till- eller ombyggnad ägt rum på en sedan tidigare ansluten fastighet. Om det i taxa funnits bestämmelse om att avgiftsfördelningen skall ske med hänsyn till bland annat bebyggelsens omfattning, så har en tilläggsavgift kunnat tas ut då bebyggelsen utökats.¹²¹

I NJA 1985 s. 424 var det fråga om en anläggningsavgift, som enligt taxa var beroende av antalet byggnader avsedda för bostadsändamål på fastigheten och fastighetens tomtyta. I det aktuella fallet hade en fastighet bildats genom avstyckning från en sedan tidigare ansluten fastighet. Högsta domstolen menade att tomtyteavgiften ej fick utgå i den mån som den faktorn redan hade beaktats vid fördelningen av avgiftsuttaget, då ursprungsfastigheten anslöts till va-anläggningen.

Det är alltså av betydelse om någon av taxans beräkningsfaktorer beaktats i samband med att ursprungsfastigheten anslöts till den allmänna va-anläggningen. Det är ej av betydelse om en avgift har betalats för den tidigare anslutningen eller inte, utan det avgörande är om fastigheten erhållit en bruksrätt till anläggningen.¹²²

5.1.5 Brukningsavgifter

5.1.5.1 Fastighetsägarens folkbokföringsort

I RÅ 1974 ref. 18 hade en kommun beslutat om att enfamiljshus, vilka var bebodda av inom kommunen folkbokförda personer, skulle betala 150

¹¹⁹ Prop. 1970:118, s. 107.

¹²⁰ Qviström, Vattentjänstlagen – En handbok, 2008, s. 187.

¹²¹ Qviström, Vattentjänstlagen – En handbok, 2008, s. 188.

¹²² Qviström, Vattentjänstlagen – En handbok, 2008, s. 189.

kronor i årsavgift för vattentjänster medan årsavgiften för övriga enfamiljshus var 300 kronor. Kommunen anförde att om avgiften var lika för samtliga enfamiljshus skulle de fastighetsägare som inte var folkbokförda i kommunen behöva bidra till kommunens kostnader i betydligt mindre omfattning. Regeringsrätten kom fram till att va-taxan inte var förenlig med likställighetsprincipen. Länsstyrelsen anförde i sitt beslut att omständigheten att kostnader för vattentjänster till viss del finansierades med skattemedel inte fick påverka skyldigheten att betala avgifter för olika kategorier av personer. Att differentiera såväl anläggningsavgifter som brukningsavgifter med fastighetsägarens folkbokföringsort som grund, anses alltså inte förenligt med likställighetsprincipen.

5.1.5.2 Kostnaderna för vattentjänsterna

I rättspraxis har det i flera fall när det gäller va-avgifter fastslagits att fasta driftskostnader får fördelas lika på samtliga avgiftsskyldiga och det oberoende av i vilken omfattning den avgiftsskyldige tar vattentjänsterna i anspråk. Ett exempel är RÅ 1978 Ab 286, där en kommun hade fattat beslut om en brukningstaxa, som bland annat innebar en fast årlig avgift, vilken var oberoende av fastigheternas vattenförbrukning. Regeringsrätten ändrade inte länsstyrelsens beslut och länsstyrelsen menade att den överklagade taxan vilade på skälig och rättvis grund. Beslutet motiverades med att en va-anläggning måste kunna uppnå en viss kapacitet för att kunna tillgodose att alla fastighetsägare när som helst kan bruka anläggningen. Att samtliga avgiftsskyldiga fastighetsägare får bidra till att täcka anläggningens fasta driftskostnader, oberoende av i vilken omfattning den enskilde tar vattentjänsterna i anspråk, är förenligt med reglerna om avgiftsuttagets fördelning. Bohlin skriver att en fast grundavgift kan tas ut även om det inte sker någon vattenleverans till fastigheten, det vill säga om till exempel fastigheten är obodd. Om en taxa bestående av en årlig fast brukningsavgift i det enskilda fallet ses som laglig eller inte är också beroende av taxans effekt. Beroende av hur taxan är utformad kan den innebära en orättvis avgiftsfördelning och exempelvis missgynna småförbrukare.¹²³

Brukningsavgifterna kan differentieras med hänsyn till att kostnaderna för tillhandahållandet av vattentjänsterna varierar. Att särtaxa får bestämmas när kostnadsskillnaderna för vattentjänster är beaktansvärda utvidgades i och med införandet av LAV till att även gälla brukningsavgifter. Det innebär att 31 § 2 st LAV även omfattar brukningsavgifter. Ofta torde kostnader som påverkas av särförhållanden för viss fastighet täckas av anläggningskostnader, men i förarbetena anfördes att huvudmannen bör kunna finansiera sådana kostnader med brukningsavgifter. En särtaxa för brukningsavgifter gör det också möjligt att vid bestämmande av taxa ta hänsyn till om viss fastighet ger upphov till exempelvis högre kostnader för avloppsrening.¹²⁴

¹²³ Bohlin, Kommunala avgifter, 1984, s. 462ff och 478.

¹²⁴ SOU 2004:64, s. 345.

Att va-avgifterna skall fördelas mellan de avgiftsskyldiga efter skälig och rättvis grund anses inte förhindra att storförbrukare kan få kvantitetsrabatter eller liknande förmåner. Av förarbetena till VAL framgår dock att mängdrabatten måste vara motiverad av att till exempel kostnaderna per brukningsenhet är mindre.¹²⁵ I NJA 1981 s. 640 (I) uttalade Högsta domstolen att storförbrukare i vissa fall har rätt till mängdrabatt, om det kan visas att de relativa kostnaderna för förbrukarens va-försörjning, som en följd av den stora förbrukningen, är lägre än för en normalförbrukare.

5.1.5.3 Fastighetens taxeringsvärde

Av RÅ 1954 I 67 framgår att brukningsavgifternas uttag inte får grundas på fastigheternas taxeringsvärde. Om avgiftsuttaget grundas på fastigheternas taxeringsvärde blir avgiftens storlek oberoende av hur stor vattenförbrukningen är och vilka kostnader kommunen har för vattenledningarna. Lavin menar att avgiften istället får en anknytning till ”en skattemässig norm”, då avgiftens storlek blir beroende av avgiftsbetalarens ekonomiska förmåga. Det blir i sådana fall fråga om en personlig avgiftsdifferentiering.¹²⁶

5.1.5.4 Vattenförbrukning

Att bestämma brukningsavgiften med hänsyn till uppmätt förbrukning anses vara i enlighet med principen om social kostnadsfördelning. Den faktiska vattenförbrukningen anses vara det bästa måttet på fastighetens nytta av va-anläggningen.¹²⁷

Enligt artikel 9 i ramdirektivet för vatten skall prispolitiken gällande vatten uppmuntra förbrukarna till en effektiv vattenförbrukning. I förarbetena till LAV anges att va-taxorna ofta innebär att vattenförbrukningen mäts, men att brukningsavgifterna till stor del består av olika former av fasta avgifter. Om brukningsavgifterna till stor del består av fasta avgifter finns en viss risk för konflikt med direktivets bestämmelser. De fasta avgifterna får alltså ej bli alltför dominerande.¹²⁸

5.1.5.5 Fastighetens vånings- eller bostadsyta

I allmänhet kan det anses föreligga ett samband mellan en fastighets vånings- eller bostadsyta och fastighetens vattenförbrukning. Bohlin skriver om hur taxa, där brukningsavgift var uppdelad i en grundavgift och en avgift beroende av fastighetens lägenhetsantal och lägenheternas våningsyta, har godtagits av va-nämnden (BVA 54/75). I fastigheter försedda med mätare torde det dock ej finnas någon anledning att bestämma brukningsavgift med

¹²⁵ Prop. 1970:118, s. 105.

¹²⁶ Lavin, Den kommunala likställighetsprincipen i nyare rättspraxis, 1975, s. 288.

¹²⁷ Bohlin, Kommunala avgifter, 1984, s. 468.

¹²⁸ SOU 2004:64, s. 343f.

hänsyn till fastighetens bostadsyta. Det finns en risk att fastighetens bostadsyta inte återspeglar fastighetens nytta av va-anläggningen.¹²⁹

5.1.5.6 Vattnets kvalitet

I vissa fall har vattnets kvalitet varierat inom ett verksamhetsområde och det kan påverka avgiftsuttaget fördelning. Qviström skriver om hur fastighetsägare som på grund av brister i vattnets kvalitet har fått en minskad nytta också skall få reducerade avgifter i förhållande till övriga avgiftsbetalare. För en avgiftsnedsättning har det ej krävts att vattnet har varit otjänligt, utan det har varit tillräckligt att vattnet har fått en betydligt nedsatt användbarhet, som en följd av till exempel missfärgning eller dålig smak eller lukt. Om merparten av brukarna inom ett verksamhetsområde har vatten av dålig kvalitet har dock en enskild avgiftsbetalare inte möjlighet att få avgiften reducerad. I sådana fall är inte den enskilde avgiftsbetalaren missgynnad i förhållande till va-kollektivet.¹³⁰

5.1.5.7 Säsongstaxa

I och med lagändringar år 1996 infördes en bestämmelse om säsongstaxa. Av 33 § LAV framgår att huvudregeln är att va-avgifter skall bestämmas efter grunder som skall vara lika under hela året. Brukningsavgifter får dock för en viss tid bestämmas efter grunder som medför högre avgifter i jämförelse med huvuddelen av året, om det med hänsyn till vattenförsörjningen, behovet av tillfredsställande avloppsrening eller om det av andra orsaker under en begränsad tid av året finns behov av särskilda åtgärder av säsongsbetonad karaktär.

Möjligheten till säsongstaxor är i synnerhet till för kommuner där belastningen av de allmänna va-anläggningarna varierar under olika delar av året, som till exempel kommuner som har en hög andel fritidsfastigheter. I sådana kommuner kan det finnas behov av att anpassa anläggningarna efter den belastning som råder under ett par månader av året. I förarbetena anfördes också att det kunde ifrågasättas om det verkligen var skäligt och rättvist att de permanentboende fick betala högre brukningsavgifter, som en följd av att huvudmannen måste anpassa anläggningarna efter den begränsade del av året då belastningen är som störst. Ett annat syfte med bestämmelsen var att det vid vattenbrist skulle finnas möjlighet att styra vattenförbrukningen genom en högre brukningsavgift.¹³¹

I förarbetena till LAV konstaterades att såvitt som var känt så hade inte möjligheterna till säsongstaxa tillämpats. Det anfördes att vatten är en prisökanslig vara och att möjligheterna att använda priset som styrmedel avseende vattenförbrukning är begränsade. Bestämmelsen om säsongstaxa sågs dock som berättigad, men i och med införandet av LAV togs den så kallade takregeln bort. Takregeln hade inneburit att avgiften enligt säsong-

¹²⁹ Bohlin, Kommunala avgifter, 1984, s. 470f.

¹³⁰ Qviström, Vattentjänstlagen – En handbok, 2008, s. 169f.

¹³¹ Prop. 1995/96:188, s. 16f.

taxan fick vara högst dubbelt så stor som den ordinarie avgiften. En säsongstaxa bör kunna vara betydligt mycket högre än ordinarie taxa, för att den skall kunna fungera som ett styrmedel. Det kan dock ifrågasättas om en alltför stor skillnad mellan avgifterna kan ses som en fördelning av avgifterna efter skälig och rättvis grund.¹³²

5.1.6 Sammanfattning

Huvudregeln när det gäller va-avgifter är den sociala kostnadsfördelningsregeln, vilken innebär att såväl anläggningsavgifter som bruksavgifter skall fastställas med hänsyn till fastighetens nytta av va-anläggningen. Utgångspunkten är alltså att huvudmannens kostnader för en viss fastighet inte skall beaktas.

Möjligheterna till differentiering med hänsyn till kostnaderna har dock utökats och utökningen gäller för både anläggningsavgifter och bruksavgifter. Kravet på att kostnadsskillnaderna skulle vara av avsevärd omfattning har sänkts till att kostnadsskillnaderna skall vara av beaktansvärd omfattning. Ändringen innebär att hänsyn skall tas till kostnaderna i mer än bara rena undantagsfall och taxan kan i större utsträckning anpassas efter lokala förhållanden. Exempel på sådana förhållanden som kan motivera en särtaxa är ett områdes topografiska eller geologiska karaktär. Om det föreligger sådana särskilda omständigheter som anges i 31 § 2 st LAV är en differentiering med hänsyn till kostnaderna obligatorisk.

En viktig fråga är vilka fördelningsgrunder som kan anses spegla fastighetens nytta av va-anläggningen och vilka fördelningsgrunder som har accepterats i rättspraxis. Angående såväl anläggningsavgifter som bruksavgifter har inte en differentiering med hänsyn till fastighetsägarens folkbokföringsort eller fastighetens taxeringsvärde accepterats. Anläggningsavgifter har inte heller fått differentieras med hänsyn enbart till fastighetens tomtareal, men tomtarealen har accepterats som en av flera fördelningsgrunder så länge den inte utgjort merparten av den sammanlagda anläggningsavgiften. Tomtytan anses vara en kostnadsfaktor medan fastighetens våningsyta ses som en nyttofaktor. För att ta reda på om en va-taxa leder till en rättvis avgiftsfördelning måste också ofta taxans effekter undersökas. Ibland kan fördelningsgrunderna i en taxa ses som sakliga, men effekterna av taxan för vissa avgiftsbetalare vara oförenliga med likställighetsprincipen.

Gällande bruksavgifter har det fastslagits i rättspraxis att fasta driftskostnader kan belasta samtliga avgiftsbetalare i lika omfattning och det oberoende av fastigheternas vattenförbrukning. Annars anses en fastighets faktiska vattenförbrukning vara det bästa måttet på fastighetens nytta av va-anläggningen. När det gäller bruksavgifter har möjligheter till säsongstaxa införts, vilket innebär att bruksavgifterna under viss del av året, om

¹³² Prop. 2005/06:78, s. 95.

vissa förutsättningar är uppfyllda, får vara högre än under övriga året. Kommuner med exempelvis en hög andel fritidsfastigheter kan alltså i betydlig omfattning höja brukningsavgifterna under sommarmånaderna, vilket i sådana fall skulle kunna ses som ett missgynnande av de fastighetsägare som endast vistas i fastigheterna under den perioden. Hur avgiftsfördelningen bör se ut mellan permanentboende och fritidsboende kommunmedlemmar har också diskuterats i samband med likställighetsprincipen när det gäller renhållningsavgifter, vilket kommer att behandlas nedan.

5.2 Renhållningsavgifter och avgiftsuttagets fördelning

5.2.1 Inledning

Av 15 kap. 8 § MB framgår den kommunala renhållningsskyldigheten, då det i bestämmelsen anges att varje kommun bland annat skall svara för att hushållsavfall inom kommunen bortskaffas eller återvinns. Varje kommun skall enligt 15 kap. 11 § MB ha en renhållningsordning, vilken skall innehålla föreskrifter om hur kommunen avser att ta hand om avfallet. Varje kommun skall också ha en avfallsplan. Av 15 kap. 18 § MB följer att fastighetsägaren är skyldig att ta i anspråk den kommunala bortforslingen av avfall. Avfallet kan tas om hand på annat sätt på fastigheten, om det kan göras utan att det föreligger någon risk för olägenhet för miljön eller människors hälsa. Det är då i synnerhet omhändertagande genom kompostering som avses.¹³³ I enskilda fall får också kommunen tillåta att fastighetsägaren själv tar hand om avfallet, om han kan göra det på ett tillförlitligt sätt i förhållande till miljön och människors hälsa samtidigt som det föreligger särskilda skäl för sådan dispens. Rubenson skriver att möjligheterna till sådan dispens är relativt begränsade och att det i stort sett endast varit fritidshus som beviljats dispens. För att dispens skall medges skall det framstå som uppenbart att det inte finns något behov av sophämtning.¹³⁴ Ett exempel är MÖD 2002:64, där en äldre man beviljades dispens, eftersom det var fråga om en fritidsfastighet där han vistades endast några få dagar om året och utan övernattningar.

5.2.2 Renhållningsavgifter

Bestämmelser om kommuns rätt att ta ut renhållningsavgifter finns i 27 kap. 4-6 §§ MB. Dessa bestämmelser motsvarar i princip tidigare gällande 15-17 §§ RenhL. Enligt 27 kap. 4 § MB har kommuner rätt att ta ut avgifter för den renhållning som de har en skyldighet att utföra. Kommuner får meddela föreskrifter om att det för insamling, transport, återvinning och bortskaffande av avfall skall betalas avgift. Renhållningsavgifter är, som

¹³³ Prop. 1997/98:45 del II, s. 194.

¹³⁴ Rubenson, Miljöbalken – Den nya miljöretten, 2008, s. 139.

tidigare nämnts, av betungande offentligrättslig karaktär. Den enskilde fastighetsägaren har som utgångspunkt en skyldighet att nyttja prestationen och är även skyldig att betala en avgift för den. Den enskilde kan endast undkomma avgiftsskyldigheten genom att han beviljas dispens av kommunen i enlighet med 15 kap. 18 § MB.¹³⁵ Även om fastigheter beviljas dispens framgår det av vissa renhållningstaxor att en grundavgift för att bekosta bland annat återvinningsstationer skall betalas. I MÖD 2003:117 hade en ägare till en fritidsfastighet beviljats dispens från sophämtning, men kommunen menade att fastighetsägaren skulle betala en grundavgift. Miljööverdomstolen kom fram till att när fastigheten nyttjades så uppkom det avfall och fastighetsägaren kunde inte själv på ett godtagbart sätt ta hand om avfallet. Därför skulle han betala en grundavgift.

I 27 kap. 5 § MB anges att renhållningsavgift skall vara årlig eller på annat sätt periodisk. Med det avses att en kommun inte får ta ut en engångsavgift för att täcka till exempel en anläggningskostnad. Om det är så att avgiften avser exempelvis insamling vid sporadiska tillfällen, får kommunen fatta beslut om att en avgift skall betalas för varje enskilt tillfälle.¹³⁶ Självkostnadsprincipen är tillämplig när det gäller renhållningsavgifter. Av 27 kap. 5 § 2 st MB framgår att kommunen får bestämma renhållningsavgiften till högst det belopp som behövs för att täcka nödvändiga kostnader för planering, kapital och drift för renhållningen. Kostnader härrörda från anläggningar och utrustning för andra ändamål än renhållning skall dock räknas bort. I 27 kap. 5 § 3 st MB anges att om kommunen avtalar med någon annan att ombesörja renhållningen, så får det avtalet utgöra grund för hur avgiften beräknas. Kostnaden får dock inte bli väsentligt mycket större än om kommunen själv skulle utföra renhållningen. Det innebär att avgiften får inrymma en skälig vinst till entreprenören.¹³⁷

Likställighetsprincipen är tillämplig när det gäller renhållningsavgifter, vilket innebär att utgångspunkten är att lika avgift skall tas ut för lika prestation. Angående fördelningen av renhållningsavgifter uttalades i förarbetena att en differentiering i viss omfattning får förekomma. Ett exempel är att differentiering får ske i syfte att åstadkomma en rättvis fördelning av avgifter mellan permanent- och fritidsboende.¹³⁸ Vad uttalandet egentligen innebär ges dock inget svar på. I lagtexten ges också ett undantag från likställighetsprincipen, då det anges att avgiften får tas ut på ett sätt som gagnar återanvändning, återvinning eller annan miljöanpassad avfallshandling. Det är alltså fråga om en incitamenttaxa och genom en differentiering kan exempelvis källsortering främjas.¹³⁹

Enligt 27 kap. 6 § MB skall renhållningsavgift betalas i enlighet med den taxa som kommunfullmäktige antar. Av bestämmelsen följer också att om det i renhållningstaxan saknas tillämplig bestämmelse om avgift, skall det i

¹³⁵ Bohlin, Kommunalrättens grunder, 2007, s. 165.

¹³⁶ Prop. 1997/98:45 del II, s. 290.

¹³⁷ SOU 1996:103 del II, s. 326.

¹³⁸ SOU 1996:103 del II, s. 325.

¹³⁹ Lindquist, Kommunala befogenheter, 2005, s. 133.

taxan anges hur avgiften i sådana fall skall fastställas. Om hanteringen av avfallet måste ske på särskilt sätt kan det vara erforderligt med en individuell avgiftsberäkning. Det kan exempelvis vara aktuellt när det gäller industriavfall. När avgiften bestäms på sådant sätt är såväl likställighetsprincipen som självkostnadsprincipen tillämplig.¹⁴⁰

Det skall också tilläggas att flertalet kommuner finansierar renhållningsverksamheten helt genom avgifter. Renhållningstaxor kan se ut på olika sätt, men det är vanligt numera att avgiften är beroende av mängden avfall, graden av sortering och antalet hämtningar.¹⁴¹ I följande avsnitt kommer frågan om likställighetsprincipen och vad som kan ses som en rättvis fördelning av avgiftsuttag mellan avgiftsbetalare beträffande renhållningsavgifter att behandlas.

5.2.3 Olika avgifter för olika prestationer

I flera fall har renhållningstaxor inneburit att olika stora renhållningsavgifter har tagits ut för prestationer av olika omfattning. Frågan blir då om den aktuella differentieringen kan anses vila på objektiv grund.¹⁴² Av RÅ 1974 ref. 31 (I) framgår att sådana kostnader som en kommun har för anordningar när det gäller renhållningen, som till exempel destruktionsanläggningar, fordon och personal, i lika omfattning bör påföras samtliga fastigheter som tillhandahåller renhållningen. Fördelningen av de fasta kostnaderna mellan avgiftsbetalarna är alltså oberoende av i vilken mån avgiftsbetalarna tillhandahåller erbjudna prestationer. Som en följd av säsongsvariationer i renhållningsbehovet kan kommuner vara tvungna att anpassa anläggningar efter den toppbelastning som råder under sommaren. I det aktuella fallet hade en kommun beslutat om en renhållningstaxa som innebar att permanentboende för sophämtning skulle betala 162 kronor per år för tömning varje vecka under hela året och att fritidsboende skulle betala 126 kronor per år för tömning under fyra månader. Taxan medförde att avgiften per hämtningstillfälle var betydligt högre för de fritidsboende, men med hänsyn till vad som ovan nämnts om hur kommunens fasta kostnader för renhållningen bör fördelas, så menade Regeringsrätten att enbart den omständigheten att avgiften per hämtningstillfälle var högre för fritidsboende inte kunde anses innebära att de fritidsboende missgynnades på ett obehörigt sätt. Då såväl permanentboende som fritidsboende får vara med och betala lika för de fasta renhållningskostnaderna tas hänsyn till den överkapacitet som säsongsmässiga variationer i användandet leder till.¹⁴³

Bohlin sammanfattar det som att likställighetsprincipen innebär att fritidsboende och permanentboende skall behandlas lika av kommunen. Fritidsboende skall alltså inte behöva betala lika höga avgifter som de permanentboende, eftersom prestationerna inte är av samma omfattning. De

¹⁴⁰ Prop. 1997/98:45 del II, s. 291.

¹⁴¹ Malmer, Ett pris blir till, 2003, s. 155.

¹⁴² Bohlin, Kommunala avgifter, 1984, s. 387.

¹⁴³ SOU 1992:72, s. 12.

fasta kostnaderna skall dock fördelas mellan samtliga avgiftsbetalare och därför får fritidsboende betala en högre renhållningsavgift per hämtningstillfälle i jämförelse med permanentboende.¹⁴⁴

I RÅ 1974 ref. 31 (II) hade en kommun beslutat om en taxa, som innebar att fritidsboende fick betala 10 kronor mindre i årsavgift för såväl sophämtning som latrinhämtning än permanentboende, men antalet hämtningstillfällen per år var för fritidsboende 19 och för permanentboende 52. Regeringsrätten menade att kommunen inte hade visat på att kommunens kostnader för renhållningen ej motiverade en större skillnad i avgiftsuttag mellan fritidsboende och permanentboende och taxan ansågs stå i strid med likställighetsprincipen. Som en följd av att prestationerna var av så pass olika omfattning ansåg alltså Regeringsrätten att differentieringen av avgifterna var för liten.¹⁴⁵ Även i RÅ 1980 Ab 249, som tidigare behandlats, anförde Regeringsrätten att renhållningsavgifterna för fritidsboende var för höga i förhållande till avgifterna för permanentboende. I det aktuella fallet förelåg det en betydande olikhet i servicehänseende samtidigt som skillnaden mellan avgifterna var relativt liten.

I regel skall olika avgifter utgå för prestationer av olika omfattning. Vid en differentiering skall hänsyn tas till antalet hämtningstillfällen och kommunens kostnader för prestationen. Av rättspraxis framgår det att likställighetsprincipen i vissa fall fordrar en differentiering. Om prestationerna är av olika omfattning skall också avgifterna som utgångspunkt vara olika.¹⁴⁶

I RÅ 1985 2:49 innebar kommunens renhållningsordning att fastighetsägare i vissa fall fick ha en gemensam sopbehållare. En ny renhållningstaxa medförde att varje fastighetsägare med en gemensam sopbehållare fick betala 85 procent av den avgift som utgick till fastighetsägare med egen behållare. Regeringsrätten framförde att de fasta renhållningskostnaderna i lika omfattning skall belasta samtliga fastighetsägare, men att avgifterna kan differentieras med hänsyn bland annat till hämtningssättet. Att fastighetsägare med gemensam sopbehållare fick betala mer än hälften av det som fastighetsägare med egen sopbehållare fick betala innebar ej att beslutet vilade på orättvis grund. Taxebeslutet ansågs inte heller på annat sätt missgynna de fastighetsägare som hade gemensam sopbehållare.

5.2.4 Lika avgifter för olika prestationer

I vissa fall har en renhållningstaxa inneburit att lika avgifter har tagits ut för prestationer av olika omfattning. Frågan blir då i vilka fall likställighetsprincipen kräver att avgifterna skall vara olika. Den överklagade taxan i RÅ 1974 ref. 31 (I) innebar även att fritidsboende och permanentboende skulle betala lika stor årsavgift för latrinhämtning, trots att antalet hämtning-

¹⁴⁴ Bohlin, Kommunala avgifter, 1984, s. 390.

¹⁴⁵ Lavin, Den kommunala likställighetsprincipen i nyare rättspraxis, 1975, s. 289.

¹⁴⁶ Bohlin, Kommunala avgifter, 1984, s. 390ff.

tillfällen var hälften så många hos de fritidsboende som hos de permanentboende. Regeringsrätten menade att den delen av taxan inte var förenlig med likställighetsprincipen. I RÅ 1964 I 114 var avgiften för såväl sophämtning som latrinhämtning densamma för fritidsboende och permanentboende. Länsstyrelsen menade att taxan borde ha differentierats och därför vilade den på orättvis grund och Regeringsrätten ändrade inte länsstyrelsens beslut. Om prestationerna är av olika omfattning får kommunen som utgångspunkt följaktligen inte fatta beslut om en taxa som medför lika stora avgifter. Likställighetsprincipen ställer då krav på att avgifterna skall vara olika stora. Det är dock viktigt att ha i åtanke att även kommunens kostnader för prestationen är av betydelse. Om kommunens kostnader för avfallshämtning hos fritidsboende skulle vara betydligt högre per hämtningstillfälle i jämförelse med avfallshämtning hos permanentboende, skulle lika avgifter kunna vara motiverade.¹⁴⁷

I RÅ 1974 ref. 31 (III) godtog Regeringsrätten en taxa som innebar att årsavgiften för hämtning av papperssäckar om 125 liter var samma som för papperssäckar om 160 liter. Regeringsrätten menade att avgifter i viss omfattning får bestämmas schablonmässigt. Att hanteringskostnaden för de olika säckstorlekarna var i princip samma och att kommuninvånare med mindre säckar kunde få möjlighet att byta sina sopkärl till sådana för större säckar, medförde att taxan sågs som förenlig med likställighetsprincipen.

I RÅ 1974 A 1657 hade en kommun fattat beslut om en renhållningstaxa som innebar att samma avgift skulle betalas av fritidsboende som av permanentboende i glesbygd. I den aktuella kommunen fanns det en stor andel fritidsfastigheter och Regeringsrätten menade att dessa användes i olika omfattning. Därför var det av administrativa och praktiska skäl nödvändigt att renhållningsavgifterna i viss omfattning kunde fastställas schablonmässigt. Regeringsrätten anförde vidare att en differentiering av avgifterna endast skulle gälla ”mindre belopp” samtidigt som de fritidsboende till samma kostnad hade möjlighet att få soporna hämtade i samma omfattning som de permanentboende fick. Kommunens beslut kunde enligt Regeringsrätten inte anses vila på orättvis grund. Bohlin är kritisk till Regeringsrättens dom. Han menar att en sådan taxa torde strida mot likställighetsprincipen, när antalet hämtningstillfällen hos fritidsboende är betydligt färre. Kommunens kostnader för att hämta avfall hos permanentboende under hela året torde vara större än kostnaderna för hämtning hos fritidsboende under en begränsad del av året. Det är mindre troligt att en differentierad taxa endast skulle gälla ”mindre belopp”.¹⁴⁸

5.2.5 Olika avgifter för lika prestationer

I RÅ 1976 Ab 308 hade en kommun fastställt en renhållningstaxa som innebar att permanentboende skulle betala 3,25 kronor för att vid ordinarie

¹⁴⁷ Bohlin, Kommunala avgifter, 1984, s. 394.

¹⁴⁸ Bohlin, Kommunala avgifter, 1984, s. 396.

hämtning få en extra sopsäck hämtad medan fritidsboende skulle betala 4,25 kronor för samma prestation. Länsstyrelsen hänvisade till RÅ 1976 Ab 307, där det bland annat uttalades att samliga fastigheter i en kommun i lika omfattning skall belastas av de fasta renhållningskostnaderna oberoende av antalet hämtningstillfällen och att det kan innebära att fritidsboende får betala en högre avgift per hämtningstillfälle. I RÅ 1976 Ab 308 lämnade länsstyrelsen klagandens talan utan bifall, vilket även Regeringsrättens majoritet gjorde. Bohlin menar att domen är egendomlig, eftersom RÅ 1976 Ab 308 och RÅ 1976 Ab 307 inte handlar om lika situationer och att de därför inte kan bedömas på lika sätt. I RÅ 1976 Ab 308 var det fråga om en extra tjänst som kunde utföras vid varje ordinarie hämtning och när fritidsboende utnyttjade den extra tjänsten fick de vid varje tillfälle betala en högre avgift än permanentboende. I det aktuella fallet var renhållningsavgifterna differentierade på så vis att fritidsboende fick betala en högre avgift per hämtningstillfälle i förhållande till permanentboende. Kommunens kostnader för att hämta en extra sopsäck i samband med den ordinarie hämtningen torde då inte vara större vid fritidsfastigheter i jämförelse med permanentbebodda fastigheter.¹⁴⁹

Lavin skriver att renhållningsavgifter får differentieras med hänsyn till att vägarna inom ett område med fritidsbostäder kan vara längre och svårare att ta sig fram på i jämförelse med vägar till permanentboende. Renhållningsavgifter kan alltså få differentieras med hänsyn till fastigheternas belägenhet.¹⁵⁰ Även Bohlin menar att om hämtningsfrekvensen är samma för permanentboende och fritidsboende bör fritidsboende få betala en högre avgift, om kostnaden för hämtningen vid fritidsfastigheter är högre än vid permanentbebodda fastigheter som en följd av till exempel längre transportavstånd.¹⁵¹

5.2.6 Lika avgifter för lika prestationer

När det gäller kommunala avgifter innebär likställighetsprincipen att för lika prestation skall lika avgift utgå. Enligt 15 kap. 8 § 2 st MB skall dock kommunen anpassa borttransporteringen av hushållsavfall efter de behov som finns hos olika typer av bebyggelse. I RÅ 1977 Ab 225 innebar kommunens beslut att såväl hämtningsintervall som avgifter skulle vara samma för permanentboende och fritidsboende. Regeringsrätten menade att taxan inte var förenlig med den kommunala renhållningslagens grunder och att kommunfullmäktige därför hade överskridit sin befogenhet. Hämtningsintervaller måste i viss mån bestämmas schablonmässigt, men hämtningsfrekvensen för fritidsfastigheter i det aktuella fallet var enligt Regeringsrätten ”alltför svagt grundad” på vilket behov av hämtning som bebyggelsen hade under annan period än sommaren. Att det var fråga om blandad bebyggelse kunde ej utgöra skäl för en hämtningsfrekvens som uppenbarligen avvek från det genomsnittliga behovet hos fritidsfastigheter. Även i

¹⁴⁹ Bohlin, Kommunala avgifter, 1984, s. 402.

¹⁵⁰ Lavin, Den kommunala likställighetsprincipen i nyare rättspraxis, 1975, s. 291.

¹⁵¹ Bohlin, Kommunala avgifter, 1984, s. 400.

RÅ 1980 Ab 249 menade Regeringsrätten att när det gäller renhållning har en kommun en skyldighet att anpassa servicen och hämtningsfrekvensen i förhållande till hur fastighetsstrukturen ser ut. Fritidsboende skall inte behöva betala för en prestation som de inte har något behov av.¹⁵²

5.2.7 Sammanfattning

Rättsvisefrågorna när det gäller renhållningsavgifter har i rättspraxis i synnerhet handlat om förhållandet mellan fritidsboende och permanentboende fastighetsägare och hur avgifterna skall fördelas mellan dessa grupper av kommunmedlemmar.

En avgiftsdifferentiering som innebär att permanentboende och fritidsboende fastighetsägare får dela lika på de fasta renhållningskostnaderna har ansetts vila på saklig grund. I rättspraxis har det fastslagits att fördelningen av de fasta kostnaderna får vara oberoende av i vilken omfattning avgiftsbetalarna tillhandahåller prestationerna. Det innebär att fritidsboende får betala en högre avgift per hämtningstillfälle i jämförelse med permanentboende, men samtidigt tas en viss hänsyn till att vissa kommuner måste anpassa sina anläggningar så att de klarar den toppbelastning som råder under vissa perioder av året. Om en taxa är förenlig med likställighetsprincipen eller inte kan alltså inte enbart bestämmas med ledning av avgiftens storlek per hämtningstillfälle.

I vissa fall innebär likställighetsprincipen ett krav på differentiering och avgifterna skall differentieras med hänsyn till antalet hämtningstillfällen och kommunens kostnader för prestationen. En utgångspunkt är att om prestationerna är av olika omfattning skall även avgifterna vara olika. Kostnaderna för hämtningen kan påverkas bland annat av hur fastigheterna är belägna, om transportavstånden är långa och hämtningssättet. När en renhållningstaxa fastställs skall också vilket behov olika grupper av fastighetsägare har av bortforsling av hushållsavfall beaktas. En helt odifferentierad taxa torde därför inte vara förenlig med MB.

Av 27 kap. 5 § 2 st MB framgår att renhållningsavgift får tas ut så att återanvändning och återvinning främjas och bestämmelsen innebär att taxa som innehåller avgiftsdifferentiering som främjar källsortering är möjlig. Ett exempel är att renhållningstaxan kan bestå av en grundavgift och en rörlig avgift som har ett samband med hur mycket avfallet väger. Antalet hämtningar är dock också av betydelse för avgiftens nivå.

¹⁵² Bohlin, Kommunala avgifter, 1984, s. 398.

5.3 Barnomsorgsavgifter och avgiftsuttagets fördelning

5.3.1 Inledning

En av de mest omfattande obligatoriska uppgifterna för kommunerna är skolväsendet och regler om skolväsendet finns i SkoL. 2a kap. SkoL handlar om förskoleverksamhet och skolbarnomsorg och det är varje kommun som svarar för att de barn som är bosatta och stadigvarande vistas i kommunen erbjuds förskoleverksamhet och skolbarnomsorg. Förskoleverksamhet riktas till de barn som ej går i skolan och kommunens uppgift är att erbjuda fostran och omvårdnad. Skolbarnomsorgen riktas till de barn som går i skolan till och med tolv års ålder. Förskoleverksamhet består av förskola, familjedaghem och så kallad öppen förskola och skolbarnomsorg utgörs av fritidshem och familjedaghem. Kommunen skall tillhandahålla förskoleverksamhet och skolbarnomsorg med hänsyn till barnets behov och föräldrarnas behov med tanke på föräldrarnas studier och förvärvsarbete. En utgångspunkt är att förskoleverksamhet skall tillhandahållas barn som har fyllt ett år och det gäller även för barn som har arbetslösa eller föräldralediga föräldrar.¹⁵³

5.3.2 Barnomsorgsavgifter

I tidigare gällande 11 § FsL och i efterföljande 11 § BoL angavs att avgifter skulle utgå i enlighet med de grunder som beslutades av kommunen. Riberdahl menar att bestämmelserna innebar ett lagstöd för differentiering av avgifterna efter förmågan att betala, men Bohlin anser att formuleringen inte gav möjlighet till avgiftsdifferentiering med hänsyn till betalningsförmågan.¹⁵⁴

I och med införandet av SoL 80 flyttades bestämmelserna om kommunernas skyldigheter och befogenheter angående barnomsorg över från BoL till SoL 80 utan att några större ändringar gjordes. År 1997 inarbetades bestämmelserna om förskoleverksamhet och skolbarnomsorg i SkoL.¹⁵⁵ Enligt 2a kap. 10 § SkoL får kommunerna för plats i förskola, fritidshem och familjedaghem ta ut skäliga avgifter på de grunder som kommunerna bestämmer. I bestämmelsen anges också att avgifterna inte får överstiga kommunens självkostnader.

Enligt 2a kap. 8a § SkoL skall barn från och med höstterminen det år då de fyller fyra år erbjudas plats i förskola. Den skall omfatta minst 525 timmar om året. Av 2a kap. 10 § 2 st SkoL framgår att kommunerna för sådana

¹⁵³ Lindquist, Kommunala befogenheter, 2005, s. 142 och 223.

¹⁵⁴ Riberdahl, Den kommunala barnomsorgen, 1978, s. 251f och Bohlin, Kommunala avgifter, 1984, s. 364f.

¹⁵⁵ Petersén m.fl., Kommunallagen – Kommentarer och praxis, 2006, s. 74.

platser endast får ta ut avgift för den tid som överstiger 15 timmar i veckan eller 525 timmar om året.

När reglerna om barnomsorg inarbetades i SkoLL stämde 2a kap. 10 § SkoLL i princip överens med regleringen i 35 § SoL 80 om avgifter.¹⁵⁶ Vad som menas med att kommuner får ta ut skäliga avgifter på de grunder som kommunerna bestämmer anges därför i förarbetena till SoL 80. I propositionen fastställdes att rättsliga prövningar visat på att kommunerna hade rätt att ta ut differentierade avgifter och att differentieringen fick grundas på avgiftsbetalarens betalningsförmåga. Någon vidare precisering av principerna för avgiftsuttag, än att avgifterna skulle vara skäliga, ansågs inte nödvändigt att ge.¹⁵⁷

I samband med reformen Utvidgad lagreglering på barnomsorgsområdet m.m. uttalade regeringen angående skälighetsrekvisitet i 35 § SoL 80 att det torde innebära att avgifterna inte får bli en så stor belastning för en familj att den väljer att avstå från förskoleverksamhet eller skolbarnomsorg, trots att det skulle vara värdefullt för barnet att delta i verksamheten.¹⁵⁸

Den 1 juli 2001 infördes regleringen om den så kallade maxtaxan inom barnomsorgen. Reglerna innebär att det är frivilligt för kommunerna att införa maxtaxa, men de kommuner som inför systemet tilldelas statsbidrag för att kompenseras för det inkomstbortfall som lägre avgifter medför.¹⁵⁹ Villkoren för statsbidrag framgår av 3 § förordning (2001:160) om statsbidrag till kommuner som tillämpar maxtaxa inom förskoleverksamhet och skolbarnomsorg. För förskoleverksamhet får avgiften för det första, andra och tredje barnet vara högst tre, två respektive en procent av ett hushålls avgiftsgrundande inkomst. Avgiften får dock högst vara 1 260 kronor per månad för det första barnet, 840 kronor för det andra barnet och 420 kronor för det tredje barnet. Det finns också regler om maxtaxa inom skolbarnomsorgen, men där är procentsatserna och de högsta angivna avgifterna något lägre. Den högsta avgiften skall betalas för det yngsta barnet i familjen och så vidare.

Ett av motiven med maxtaxareformen var att barn inte skulle behöva utestängas från pedagogisk verksamhet som en följd av att familjen inte hade råd att betala avgifterna. Regeringen pekade också på att avgiftsnivåerna under 1990-talet hade höjts och att andelen av kommunens kostnader som finansierades genom avgifter hade ökat. Avgiftsskillnaderna mellan olika kommuner var dessutom stora.¹⁶⁰

Innan införandet av reglerna om maxtaxa var det relativt vanligt med inkomstdifferentierade barnomsorgsavgifter. I och med införandet av maxtaxan har kommunernas ekonomiska utrymme för inkomst-

¹⁵⁶ Prop. 1997/98:6, s. 85.

¹⁵⁷ Prop. 1979/80:1, s. 547.

¹⁵⁸ Prop. 1993/94:11, s. 50.

¹⁵⁹ Skolverkets rapport, Avgifter i förskola och fritidshem 2006, s. 12.

¹⁶⁰ Prop. 1999/2000:129, s. 12ff.

differentierade barnomsorgsavgifter minskat, men möjligheten till inkomstdifferentiering finns fortfarande kvar.¹⁶¹ Det finns fortfarande möjlighet för kommunerna att föra en självständig avgiftspolitik, men taxornas nivå är lägre.¹⁶²

5.3.3 Olika avgifter för lika prestationer

En fråga som har aktualiserats i rättspraxis när det gäller barnomsorgsavgifter är om kommuner får debitera olika avgifter för lika prestationer. I rättspraxis har familjens förmåga att betala ansetts utgöra saklig grund för avgiftsdifferentiering.

I RÅ 1970 ref. 11 godtog Regeringsrätten en taxa för avgifter vid lekstugeverksamhet som var differentierad med hänsyn till föräldrarnas bruttoinkomst och barnantal. I domskälen hänvisade Regeringsrätten till vad som anförts i ämnet vid riksdagsbehandlingen av statsbidrag till barnstugeverksamhet m.m. Vid riksdagsbehandlingen hade det framförts ett stöd för inkomstdifferentierade avgifter och Regeringsrätten menade också att den överklagade taxan var helt i överensstämmelse med ett avgiftssystem som familjeberedningen i SOU 1967:8 hade föreslagit. Regeringsrätten menade därför att taxan inte kunde anses vila på orättvis grund. Domen har kritiserats. Lindquist menar att avgörandet inte längre kan ses som vägledande. Att riksdagen fristående uttalar sig om vad en kommun bör göra saknar betydelse i kompetenshänseende.¹⁶³ Lavin ser det som ”synnerligen uppseendeväckande” att Regeringsrätten gick utöver de i författning fastställda normerna. Då det inte fanns något uttryckligt författningsstöd för differentierade avgifter skulle likställighetsprincipen ha inneburit ett hinder för sådan differentiering.¹⁶⁴

De principer som uttalades i RÅ 1970 ref. 11 bekräftades sedan i RÅ 1975 Ab 81, där en kommun hade beslutat om en avgiftstaxa för barntillsynsverksamhet som var differentierad med hänsyn till föräldrarnas inkomst och antalet barn.

I RÅ 2001 ref. 71 innebar kommunens barnomsorgstaxa att avgiften bestämdes som en viss procentsats av familjens bruttoinkomst och procentsatsen var beroende av antalet barn i familjen. Klaganden anförde bland annat att den inkomstrelaterade barnomsorgsavgiften stred mot likställighetsprincipen, då den innebar att föräldrar med en lägre inkomst fick en högre grad av skattesubvention än föräldrar med en högre inkomst. Regeringsrätten fastställde kammarrättens dom. Kammarrätten menade att familjens betalningsförmåga i rättspraxis har setts som saklig grund för differentiering av barnomsorgsavgifter. Klaganden hade ej i målet visat på

¹⁶¹ Petersén m.fl., Kommunallagen – Kommentarer och praxis, 2006, s. 357.

¹⁶² Prop. 1999/2000:129, s. 28.

¹⁶³ Lindquist, Kommunala befogenheter, 2005, s. 117.

¹⁶⁴ Lavin, Den kommunala likställighetsprincipen i nyare rättspraxis, 1975, s. 284f.

att den differentiering som taxan innebar inte skulle anses vila på saklig eller objektiv grund.

I RÅ 1997 ref. 45 ansågs en barnomsorgstaxa, vilken beräknades efter om det verkligen fanns ett behov av omsorg eller inte, strida mot likställighetsprincipen. Taxan innebar att kommunen tog ut olika avgifter för barnomsorgen beroende av om föräldrarna hade ett behov av barnomsorg under den tid som barnet vistades i avgiftsfri förskola. Barn med samma omsorgsbehov vid sidan av den avgiftsfria förskoleverksamheten behandlades alltså olika i avgiftshänseende. Det ansågs inte som sakligt motiverat att det för samma prestation skulle uttas olika avgifter beroende på om det förelåg ett behov av omsorg under den tid som kommunen var skyldig att tillhandahålla avgiftsfri förskola. Regeringsrätten upphävde därför kommunens taxebeslut.

RÅ 2000 ref. 35 handlade om avgiftsskillnader mellan olika barnstugor. Barnomsorgstaxan innebar att olika avgifter utgick för i stort sett likvärdiga prestationer. Kommunen menade att de olika barnstugorna sågs som egna resultatenheter. Regeringsrätten menade att skillnaderna i avgiftsuttag var beroende av rena tillfälligheter, som till exempel lokaltillgång och barnunderlag. Avgifterna var också beroende av hur indelningen i resultatenheter gjordes och hur effektivt varje resultatenhet bedrevs. Dessa faktorer kunde inte betraktas som sakliga skäl för att kommunen skulle få ta ut olika avgifter för likvärdiga prestationer. Regeringsrätten kom fram till att taxan stred mot likställighetsprincipen. Barnomsorgstaxan innebar att kommunmedlemmarna fick betala olika avgifter för samma kommunala prestation beroende av vilken barnstuga de anlidade. De enskilda barnstugornas kostnadsläge sågs inte som saklig grund.

5.3.4 Olika avgifter för olika prestationer

När det gäller barnomsorgsavgifter har det i rättspraxis accepterats differentieringar på andra grunder än föräldrarnas förmåga att betala. I RÅ 1979 Ab 260 sågs en avgiftsdifferentiering grundad på att det förelåg skillnader i kommunens kostnader avseende öppethållande av olika typer av daghem som saklig. Den maximala timtaxan var enligt klaganden 52 procent högre för heldaghem och familjehem än för deltid daghem. Länsstyrelsen uttalade att den aktuella differentieringen inte missgynnade några grupper av föräldrar på ett obehörigt sätt och därför var den förenlig med likställighetsprincipen.

Bohlin finner det anmärkningsvärt att besvärmyndigheterna inte tog upp klagandens invändning om att avgifterna borde ha anpassats efter graden av service. Bohlin skriver att när kommunen fattar beslut om avgifter skall omfattningen av prestationen beaktas. Det torde vara rimligt att barnomsorgsavgifterna är samma om två barn får samma typ av tillsyn under samma tid samtidigt som föräldrarna har lika stora inkomster. Det är fråga om samma förutsättningar och lika situationer och då skall lika avgifter

utgå. En utgångspunkt bör vara att när omfattningen av barntillsynen varierar skall även avgifterna vara olika stora. Bohlin menar att hänsyn också skall tas till kommunens kostnader för tillsynen. Det innebär att avgifterna i stort sett kan bli lika även om tillsynstiden varierar. Om tillsynstiden är densamma kan dock kommunens kostnader variera, vilket leder till att olika avgifter kan tas ut. Ett exempel är att det torde innebära högre kostnader för kommunen med barntillsyn på natten än på dagen.¹⁶⁵

Bohlin tar också upp frågan om vad som gäller i avgiftshänseende när beskaffenheten på barntillsynen är olika. I RÅ 1981 2:55 hade kommunen beslutat om taxor som innebar olika avgifter för daghem och familjedaghem. Länsstyrelsen menade att det var fråga om prestationer av olika slag och ansåg att det inte stred mot likställighetsprincipen att kommunen tog ut avgifter i enlighet med två olika taxor. Regeringsrätten tog ej upp den frågan på grund av att taxan stod i strid med en bestämmelse om avgiftsfrihet. Ett skiljaktigt regeringsråd framförde dock att kommunen hade rätt att besluta om olika avgifter för daghem och familjedaghem, så länge som olikheten kunde motiveras med hänsyn till kommunens kostnader och verksamheternas inriktning och form. Bohlin menar att om Regeringsrätten hade tagit upp frågan om differentiering med hänsyn till prestationens beskaffenhet torde domstolen ha godtagit en sådan differentiering. Det kan dock diskuteras om prestationens art ensam utgör en direkt grund för avgiftsdifferentiering eller om även kommunens kostnader för prestationen skall beaktas.¹⁶⁶

5.3.5 Lika avgifter för olika prestationer

I rättspraxis har frågan om en kommun får ta ut samma avgift för prestationer som kostar olika mycket för kommunen att tillhandahålla behandlats. I RÅ 1995 ref. 24 (I) var en barnomsorgstaxa oberoende av såväl antalet barn från varje familj som den tid som varje barn utnyttjade barnomsorgen. Taxan baserades på en procentsats av familjens bruttoinkomst. Klaganden menade bland annat att taxan vilade på orättvis grund, då den innebar att en familj fick betala en heltidsavgift för ett barn som enbart nyttjade barnomsorgen varannan vecka. Regeringsrätten kom fram till att taxan stred mot likställighetsprincipen. Regeringsrätten menade att det inte fanns något stöd för att kommunens kostnader för barnomsorgen var oberoende av antalet barn och tiden som varje barn utnyttjade barnomsorgen. Skillnaderna i kostnader mellan att ta hand om ett barn på deltid och att ta hand om fyra barn på heltid torde vara betydande och därför fann Regeringsrätten att taxan medförde omotiverade skillnader mellan olika familjer.

Kommunen hade i RÅ 1995 ref. 24 (II) beslutat om en barnomsorgstaxa, vilken var oberoende av den tid som barnet vistades inom barnomsorgen.

¹⁶⁵ Bohlin, Kommunala avgifter, 1984, s. 438f.

¹⁶⁶ Bohlin, Kommunala avgifter, 1984, s. 439.

Avgiften var alltså oberoende av om barnet nyttjade servicen på hel- eller deltid. Regeringsrätten anförde att kommunen hade visat på att kostnaderna för en deltidsp plats inom barnomsorgen var betydligt större per vårdtimme i förhållande till kostnaderna för en heltidsp plats. Det förelåg därför inga större skillnader mellan de totala kostnaderna för en deltidsp plats i jämförelse med en heltidsp plats. Att samma avgift togs ut oberoende av den tid som barnet nyttjade barnomsorgen ansågs därmed inte strida mot likställighetsprincipen.

Även i en kammarrättsdom från år 2009 aktualiserades bland annat frågan om en kommun får ta ut samma avgift för prestationer som innebär olika kostnader för kommunen. I det aktuella fallet hade en kommun fattat beslut om en enhetlig barnomsorgstaxa, vilken innebar att avgiftsuttaget procentuellt baserades på familjens bruttoinkomst och det procentuella uttaget var beroende av antalet barn. Avgiftsuttaget var dock oberoende av om barnomsorgen utnyttjades på hel- eller deltid. Taxan var uppdelad i olika åldersgrupper och en högsta avgift per barn fanns angiven i taxan. Klaganden anförde bland annat att taxan stred mot likställighetsprincipen, då den inte var differentierad i förhållande till nyttjandet av prestationen. Kammarrätten menade att kommunens kostnader för tillhandahållandet av barnomsorg inte torde vara oberoende av om ett barn vistas inom omsorgen på hel- eller deltid. Kommunen hade inte heller visat på att det förelåg skillnader i kostnader för barn i olika åldersgrupper. Därför fann kammarrätten med hänvisning till RÅ 1995 ref. 24 (I-II) att taxan stred mot likställighetsprincipen. Taxan innebar omotiverade skillnader i avgiftshänseende mellan olika familjer.¹⁶⁷

Den överklagade taxan i kammarrättsfallet följde för förskoleverksamhet maxtaxans konstruktion, men avgiftsuttaget var oberoende av närvarotiden. Skolverkets rapport visar dock på att år 2006 var andelen kommuner som inom förskolan hade enhetstaxa 64 procent.¹⁶⁸ Enligt kammarrättens dom är sådana taxor, vilka är oberoende av närvarotiden, inte förenliga med likställighetsprincipen, om kommunen inte kan visa på att kostnaderna för tillhandahållandet av barnomsorgen är oberoende av om ett barn vistas inom omsorgen på hel- eller deltid.

Petersén m.fl. skriver att angående vad Regeringsrätten har ansett utgöra sakliga skäl för särbehandling när det gäller barnomsorgsavgifter har vissa drag av allmänna skälighetsbedömningar. Det är också svårt att fastställa om Regeringsrättens avgöranden egentligen har någon principiell betydelse, då de har karaktären av in casuavgöranden.¹⁶⁹

¹⁶⁷ Kammarrätten i Sundsvalls dom 2009-02-27 nr 2572-08.

¹⁶⁸ Skolverkets rapport, Avgifter i förskola och fritidshem 2006, s. 19.

¹⁶⁹ Petersén m.fl., Kommunallagen – Kommentarer och praxis, 2006, s. 357.

5.3.6 Sammanfattning

Barnomsorgsavgifter brukar betecknas som så kallade icke betungande offentlighetsliga avgifter, eftersom kommunen har en skyldighet att tillhandahålla barnomsorgsplatser, men den enskilde är inte skyldig att ta prestationen i anspråk. Avgifterna kan på så sätt till viss del ses som frivilliga, då avgiftsplikt uppstår först efter initiativtagande från enskild. I rättspraxis finns det många fall som har gällt konstruktionen av barnomsorgstaxor och huruvida barnomsorgstaxor setts som förenliga med begreppet skäliga avgifter. Eftersom det inte finns någon definition av begreppet skälig i lagstiftningen har likställighetsprincipen stor betydelse för vilka avgifter som kan ses som skäliga.

Det har i rättspraxis godtagits att barnomsorgsavgifter får fastställas med hänsyn till föräldrarnas bruttoinkomst. Det innebär att avgifterna för samma prestation kan bli olika stora och särskilt efter beaktande av skatteeffekter. Det var i RÅ 1970 ref. 11 som Regeringsrätten godtog inkomstdifferentierade barnomsorgsavgifter och domen utsattes för kritik. Som stöd för inkomstdifferentierade barnomsorgsavgifter har dock Regeringsrätten i senare mål hänvisat till RÅ 1970 ref. 11.

I och med maxtaxereformen har det ekonomiska utrymmet för kommunerna när det gäller inkomstdifferentierade barnomsorgsavgifter minskat, men det finns fortfarande en möjlighet till differentiering med hänsyn till betalningsförmågan. Frågan om hur barnomsorgsavgifter får fördelas mellan avgiftsbetalarna är fortfarande aktuell, vilket ovannämnda kammarrättsdom visar på.

I rättspraxis har en differentiering grundad på skillnader i kommunens kostnader på grund av olika öppettider av olika typer av daghem setts som saklig. Vid bestämmande om avgiftsuttagets fördelning bör hänsyn till kommunens kostnader för prestationen tas. En taxa, vilken är oberoende av antalet barn från varje familj och den tid som varje barn utnyttjar barnomsorgen, anses inte förenlig med likställighetsprincipen. Skillnaderna i kostnader mellan att ta hand om ett barn på deltid och flera barn på heltid torde vara omfattande. En barnomsorgstaxa, som är oberoende av under hur lång tid ett barn utnyttjar barnomsorgen, kan dock ses som förenlig med likställighetsprincipen. Kommunen måste dock visa på att de totala kostnadsskillnaderna mellan en deltidsplats och en heltidsplats inte är så stora.

6 Avslutande reflektioner

6.1 Inledning

Kommuner tillhandahåller och erbjuder idag en mängd olika tjänster och nyttigheter till sina medlemmar. När kommuner skall ta betalt för sina prestationer är de inte så fria som en privat näringsidkare är när han skall ta betalt för en vara eller en tjänst. Vid avgiftsbestämning måste kommuner bland annat rätta sig efter likställighetsprincipen, självkostnadsprincipen och principen om förbud mot retroaktiva betungande beslut.

Det huvudsakliga syftet med den här uppsatsen är att beskriva och analysera likställighetsprincipens innebörd beträffande kommuners rätt att ta ut avgifter och att undersöka enligt vilka grunder avgiftsuttaget får fördelas mellan avgiftsbetalarna när det gäller va-avgifter, renhållningsavgifter och barnomsorgsavgifter.

6.2 Den allmänna likställighetsprincipen

Likställighetsprincipens innebörd kan sammanfattas som att när kommunens medlemmar befinner sig i exakt samma situation, skall de behandlas lika. När kommunens medlemmar inte befinner sig i samma situation, skall de behandlas olika. När kommunens medlemmar befinner sig i samma situation får de dock behandlas olika, men med villkoret att särbehandlingen är objektiv och vilar på saklig grund. I förhållande till kommunala avgifter innebär likställighetsprincipen att lika avgift skall utgå för lika prestation. En naturlig följd av den utgångspunkten är att om prestationer är av olika omfattning skall också avgifterna för prestationerna variera.

Det är dock svårt att ge något allmängiltigt svar på vad likställighetsprincipen egentligen innebär och vad som utgör sakliga skäl för avgifts-differentiering. Principens innebörd är beroende av vilket verksamhetsområde det handlar om. Vad som utgör sakliga skäl för differentiering av kommunala avgifter är beroende av vilken form av avgift det gäller och hur omständigheterna i det enskilda fallet ser ut. Många avgöranden som behandlar likställighetsprincipen och avgiftsuttagets fördelning är in casu bedömningar, vilket gör det svårt att avgöra om fallen egentligen har någon principiell räckvidd.

Likställighetsprincipen har karaktären av en målsättningsprincip. Principen skall kunna tillämpas på många olika former av förhållanden och därför kan den inte vara exakt i sin utformning. Rättspraxis visar på att även om en viss olikställighet eller orättvisa kan konstateras, så anses inte alltid likställighetsprincipen vara kränkt. Ett sådant synsätt ses som motiverat av praktiska och administrativa skäl. När det gäller fördelningen av avgifter mellan

avgiftsbetalarna kan inte en fullständig rättvisa uppnås. Avgifter måste bestämmas efter schabloner, vilket innebär att en mindre avvikelser från principen om likställighet i det enskilda fallet alltså inte medför att taxan vid besvär upphävs. Utrymmet för schablontaxor innebär att det finns en risk att kommunernas ambitioner att fastställa så rättvisa avgiftstaxor som möjligt minskar. Det finns också en risk att gränsen mellan vad som är tillåtet och vad som är otillåtet blir allt vagare.

Många olika rättvise- och likställighetsfrågor när det gäller kommuners uttag av avgifter har aktualiserats och diskuterats i såväl rättspraxis som doktrin. Den här uppsatsen handlar framförallt om likställighetsfrågor mellan olika avgiftsbetalare. Frågor om likställighet kan dock även handla om förhållandet mellan skattebetalare och avgiftsbetalare eller mellan olika skattebetalare. Rättspraxis visar på att en kommun kan gynna avgiftsbetalare i förhållande till skattebetalare, men avgiftsbetalare får inte missgynnas i förhållande till skattebetalare. Ett exempel är att om en kommun tar ut en avgift som överstiger kommunens självkostnader, så ses det som olaga särbeskattnings. Samtidigt ger underskottsprincipen kommuner möjlighet att välja om och i vilken omfattning en prestation skall finansieras med avgifter. Utgångspunkten är följaktligen att kommunala prestationer skall finansieras med skatt. Frågan är vad som kan ses som mest rättvist. På ett sätt kan det ses som mest rättvist att de som nyttjar prestationerna skall få betala för dem, det vill säga att de totala avgifterna för en prestation exakt motsvarar kommunens kostnader för verksamheten. Det torde i synnerhet gälla när det är fråga om prestationer som endast kommer ett fåtal kommunmedlemmar tillgodo. Det kan dock finnas andra rättviseaspekter som motiverar en skattefinansiering. Inom vissa verksamheter ses det som viktigt att alla kommunmedlemmar, och det oberoende av deras ekonomiska ställning, skall kunna ta del av den kommunala tjänsten. Ett exempel är barnomsorgen, där maxtaxereformen bland annat motiverades med att barns möjlighet till barnomsorg inte skall vara beroende av föräldrarnas ekonomiska situation. En låg avgiftsfinansieringsgrad avseende barnomsorgsavgifter handlar om ett politiskt ställningstagande och motivet är alltså sociala synpunkter.

6.3 Avgiftsuttagets fördelning avseende några olika avgifter

Likställighetsprincipen normerar fördelningen av kommunala avgifter mellan avgiftsbetalarna. Grunderna för hur avgifterna får fördelas mellan avgiftsbetalarna är dock olika för olika former av avgifter. När det gäller va-avgifter är utgångspunkten att avgifterna skall fördelas med hänsyn till fastigheternas nytta av va-anläggningen. Möjligheterna till att anpassa både anläggningsavgifter och brukningsavgifter efter kostnaderna har dock utökats. Numera skall hänsyn till kostnaderna tas i mer än bara undantagsfall, vilket kan ses som en viss uppluckring av nyttoprincipen. Beträffande

brukningsavgifter har det också införts en möjlighet att under vissa förutsättningar införa säsongstaxa.

När det gäller renhållningsavgifter kan det konstateras att huruvida en renhållningstaxa är förenlig med likställighetsprincipen eller inte, inte enbart kan fastställas med hänvisning till avgiftens storlek per hämtningstillfälle. Rättspraxis visar också på att likställighetsprincipen i vissa fall kräver differentierade avgifter. Fritidsboende kommunmedlemmar skall inte behöva betala lika höga avgifter som permanentboende kommunmedlemmar, eftersom det är fråga om olika prestationer som de tillhandahåller. Avgifterna skall differentieras med hänsyn till antalet hämtningstillfällen och kommunens kostnader för tjänsten. Kommunens kostnader kan påverkas av hur fastigheterna är belägna, om transporterna är långa och hämtningssättet. Det är även möjligt att differentiera renhållningsavgifter på ett sådant sätt att till exempel källsortering främjas.

En avgiftsdifferentiering får som utgångspunkt inte grundas på rent subjektiva eller personliga förhållanden. Det innebär bland annat att utan särskilt författningsstöd får inte avgifter fördelas med hänsyn till avgiftsbetalarnas ekonomiska situation och förmåga. I Skoll anges att kommunerna för barnomsorg får ta ut skäliga avgifter på de grunder som kommunerna bestämmer. Begreppet skäliga avgifter anses innebära att barnomsorgsavgifter får fördelas med hänsyn till föräldrarnas betalningsförmåga. Det ses alltså som rättvist att föräldrarna betalar efter sin förmåga. När en kommun bestämmer barnomsorgstaxa bör även hänsyn till kommunens kostnader tas. En barnomsorgstaxa som är oberoende av antalet barn inom varje familj som utnyttjar barnomsorgen och hur lång tid varje barn utnyttjar servicen, har inte godtagits i rättspraxis. Det torde vara stora skillnader i kostnader att ta hand om ett barn på deltid och flera barn på heltid. Det skall också tilläggas att kommunernas utrymme för differentiering av barnomsorgsavgifter har minskat i och med maxtaxe-reformen, men det finns fortfarande ett visst utrymme för kommunerna att föra en självständig avgiftspolitik.

Undersökningen visar på att inom de olika avgiftsområdena gäller olika grunder för fördelning av avgifter mellan avgiftsbetalarna. Som tidigare nämnts är det svårt att ställa upp några allmängiltiga principer när det gäller avgiftsuttagets fördelning, men jag skall nu redogöra för några gemensamma drag och även skillnader som jag funnit beträffande de olika avgiftsområdena.

Inom samtliga tre avgiftsområden kan avgifterna i olika omfattning differentieras med hänsyn till kommunens kostnader för tillhandahållandet av prestationen. Att avgiften som en enskild kommunmedlem skall betala speglar kommunens kostnader för tillhandahållandet av prestationen kan ses som rättvist. Det innebär inte att alla kommunmedlemmar skall betala lika avgifter, utan att den enskilde skall betala för sin del av kommunens kostnader. Huvudregeln beträffande va-avgifter är dock att såväl anläggningsavgifter som brukningsavgifter skall fördelas med hänsyn till

fastigheternas nytta av va-anläggningen. Enligt den sociala kostnadsfördelningsregeln skall va-avgifterna vara oberoende av om fastigheten är belägen långt bort från exempelvis vattenverket och att ledningarnas längd föranleder höga kostnader för kommunen. Det anses inte rättvist att kommunens kostnader för produktionen av vattentjänster skall få fullt genomslag på avgiftsuttaget. När det gäller barnomsorgsavgifter är avgifterna i synnerhet differentierade med hänsyn till föräldrarnas betalningsförmåga. Va-avgifter får däremot inte bestämmas med hänsyn till avgiftsbetalarens ekonomiska förmåga, då det har fastslagits i rättspraxis att va-avgifter inte får grundas på fastighetens taxeringsvärde.

Angående va-avgifter och renhållningsavgifter får kommuner inte särbehandla fritidsboende kommunmedlemmar i förhållande till permanentboende kommunmedlemmar. Avgifterna får inte bestämmas med hänsyn till var fastighetsägaren är folkbokförd. Det är alltså inte tillåtet att ta ut en avgift upp till självkostnaden för fritidsfastigheter samtidigt som permanentbebodda fastigheter subventioneras med skattemedel.

I rättspraxis har det fastställts att de fasta kostnaderna i lika omfattning får belasta alla avgiftsskyldiga beträffande såväl va-avgifter som renhållningsavgifter. Det innebär när det gäller renhållningsavgifter att fritidsboende får betala en högre avgift per hämtningstillfälle i jämförelse med permanentboende. Angående va-avgifter får en del av bruksavgiften vara en grundavgift, vilken tas ut som avgift för att täcka verksamhetens fasta kostnader. Grundavgiften får vara oberoende av i vilken omfattning vattentjänsterna utnyttjas. Det innebär att fritidsboende kommunmedlemmar till stor del kan sägas betala för själva tillgängligheten till avfallshämtning och vattentjänster och inte för nyttjandet i sig.

Barnomsorg finansieras till stor del genom skatt och statsbidrag medan va-verksamhet och renhållning i stor omfattning finansieras genom avgifter. Barnomsorgsavgifter differentieras också med hänsyn till avgiftsbetalarnas ekonomiska förmåga samtidigt som reglerna om maxtaxa innebär att avgiftsnivåerna är relativt låga och att avgiftsskillnaderna mellan olika kommuner inte är så omfattande. Motiven bakom regleringen torde vara att barns rätt till barnomsorg inte skall vara beroende av föräldrarnas ekonomiska situation. Om avgifterna är för höga skulle föräldrarnas benägenhet att ta tjänsterna i anspråk kunna påverkas och efterfrågebortfallet skulle troligen vara större inom vissa samhällsgrupper.

Den här uppsatsen visar på att när kommuner skall ta betalt för sina prestationer måste de följa vissa regler och kommunalrättsliga principer. Inom vilka ramar kommuner får ta ut avgifter och hur avgifterna skall fördelas mellan avgiftsbetalarna är frågor som är viktiga för enskilda kommunmedlemmar. Likställighetsprincipen är en betydelsefull princip, då den utgör ett skydd mot att enskilda kommunmedlemmar drabbas av överuttag av avgifter.

Käll- och litteraturförteckning

Offentligt tryck

SOU 1990:24, Ny kommunallag.

SOU 1992:72, Det kommunala medlemskapet.

SOU 1996:103 del II, Miljöbalken – En skärpt och samordnad miljölagstiftning för en hållbar utveckling.

SOU 2004:64, Allmänna vattentjänster.

Ds 1988:52, Ny lag om kommuner och landsting.

Ds 1993:16, Avgifter inom kommunal verksamhet.

Prop. 1970:118, Med förslag till lag om allmänna vatten- och avloppsanläggningar m.m.

Prop. 1979/80:1, Om socialtjänsten.

Prop. 1990/91:117, Om en ny kommunallag.

Prop. 1993/94:11, Utvidgad lagreglering på barnomsorgsområdet m.m.

Prop. 1993/94:188, Lokal demokrati.

Prop. 1995/96:188, Avgifter enligt lagen om allmänna vatten- och avloppsanläggningar.

Prop. 1997/98:6, Förskoleklass och andra skollagsfrågor.

Prop. 1997/98:45 del II, Miljöbalk.

Prop. 1999/2000:129, Maxtaxa och allmän förskola m.m.

Prop. 2005/06:78, Allmänna vattentjänster.

Prop. 2008/09:21, Kommunala kompetensfrågor m.m.

Litteratur

Bohlin, Alf, *Kommunala avgifter*, Juridiska föreningen i Lund, Lund, 1984.

Bohlin, Alf och Vogel, Hans-Heinrich, *Medlemskap i kommun och likställighetsprincipen*, FT 1992, s. 441-449.

Bohlin, Alf, *Kommunalrättens grunder*, 5 u, Norstedts Juridik AB, Stockholm, 2007.

Höök, Johan och Lundin, Olle, *Kommunala koncerner och den kommunala självkostnadsprincipen*, JT 1998/99, s. 574-583.

Indén, Tobias, *Kommunen som konkurrent – Kommunalrättsliga befogenheter och konkurrensrättsliga begränsningar*, Iustus Förlag AB, Uppsala, 2008.

Lavin, Rune, *Den kommunala likställighetsprincipen i nyare rättspraxis*, FT 1975, s. 282-294.

Lindquist, Ulf, *Kommunala befogenheter*, 6 u, Norstedts Juridik AB, Stockholm, 2005.

Madell, Tom-Erik, *Det allmänna som avtalspart*, Norstedts Juridik AB, Stockholm, 1998.

Malmer, Stellan, *Ett pris blir till – Om förklaringar till kommunala avgifter och taxor*, Santérus förlag, Stockholm, 2003.

Petersén, Leif m.fl., *Kommunallagen – Kommentarer och praxis*, 4 u, Kommentus Förlag, Stockholm, 2006.

Qviström, Jörgen, *Vattentjänstlagen – En handbok*, Norstedts Juridik AB, Stockholm, 2008.

Riberdahl, Curt, *Den kommunala barnomsorgen*, FT 1978, s. 245-259.

Rubenson, Stefan, *Miljöbalken – Den nya miljörätten*, 4 u, Norstedts Juridik AB, Stockholm, 2008.

Strömberg, Håkan, *Kommunalrätt*, 15 u, Liber-Hermods, Malmö, 1995.

Strömberg, Håkan, *Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform*, 3 u, Juristförlaget i Lund, Lund, 1999.

Övrigt

Skolverkets rapport, *Avgifter i förskola och fritidshem 2006*.

Rättsfallsförteckning

Regeringsrätten

RA 1954 I 67
RA 1961 I 139
RA 1964 I 56
RA 1964 I 114
RA 1967 ref. 15
RA 1970 ref. 11
RA 1974 ref. 18
RA 1974 ref. 31 (I)
RA 1974 ref. 31 (II)
RA 1974 ref. 31 (III)
RA 1974 A 687
RA 1974 A 1657
RA 1975 Ab 81
RA 1976 Ab 307
RA 1976 Ab 308
RA 1977 ref. 55
RA 1977 Ab 225
RA 1977 Ab 463
RA 1978 Ab 286
RA 1979 2:42
RA 1979 Ab 119
RA 1979 Ab 237
RA 1979 Ab 260
RA 1979 Ab 522
RA 1980 Ab 86
RA 1980 Ab 249
RA 1981 2:55
RA 1981 Ab 149
RA 1981 Ab 165
RA 1982 Ab 114
RA 1985 2:19
RA 1985 2:49
RA 1985 2:66
RA 1987 ref. 17
RA 1990 ref. 109
RA 1991 ref. 52
RA 1992 ref. 52
RA 1994 ref. 72
RA 1995 ref. 24 (I)
RA 1995 ref. 24 (II)
RA 1996 ref. 9
RA 1997 ref. 45
RA 2000 ref. 35

RÅ 2001 ref. 71

Högsta domstolen

NJA 1978 s. 596
NJA 1981 s. 640 I
NJA 1983 s. 843
NJA 1985 s. 424
NJA 1988 s. 457
NJA 1993 s. 700 I
NJA 1993 s. 700 II
NJA 1994 s. 10 I
NJA 1994 s. 10 II

Miljööverdomstolen

MÖD 2002:64
MÖD 2003:117
MÖD 2006:24

Opublicerade rättsfall

Kammarrätten i Sundsvalls dom 2009-02-27 nr 2572-08.