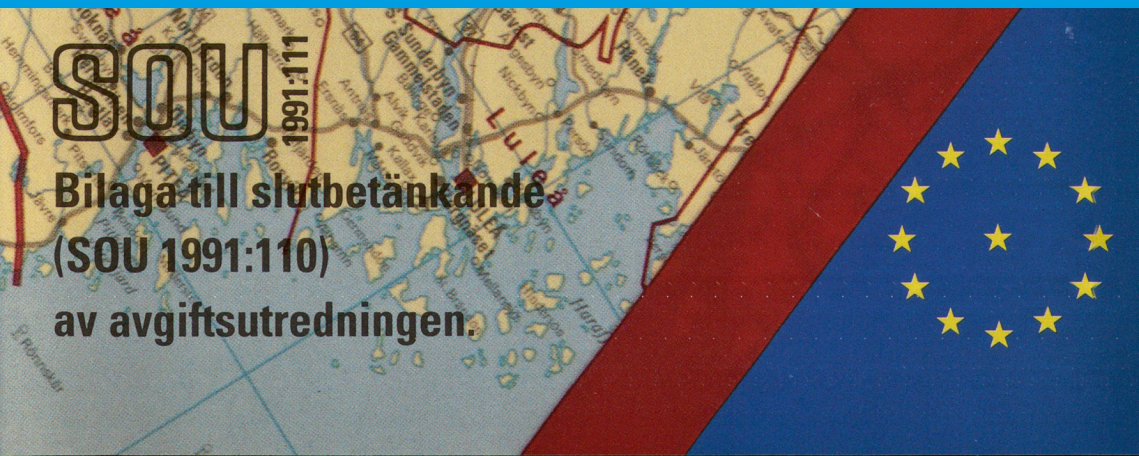
Beskrivningar av några avgiftsområden samt remissyttranden

Ur KB:s samlingar
Digitaliserad år 2014

KUNGL. BIBLIOTEKET
National Library of Sweden



SOU 1991:111

Bilaga till slutbetänkande (SOU 1991:110) av avgiftsutredningen.

Beskrivningar av några avgiftsområden samt remissyttranden

SOU 1991:111

Bilaga till slutbetänkande (SOU 1991:110) av avgiftsutredningen.

Ref KB 0c

Statens offentliga utredningar
1991:111
Civildepartementet

Beskrivningar av några avgiftsområden samt remissyttranden

Bilaga till SOU 1991:110

Slutbetänkande av avgiftsutredningen
Stockholm 1991

SOU och Ds kan köpas från Allmänna Förlaget, som också på uppdrag av regeringskansliets förvaltningskontor ombesörjer remissutsändningar av dessa publikationer.

Adress: Allmänna Förlaget
Kundtjänst
106 47 Stockholm
Tel 08/739 96 30
Telefax: 08/739 95 48

Publikationerna kan också köpas i Informationsbokhandeln, Malmtorgsgatan 5, Stockholm.

Graphic Systems AB, Göteborg 1992

ISBN 91-38-10953-0
ISSN 0375-250X

INLEDNING

I utredningens betänkande (SOU 1991:110) "Effektiva avgifter - resursstyrning och finansiering" redovisas principskissen till avgiftslag och dess tänkta tillämpning inom några viktiga avgiftsområden.

Del 1 i denna bilaga innehåller en kompletterande och övergripande beskrivning av några centrala avgiftsområden.

Del 2, med start på sidan 145, innehåller en sammanställning av remissyttranden över delbetänkandet (SOU 1990:107) Den kommunala självkostnadsprincipens gränser.

Tyngdpunkten i framställningen i del 1 vilar naturligen på traditionella kommunala verksamheter eftersom kommunerna ofta har ensamrätt att svara för sådana tjänster. I sammanhanget görs skillnad mellan legala kommunala monopol och finansiella kommunala monopol. Med legalt monopol avses att kommunen med stöd av speciallagstiftning ansvarar för viss verksamhet samt att den enskilde medborgaren måste anlita just denna tjänst. Med finansiella monopol menas att kommunen som driver verksamheten i och för sig inte kan tvinga medborgarna att utnyttja tjänsten men att dessa av ekonomiska skäl inte ges något annat alternativ än det kommunala. Kommunen kan driva verksamhet i egen regi, genom kommunala bolag eller stiftelser. Det är heller inte ovanligt att flera kommuner samverkar i kommunalförbund eller i gemensamt ägda bolag. Under senare tid har det blivit vanligare att kommuner överlämnar driften av verksamheter till enskilda entreprenörer. Parallellt förekommer också olika blandade och halvoffentliga driftformer.

DEL 1 BESKRIVNINGAR AV NÅGRA AVGIFTSOMRÅDEN

INNEHÅLL

1	VATTEN OCH AVLOPP	s. 5
2	FJÄRRVÄRME	s. 59
3	ELEKTRICITET	s. 73
4	RENHÅLLNING	s. 99
5	SOTNING	s. 113
6	LOKAL OCH REGIONAL KOLLEKTIVTRAFIK	s. 123
7	HAMNAR	s. 131
LITTERATUR		s. 141

1 VATTEN OCH AVLOPP

Tjänsten

När det gäller vatten- och avloppsverksamhet (va-verksamhet) utgörs tjänsten av leverans av renvatten till hushåll, allmän och kommersiell service och industri samt bortforsling och rening av spillvatten. Vidare omhändertas dagvatten, dvs. tillfälligt förekommande, avrinnande vatten på ytan av mark eller konstruktion, t.ex. regnvatten, smältvatten, spolvatten och framträngande grundvatten och dränvatten, dvs. vatten som avleds genom dränering. Va-verksamheten är en ledningsbunden tjänst som utöver produktionsanläggningar, vattenreningsverk och avloppsreningsverk, kräver ett vitt förgrenat ledningsnät. Det fanns nära 2.000 vattenreningsverk och omkring 2.100 avloppsreningsverk av olika utformning i landet 1990.

Från och med 1990 infördes mervärdeskatt på vatten- och avloppstjänster.

Kort historisk bakgrund

Regleringen från det allmännas sida av vatten och avloppsfrågor är av relativt sent datum.

I 1868 års ordningsstadgan för rikets städer meddelades vissa knapphändiga regler till skydd för vattenledning och till skydd mot föroreningar. Hälsovårdsnämnderna fick genom 1874 års hälsovårdsstadga regler att följa beträffande vattenförsörjning och avlopp i städerna och på landsbygden. Reglerna i

dessa båda stadgor fördes samman och vidgades i 1919 års hälsovårdsstadga, vilken kom att innehålla den grundläggande regler om va-frågor avseende bland annat sanitära omständigheter och bestämmelser om den administrativa behandlingen av dessa frågor. I denna äldre lagstiftning fanns också avgörande skillnader i fråga om karaktären av det rättsliga förhållandet mellan vattenverk samt dess brukare och avloppsverk samt dess brukare.

Planlagstiftningen lämnade va-frågorna oreglerade i början av detta sekel. Det var först i och med ikraftträdandet av 1931 års stadsplanelag som det slogs fast att avloppsledningar skulle anläggas i och med att gatan uppläts till nyttjande, om inte anstånd medgivits. I stadsplanelagen gavs även möjligheter att i viss utsträckning ta ut avgifter av tomtägarna för va-försörjningen. Dessa regler överfördes till 1947 års byggnadslag och kompletterades med föreskrifter att kommunerna och städerna gavs befogenheter att reglera bebyggelsen med hänsyn till möjligheterna att bygga ut va-nätet.

Den vattenrättsliga lagstiftningens regler för vatten- och avloppsförsörjning tillkom i flera olika steg. 1918 års vattenlag och 1918 års lag om rätt att över annans mark framdraga ledning för vatten för förbrukning för husbehov innehöll bl.a. bestämmelser om byggande i vatten, vilka även gällde bortledande av vatten ur sjöar och vattendrag för vattenförsörjning. Bestämmelser om uttag av grundvatten infördes i vattenlagen år 1939. Knapphändiga bestämmelser om spillvattenledningar infördes 1920 i vattenlagen och innefattade i princip bara bestämmelser om rätt att dra fram ledningar över annans mark och om rätt för det allmänna eller enskild att ansluta egna ledningar

till en sådan överföringsledning. Däremot behandlades inte föroreningsfrågorna alls. Det var först 1941 som bestämmelser till skydd för föroreningar infördes i vattenlagen och 1880 års vattenrättsförordning, som förbjöd ägare av verk och inrättningar att släppa ut avfall i vatten, upphävdes.

1955 års va-lag (VAL 55), som trädde i kraft den 1 juli 1955, var avsedd att delvis ersätta och komplettera de regler som upptagits i hälsovårds-, byggnads- och vattenlagstiftningarna. Lagen reglerade i första hand rättsförhållanden mellan huvudmannen för va-anläggningen och brukarna. Lagen föreskrev att huvudmannen skulle ombesörja eller tillse, att allmän va-anläggning kom till stånd för område, där vattenförsörjning och avlopp fordrades till skydd mot sanitär olägenhet måste anordnas i ett större sammanhang. Försummade huvudmannen denna skyldighet att anordna va-förhållandena kunde länsstyrelsen ge förelägganden om därom. Definitionen av allmän va-anläggning i VAL 55 omfattade dels sådan anläggningar som kommunerna ansvarade för, dels anläggningar som omhänderhades av annan, och det förutsattes att en allmänförklaring gjorts av länsstyrelsen. Huvudmannen kunde i princip bestämma verksamhetsområdets omfattning själv men på framställning kunde länsstyrelsen ålägga huvudmannen att ta in viss bebyggelse. VAL 55 innehöll också bestämmelser om anslutningsrätt och anslutningstvång. Ansluten fastighet som redan hade en enskild va-anordning, som också kunde användas för den allmänna anläggningen, kunde huvudmannen införliva med anläggningen mot betalande av skälig ersättning. Om däremot en befintlig anläggning blev onödig genom anslutningen blev huvudmannen skyldig ersätta denna och ersättningen bestämdes med hänsyn till ålder och skick, den fördel som fastigheten fick genom anslut-

ningen och övriga omständigheter. VAL 55 gav inte några närmare regler för hur själva anläggningen skulle vara utformad än att den skulle utföras med tillbörlig hänsyn till allmänna sanitära intressen och i övrigt på ett sätt som ändamålet krävde samt att den skulle fungera på ett tillfredsställande sätt. Det var huvudmannen som bestämde om servisledningar, dvs. ledningar som förband byggnaden på en fastighet med huvudmannens ledningssystem, skulle ingå i anläggningen eller inte. Om så var fallet ingick också en skyldighet att svara för underhåll och funktion. För att trygga anläggningens funktion ägde huvudmannen rätt att inspektera rörledningar, kranar och andra anordningar hos brukarna. Huvudmannen hade också rätt att meddela föreskrifter beträffande vilka ämnen som fick släppas ut i spillvattenledningen, för att undvika frätning, slambildning och andra skador.

Avgifter fick huvudmannen ta ut av brukarna till anslutna fastigheter enligt fastställd taxa och till en kostnad som högst motsvarade självkostnaden för anläggningens utförande, underhåll och drift. Avgifterna för de särskilda fastigheterna skulle i princip stå i skäligt förhållande till dessas större eller mindre nytta av anläggningen. Även jämkning kunde ske med hänsyn till särskilda förhållanden. Det dröjde till en början någon tid innan huvudmännen blev färdiga att utfärda reglementen och taxor i enlighet med VAL 55. Normalförslag till reglemente förelåg först 1959 och normalförslag till taxa först 1957.

Avgiftsskyldigheten fick delas upp på engångsavgifter och periodiska avgifter. Skulle engångsavgiften visa sig betungande fanns möjligheter att dela upp avgif-

ten i årliga betalningar under högst tio år och huvudmannen kunde då begära att även säkerhet skulle ställas. VAL 55 tillät inte att avgifter togs ut för obebyggda fastigheter. Tvister rörande frågor som reglerades i lagen skulle tas upp vid allmän underrätt om annat inte särskilt föreskrevs. Ny ägare eller innehavare av fastigheten svarade inte för avgift som skulle ha betalats, innan han skulle tillträda fastigheten.

Relativt snabbt fann chefen för justitiedepartementet att det fanns anledning att se över VAL 55 och en utredning tillsattes, 1964 års vatten- och avloppsutredning. Behovet av en helt ny va-lag visade sig vara stort och utredningen föreslog därför i sitt betänkande Vatten och avlopp (SOU 1967:65) en ny lag. Förslaget innebar inte några väsentliga skillnader i förhållande till VAL 55. Nyheterna bestod framför allt i att utredningen ville ändra rättförhållandena mellan huvudman och brukare från i huvudsak offentligrättsliga inslag till att markera de privaträttsliga inslagen, utan att därför ändra rättsförhållandenas faktiska karaktär. Detta skulle ske genom att s.k. va-avtal upprättades mellan huvudmannen för den allmänna anläggningen och dess brukare. Två huvudgrundsatser angavs för hur taxan skulle utformas, dels skulle avgiftsskyldigheten fördelas mellan brukarna efter skälig och rättvis grund, dels skulle den övre gränsen för det sammanlagda avgiftsuttaget ligga vid självkostnaden. Måttliga ändringar av både engångsavgifter och periodiska avgifter skulle också vara möjliga att göra. Vidare skulle det vara möjligt att ta ut avgifter för obebyggda fastigheter. Utredningen föreslog även inrättandet av en särskild prövningsinstans för va-frågor kallad statens va-nämnd.

Gällande rätt

Lagen (1970:244) om allmänna vatten- och avloppsanläggningar (förkortas VAL och VAL 70)

Allmänt om VAL

Om vattenförsörjning och avlopp behövs med hänsyn till den allmänna hälsovården i viss befintlig eller blivande bebyggelse är kommunen skyldig att sörja för eller tillse att en allmän va-anläggning kommer till stånd. Enligt VAL är ägaren av fastighet inom allmän va-anläggnings verksamhetsområde skyldig att betala avgifter till huvudmannen, d.v.s antingen kommunen eller ett enskilt rättssubjekt, om fastigheten behöver anordningar för vattenförsörjning och avlopp samt behovet inte kan med större fördel kan tillgodoses på annat sätt än genom anläggningen. Även obebyggda fastigheter inom detaljplanelagt område omfattas på visst sätt av avgiftsskyldigheten.

Förutsättningen är att den obebyggda fastigheten ligger inom detaljplanelagt område och enligt planen är avsedd för bebyggande. Fastighetens behov av va-anordningar skall bedömas som om fastigheten vore bebyggd enligt planen. Undantag från avgiftsplikten görs om "särskilda skäl" föranleder det. Av 10 § VAL framgår att av ägare till sådan fastighet inom detaljplan som är avsedd för bebyggande får tas ut avgift för avledande av vatten från gata, väg eller annan allmän plats.

Avgiftsskyldighet inträder när huvudmannen upprättat förbindelsepunkt i fastighetens närhet och underrättat fastighetsägaren om åtgärden, 9 § VAL.

Den allmänna va-anläggningen skall vara försedd med de anordningar som krävs för att den skall fylla sitt ändamål och tillgodose skäliga anspråk på säkerhet, 14 § VAL.

Avgifter som huvudmannen för allmän va-anläggning tar ut får inte överskrida vad som behövs för att täcka nödvändiga kostnader för anläggningen, 24 § VAL, självkostnadsprincipen. Alla kostnader som har ett normalt samband med en affärsmässig drift av anläggningen och som är motiverade från företagsekonomisk synpunkt godtas som nödvändiga. Hit hör bl.a. ränta på såväl utlånat som eget kapital (prop. 1955:121, s.94).

Enligt 26 § VAL skall avgiftsskyldigheten "fördelas mellan fastigheterna efter rättvis och skälig grund". Här har likställighetsprincipen således uttryckligen kommit att lagfästas. Taxan skall så långt som möjligt innehålla generella regler om hur avgiftsskyldigheten skall fördelas mellan fastigheterna. De typiska fördelningsproblemen skall alltså i princip vara lösta i taxan.

Innebörden av bestämmelsen är i korthet att avgifterna skall bestämmas efter fastigheternas nytta av va-anläggningen, den s k nyttoprincipen. Avgift kan tas ut som engångsavgift (anläggningsavgift) eller som periodiska avgifter (förbrukningsavgifter).

Engångsavgiften får inte sättas högre än att den svarar mot fastighetens andel i kostnaden för den allmänna va-anläggningens utförande. I vissa fall när engångsavgift är betungande med hänsyn till fastighetens ekonomiska bärkraft och övriga omständigheter, skall, om fastighetens ägare begär det och godtagbar

säkerhet ställs, avgiften fördelas på årliga inbetalningar under viss tid, högst tio år, 27 § VAL.

Förbudet mot beslut med retroaktiv verkan innebär att en kommun eller ett landsting inte kan besluta om nya eller förhöjda pålagor som har tillbakaverkande effekter. Under vissa förhållanden har en begränsad retroaktivitet accepterats i praxis. Beträffande avgifter för vatten och avlopp när avläsningen av förbrukad mängd vatten inte har kunnat fortlöpande (RÅ 1974 A 2081). Retroaktiviteten synes i dessa fall ha godtagits av praktiska skäl. 1964 års va-utredning har i sitt betänkande, SOU 1967:65, angett att det genomgående bör vara en strävan från va-nämndens sida att inte låta sina ingripanden få retroaktiv karaktär. Lagrådet anslöt sig till va-utredningens uttalande om retroaktivitet även med beaktande av att va-nämnden i lagrådsremissen fått en annan och vidare kompetens. Utgångspunkten om retroaktivitet får, som va-utredningen uttalat, avgöras efter allmänna rättsgrundsatser från fall till fall. Vad som närmare avses härmed har inte berörts av lagrådet och föredragande departementschef har över huvud taget inte behandlat spörsmålet om retroaktivitet.

Normalförslag till kommunal va-taxa utarbetas av Svenska vatten- och avloppsverksföreningen (VAV).

Inom t.ex. ett fritidsområde kan egna vatten- och avloppsanläggningar få inrättas enligt anläggningslagen (1973:1149). Det är länsstyrelsen som bestämmer om en anläggning skall få inrättas enligt denna lag.

VAL och anläggningslagen reglerar inte den verksamhet som innehas av interkommunala sammanslutningar. Dessa berörs om de är kommunalförbund enligt lagen

(1985:894) om kommunalförbund och om de är aktiebolag av aktiebolagslagen och allmän lagstiftning.

Det finns även annan lagstiftning som gäller vattenfrågor och som har betydelse för de allmänna vatten- och avloppsanläggningarnas verksamhet. Bestämmelser och åtgärder för att skydda vattentäkter finns i miljöskyddslagen (1969:387), hälsoskyddslagen (1982:1080), vattenlagen (1983:291) och lagen (1985:426) om kemiska produkter.

Fr.o.m. den 1 januari 1990 har livsmedelsverket utfärdat skärpta regler för kontrollen av dricksvattnet (SLV FS 1989:30).

I miljöskyddslagstiftningen och hälsoskyddslagstiftningen finns bestämmelser om avloppsvattnets kvalitet. Riksdagen har 1988 antagit riktlinjer för kvävereduktion vid kommunala avloppsreningsverk. De innebär bl.a. att en 50-procentig kvävereduktion bör vara genomförd vid avloppsreningsverk som är belägna vid kustområden upp till Stockholms skärgård före utgången av år 1994. Avloppsreningsverk vid Laholmsbukten, Öresund, Skälderviken och Hanöbukten bör ha genomfört denna kvävereduktion före utgången av år 1992.

Särskilt om 24 § VAL, självkostnadsprincipen

24 §
Avgifter som huvudman för allmän va-anläggning tager ut får ej överskrida vad som behövs för att täcka nödvändiga kostnader för anläggningen.

Regeln ger dels besked om att ett avgiftstak skall beaktas, dels ges direktiv om hur självkostnaden skall beräknas.

Denna bestämmelse hade sin motsvarighet i 14 § VAL 55 vari angavs att avgifter fick uttas till täckande av nödvändiga kostnader för utförande samt underhåll och drift av allmän va-anläggning. Regeln i 24 § VAL 70 innefattar i denna del inte någon saklig ändring av vad som gällde tidigare.

1964 års va-utredning, vars betänkande "Vatten och avlopp" (SOU 1967:65) låg till grund för VAL 70, ville genom sina uttalanden om sättet att beräkna kostnaderna ge självkostnadsprincipen en djupare innebörd än den allmänna principen som den utformats i kommunallagspraxis. Bestämmelsen angavs innebära att kommun inte fick inlåta sig på företag enbart i syfte att få ekonomisk vinst, s.k. spekulativa företag, och således inte heller fick driva i och för sig godtagna företag i syfte att få vinst. Under hänvisning till rättsfallet RÅ 1965 s. 12 anförde utredningen att den kommunala självkostnadsprincipen i praxis inte ansetts hindra att kommunala affärsföretag gav visst överskott, vilket dock inte fick vara så stort att avgifternas sammanlagda belopp kunde sägas väsentligen överstiga självkostnaden. Enligt utredningen skulle alla kostnader som hade normalt samband med en affärsmässig drift godtas som nödvändiga kostnader. Sålunda borde accepteras bl.a. avskrivningar beräknade på dagens återanskaffningsvärde (nukostnad) eller annat från företagsekonomiska synpunkter godtagbart värde samt ränta efter en procentsats, som kunde anses skälig med hänsyn till det allmänna ränteläget, kommunens genomsnittliga kostnader för att anskaffa kapital och andra omständighe-

ter, på medel som kommunen anslog vid va-verkets kapitalbildning om medlen inte motsvarades av tidigare från va-verket inbetalda, för sådana ändamål inlevererade överskott av uppburna avgifter. Under den tid medlen av sistnämnda slag disponeras av kommunens centralkassa borde ränta gottskrivas va-verket (betänkandet s. 63 - 70).

I propositionen 1970:118 konstaterade departementschefen att den av utredningen föreslagna bestämmelsen inte i och för sig gav underlag för tillämpning av någon annan självkostnadsprincip än den som gällde för den allmänna kommunala verksamheten och som innebar att man så långt det är beräkningsmässigt och redovisningstekniskt möjligt skulle eftersträva en för brukarna rättvis avgiftssättning, som inte gav utrymme för vinst.

Departementschefen ställde sig tveksam till om det beträffande va-verken var lämpligt att binda sig för sådan affärsmässig självkostnadsregel som utredningen förordat och yttrade att

> "Hänsyn måste enligt min mening tas till att dessa i hög grad tillgodoser allmännyttiga intressen. Brukarkollektivets omfattning och sammansättning kan vidare ändras avsevärt från tid till annan. Inte minst viktig är att verksamheten i stor utsträckning finansieras med skattemedel. Otvivelaktigt är det fördelaktigt att anknyta till en ordning som kommunerna har god kunskap om. Kommunernas möjligheter och förmåga att hantera de många komponenterna i en självkostnadsberäkning så att avgiftsuttagen fyller rimliga krav på skälighet och rättvisa behöver inte betvivlas. Med hänsyn till det

anförda saknas anledning att ange bestämda lösningar av olika detaljer i beräkningssätt eller redovisningsmetoder."

Departementschefen anförde vidare att av den föreslagna självkostnadsregeln torde följa att det totala avgiftsuttaget från fastigheter som var anslutna till en utvecklingsförberedd anläggning under tiden fram till dess att utvidgningen kom till stånd kunde bestämmas högst till belopp som motsvarade de kostnader fastigheten skulle ha haft om anläggningen inte hade varit utvecklingsförberedd (prop. 1970:118 s 104 - 105).

Genom bestämmelsen i 24 § VAL slås alltså fast att självkostnadsprincipen skall tillämpas vid huvudmannens avgiftssättning. Av ordalydelsen framgår emellertid att det inte är den invidividuella kostnaden för att tillhandahålla nyttighet åt viss fastighet eller grupp av fastigheter som tillmäts betydelse i sammanhanget. Det avgörande är i stället vad verksamheten i sin helhet kostar huvudmannen. VAL:s självkostnadsprincip innebär med andra ord att huvudmannen inte har lov att sammanlagt uttaxera större belopp än vad som behövs för att betala nödvändiga utgifter för utförande, drift och underhåll av hela va-anläggningen och att va-verksamheten inte får drivas så att den totalt sett lämnar väsentlig vinst. Härav följer att det inte är uteslutet att avgifterna från ett visst område kan - om enhetliga normer tillämpas för uttag av avgifter - komma att överstiga vad som skulle tas ut i ersättning om va-verksamheten vore begränsad till enbart detta område.

Vad gäller frågan om att belasta brukarna av va-anläggningen med kostnader för att utföra investeringar i anordningar för kapacitetsökningar, t.ex. för att täcka framtida behov av nytt vattenrenings- eller avloppsreningsverk kan noteras att självkostnadsprincipen som den utformats i 24 § VAL endast syftar till att hindra att påtagliga och väsentliga merkostnader påförs. Enbart den omständigheten att brukarna belastas med kostnader för en nytillkommen anläggningsdel, som vid projekteringen bedöms som nödvändiga för verksamheten men som på grund av utvecklingen visat sig inte genast behöva utnyttjas till fullo, medför inte att huvudmannen handlar i strid med 24 § VAL. Huvudmannen är skyldig att tillse att va-anläggningen skall vara försedd med de anordningar som fordras för att den skall fylla sitt ändamål, 12 § VAL. Häri ligger att den skall vara så dimensionerad att den har tillräcklig kapacitet att tillgodose ett från tid till annan varierande behov av vattenförsörjning och avlopp. Det finns dock ett förbud i 24 § VAL mot att genom avgifter finansiera kostnaderna för att förbereda en va-anläggning så att den kan betjäna en förväntad nybebyggelse. Förbudet syftar till att förhindra att påtagliga och väsentliga merkostnader påförs anläggningens brukare. Hur gränsen skall dras mellan tillåtna respektive otillåtna kostnader för framtida investeringar och därmed om en överdimensionering eller överkapacitet finns får bedömas utifrån huvudmannens hela anläggning och dess behov.

Då det gäller avgiftsdifferentiering på grund av olika självkostnader i geografiskt åtskilda va-verksförvaltningar under samma huvudman påpekade departementschefen (prop. 1970:118 s. 107) att det enligt hans mening så bör man så länge man har skild för-

valtning i princip beräkna avgifterna särskilt för varje va-verk. Det torde emellertid vara mest förenligt med grundläggande principer för dagens kommunala verksamhet att man eftersträvar att organisatoriskt och ekonomiskt sammanför all verksamhet av samma slag till en enhet. Det bör inte vara något som hindrar att verksamhetsområdet för kommunernas va-verksförvaltning kommer att omfatta två eller flera åtskilda geografiska områden.

Möjligheterna att genom sammanföring till ett va-verk få enhetliga avgifter kan ha särskild betydelse för fall då kommuner sammanläggs. Om stora skillnader råder i avgiftshänseende mellan olika verk torde det emellertid ibland bli nödvändigt att åtminstone övergångsvis använda sig av avgiftsdifferentieringar (jmf BVA 61/78 nedan).

Vad som enligt VAL motiverar en avgiftsdifferentiering i övriga fall är endast kostnadsskillnader hänförliga till fastigheten/abonnenten.

Självkostnadsprincipen enligt VAL gäller samtliga avgifter och oavsett om brukaren är kommunmedlem eller inte.

Med begreppet va-anläggning avses i lagrummet hela den kommunala va-anläggningen.

Särskilt om 26 § VAL, likställighetsprincipen

26 §
Avgiftsskyldighet skall fördelas mellan fastigheterna efter skälig och rättvis grund.

Som tidigare berörts får avgifter inte utan stöd av lag differentieras med hänsyn till nyttjarnas betalningsförmåga i det enskilda fallet. Huvudregeln enligt rättspraxis är att differentiering av avgiften endast får ske på saklig grund.

Enligt 26 § VAL skall va-avgifter fördelas efter skälig och rättvis grund. Innebörden av bestämmelsen är att såväl anläggningsavgifter som brukningsavgifter skall fördelas med hänsyn till den huvudsakliga nytta som fastigheterna har av va-anläggningen dvs. nyttoprincipen. Som huvudregel gäller enligt rättsavgöranden att man vid avgiftsbestämningen skall bortse från huvudmannens individuella kostnader för va-försörjningen för just den aktuella fastigheten. Undantag från denna regel skall göras om det finns sådana särförhållanden som är ägnade att relativt sett avsevärt fördyra eller förbilliga va-försörjningen till fastigheten (NJA 1981 s. 640, I och II).

Om bakgrunden till 26 § VAL kan noteras följande.

I VAL 55 reglerades avgiftsskyldigheten i 15 §. Av motiven till denna bestämmelse (prop. 1955:121, s. 99-101) framgår att kravet på anpassning av avgifterna efter fastigheternas nytta av anläggningen väsentligen kunde tillgodoses genom en anknytning till storleken av vattenförbrukningen, men en viss differentiering kunde ske t.ex. genom avgiftsrabatter för storförbrukare. Kravet på anpassning efter nytta ansågs däremot inte kunna innefatta en fördelning med hänsyn till de kostnader som varje fastighets anslutning orsakade huvudmannen. Regeln att varje fastighet skulle bidra till anläggningen i dess helhet sades innebär att, om den tillämpades konsekvent, kostnads-

fördelningen helt frigjordes från hänsyn till vad de olika delarna av anläggningen kostade huvudmannen.

Det framhölls också att det inom större anläggningar i regel var naturligt att bebyggelsen inom de delar av verksamhetsområdet, där kostnaderna var lägst, fick genom avgiftsuttaget subventionera de dyrare delarna av anläggningen. En viss differentiering ansågs ändå någon gång kunna vara lämplig eller rent av nödvändig.

Med hänsyn till dessa omständigheter infördes i 15 § 2 st VAL 55 ett fakultativt undantag från huvudregeln om fördelning efter nytta. Undantaget omfattade de fall där på grund av bebyggelsens lokalisering, terrängförhållanden eller andra omständigheter kostnaden för anslutning till anläggningen av viss eller vissa fastigheter var avsevärt högre eller lägre än för andra fastigheter. De exempel som gavs tyder närmast på att undantagsregeln innefattade en eftergift för kommunala intressen att kunna åsidosätta nyttoprincipen i vissa undantagsfall.

Fördelningsregeln i 26 § VAL kommenterades endast i korthet i proposition. Den ansågs emellertid vara ett lämplig definition av den kommunala likställighetsprincipen. Det framhölls att regeln om fördelning "efter skälig och rättvis grund" syntes vara så pass vidsträckt att den i och för sig kunde innefatta undantagsbestämmelsen i 15 § 2 st VAL 55. Vidare anfördes att den nya allmänna regeln också skulle tolkas så att storförbrukare kunde få tillgodoräknas en lämpligt utformad mängdrabatt om det var motiverat med hänsyn till minskade kostnader per brukningsenhet e. d. (prop. 1970:118 s. 105). Slutligen ansågs regeln motiverad med hänsyn till behovet att kunna

ändra engångsavgiften och ta ut avgifter för obebyggda fastigheter.

Mot bakgrund av de återgivna uttalandena skall 26 § VAL tolkas så att va-avgift i princip skall bestämmas med hänsyn till den huvudsakliga nytta, som varje särskild fastighet har av va-anläggningen och med bortseende från huvudmannens individuella kostnader för de enskilda fastigheterna.

Även om förarbetena inte är helt entydiga måste kravet på skälig och rättvis fördelning anses innebära, att nyttoprincipen kan och skall frångås när det beträffande viss fastighet finns sådana särförhållanden i fråga om dess beskaffenhet och läge eller förhållandena i övrigt som är ägnade att relativt sett avsevärt fördyra eller förbilliga va-försörjningen till fastigheten. Vidare måste kravet på rättvis och skälig grund innebära att avgiften kan differentieras så att storförbrukare är berättigade till en lägre kostnad, om det samtidigt kan visas att denna förbrukares va-försörjning på grund av den stora förbrukningen är avsevärt lägre än för en normalförbrukare.

Besvärsinstanser

För prövning av bl.a. taxetvister finns ett särskilt organ, statens va-nämnd [36 § samt lag (1976:839) om statens va-nämnd]. Mål hos va-nämnden kan föras vidare genom vad till hovrätt, i dess sammansättning som vattenöverdomstol och till högsta domstolen, efter prövningstillstånd. Prövningen denna väg innebär ett avgörande av tvisten i sak.

När kommun är huvudman för anläggningen, vilket är det vanliga, kan fastighetsägaren eller brukaren, om han är medlem i kommunen, också överklaga taxebeslutet genom kommunalbesvär (laglighetsprövning, enligt 1991 års kommunallags terminologi). Fastän besvärsinstanserna i denna prövning bara kan upphäva eller fastställa det kommunala beslutet är det alltså möjligt att en tvist kan komma upp både i högsta domstolen och i regeringsrätten och där, i vart fall teoretiskt, bli avgjorda på två olika sätt.

Rättspraxis

Självkostnadsprincipen i 24 § VAL

Taxehöjningar

1964 års va-utredning (SOU 1967:65 s. 74) noterade beträffande storleken av höjningar av engångsavgifter att dessa bör vara måttliga. Frågan berördes heller inte ytterligare i propositionen eller av lagrådet. Engångsavgift kan höjas om kostnaderna för anläggningen stiger genom att nya anläggningsdelar tillkommer eller på grund av penningvärdeförsämring.

Va-nämnden fann att en kommun som fördubblat anläggningsavgiften för centralorten inte kunde anses i och för sig oförenlig med va-lagen. Det bör noteras att maximikapaciteten hos produktionsanläggning för rent vatten inte direkt kan jämföras med årsförbrukningen eftersom anläggningarna måste vara dimensionerade för största förekommande dygnsförbrukning, maximidygn. Vad som nu sagts gäller i tillämpliga delar även avloppsreningsverkets dimensionering. "Överkapacitet"

måste bedömas med hänsyn till maximidygnens förbrukning." (BVA 61/78)

Självkostnadsberäkningen

Trumslagarmålet (NJA 1988 s. 457)

Bostadsrättsföreningen Trumslagaren nr 7 yrkade återbetalning av brukningsavgifter för vatten och avlopp av huvudmannen Stockholm stad för perioden 1975-1981. Yrkandet grundades på påståendet att staden åsidosatt självkostnadsregeln i 24 § VAL.

Vad föreningen vill ha tillbaka var de delar av kapitalkostnaden som bestod av meravskrivning och - för åren 1975 - 1979 - merränta och kommunal inkomstskatt på meravskrivning och merränta, allt om dessa poster gett överskott enligt respektive bokslut.

Va-nämnden

Va-nämnden uttalade att avgiftsuttaget måste jämkas om erfarenheterna visade att avgifterna bestämts för högt. Det faktiska avgiftsuttaget var avgörande och att prövningen måste göras med utgångspunkt i huvudmannens redovisning, dvs. de bokförda kostnaderna och intäkterna.

Meravskrivning

I målet definieras meravskrivning som skillnaden mellan avskrivning på anläggningarnas nuanskaffningsvärde och avskrivning på anläggningarnas historiska anskaffningsvärde. Va-nämnden fann att avskrivningar

enligt nuanskaffningsvärdet i och för sig var en tillåten kostnadspost.

Definitionsmässigt motsvarar avskrivning en minskning av anläggningarnas värde. Denna minskning skall också avspegla en motsvarande reduktion av det bokförda värdet. Så skedde inte hos huvudmannen i det att meravskrivningarna bokfördes som ränteintäkter hos den centrala finansförvaltningen. För va-verket blev meravskrivningen i stället en räntekostnad utöver grundräntan (ränta på det bokförda värdet) och merränta. Stadens bokföringsmässiga behandling av meravskrivningarna bedömdes inte vara förenlig med god redovisningssed.

Stadens bokföringsmässiga behandling av meravskrivningarna bedömdes, i kombination med att staden beträffande anslag till nya investeringar i va-anläggningen reellt innebära att va-kollektivet först belastades med meravskrivningar och därefter, då investeringsanslag medgivits, med motsvarande belopp. Resultatet blev att va-kollektivet fått betala två gånger för samma sak. Detta står i strid med 24 § VAL.

Merränta

Merränta definieras i målet som skillnaden mellan ränta beräknad på bruksvärdet och ränta på det bokförda värdet. Bruksvärdet hade staden fått fram genom att det bokförda värdet räknats upp efter konsumentprisindex. Räntan beräknades på ett indextillägg och utgjorde alltså en ren kalkylpost, för vilken en sådan beräkning saknar stöd i VAL. Därför underkände va-nämnden stadens krav på merränta.

Underlaget för ränteberäkningen

De ackumulerade historiska anskaffningsvärdena minskade med de ackumulerade sammanlagda (kalkylmässiga) avskrivningarna utgör "restskulden". Va-nämnden menade att underlaget för ränteberäkningen endast fick utgöras av denna "restskuld". Dock förutsattes att anläggningsavgifter och andra investeringsbidrag inte ingick i det bokförda värde som motsvarade "restskulden".

Räntesatsen

Va-nämnden gjorde skillnad mellan eget och lånat kapital. För lånat kapital accepterade va-nämnden den genomsnittliga räntesats som motsvarade vad staden faktiskt erlagt i räntor på den totala, långfristiga låneskulden, medellåneränta. För eget kapital menade va-nämnden att räntesatsen borde motsvara ett genomsnittsvärde för ett antal år då kommunen tillskjutit egna medel.

Va-nämnden underkände ståndpunkten att räntesatsen skulle få bestämmas så att den gav huvudmannen skälig real avkastning på tillskjutet kapital.

Skatt på merränta och meravskrivning

Merräntan utgjorde enligt va-nämnden inte en nödvändig kostnad och därmed fann nämnden också att varken kommunalskatt eller landstingsskatt på denna ränta kunde anses som nödvändiga kostnader. Vidare fann man att skatten på meravskrivningsbeloppen inte var nödvändiga kostnader i va-verksamheten.

Utjämning av överskott

Överskott kan tolereras i va-verksamheten men dessa måste avvägas mot underskott och det sammanlagda uttaget av avgifter under viss period får inte överskrida självkostnaden. Detta synsätt präglade också nämndens beräkningsgrunder för hur mycket som brukarna skulle få tillbaka per kubikmeter vatten.

Vattenöverdomstolens bedömning

Den kortfattade domen som vattenöverdomstolen meddelade kan sägas innebära att domstolen instämde i vanämndens bedömningar. Särskilt markerades att va-verksamhetens ekonomi skall redovisas för sig, dvs. sluten eller avgränsad redovisning.

Högsta domstolens bedömning

Prövningstillstånd meddelades endast för frågorna om staden var pliktig att återbetala för högt uttagna avgifter och om principen för beräkning av ränta på det återbetalningspliktiga belopp. Domstolens bedömningar i frågan om prövningstillstånd innebar att

* staden tagit ut större avgifter än som var nödvändigt, dvs. i strid med självkostnadsprincipen,

* underinstansernas bedömningar av kapitalkostnadsberäkningarna och hanteringen av dessa kostnader är något som huvudmännen skall rätta sig efter.

Frågan om återbetalning

Staden hade, under hänvisning till vissa uttalanden i förarbetena rörande frågan om den retroaktiva verkan som kan tillmätas va-nämndens beslut, bestritt återbetalningsskyldighet även för det fall att de uttagna avgifterna skulle visa sig ha varit för höga.

Domstolen fann det dock inte oförenligt med VAL att återbetalning skulle ske, om det visat sig att avgifterna klart överstigit självkostnadsregeln i 24 §. Högsta domstolen uttalade att det av vedertagna civilrättsliga och offentligrättsliga grundsatser får anses följa att återbetalningsskyldighet uppkommer i fall som nu sagts, om inte särskilda omständigheter talar för en annan bedömning. En sådan bedömning skulle kunna vara för handen om huvudmannen sörjt för eller ämnar sörja för att vad som uttagits för mycket kommer avgiftskollektivet till godo. Detta innebär att huvudmannen kan undgå individuell återbetalningsskyldighet genom att han sörjt för eller ämnar sörja för att vad som tagits ut för mycket senare också kommer va-kollektivet till godo.

Vidare uttalade domstolen att återbetalningsskyldighet för avgifter som erlagts i enlighet med fastställd och lagakraftvunnen taxa endast kan aktualiseras i händelse av en väsentlig avvikelse från självkostnaderna. I det aktuella fallet hade det genomsnittliga överuttaget beräknats till 18 %.

Ränteberäkningen

Domstolen motiverade sitt ställningstagande att avkastningsränta skulle betalas på de återbetalnings-

pliktiga beloppet med att den taxa som legat till grund för debiteringen av brukningsavgifter befunnits vara ogiltig i förhållandet mellan parterna, då den lett till högre avgifter än vad 24 § VAL föreskriver. Därför följer det av grunderna i räntelagen att beräkningen av räntan skall, oberoende av att det här rör sig om ett i offentligrättsliga ordning fattat beslut, med analogisk tillämpning av 2 § andra stycket räntelagen, beräknas som avkastningsränta. Skälen till att domstolen utdömde avkastningsränta kan ha varit processuella.

Kommunförbundets rekommendationer

Med anledning av domen i Trumslagarmålet rekommenderade Svenska kommunförbundet kommuner med mer än 90 procents täckningsgrad för vatten- och avlopp att upprätta skuldavräkning mellan abonnent- och kommunkollektiven och detta oavsett vilken metod som används för beräkning av kapitalkostnaden. Eventuella överskott skall räknas abonnenterna till godo.

Även i de fall skuldavräkningsmodellen tillämpas fordras att kapitalkostnaden beräknas dels för att kunna göra jämförelser, dels som kostnadsunderlag för taxeberäkningar. I remissyttrandet över betänkandet "Avgifter inom kommunal verksamhet", Ds C 1984:6, uttalade Svenska kommunförbundet att enligt förbundets mening är alla metoder för beräkning av kapitalkostnaderna förenliga med självkostnaden, så länge som det inte över en längre tidsperiod sker något överuttag. Även i remissyttrandet över "Den ekonomiska förvaltningen i kommuner och landsting", Ds C 1987:5, lämnades en kommentar av detta innehåll från förbundet.

En följd av högsta domstolens dom i Trumslagarmålet var att Stockholms stad tvingades betala tillbaka omkring 800 milj. kr. till va-abonnenterna. Domen har prejudicerande verkningar. Ytterligare tretton kommuner kan enligt Sveriges bostadsrättsföreningars centralorganisation (SBC) kräva återbetalning av för höga va-taxor. Som en följd av Trumslagarmålet har statens va-nämnd hittills behandlat va-avgifterna i kommunerna Örebro, Göteborg och Gävle.

Johannesbergshusmålet (BVA 24/89 och DTVa 5/91)

Fastighetsaktiebolaget Johannesbergshus yrkade återbetalning av för högt uttagna avgifter för vatten och avlopp för viss fastighet i Göteborg. Yrkandet avsåg andel i va-verkets redovisade vinst, för stora planavskrivningar, meravskrivningar, som inte tillförts va-kollektivet samt för höga kostnadsräntor dock med avdrag för vissa intäktsräntor.

Va-nämnden

Meravskrivningar

I va-verkets redovisning minskades inte det bokförda värdet av anläggningstillgångarna med meravskrivningarnas belopp. Den debiterade kostnadsräntan sänktes därför inte heller i denna utsträckning. Å andra sidan ansamlades avskrivningarna, "fonderas", och betraktades i kommunens redovisning som va-verkets tillgodohavande eller "eget kapital" i kommunens "bank". Ränta gottskrevs va-verket med samma räntesats som kommunen tillämpade vid debitering av kostnadsränta. Kommunens behandling av meravskrivningarna

motsvarade bruttoredovisning av anläggningstillgångar, varvid de ansamlade meravskrivningarna kan anses utgöra en värdeminskningsfond. Detta handlingssätt stred varken mot god redovisningssed eller valagen. Inte heller kommunens ränteberäkning kunde anses felaktig eller av andra skäl otillåten.

Räntesatser

Under perioden 1979 - 1984 uppgick kommunens medellåneränta för lånat kapital till 13.5 %. Under samma period uppgick den genomsnittliga internräntan till 11.5 %. I Trumslagarmålet fann va-nämnden att samma räntesats kunde tillämpas för såväl eget som främmande kapital. Den av kommunen tillämpade räntesatsen, som är lägre än finansieringskostnaden för extern kapital, kunde därför inte sägas strida mot 24 § VAL.

Nödvändiga kostnader

I Trumslagarmålet sägs att vad som är att anse som nödvändiga kostnader görs med utgångspunkt i huvudmannens redovisning. Härmed avses de bokförda kostnaderna och intäkterna. Va-nämnden fann att det låg i sakens natur att med redovisning här måste förstås den typ av extern redovisning som är avsedd att tjäna som kontrollinstrument för utomstående, närmast motsvarande den redovisning som föreskrivs i bokföringslagen. Därför kunde inte andra kostnader än de som upptagits i va-bokföringen beaktas.

Bedömningsperiodens längd

Tillfälliga överskott under något eller några år kunde förenas med självkostnadsprincipen, om de sett över en längre period balanseras av andra års underskott.

Granskningen av huvudmannens avgiftsuttag till täckande av nödvändiga kostnader måste alltså göras dels med utgångspunkt i den faktiska bokföringen för va-verket, dels under en längre tidsperiod. I Trumslagarmålet var sju år en tillräcklig tid för denna prövning. Va-nämnden fann i detta mål att sex år var en tillräcklig tid.

Kompensation för tidigare års underskott

Va-nämnden menade att ett underskott skulle vara reglerat under de närmast följande tre åren. Detta motiverades med att kostnadernas och intäkternas karaktär i va-verksamheten normalt sett ger kommunen goda möjligheter att både förutbestämma resultatet och fortlöpande följa resultatutvecklingen under året. I och med att kommunen kan ändra taxan finns också goda möjligheter att kompensera underskott, i vart fall sett över en tre-årsperiod. Kvarstående underskott efter tre år måste, menade va-nämnden, uppfattas som avsiktlig skattefinansiering från den kommunala huvudmannens sida.

Avskrivningstiden

Avskrivningar skall i princip motsvara den värdeminskning som fysiska anläggningar undergår på grund

av förslitning, ålder och omodernitet. Till god redovisningssed hör därför att ta hänsyn till den "ekonomiska livslängden", för att undvika risken för dold kapitalförstöring. Detta innebär i de flesta fall att den fysiska livslängden är betydligt längre än den ekonomiska, framför allt då verksamheten präglas av omsorgsfullt underhåll och förnyelse efter hand.

Va-nämnden noterade att de flesta va-verken tillämpar avskrivningstider för rörnät som varierar mellan 20 och 40 år. Sådana avskrivningstider medger inte uppbyggnader av dolda reserver och är därför förenliga med 24 § VAL.

Fonderingar

Fonderingar av överskottsmedel behöver inte komma i konflikt med 24 § VAL, om det sker i mindre omfattning och om huvudmannen räknar ränta på hela beloppet och detta kommer va-kollektivet till godo. Självkostnadsprincipen begränsar rätten att fondera medel till att endast omfatta faktiska framtida investeringsbehov. Även kravet i 26 § VAL på skälig och rättvis fördelning av avgiftsuttaget begränsar rätten att fondera medel. Fonden bör inte, menade va-nämnden, tillåtas växa till en sådan storlek att en "generation" brukare missgynnas i förhållande till en annan. Undantagsvis kan fonderingar av överskott vara motiverad om stora, i tiden närliggande och beslutade investeringar är för handen och finansieringen inte kan göras på normalt sätt eller genom uttag av ny engångsavgift.

Avskrivningsmedel är i princip en periodisering av engångsavgifter, dvs. en utjämning av investerings-

kostnader. För avskrivningar gäller inte samma begränsningar som för rörelseöverskott. Avskrivningar på återanskaffningsvärdet får ligga till grund för taxekalkylen och ingår därför i va-verkets inkomster. Motsvarande penningmedel kan då användas på olika sätt och av VAL följer endast att ränta skall gottskrivas, om medlen fonderas. Normalt sett borde inte avskrivningsmedel behöva fonderas. Om så sker bör bestämda krav ställas på att huvudmannen klart motiverar behovet med stöd av konkreta investeringsplaner och beräkningar, såsom gäller vid fonderingar av överskottsmedel. Detta innebär att fonden bör få uppgå till högst ett belopp som motsvarar det tillskott som krävs, utöver löpande avskrivningar, anläggningsavgifter och bidrag, för finansiering av specificerade investeringsbehov under närmast följande femårsperiod.

Överuttag av avgifter

I målet uppgick de fonderade medlen till 338 miljoner kronor. Ingen del av dessa medel hade i samband med slutbehandlingen av målet i va-nämnden 1988/89 tagits i anspråk för att täcka investeringskostnader. Överskotten hade börjat ansamlats år 1979. Va-nämnden fann bl.a. att, eftersom investeringarna inte påbörjats, detta utgjorde ett starkt stöd för antagandet att meravskrivningarna hade gjorts i en sådan takt att de väsentligt överstigit nödvändiga kostnader för det faktiska reinvesteringsbehovet. Va-nämnden menade dock att den osäkerhet som vidlåder prognoser för framtida investeringar måste beaktas. Med hänsyn till detta fann va-nämnden att en felkalkylmarginal upp till 30 % vara rimlig och som kunde vara att anse som skälig reserv för den aktuella perioden.

Frågan om återbetalning

Va-nämnden fann i målet att kommunen tagit ut avgifter som klart överstigit vad som får tas ut enligt 24 § VAL. Överuttaget var att anse som väsentligt. Kommunen hade visserligen sagt sig ämna sörja för att vad som uttagits för mycket skulle komma va-kollektivet till godo i framtiden. Närmare hur det skulle gå till hade inte angetts. Ännu tre år efter den i målet aktuella perioden hade medlen inte i någon mån kommit va-kollektivet till godo, utan överuttagen hade i stället fortsatt. Va-nämnden fann att kommunen inte förebragt sådana särskilda omständigheter som skulle föranleda att kommunen undgick skyldighet att betala tillbaka vad som uttagits för mycket. Kommunen förpliktades därför att återbetala medel till brukarna.

Vattenöverdomstolen (DTVa 5/91)

Vattenöverdomstolen anslöt sig i huvudsak till vad va-nämnden anfört beträffande meravskrivningar, räntesatser, fondering, avskrivningstid, överuttag av avgifter och bedömningsperiodens längd. Huvudmannen blev återbetalningspliktig. Domstolen utvecklade även resonemangen kring "nödvändiga kostnader" och kravet på det redovisningsmässiga underlaget för uttag av va-avgifter.

Kommunallagens regler om redovisning är allmänt hållna och innebär i huvudsak endast att kommunstyrelsens räkenskaper skall föras fortlöpande över omhändertagna medel och andra nämnder skall föra räkenskaper och årligen redovisa sin medelsförvaltning till styrelsen. Domstolen menade att självkostnadsprincipen i 24 § VAL blir betydelselös om inte

bokföringen av va-verksamheten ordnas på ett sådant sätt att verksamhetens kostnader och intäkter kan särskiljas. Vidare menade domstolen att kostnadsredovisningen måste grundas på allmänt accepterade redovisningsprinciper och vara så utformad att den kan läggas till grund för en prövning av kommunens avgiftsuttag.

Domstolen delade va-nämndens uppfattning att bara sådana kostnader som framgår av bokföringen kunde ingå i underlaget för avgiftsuttaget. Möjligheten att i efter hand göra ändringar i bokföringen bör inskränkas till i första hand rena felbokföringar. Om kommunen väljer att byta redovisningssystem som medför att nya kostnadsposter redovisas innebär detta ingen rätt att i efter hand ändra eller korrigera justerade och fastställda bokslut.

Kompensation för tidigare års underskott

I likhet med va-nämnden konstaterade domstolen att det skall vara praktiskt möjligt att kompensera ett underskott i va-verksamheten under en treårsperiod. Dock påpekades att en strikt tillämpning av en sådan princip i vissa fall kan få otillfredsställande konsekvenser i form av kraftiga avgiftsjusteringar under en kortare tidsperiod. I sådana fall bör godtas att en kommun utnyttjar en något längre tid är tre år för att uppnå full kompensation. Domstolen menar att kommunen skall upprätta en plan som visar hur underskottet skall kompenseras.

Meravskrivningar

Domstolen gör ett tillägg beträffande meravskrivningar. Genom att beräkna avskrivningarna på återanskaffningsvärdet tas hänsyn till en partiell inflationsredovisning. Detta medför i sin tur att redovisningen blir svårtolkad och att beräkningen av självkostnaden försvåras. Domstolen var tveksam till om det var lämpligt att beräkna avskrivningarna på detta sätt. Normalt används inte heller denna metod i privata företags externa redovisning.

Frågan om återbetalning

Högsta domstolen uttalade i Trumslagarmålet att väsentliga avvikelser från självkostnadsprincipen medför återbetalningsskyldighet om inte särskilda omständigheter talar för en annan bedömning. En sådan omständighet skulle kunna vara att huvudmannen sörjt för eller ämnar sörja för att vad som uttagits för mycket kommer va-kollektivet till godo.

Enligt vattenöverdomstolen kan va-kollektivet ersättas för ett överuttag på flera olika sätt. Direkt återbetalning, taxesättning, utebliven taxehöjning eller genom att överskottet används för att finansiera investeringar i va-verksamheten. En taxesänkning eller utebliven taxehöjning måste leda till att taxan understiger självkostnaden under återbetalningsperioden. Om huvudmannen väljer att genom investeringar kompensera kollektivet för överuttaget fordras dels att investeringen görs snarast möjligt efter det att överuttaget skedde, dels att investeringen avskrivningsmässigt behandlas så att det blir fråga om en verklig återbetalning.

Påarp-målet (BVA 23/91)

I målet påstods Halmstads kommun vid beräkning av kapitalkostnaderna för va-verksamheten använt sig av metoder som lett till att debiteringen av va-avgifter under åren 1981 - 1988 överstigit vad som krävdes för att täcka nödvändiga kostnader, alltså överskridit självkostnaden i 24 § VAL.

Kommunen tillämpade under tiden 1965 - 1980 den nominella metoden med linjär avskrivning, under perioden 1981 - 1986 tillämpades bruksvärdesmetoden och därefter den reala annuitetsmetoden för sin kapitalkostnadsberäkning.

Va-nämnden

Va-nämnden beskriver grunderna för kapitalkostnadsberäkningen såsom den kommit till uttryck i Trumslagarmålet och Johannesbergshusmålet och konstaterar att avskrivning på nuanskaffningsvärdet i och för sig är en tillåten kostnadspost om inte restskulden, på vilken räntan beräknas, överstiger ackumulerade historiska anskaffningskostnader minskade med ackumulerade kalkylmässiga avskrivningar. Däremot ansågs inte s.k. indexlån förenliga med va-lagen.

Den av kommunen tillämpade reala annuitetsmetoden innebar att kapitalkostnaden var en finansiell ersättning till kommunens finansförvaltning, "leasingavgift", utan direkt anknytning till va-anläggningen eller bestämmelserna i VAL. Va-nämnden underkände den av kommunen tillämpade reala annuitetsmetoden.

Beträffande återbetalning konstaterade va-nämnden att kommunens planer för framtida investeringar i va-verksamhetens synes vara väl förenliga med de möjligheter till kollektiv reglering som i tidigare fall accepterades av va-nämnden.

SAMMANFATTNING

En sammanfattning av principerna för självkostnadsberäkningen enligt VAL, som de utvecklats i rättspraxis kan se ut på följande sätt.

1 Självkostnad

Huvudmannen får inte ta ut högre avgifter än vad som behövs för att täcka nödvändiga kostnader för anläggningen. I propositionen till VAL 55 sägs att alla kostnader som har ett normalt samband med en affärsmässig drift av anläggningen och som är motiverade från företagsekonomisk synpunkt godtas som nödvändiga. Detta innebär att affärsmässigheten endast är kopplad till va-verksamhetens kostnadssida och inte dess intäktssida. Avsikten synes vara att endast skapa konkurrens på kostnadssidan.

Då det gäller avgiftsdifferentieringar på grund av olika självkostnader i geografiskt åtskilda va-verksförvaltningar torde rättspraxis innebära att kostnadsskillnader endast under en övergångstid kan accepteras och därefter skall en enhetstaxa fastställas för huvudmannens va-verksamhet. I övrigt accepteras endast kostnadsskillnader som är hänförliga till fastigheten/abonnenten.

2 Överskott

1964 års va-utredning accepterade tanken att va-verksamheten skulle kunna ge överskott. Syftet med den kommunala verksamheten skulle dock inte endast vara att ge vinst. Det överskott som ansågs acceptabelt var dels tillfälligt, dels skulle avgifternas sammanlagda belopp inte väsentligen överstiga självkostnaden. Departementschefen konstaterade för sin del att någon annan självkostnadsprincip än den som gällde för allmän kommunal verksamhet inte skulle tillskapas i den nya VAL.

3 Redovisning

Va-verksamheten skall i sin bokföring redovisa alla ingående kostnader. Redovisningen skall vara avgränsad eller "sluten", dvs. va-verksamheten skall redovisas för sig, och inga andra kostnader än de som upptagits i bokföringen får läggas till grund för bedömningen av vad som är att hänföra till de nödvändiga kostnaderna. Detta innebär att bara sådana kostnader som framgår av bokföringen kan ingå i underlaget för avgiftsuttaget. Möjligheten att i efter hand göra ändringar i bokföringen är begränsade till i första hand rena felbokföringar. Om kommunen väljer att byta redovisningssystem och detta medför att nya kostnadsposter skall upptas i redovisningen innebär detta ingen rätt att i efterhand ändra eller korrigera redan justerade och fastställda bokslut. Den bokföringsmässiga behandlingen skall också vara förenlig med god redovisningssed.

4 Meravskrivningar

Meravskrivningar definieras som skillnaden mellan avskrivning på anläggningarnas nuanskaffningsvärde och avskrivning på anläggningarnas historiska anskaffningsvärde. Va-nämnden har i Påarps-målet underkänt den reala annuitetsmetoden för beräkning av avskrivningar.

Domstolarna har accepterat att avskrivningar enligt nuanskaffningsvärdet i och för sig var en tillåten kostnadspost. Avskrivningarna skall motsvara en minskning av tillgångarnas värde och denna minskning skall också framgå av bokföringen. De ansamlade avskrivningarnas värde skall redovisas för va-verksamheten särskilt och i redovisningen behandlas som va-verkets egna tillgodohavanden.

5 Avskrivningstiden

Avskrivningar skall i princip motsvara den värdeminskning som fysiska anläggningar undergår på grund av förslitning, ålder och omodernitet. Till god redovisningssed hör att också ta hänsyn till den "ekonomiska livslängden". De flesta va-verken tillämpar avskrivningstider för rörnät som varierar mellan 20 och 40 år. Sådana avskrivningstider medger inte uppbyggnad av dolda reserver och är därför förenliga med 24 § VAL.

6 Utjämning av överskott

Investeringar skall göras i sådan takt att överskotten inte väsentligen överstiger nödvändiga kostnader

för det faktiska reinvesteringsbehovet. Den osäkerhet som vidlåder prognoser för framtida investeringar måste beaktas. Med hänsyn härtill har accepterats en felkalkylmarginal upp till 30 % som rimlig och som kunde anses som skälig reserv för den aktuella perioden.

Tillfälliga överskott under något eller några år kan förenas med självkostnadsprincipen, om de sett över en längre period balanseras av andra års underskott. I Trumslagarmålet var sju år en tillräcklig tid för denna prövning och i Johannesberghusmålet befanns att sex år var tillräcklig tid.

7 Underskott

Underskott skall vara reglerat under högst en treårsperiod. Vattenöverdomstolen påpekade att en strikt tillämpning av en sådan princip i vissa fall kan få otillfredställande konsekvenser i form av kraftiga avgiftsjusteringar under kort tidsperiod. I sådana fall bör godtas att en kommun utnyttjar en något längre tid är tre år för att uppnå full kompensation. Domstolen menar att kommunen skall upprätta en plan som visar hur underskottet skall kompenseras.

8 Ränta

För lånat kapital har accepterats den genomsnittliga räntesats som motsvarade vad huvudmannen faktiskt erlagt i räntor på den totala, långfristiga låneskulden, medellåneränta.

För eget kapital har accepterats att räntesatsen motsvarar ett genomsnittsvärde för ett antal år då kommunen tillskjutit egna medel, medellåneränta.

Om den genomsnittliga internräntan som tillämpats av huvudmannen inte är högre än medellåneräntan kan även denna modell användas för att bestämma räntesatsen. Ståndpunkten att räntesatsen skulle få bestämmas så att den gav huvudmannen skälig real avkastning på tillskjutet kapital har inte godkänts.

9 fonderingar

Fonderingar av överskottsmedel behöver inte komma i konflikt med 24 § VAL om de sker i mindre omfattning och om huvudmannen räknar ränta på hela beloppet och detta kommer va-kollektivet till godo. Självkostnadsprincipen begränsar rätten att fondera medel till att endast omfatta faktiska framtida investeringsbehov. Även kravet i 26 § VAL på skälig och rättvis fördelning av avgiftsuttaget begränsar rätten att fondera medel. Fonden bör inte, menar va-nämnden, tillåtas växa till en sådan storlek att en "generation" brukare missgynnas i förhållande till en annan.

För avskrivningar gäller inte samma begränsningar som för rörelseöverskott. Dessa medel kan användas på olika sätt och av VAL följer endast att ränta skall gottskrivas, om medlen fonderas. Normalt sett borde inte avskrivningsmedel behöva fonderas. Om så sker bör bestämda krav ställas på att huvudmannen klart motiverar behovet med stöd av konkreta investeringsplaner och beräkningar, på samma sätt som vid fonderingar av överskottsmedel.

10 Återbetalning

Väsentliga avvikelser från självkostnadsprincipen medför återbetalningsskyldighet, om inte särskilda omständigheter talar för en annan bedömning. En sådan omständighet skulle kunna vara att huvudmannen sörjt för eller ämnar sörja för att vad som uttagits för mycket kommer va-kollektivet till godo.

Återbetalning kan ske på flera sätt, direkt återbetalning, taxesänkning, utebliven taxehöjning eller genom att överskottet används för att finansiera investeringar i va-verksamheten.

Likställighetsprincipen i 26 § VAL

Differentierad fast brukningsavgift

Kommunens va-taxa angav att brukningstaxans fasta del för permanentboende i enfamiljshus skulle vara 150 kronor medan motsvarande avgift för övriga enfamiljshus, t ex fritidshus, fastställts till 300 kronor. Kommunen motiverade sitt beslut med att taxan delvis var finansierad med skattemedel och att fritidsboende i väsentligt mindre grad bidragit till att finansiera vattenkostnaden. Regeringsrätten fann att beslutet vilade på orättvis grund. (R 1974 ref. 18, jmf R 1967 ref. 15, R 1954 I 11, BVA 49/86)

Differentierad rörlig brukningsavgift

Kommun som motiverat en differentierad rörlig brukningsavgift, dvs. kostnaden för antalet förbrukade kubikmeter vatten, med högre kostnader för att förse

t.ex. fritidshus, som endast nyttjar anläggningen står till brukarens förfogande under hela året, har inte accepterats. Vad som enligt VAL motiverar en avgiftsdifferentiering i dessa fall är endast kostnadsskillnader hänförliga till fastigheten/abonnenten. (BVA 66/82, DT 26/83)

När avgiftsdifferentiering inte har kunnat motiveras av till fastigheterna hänförliga kostnadsskillnader, har heller inte godtagits att huvudmannen tagit ut högre kubikmeterpris för leverans av sommarvatten än året-runt-vatten. (BVA 66/82, DT 26/83)

Enbart den omständigheten att leveranser av vatten sker vid olika årstider är inte tillräcklig grund för differentiering. Invändningen från kommunens sida om kostnadsskillnader mellan sommar- och vinterhalvåren fordrar, för en avgiftsdifferentiering, avsevärt högre respektive lägre kostnader för denna va-försörjning. (BVA 99/83)

Differentierad engångsavgift

Den omständigheten att en anslutning av en fastighet till den allmänna va-anläggningen blivit särskilt hög, tre gånger det normala, p.g.a. att ledningarna måste korsa gata och läggas särskilt djupt har inte berättigat kommunen att ta ut en högre engångsavift än den normala. (BVA 52/82)

Olika taxor inom verksamhetsområdet

En kommun som tillämpade två olika taxor, en för fritidsboende i fjällområde med högre bruknings-

avgifter än enligt den andra taxan har funnits vara förenlig med regeln om skälig och rättvis avgiftsfördelning. (BVA 66/78 jmf BVA 61/78)

Jämkning av taxan

Va-nämnden fann det skäligt att jämka föreskriven minimiavgift för va-förbrukning med hänsyn till att den berörda fritidsfastigheten saknade avlopp och endast hade ringa vattenförbrukning från en mycket enkel vatteninstallation. (BVA 48/77)

Vid anslutning till allmän va-anläggning av industrifastighet med stora våningsytor utan behov av va-installation har den avgiftspliktiga våningsytan ansetts kunna sättas lägre än som följde av taxan. (BVA 15/77, DT 16/78, jmfr BVA 25/76, BVA 65/78)

Mätning av vattenförbrukning, fritidshus.

Kommunen hade i va-taxa beslutat att medge mätning av vattenförbrukning på fritidsfastigheter. Avgiften bestod av en "fast" avgift och en "rörlig" avgift som bestämts för dessa fastigheter till en uppskattad årsförbrukning som motsvarade omkring 65 % av den genomsnittliga förbrukningen i permanentbebodda hus. Va-nämnden fann att taxan i denna del inte stred mot självkostnadsprincipen. Taxan stred heller inte mot principen om skälig och rättvis grund. Nämnden menade att mätningar av den faktiska förbrukningen av vatten skulle medföra att ett avgiftsuttag inte skulle täcka fritidsfastighetens del i de helt övervägande fasta kostnaderna. Endast om det finns särskilda skäl bör denna regel att inte mäta vattenförbrukningen från-

gås. (BVA 98/85, DTVa 11/86, jmf BVA 100/85 och DTVa 43/86, BVA 56/87, BVA 130/84, BVA 54/75)

Nyttan av va-anläggningen

Vid bedömningen av fastighetens nytta av va-anläggningen och därmed avgiftens storlek är det inte avgörande hur fastigheten används för närvarande utan hur den - sett på längre sikt - objektivt sett kan användas. Detta innebär att om detaljplan tillåter större byggnader än vad som faktiskt uppförts på fastigheten att kommunen har rätt att bestämma avgiften enligt den medgivna byggrätten, oavsett om ägaren vill utnyttja denna rätt eller inte. (BVA 75/81, DT 22/82, jmf BVA 5/81, BVA 75/81, BVA 67/85)

Va-taxans olika parametrar

Enligt kommunens va-taxa skulle engångsavgift bestämmas med hänsyn till en grundavgift och därutöver endast av fastighetens areal. Detta har inte ansetts förenligt med 26 § VAL. (BVA 88/79, DT 60/80)

Avstyckningar från redan va-anslutna fastigheter och krav på extra engångsavgifter

Det är tillåtet att av samtliga fastighetsägare som betjänas av den allmänna va-anläggningen ta ut extra engångsavgift för att täcka kostnaderna för nyanlägga reningsverk. (BVA 80/81)

Däremot har det inte ansetts korrekt att endast ta ut avgifter av de brukare som kommer att betjänas av det den nya anläggningsdelen. (BVA 2/82)

Svenska kommunförbundets begäran om översyn av VAL.

Svenska kommunförbundet har i en skrivelse i oktober 1989 begärt en omprövning av VAL hos regeringen. Förbundet anför i sin skrivelse till regeringen att bestämmelserna om avgifter och uttolkningen av dessa i rättspraxis bygger på ett föråldrat ekonomiskt tänkande. Utgångspunkten när man fastställer va-taxor borde i stället vara att få till stånd ett samhällsekonomiskt effektivt utnyttjande av resurserna. Önskemålen i skrivelsen redovisas under kapitel 3 i betänkandet.

Marknadsstrukturen

Det sammanlagda vattenuttaget uppgår årligen till omkring 2.600 milj.m^3. Härav förbrukar industrier med egen vattenförsörjning ungefär 1 500 milj.m^3 och jordbruket ca 100 milj.m^3. Resterande omkring 1 000 milj.m^3 förbrukas av industrier utan egen vattenförsörjning och av hushållen m.fl.

Va-verksamhet bedrivs olika former, allmänna va-anläggningar, gemensamhetsanläggningar för en större grupp fastigheter samt enskilda va-anläggningar en eller ett mindre antal fastigheter nyttjar och sköter.

De allmänna va-anläggningarna betjänar omkring 85 % av Sveriges befolkning. År 1988 producerade dessa 971

milj.m^3 vatten. Härav gick 54 % till hushållen. 12 % till industrin och 11 % till förbrukning för allmän service. Resterande 23 % avsåg förluster samt egen förbrukning.

Vattenledningsnätet omfattade 62 370 km år 1988. Avloppsledningsnätet var 81 200 km långt.

Konkurrensförhållanden och -förutsättningar

Svenska vatten- och avloppsverksföreningen (VAV) är intresseorganisation för kommunal och kommunägda va-verk. Föreningen utarbetar råd och anvisningar inom va-området däribland textförslag till kommunala taxor. VAV utger också årliga sammanställningar av va-taxor, budgeterade kostnader, investeringar, vattenförbrukning m.m. VAV samverkar med Svenska kommunförbundet.

För att kunna öka effektiviteten inom va-verksamheten genomför Svenska vatten- och avloppsverksföreningen tillsammans med några kommuner ett utvecklingsarbete, det s.k. DRIVA-projektet (Drift- och underhållskostnader för vatten- och avloppssystem). Syftet med projektet är att ta fram en ny kontoplan för va-verksamhet.

Leverantörerna

Allmänna va-anläggningar, som är kommunala, finns i landets samtliga kommuner.

Den kommunala va-verksamheten bedrivs huvudsakligen av eller inom kommunala förvaltningar. På senare år

har nya verksamhetsformer införts i några kommuner. I tre kommuner sköts va-verksamheten av kommunala bolag - Tekniska verken i Linköping AB, Roslagsvatten AB och Stockholm Vatten AB. Vaxholm och Åre - har lagt ut va-verksamheten på entreprenad till privata företag.

Det vanligaste är att kommunerna svarar för hela produktionskedjan när det gäller vatten och avlopp. Kommunerna producerar renvatten vid vattenreningsverk, svarar för renvattenledningar och spillvattenledningar samt renar avloppsvattnet vid avloppsreningsverk.

Det finns dock ett antal kommunalförbund och interkommunala bolag som svarar för vissa av vatten- och avloppstjänsterna.

Det finns vidare ett antal kommunalförbund som omhändertar avloppsvatten: Käppalaförbundet tar hand om avloppsvatten från kommunerna mellan Märsta och Lidingö. Sydvästra Stockholmsregionens Va-verks AB (SYVAB) tar hand om avloppsvatten från kommunerna i sydvästra Stockholmsområdet. Göteborgsregionens Ryaverks AB (GRYAAB) tar hand om avloppsvatten från Göteborg, Mölndal m.fl. kommuner.

År 1989 uppgick - enligt VAV:s sammanställningar - kommunernas driftbudgetar för vatten och avlopp till 7,2 miljarder kronor varav kapitalkostnaderna utgjorde 3,0 miljarder kronor.

Av kommunernas driftskostnader i budgetarna avseende år 1989 beräknades - enligt samma källa - ca 80 % (medianvärde) komma att täckas av brukningsavgifter (avgiftsfinansieringsgraden). Övriga kostnader be-

räknades få betalas med skattemedel m.m. Stockholm, Göteborg, Malmö med flera större kommuner tar ut full kostnadstäckning.

Avgiftsfinansieringsgraden för samtliga kommuner har varierat något mellan åren. Detta framgår bl.a. av Svenska kommunförbundets rapport från år 1986 om avgiftsfinansieringen av kommunal verksamhet. Svenska kommunförbundet har i en speciell bearbetning från år 1980 kommit fram till att kommuner med låg tätortsgrad har låg avgiftsfinansieringsgrad medan kommuner med hög tätortsgrad har hög avgiftsfinansieringsgrad, oavsett kommunstorlek.

Statistiska centralbyrån har i rapporten "Vad kostar verksamheten i din kommun" (Kommunala jämförelsetal 1989:1) redovisat att va-verksamheten år 1988 täcktes till drygt 75 % av avgifter. I rapporten anges variationen vara stor mellan stora och små kommuner. I mindre kommuner täcks endast 44 % av va-verksamheten med avgifter, medan 94 % täcks i de största kommunerna. Kommuner med stabil socialistisk majoritet har betydligt högre avgiftstäckning än kommuner med borgerlig respektive växlande majoritet.

Här skall påpekas att Svenska kommunförbundets, VAV:s och statistiska centralbyråns rapporter skiljer sig åt vad beträffar uppläggningen av undersökningarna. Svenska kommunförbundets och VAV:s rapporter baseras på budgeterade uppgifter medan statistiska centralbyråns rapport utgår från uppgifter hämtade från kommunernas redovisning.

Entreprenadupphandling

På va-området är det vanligt att nyanläggnings- och renoveringsarbeten läggs ut på entreprenad till privata entreprenörer. Det förekommer också att en kommunal förvaltnings egenregi-verksamhet får konkurrera med privata entreprenörer om projekten. När va-arbeten skall upphandlas i konkurrens mellan egenregiverksamhet inom kommunala förvaltningar/bolag och privata entreprenörer är det givetvis väsentligt att detta görs affärsmässigt.

Prisbildning

Inom sitt verksamhetsområde har de allmänna va-anläggningarna en monopolställning gentemot mindre industrier och hushåll. Fastighetsägarna kan dock - om de kan påvisa att vattenförsörjningen med större fördel kan tillgodoses på annat sätt - skaffa egna anläggningar. Det finns heller inget som hindrar att fastighetsägare inom en allmän vatten- och avloppsanläggnings verksamhetsområde går ihop om en enklare trädgårdsbevattningsanläggning som tar vatten ur en sjö.

Vid prissättningen skall de kommunalrättsliga självkostnads- och likställighetsprincipen iakttas och tillämpas.

Huvudmannen för en allmän va-anläggning fattar beslut om avgifterna för vatten och avlopp. Om en kommun är huvudman för vatten- och avloppsverksamheten fastställs taxan av kommunfullmäktige. Om däremot ett aktiebolag är huvudman fastställs taxan av bolagsstyrelsen.

Avgift kan vidare enligt lagen tas ut som engångsavgift (anläggningsavgift) och som periodisk avgift (brukningsavgift).

Engångsavgiften får inte sättas högre än att den svarar mot fastighetens del i kostnaden för den allmänna va-anläggningens utförande. Det finns inget som hindrar att anläggningskostnaderna som helhet täcks genom periodiska avgifter.

Kommunerna låter ofta anläggningskostnaderna för det lokala distributionsnätet täckas av anläggningsavgifter medan kostnaderna för centrala anläggningsdelar såsom vattenverk, reningsverk, centrala ledningar samt kostnader för drift och underhåll täcks med brukningsavgifter. Anläggningsavgiften täcker därigenom i huvudsak de särkostnader som respektive fastighet förorsakar, dock med beaktande av nyttoprincipen.

Brukningsavgifterna består ofta av en eller flera fasta avgifter och en rörlig avgift per kubikmeter levererat renvatten.

Storleken av avgifterna kan påverkas av den kostnadstäckningsgrad kommunen väljer att tillämpa. Vidare har det betydelse om industrikunder är berättigade till och får någon form av mängdrabatt.

VAV utarbetar normalförslag till vatten- och avloppstaxor. Ett textförslag till va-taxor utgörs av förslag till principer för taxekonstruktion.

År 1971 presenterade VAV med utgångspunkt från VAL 70 ett förslag till va-taxor. En revidering av detta förslag utgavs år 1982. Där hade hänsyn tagits till

ändringar i va-lagen och till rättstillämpningen. Sedan år 1988 har VAV presenterat ett antal förslag till revidering av normalförslaget från år 1982. I VAV:s senaste förslag till va-taxor från mars 1990, som består av ett basförslag och ett antal alternativa förslag, föreslås anläggningsavgifter och brukningsavgifter för bostäder och industrier.

Avgiften för förbindelsepunkt är knuten till upprättandet av förbindelsepunkt och kan därför tas ut vid avstyckning. Vid gruppbebyggelse av småhus betalas en sådan avgift för varje förbindelsepunkt. Avgiften påverkas inte av olika upplåtelseformer såsom bostadsrätt eller hyresrätt. Avgiften per kvadratmeter tomtyta anses avspegla va-verkets kostnader för det lokala nätet. Lägenhetsavgiften sägs vara den avgift som tydligast avspeglar nyttan av fastighetens anslutning till den allmänna va-anläggningen.

År 1988 utgjordes taxeintäkterna, i genomsnitt för landets samtliga kommuner, till ca 17 % av fasta avgifter och till ca 83 % av rörliga avgifter. Fördelningen av kostnaderna visar däremot en omvänd bild, mellan 80 och 90 % utgörs av fasta kostnader.

VAV har - i promemorior som presenterats i samband med de nya taxeförslagen - föreslagit att de fasta avgifterna skall motsvara 50 % av taxeintäkterna och de rörliga avgifterna resterande 50 %.

Låga fasta avgifter och höga rörliga avgifter anses gynna villaägarna i förhållande till boende i flerfamiljshus. Boende i flerfamiljshus - som inte har någon individuell mätning - förbrukar i genomsnitt mer vatten per person än villaägarna som på grund av

individuell mätning direkt kan påverka sina vattenkostnader.

Svenska kommunförbundet har hävdat att va-taxorna ger fel signaler. Alla sparar på vattnet även där tillgången är god och anläggningarna väl utbyggda. Låga fasta avgifter och höga rörliga avgifter gör att man försöker att spara på vattnet vilket i sin tur leder till att taxan måste höjas för att de fasta kostnaderna skall kunna täckas, vilket i sin tur leder till ökad sparsamhet. Mot detta kan invändas att kostnaderna för avloppsrening blir högre ju större mängd avloppsvatten som måste renas.

Det är också viktigt att fastställa "rätt pris" på vattnet så att rätt signaler ges inför framtida kapacitetsutbyggnader. Om individuell mätning införs också i flerfamiljshus skulle detta uppmuntra till sparsamhet vilket skulle kunna begränsa framtida kapacitetsutbyggnader. Detta måste dock vägas mot kostnaderna för mätningen.

Va-verkens fasta kostnader påverkas bl.a. av verkens investeringsverksamhet och hur kapitalkostnaderna beräknas. Om avskrivningar och internräntor beräknas på återanskaffningsvärden respektive bruksvärden blir kapitaltjänstkostnadernas andel av de totala driftskostnaderna högre än om de baseras på anskaffningsvärden och bokförda värden. Kapitaltjänstkostnadernas andel skiljer sig givetvis även mellan kommuner med samma beräkningsprinciper beroende på kommunstorlek, gjorda investeringar, standard och värde på anläggningstillgångarna m.m.

Sättet att beräkna kapitalkostnaden har, som nämnts i avsnittet om rättspraxis, varit föremål för prövning i högsta domstolen.

Brukningsavgifterna för vatten och avlopp skall enligt VAV:s normalförslag justeras årligen baserat på ändringen av konsumentprisindex (KPI).

Justeringen av anläggningskostnaderna skall också ske en gång per år baserad på ändringen av KPI. I tidigare förslag till taxekonstruktion har indextalet för ledningsarbeten grupp I:E i det kostnadsindex för va-entreprenader som fortlöpande publiceras av statistiska centralbyrån rekommenderats. Detta index har dock upphört.

År 1989 hade 118 kommuner eller ca 40 % av de kommunala va-verken indexreglerad brukningstaxa och 155 kommuner eller ca 55 % indexreglerad anläggningstaxa.

Generellt sett utgör självkostnaderna en övre gräns för priserna på kommunernas varor och tjänster. När det gäller vatten och avlopp har som tidigare redovisats många valt att i större eller mindre utsträckning subventionera verksamheten. I dessa fall låter många kommuner priset med viss eftersläpning följa den allmänna prisutvecklingen och penningvärdesförsämringen (KPI). Under 1980-talet har den s.k. brukningsavgiften för vatten och avlopp ökat med i genomsnitt knappt 8 % per år, vilket i stort sett motsvarar förändringen av va-taxorna (bruknings- och anläggningsavgift).

Under samma period har subventionsgraden ökat och den del av kostnaderna som täcks av brukningsavgifterna

sjunkit från ca 84 % år 1980 till ca 78-79 % år 1989.

Anslutnings- eller anläggningsavgiften för vatten och avlopp har under 1980-talet ökat med ca 9 % per år.

SPK:s sammanfattande bedömning som den redovisats i betänkandet Konkurrensen i Sverige, SOU 1991:28 s.363

"Det är väsentligt när det gäller kommunala förvaltningar att verksamheten avgränsas genom att s.k. sluten redovisning tillämpas. Ett sätt att få till stånd en avgränsad redovisning är att bilda bolag.

På va-området förekommer att nyanläggnings- och renoveringsverksamhet läggs ut på entreprenad. Om verksamhet i egen regi vid upphandling får konkurrera med privata entreprenörer om entreprenaden är det viktigt att det inom den kommunala förvaltningen/bolaget finns en boskillnad mellan beställaren av arbetet och den som skall utföra arbetet.

Kommunala bolag och privata entreprenörer konkurrerar dock inte på samma villkor om anbud. Ett privat företag kan anpassa sitt pris till aktuella utbuds- och efterfrågeförhållanden. De kommunala bolagen har att ta hänsyn till självkostnadsprincipen. Om ett kommunalt bolag begär ett pris som ligger under självkostnaden kan det ifrågasättas om det kommunala bolaget tillämpat underprissättning. Samtidigt är det väsentligt att den kommunala verksamheten inte subventioneras av annan kommunal verksamhet. Ett kommunalt bolag kan inte heller öka sina intäkter genom att erbjuda sina tjänster till andra kommuner än den egna. SPK vill framhålla att även om självkostnadsprincipen i monopolsituationen kan anses godtagbar som princip är

den inte självklar när förutsättningar för konkurrens finns.

På va-området strider tillämpningen av likställighetsprincipen mot anläggningsinnehavarens önskemål om att kunna differentiera taxor.

Den nuvarande rättstillämpningen av va-lagen kritiseras ibland för att den fortfarande lägger störst tonvikt vid fastighetsägarnas nytta av anläggningen, med vilket huvudsakligen avses vattenförbrukningen. Vid den nuvarande va-lagens tillkomst år 1970 var intentionen att fördelningen av avgifter mellan fastigheter skulle göras utifrån både nytto- och kostnadssynpunkt. Svenska kommunförbundet har begärt en omprövning av va-lagen hos regeringen. Man har bl.a. framhållit att utgångspunkten när man fastställer va-taxor borde vara att få till stånd ett samhällsekonomiskt utnyttjande av resurserna. Lagstöd borde ges till taxedifferentiering under olika perioder av året. En större frihet bör ges att vid avgiftssättningen beakta skillnader i kostnader mellan att förse olika bebyggelseområden eller typer av bebyggelse med vatten.

SPK delar Svenska kommunförbundets uppfattning vad gäller tillämpningen av likställighetsprincipen.

På va-området tillämpas indexreglerade taxor varvid KPI används. Ca 40 % av kommunerna tillämpar en indexreglerad brukningstaxa och ca 55 % en indexreglerad anläggningstaxa. SPK har ifrågasatt om en sådan prissättning är effektiv, bl.a. med hänsyn till att KPI inte speglar kostnads-, efterfrågeeller produktivitetsförhållanden på en enskild marknad."

2 FJÄRRVÄRME

Tjänsten

Fjärrvärme produceras i hetvattencentraler och i kraftvärmeverk i vilka också el produceras. I Sverige distribueras värmen i form av hetvatten via kulvertsystem och i första hand i områden med tät bebyggelse. Fjärrvärme svarar för omkring en tredjedel av den energi som går åt för uppvärmning och till varmvatten i bostäder och lokaler.

Det är här fråga om att överföra ledningsbunden energi till fastigheter i kollektiva värmesystem och begreppet innefattar också produktion och distribution av hett vatten. Värmeanläggningsutredningen (VÄU) valde också att definiera centralt producerad värmeenergi av detta slag för kollektiva värmesystem. I begreppet inräknades fjärrvärmeanläggningar, elvärmesystem och gasvärmesystem, SOU 1974:77.

Fjärrvärmeverken i den större skalan drivs i dag vanligen som kommunala förvaltningar eller kommunalt helägda aktiebolag. Värmeförsörjning kan också ordnas gemensamt för en avgränsad grupp fastigheter, som samverkar för ändamålet, eller för en grupp av byggnader. Sådan samverkan kan ordnas enligt anläggningslagen (1973:1149).

Substitut för fjärrvärme är i första hand värmeförsörjning med egen olje- eller elpanna men exempelvis även värmepump, panna för biobränslen och solvärmepaneler. Konkurrensen från elenergi begränsas formellt av att det inte finns leveransplikt av el för uppvärmning inom områden med fjärrvärme eller natur-

gas eller som i framtiden kommer att byggas ut med dessa former av centralt producerad värme.

Fjärrvärmeverken utnyttjar, jämfört med individuella värmepannor, stordriftsfördelar beträffande t.ex. rena rökgasutsläppen. Vidare kan en stor panna skötas effektivare än många små och värmeanläggningarna utnyttjas samtidigt bättre då de betjänar ett stort antal fastigheter än bara en eller ett par fastigheter.

Förluster i nätet och höga fasta kostnader för investeringar i kulvertnät gör att fjärrvärmen kan bli olönsam i områden med enbart småhus där ledningslängden per levererad kWh blir alltför stor.

I framtiden kan även, enligt flera talare vid värmeverksföreningens årsmöte i Västerås hösten 1991, fjärrkyla komma att kunna levereras till abonnenter på ett liknande sätt som sker i dag av fjärrvärme.

Kort historisk bakgrund

De första fjärrvärmeanläggningarna togs i bruk i slutet av 1940-talet. 1948 infördes det första systemet i Karlstad. 1973 fanns fjärrvärmeanläggningar i 37 städer och andra tätorter. Utbyggnaden hade under 1970-talet en ökningstakt som innebar en fördubbling av antalet abonnenter vart fjärde år. Motiven för utbyggnad av fjärrvärmen var dels kraven och behoven av renare luft, dels att effektivisera energiproduktionen. Fjärrvärme svarar, som redan påpekats, för omkring en tredjedel av den energi som går åt till uppvärmning och till varmvatten i bostäder och lokaler.

Utbyggnaden av fjärrvärme har skett med stöd från staten. Olika stödformer har under 1980-talet kommit till användning för att gynna investeringar i t.ex. fastbränslepannor, värmepumpar och fjärrvärmeledningar. Särskilda lån har införts för att underlätta finansieringen. Vidare har den energipolitiska lagstiftningen - lagen om allmänna värmesystem, ellagen m.fl. - anpassats så att den skall gynna kollektiva värmesystem. I samma riktning verkar också reglerna för statliga bostadslån.

Olja och kol har varit de dominerande bränslena i fjärrvärmeproduktionen under 1980-talet. Oljans betydelse har minskat betydligt, från 89 % år 1980 till omkring 10 % år 1990. Bränsleflis, el och värmepumpar används i allt större omfattning i värmeproduktionen numera. Däremot minskar användningen av kol; 1986/87 var kolets andel omkring 30 % och omkring 20 % år 1990.

Lagstiftning

Enligt lagen (1981:1354) om allmänna värmesystem skall närings- och teknikutvecklingsverket, NUTEK, tidigare statens energiverk, efter ansökan från huvudman för fjärrvärmeanläggning kunna allmänförklara anläggningen om det finns behov av anläggningen från allmän synpunkt. Vid en allmänförklaring är alla ägare av fastigheter, där behovet av uppvärmning inte med större fördel kan tillgodoses på annat sätt, i princip berättigade att få sina fastigheter anslutna till fjärrvärmenätet. Å andra sidan är dessa fastighetsägare då också principiellt skyldiga att betala avgifter till huvudman för fjärrvärmeanläggningen, oavsett om de utnyttjar anslutningsrätten eller inte.

Tvånget är kringgärdat av olika rättssäkerhetsgarantier. För det första kan fastighetsägaren få frågan om tvångsanslutning prövad av statens va-nämnd. För det andra kan fastighetsägaren begära att huvudmannen löser in anordningar för värmeförsörjning som blir onyttiga genom anslutningen till systemet. Tvister i fråga om inlösen liksom frågor om leveransvillkor m.m. skall prövas av va-nämnden.

Fjärrvärmeleverantörerna måste själva ta initiativet till att lagen skall bli tillämplig. Ingen leverantör har begärt få sitt värmesystem allmänförklarat.

Enligt ellagen (1902:71 s. 1) gynnas fjärrvärmen genom att skyldighet inte finns att inom ett existerande eller planerat fjärrvärme- eller naturgasområde leverera el för uppvärmning, om den elektriska strömmen är avsedd för värmeförsörjning på något annat sätt än med värmepump. Skyldighet att leverera el finns inte heller om strömmen är avsedd för en värmepump men värmepumpar, enligt beslut av kommunfullmäktige, inte bör förekomma inom området. Trots detta finns leveransskyldighet av el om värmeförsörjning med större fördel kan försörjas med el än med det för området gemensamma systemet. Har ström till en värmepump börjat levereras före fullmäktiges beslut gäller skyldighet att leverera el så länge värmepumpen är i bruk.

En stor del av den energipolitiska planeringen har delegerats till kommunerna. I varje kommun skall det enligt lagen (1977:439) om kommunal energiplanering finnas en av fullmäktige fastställd, aktuell plan för tillförsel, distribution och användning av energi. Flera andra lagar har under senare år ändrats så att de hänvisar till kommunernas energiplaner. Har t.ex.

kommunen planerat fjärrvärme i ett område och ägaren till ett nybyggnadsprojekt inte vill ansluta sig så kan kommunen enligt reglerna för statliga bostadslån avstyrka att han får sådant lån. Vidare ger plan- och bygglagen (1987:10) kommunerna rätt att utfärda lokala föreskrifter, t.ex. att en viss typ av uppvärmning inte får förekomma inom ett visst område.

Marknadsstrukturen

Totalt levererades år 1987 ca 40 TWh fjärrvärme till ett värde av närmare 10 miljarder kronor. År 1989 levererades ca 32 TWh fjärrvärme till ett värde av ca nio miljarder kronor. Utfallet ett normalår är svårt att beskriva. Enligt värmeverksföreningen fördelades energiproduktionen enligt följande år 1990, olja 3.1, kol 8.3, flis 3.5, avfall 4.1, torv 2.7, elpannor 6.1, värmepumpar 6.6 och spillvärme 2.3 TWh.

Inom flerbostadssektorn var år 1987 marknadsandelen fjärrvärme 67 % och för småhus var denna samma år 5 %. För lokaler och industri var marknadsandelen 40 % respektive 10 %.

Fjärrvärmen svarar för ca 10 % av landets totala energianvändning.

Värmeverksföreningen är samarbetsorganisation för landets fjärrvärmeleverantörer. VVF:s omkring 150 medlemmar svarar för drygt 95 % av den totala fjärrvärmeleveransen till den svenska marknaden och leveranser sker på 200 orter i landet. Föreningens ändamål är enligt dess stadgar att "främja fjärrvärme och kraftvärme samt verka för dess utveckling till nytta för svenska värmeverk och deras kunder". För-

eningen samarbetar med övriga branschorganisationer på energiområdet.

Producenterna och konsumenterna har i samarbete arbetat fram s.k. riktpriser för brukningsavgiften för fjärrvärme som skall motsvara kostnaden för egen oljeeldad panncentral i fastigheten. Förhandlingarna har skett inom ramen för värmemarknadskommitténs, VMK, verksamhet. Värmeverksföreningen, HSB Riksförbund, Hyresgästernas Riksförbund, Riksbyggen, SABO och Sveriges Fastighetsägareförbund är representerade i VMK.

Riktpriserna är enligt överenskommelse inom VMK det högsta pris som värmeverken inte bör överskrida. Taxor baserade på riktpriserna tillämpas främst av fjärrvärmeverken i uppbyggnadsskedet då självkostnadsanpassade priser skulle bli alltför höga för att vara konkurrenskraftiga. VMK har också medverkat till att överenskommelser beträffande kontraktsförslag och definitioner i anslutning till dessa.

Konkurrensförhållanden- och förutsättningar

Leverantörerna

I Sverige finns omkring 200 fjärrvärmeleverantörer. Dessutom finns ett flertal s.k. blockcentraler som försörjer ett bestämt antal fastigheter, t.ex. ett sjukhus- eller bostadsområde, med värme.

Fjärrvärmeverken drivs vanligen som kommunala verk eller kommunala aktiebolag. Andra verksamhetsformer är stiftelser och bolag som ägs av både kommunen och privata bolag alternativt enbart privata bolag.

Vanligen finns bara en fjärrvärmeleventör i kommunen. På grund av de höga fasta kostnaderna är det i normalfallen heller inte motiverat att flera leverantörer etablerar sig inom en och samma kommun. I de flesta fall finns därför lokala monopol.

Värmeverkens storlek, uttryckt i levererad värmemängd, varierar mellan någon GWh och några TWh. Spridningen är således stor. Någon utpräglad form av marknadsdominans eller prisledarskap finns inte bland fjärrvärmeverken.

Fjärrvärmeverken producerar så gott som all levererad värme i egna anläggningar. Men även annan energi distribueras, t.ex. spillvärme från närliggande industrier. Det förekommer att större fjärrvärmeverk inom en region, bl.a. i Stockholms län, har gemensamma produktionsanläggningar eller bedriver utbyte av värme med varandra.

I och med att produktion och distribution ombesörjs av samma huvudman är vertikal integration ett karaktäristiskt drag för fjärrvärmebranschen. Horisontell integration, avseende såväl produktionen som distributionen, förekommer däremot bara undantagsvis.

Kunderna

Enligt VVF:s verksamhetsberättelse 1990/91 har föreningens medlemmar omkring 115 000 fjärrvärmeabonnenter.

Sektorn för flerbostadshus svarar för drygt hälften av den totala fjärrvärmekonsumtionen. Kunder är sålunda till stor del "professionella förbrukare" med

en förhandlingsmässigt förhållandevis stark ställning.

Sjunkande oljepriser har under senare år inneburit att fjärrvärmetaxan i många kommuner ligger högre än kostnaderna för individuell oljeuppvärmning av bostäderna. Många leverantörer har inte kunnat ta ut tillräckligt höga priser för att få kostnadstäckning, vilket resulterat i dålig lönsamhet. Att jämföra lönsamheten inom kommunal verksamhet är svårt eftersom skilda metoder används för kapitalredovisningen.

Prisbildning

Leverantörernas frihet i prissättningen begränsas dels av kundernas alternativkostnader för andra uppvärmningsformer, dels, för de kommunala värmeverken, av självkostnadsprincipen.

Under 1980-talet har de årliga fjärrvärmeleveranserna ökat med totalt drygt 10 TWh eller omkring 40 %. Merparten av ökningen hänför sig till sektorn flerbostadshus som ökat mest såväl i absoluta tal som relativt sett. Under samma tid fördubblades också fjärrvärmepriserna enligt SCB:s och SPK:s prismätningar.

Sedan den 1 januari 1991 betalas mervärdeskatt på fjärrvärmeleveranser. Fram till den tidpunkten var fjärrvärmen "kvalificerat skattebefriad", dvs. leverantörerna hade rätt att göra avdrag för ingående moms för sina inköp trots att fjärrvärmen inte var momsbelagd.

Bränslekostnaderna ökade redan före årsskiftet 1990/91 då en koldioxidskatt och en svavelskatt infördes i syfte att bl.a. minska de miljöförstörande utsläppen. Samtidigt halverades den allmänna energiskatten på bl.a. olja. De nya skatterna påverkar fjärrvärmeleverantörernas kostnader för kol, olja och naturgas. Kostnaderna för att producera fjärrvärme med kol ökade med omkring 8 öre/kWh, och med omkring 3 - 4 öre/kWh för olja och naturgas. I genomsnitt ökade fjärrvärmeavgifterna med omkring 31 % vid årsskiftet. Variationerna var stora mellan de olika verken, mellan 12 och 60 %.

Värmeverkens finansieringsgrad, definierad som de totala intäkternas andel av de totala kostnaderna, beräknas av SPK, rapport R 1991:2, genomsnittligt sett i stort sett vara desamma 1991 som 1990. Ungefär hälften av de undersökta 181 värmeverken har en relativt låg avgiftsfinansieringsgrad, som lägst 55 % 1991. Endast nio verk budgeterade för 1991 en avgiftsfinansieringsgrad över 120 %, som högst 140 %. Att många verk redovisar en avgiftsfinansieringsgrad där intäkterna i stort sett motsvarar kostnaderna kan delvis förklaras, menar SPK, av att verken ofta utgår från s.k. nollresultat vid budgetering. Inga blockcentraler har granskats i SPK:s undersökning.

En förklaring till den stora skillnaden mellan verken är att "mixen" av olika bränslen varierar och skatten får olika genomslag av den orsaken. Elproduktionen undantogs från energiskatter och koldioxidskatten, vilket innebar att bränsleanvändningen i kondenskraftverk helt undantogs från beskattning medan bränsleanvändningen i kraftvärmeverk bara delvis undantogs. Detta innebär att värme från kraftvärmeverk beskattas med koldioxidskatt medan

kylvatten, som ersätter alternativ energiproduktion för uppvärmning, befriats helt från denna skatt. Energiskatten på värmeproduktionen avskaffades den 1 juli 1991 för kraftvärmeverk.

Värmeverksföreningen (VVF) noterar i verksamhetsberättelsen 1990/91 att införandet av mervärdeskatt och miljöskatter medförde taxehöjningar, som enligt föreningens bedömningar inte var konkurrensneutrala. "Mervärdeskatten på fjärrvärmetaxan ställs mot mervärdeskatt på bränslen i de fall då ingen nyinvestering i produktionsanläggning krävs hos en presumtiv fjärrvärmekund." VVF menar också att "de energipolitiska besluten i juni 1991 påverkar delar av fjärrvärmemarknaden. Konvertering från el till fjärrvärme har genom de besluten blivit en mindre aktuell fråga i ett kort perspektiv".

Nuvarande avgiftsättning och exempel på taxor

Fjärrvärmetaxan består normalt av en fast årlig avgift och en förbrukningsavgift.

Den fasta avgiften justeras vanligen med stöd av en indexklausul som knutits till konsumentprisindex. Förbrukningsavgiftens storlek bestäms huvudsakligen av kostnaderna för energin som producerar värmen. För att göra fjärrvärmen prismässigt konkurrenskraftig i jämförelse med andra alternativa uppvärmningsformer bestäms förbrukningsavgiften utifrån gällande oljepris. Denna metod används framför allt av nystartade fjärrvärmeverk. Etablerade verk tillämpar självkostnadsrelaterad avgiftssättning. Förbrukningsavgiftens andel är för det mesta 60 - 70 % av kundernas totala fjärrvärmekostnad, men stora variationer förekommer.

Taxan för fjärrvärme kan konstrueras som en bruttotaxa eller som en nettotaxa.

I bruttotaxor fastställs avgiftsnivån utifrån att ingen anslutningsavgift uttas. Inget hindrar att en sådan avgift tas ut och i dessa fall återbetalas engångsavgiften med ränta och amortering eller som en årlig bonus på brukningsavgiften.

Taxenivån i nettotaxan grundas på att kunden betalar en anslutningsavgift. I de fall abonnenterna inte eller bara delvis betalar fastställd anslutningsavgift debiteras ett tillägg till brukningstaxan.

Vidare tillämpar värmeverken en självkostnadstaxa eller en alternativtaxa.

Självkostnadstaxan skall avspegla värmeverkets kostnadsstruktur. Taxan består normalt av en fast årlig avgift, ofta uppdelad på en fast och en effektberoende del, och en energiavgift.

Som bas för den fasta avgiften används den långsiktiga marginalkostnaden. Den effektberoende delen skall motsvara kostnaderna för den utökning av nät och produktionsanläggningar som på lång sikt förorsakats av anslutningen av en ny abonnent. Själva avgiften beräknas efter kundens maximala värmeeffektbehov. Den fasta delen skall även täcka mät- och debiteringskostnader.

Den fasta avgiften relateras vanligen till konsumentprisindex.

Förbrukningsavgiften bestäms huvudsakligen utifrån kostnaderna för använt bränsle i produktionen.

Avgiften påverkas också av pannans verkningsgrad och förluster i nätet vid distributionen. I bränslekostnaden ingår kostnader för anskaffning, transport och lagring av bränslet, ränta på kapital bundet i bränslelagret samt skatter och avgifter på energi m.m. För att anpassa energiavgiften till verkets verkliga bränslekostnader, dvs. den kortsiktiga marginalkostnaden, är avgiften ofta lägre under sommarhalvåret då de billigaste energislagen, spillvärme, värmepump och avkopplingsbara elpannor, kan användas för hela värmeproduktionen.

Avsikten med den differentierade taxan är att ge kunderna rätt styrsignaler för energibesparande åtgärder.

Skillnader i pris mellan verk som tillämpar självkostnadstaxa förklaras främst av olikheter i kostnadsstruktur.

VVF har, som tidigare nämnts, i samarbete med intresseorganisationerna arbetat fram en beskrivning av alternativkostnaden för enskild uppvärmning. Denna alternativkostnad ligger till grund för den s.k. alternativtaxan.

Alternativtaxan har liksom självkostnadstaxan en årlig fast, indexerad, avgift. När det gäller förbrukningsavgiften påverkas taxan bl.a. av oljepriset i en tänkt egen oljevärmeanläggning. Dessutom omräknas den uppmätta värmeförbrukningen med en faktor som för varje alternativ tar hänsyn till bl.a. verkningsgraden i den tänkta pannanläggningen. Enligt huvudförslaget är alternativtaxan en bruttotaxa, varvid anslutningsavgift tas ut av samtliga kunder och bonus betalas på erlagd anslutningsavgift.

Avtalsvillkoren för konsumenter är föremål för förhandlingar med konsumentverket.

SPK:s sammanfattande bedömning av fjärrvärmesystem, Konkurrensen i Sverige (SOU 1991:28 s.351)

"En förutsättning för fjärrvärme inom ett område är att kundunderlaget är tillräckligt stort för ett lönsamt utnyttjande av värmesystemet. De höga anläggningskostnaderna förutsätter att dessa kan fördelas på flera förbrukare vilket också innebär att det för det mesta finns endast en fjärrvärmeleverantör inom ett område. En tänkbar metod att få in flera värmeleverantörer inom ett område är att ägandet av kulvertsystemet för hetvattentransporter separeras från ägandet av hetvattencentralerna. Olika värmeproducenter skulle då få möjlighet att, mot avgift, utnyttja kulvertsystemet.

Kommunerna har stort inflytande på fjärrvärmemarknaden, dels genom att de helt eller delvis äger flertalet värmeverk, dels genom att de via den kommunala energiplaneringen kan styra valet av uppvärmningssystem på en ort.

Fjärrvärmekunderna är till stor del "professionella förbrukare" och ingår ofta i en rikstäckande fastighetsägarorganisation o.d. De intar därmed en förhållandevis stark förhandlingsposition. Denna position försvagas dock av att kunderna i dag ofta inte har något ekonomiskt lönsamt alternativ till fjärrvärme som uppvärmningsform samtidigt som de är bundna till endast en värmeleverantör.

Prissättningen på fjärrvärme påverkas inte enbart av värmeverkens kostnader. Avgifterna justeras ofta med KPI - som inte nödvändigtvis speglar verkets egentliga kostnader - samt med bränslepriser. Risk finns för slentrianmässiga ändringar av priserna utan beaktande eller främjande av produktivitet och effektivitet i fjärrvärmeverksamheten. I ett verks uppbyggnadsskede är ofta kundernas alternativkostnad för annan uppvärmning styrande för priset."

3 ELEKTRICITET

Tjänsten

Elenergi genereras med vattenkraft, genom förbränning av bränslen eller med kärnkraft. Även vindkraft, jordvärme och solenergi ger vissa tillskott till produktionen av elenergi.

För transporter över långa avstånd krävs för den högspända strömmen s.k. linjekoncession, medan den lokala distributionen huvudsakligen sköts inom ramen för s.k. områdeskoncession. Den senare innebär bl.a. att varje fastighetsägare eller annan som behöver elström för normalt förbrukningsändamål har rätt till leveranser av elenergi och rätt att få ledning framdragen. I tätorterna distribueras i allmänhet elenergi genom jordkablar. Långtransporter och annan överföring utanför tätort sker vanligen via luftledning på 220 och 440 kV-ledningar. Från storkraftnätet överförs elen vidare i vitt förgrenade regionala ledningsnät för 30 - 130 kilovolt (kV) till stora kunder och lokala eldistributörer. Till ledningsnätet finns kopplade omkring 142 000 transformatorsstationer. Distributörernas kunder mottar elen via distributionsledningar från 20 kV och ned till 230/400 volt.

Ett distributionsnät för hushållsel kan inte utan vidare användas för elvärme i stor skala. För detta krävs ledningar med större kapacitet och ett tätare nät av transformationsstationer.

El som kommunal tjänst kan huvudsakligen hänföras till eldistributionen.

Kort historisk bakgrund

El som praktiskt användbar energi har inte mer än en hundraårig historia. På 1890-talet började el produceras i ångkraftverk för belysningsändamål i tätorterna. I början av seklet påbörjades utbyggnaden av landets vattenkraft och detta innebar att elenergin snabbt kom att dominera som kraftkälla för industrin och järnvägen. Det var också industrin och i viss mån kommunerna som började bygga ut vattenkraften och bilda de första kraftföretagen för produktion och distribution. Sveriges första ellag, vilken som förebild hade den då gällande gruvstadgan, antogs 1902. Betoningen i lagen låg på skydd mot skador på liv och egendom. Lagen omfattade också bl.a. regler om koncession, leveransplikt och prisreglering. Det var nödvändigt att stifta lag för att den industriella utvecklingen skulle kunna fortsätta och för att ge regler för rätten att dra ledningar över annans mark.

Vattenfallsstyrelsen bildades 1908 för att förvalta och bygga ut de statliga vattenkrafttillgångarna. Det var under de första femton åren av detta sekel som den grundläggande strukturen på elmarknaden skapades. El produceras och distribueras i dag av staliga verk, staligt och kommunalt ägda företag, privata företag, kooperativa företag och industrier.

Redan i början av 1920-talet hade stora delar av landet tillgång till elektricitet. Behovet av elenergin fanns då som nu främst i den södra delen av landet och stora kraftmängder måste därför överföras på långa avstånd från de norrländska vattenkraftverken. I början var inte tätorternas och industrins eltekniska system lika, industrin och elproducenterna

valde växelström medan städerna elektrifierades med likström. Denna tekniska skillnad innebar svårigheter att koppla samman olika områden av elförsörjningen. En viktig ändring gjordes i ellagen 1938. Antalet producenter och distributörer hade ökat kraftigt sedan lagens tillkomst och konkurrensen var koncentrerad till platser med lönsam distribution, dvs. till städerna och de större tätorter. Däremot hade landsbygdsdistributionen kommit på efterkälken. Distributionsföretagen, som var lokala monopol, kunde mer eller mindre godtyckligt bestämma avgiftssättningen i sina taxor och motivera skillnaderna med hjälp av olika modeller för kostnadsberäkningen. Svårigheter att snabbt elektrifiera landsbygden p.g.a. dålig lönsamhet för distributionsföretagen, gjorde att lagstiftaren bestämde att koncessionsskyldigheten skulle utvidgas till att också omfatta lågspänningsledningar för allmän distribution.

Vid prövning av koncessionsansökan skulle hänsyn tas till behovet av anläggningen samt kraven på planmässighet beaktas. Med behövlighet avsågs att hindra att dubbla ledningsnät byggdes och med planmässighet avsågs att det skulle ställas krav på god framförhållning i det fortsatta arbetet med att bygga ut elnätet i landet. De nu uppställda kraven på behovsprövning och planmässighet innebar också en förstärkning av monopolen. Vidare bestämdes att i särskilda fall kunde den längsta koncessionstiden vara 60 år.

Statens prisregleringsnämnd för elektrisk ström inrättades 1938, då lagen ändrades. Prisregleringsinstitutet skulle bara gälla de enskilda distributörerna. Skälet till detta var att det allmännas intresse, dvs. statens och kommunernas, till alla delar ansågs förenligt med abonnenternas intressen i

prisfrågor. Dessutom hade kommunmedlemmarna möjligheter att genom kommunalbesvär få avgiftsfrågorna prövade med hänsyn till självkostnadsprincipen.

Under 1940- och 1950-talen elektrifierades även större delen av den svenska landsbygden.

Elkraftsutredningen, (SOU 1954:12), ansåg i sitt betänkande att en omorganisation av distributionen av el på landsbygden var nödvändig att genomföra och att det fordrades att ett system skapades för att ge distributionsföretagen lämpliga geografiska områden att verka inom. Vidare föreslogs att koncession skulle krävas för alla starkströmsledningar. Koncessioner skulle också kunna hävas av rationaliseringsskäl, om ledningen inte använts under tre år som lagen senare kom att utformas, eller som en följd av överträdelser av ellagens regler. Koncessionsmyndighet var kommerskollegium. Leveransplikt skulle fortsättningsvis gälla även för innehavare av områdeskoncession samt leveransplikt eller transiteringstvång för innehavare av linjekoncession. Skyldigheten för koncessionshavare att underkasta sig prisreglering utvidgades nu till att omfatta alla distributörer, alltså även staten och kommunerna. Elkraftsutredningens förslag infördes i ellagen 1957.

Eldistributionsutredningens betänkande Eldistributionens rationalisering, SOU 1968:39, innehöll bl.a. förslag om en i princip obegränsad distributionsplikt, möjligheter till återkallande av koncessioner av rationaliseringsskäl, tvångsöverlåtelser av eldistributionsnät och förslag till utökad priskontroll. Förslagen förkastades dock och en ny utredning (Elutredningen) tillsattes 1971 för att utreda eldistributionens fortsatta rationalisering. Detta

arbete ledde till att riksdagen på näringsutskottets hemställan år 1976 godkände budgetpropositionens förslag om riktlinjer för den fortsatta strukturomvandlingen på eldistributionens område. Taxeutjämningar skulle eftersträvas genom samordning av landsbygds- och tätortsdistribution, kraven på områdeskoncessionerna vidgades till att området skulle vara "lämpligt från allmän synpunkt" och en lämplig enhet "med hänsyn till eldistributionens ändamålsenliga anordnande". Kommunernas inflytande över eldistributionen ökade betydligt genom denna lagändring och huvudansvaret för lämplighetsprövningen skulle i fortsättningen ligga på det allmänna.

Lagen (1976:240) om förvärv av eldistributionsanläggningar m.m. innehåller tillståndskrav för förvärv av anläggning som kräver koncession. Dessutom får inte den som innehar koncession för en starkströmsanläggning utan tillstånd förvärva andelar i ekonomisk förening som äger distributionsanläggning eller aktier i bolag som äger eldistributionsanläggning och vars aktier inte är noterade vid Stockholms fondbörs, om inte koncessionsmyndigheten meddelar tillstånd. Ett syfte med lagen är att kunna följa och påverka strukturomvandlingen inom distributionsverksamheten. Däremot ger inte lagen några regler beträffande s.k. vertikal integration, dvs. att elektrisk anläggningar för både produktion och distribution till abonnenter och kunder ägs och kontrolleras av en enda innehavare.

Förvärvstillstånd får vägras om ett förvärv inte är "förenligt med eldistributionens ändamålsenliga anordnande" eller sökanden inte anses från en "allmän synpunkt lämplig att utöva distributionsverksamhet". Beslut kan överklagas hos regeringen. Dåvarande sta-

tens energiverk fick under 1990 in omkring 20 ansökningar om förvärv för prövning.

Genom ändring i ellagen 1982 ställdes också ökade krav på att anpassning skulle ske av kraftledningar till planeringen av miljön och samhället.

Bestämmelser om köpskyldighet och prisreglering av elkraft från små kraftverk, mindre än 1.500 kW, togs in i ellagen 1988.

Från 1975 och framåt har ellagen även påverkats av annan lagstiftning. Här lämnas några exempel.

Ledningsrättslagen (1973:1144) ger, efter lantmäteriförrättning, rätt för den som har behov av att dra fram och bibehålla t.ex. elledning över annans mark.

Enligt lagen (1977:439) om kommunal energiplanering skall kommunerna främja energihushållningen och verka för en säker och tillräcklig energitillförsel. Detta skall ske i nära samarbete med andra kommuner, kraftföretagen och andra intressenter.

Fastbränslelagen (1981:599) som har till syfte att minska landets oljeberoende och syftar till att främja användandet av inhemska fasta bränslen.

Plan- och bygglagen (1987:10) meddelar förutsättningar för detaljplaner och områdesbestämmelser samt om bygglov, rivningslov och marklov.

Genom ändringar i lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser har kraven vid koncessionsprövningar skärpts ytterligare på att hänsyn skall tas till miljö, hälsa och natur.

Elmarknaden inom de europeiska gemenskaperna (EG).

EG:s s.k. "vitbok" från 1985 anger beträffande energimarknaden att handeln skall göras friare, tekniska och fiskala hinder skall undanröjas och konkurrensen skall stärkas i den offentliga upphandlingen. Målet är att dessa åtgärder skall vara genomförda senast till 1993, då den inre marknaden skall vara genomförd.

Ministerrådet antog 1986 en målsättning för energipolitiken fram till 1995 som innebär bl.a. ökad pris- och kostnadstransparens, minskning av handelshinder, ökad konkurrens, harmonisering av skatter och miljönormer och en förbättrad infrastruktur. I en utvärdering som gjordes 1988 konstaterade kommissionen att endast vissa mål skulle kunna uppnås till 1995 och att den energipolitiska målsättningen därför måste revideras.

Monopol är inte förbjudna enligt Romfördraget. Däremot ingriper kommissionen om missbruk av marknadsposition, som är beroende av kontroll- och ägarförhållanden, uppdagas.

I många av EG:s länder har statliga eller privata företag monopol på överföring och distribution av elenergi. Driften av stamnätsledningar för elenergi är ett naturligt monopol. För att hindra att handeln inte skall hämmas strävar kommissionen efter att elanvändare skall få direkt tillgång till elnäten.

Genom rådsdirektiv nr 90/547/EEC om eltransit, som antagits av ministerrådet, innebär att medlemsstaterna skall ha genomfört nödvändiga åtgärder för att underlätta transit av el genom respektive högspän-

ningsnät. Detta betyder inte införandet av s.k. third-party-access (TPA) utan är endast ett steg i utvecklingen mot en öppnare marknad. TPA innebär ett system där stamnätsbolag och eldistributörer har skyldighet att erbjuda intressenter villkor för användandet av deras respektive nät. Så skulle elkonsumenter ha möjlighet att köpa el från valfri producent och för detta betala en avgift för nyttjandet av elnätet. Kommissionen arbetar för att ta fram ett nytt sådant direktiv.

Under 1990 antogs ytterligare två direktiv av betydelse för elmarknaden av ministerrådet. Rådsdirektiv nr 90/531/EEC om procedurerna för offentlig upphandling av varor samt bygg- och anläggningsarbeten vid bl.a. produktion, distribution eller transport av elenergi för att hindra diskriminering vid anbudsförfaranden. Rådsdirektiv 90/377/EEC om förbättrad transparens av gas- och elpriser till industriella slutkonsumenter.

Avtalet om ett europeiskt ekonomiskt samarbetsområde, EES-avtalet, undertecknades den 22 oktober 1991 och det träder i kraft den 1 januari 1993. Sveriges godkännande av avtalet innebär ett accepterande av EG:s lagstiftning om handel och konkurrens. Förutom tillämpliga artiklar i Romfördraget gäller avtalet även EG-direktiv och regleringar som antagits av ministerrådet. De viktigaste delarna för elsektorn är regleringen om informationsplikt till kommissionen vid vissa investeringar inom energisektorn, direktivet om begränsningar av elproduktion som sker genom petroliumprodukter, transiterings- och pristransparensdirektiven samt direktivet om offentlig upphandling av varor och arbete vid bygg- och anläggningsarbeten inom energisektorn. Dessutom kan nya direktiv komma

att meddelas, rörande TPA och en kombinerad koldioxid-/energiskatt.

Lagstiftning

Ellagen, lag (1902:71 s.1), innefattande vissa bestämmelser om elektriska anläggningar, har, som redovisats här ovan, ändrats ett flertal gånger under årens lopp och anpassats till förändringarna i samhället.

Huvudsyftena med lagen är att trygga en ändamålsenlig försörjning av elenergi i hela samhället och till skäliga villkor, säkerställa en rationell distributionsverksamhet, göra det möjligt att ta hänsyn till kommunala intressen och att beakta planmässighets- och miljökrav.

Ellagen definierar en elektrisk anläggning som en "anläggning med däri ingående särskilda föremål för produktion, upplagring, omformering, överföring, distribution eller nyttjande av elektrisk ström". Om olika delar av samma anläggning har olika innehavare, anses varje sådan del som en särskild anläggning.

För att få distribuera el krävs enligt ellagen koncession vilken beviljas av regeringen eller Närings- och teknikutvecklingsverket, NUTEK, tidigare statens energiverk.

Två typer av koncessioner utfärdas idag, linjekoncessioner och områdeskoncessioner.

Linjekoncession skall avse en ledning med i huvudsak bestämd sträckning och får endast meddelas om led-

ningen behövs och är förenlig med en planmässig elektrifiering. Innehavaren av koncession har en skyldighet att förse de konsumenter och distributörer som är anslutna till ledningen med energi och/eller upplåta ledningen för överföring (transitering) under vissa förutsättningar. Sådan skyldighet att leverera och överföra elenergi finns även i övrigt gentemot förbrukare, vars verksamhet är av större betydelse för det allmänna. Däremot framgår inte av lagtexten eller förarbeten till lagen att det finns någon självklar rätt till transitering av elenergi för en enskild kunds räkning. Skyldighet att upplåta linjen för överföring av ström föreligger endast då koncessionshavaren inte själv kan leverera. Frivilliga transiteringsavtal kan dock ingås och leveransvillkoren kan då komma att granskas av NUTEK. Innehavaren av linjekoncession skall från allmän synpunkt finnas vara lämplig att utöva sådan verksamhet.

Områdeskoncession medger innehavaren rätt att uppföra eller förvalta elledningar i ett avgränsat geografiskt område, inom vilket i princip alla som önskar bli anslutna skall förses med el. Lagen ställer två krav på den som skall inneha områdeskoncessioner. Eldistributören skall från allmän synpunkt vara lämplig och området skall utgöra en med hänsyn till eldistributionens ändamålsenliga anordnande lämplig enhet. Rationella enheter skall alltså bildas dels med hänsyn till det aktuella området, dels med hänsyn till angränsande distributionsområden. Även hänsyn till regionalt samarbete till skydd mot avbrott och störningar, reservdelshållning, deltagande i tekniskt utvecklingsarbete m.m. vägs in i bedömningen. Någon transiteringsskyldighet har inte innehavare av områdeskoncessioner. Innehavare av områdeskoncession för yrkesmässig distribution är dock i vissa fall skyldig

att köpa ström från elproduktionsanläggning som är belägen inom området. Vissa begränsade möjligheter att ändra områdeskoncessionernas utsträckning finns, om det fordras för att göra distributionen ändamålsenlig och gränsändringen kan ske utan synnerlig olägenhet för den koncessionshavare som påverkas.

Koncessioner får inte strida mot detaljplaner och områdesbestämmelser enligt plan- och bygglagen och vid prövningen skall även naturresurslagens regler beaktas.

Koncessioner meddelas för viss tid, inte överstigande 40 eller, om det finns särskilda skäl, 60 år. Koncessionstiden sätts normalt till högst 25 år. Det innebär i praktiken att ingen konkurrens finns mellan olika eldistributörer då varje distributör innehar ensamrätt inom ett givet området.

Koncessioner får heller inte överlåtas utan att tillstånd meddelats.

Innehavare av koncession är skyldig att distribuera el för normala förbrukningsändamål inom området. I princip finns inte leveransskyldighet av el för uppvärmningsändamål till ett existerande eller planerat fjärrvärme- eller naturgasområde. Undantag görs för värmepumpar i vissa fall. Vidare görs undantag för de fall då värmeförsörjningen till en byggnad inom ett sådant planerat eller existerande fjärrvärme- och naturgasområde med större fördel kan försörjas med elenergi än med det för området gemensamma systemet.

Koncessionen kan återkallas helt eller delvis om föreskrifter eftersätts, förpliktelser enligt lagen inte följs eller nätet inte brukats under en följd av

tre år. Eftersom anläggningen är egendom som tillhör innehavaren måste, om återkallelsebeslut meddelas, frivilliga uppgörelser träffas så att inte berörda abonnenter drabbas av uteblivna leveranser.

Någon formell skyldighet för kommunerna att distribuera el finns inte.

Kort om självkostnadsprincipen och likställighetsprincipen

Många eldistributionsföretag drivs av kommuner. Kommunallagen och begränsningsreglerna som de utformats i rättspraxis och kodifierats i 1991 års kommunallag påverkar det sätt på vilket verksamheten får bedrivas och hur avgifterna får sättas av de kommunala huvudmännen.

Avgifterna får inte överstiga kostnaderna för verksamheten vilket innebär att dessa inte får bestämmas till så höga belopp, att de tillför kommunen vinst. Denna självkostnadsprincip hänger nära samman med förbudet mot spekulativ verksamhet, som innebär att kommunen inte får inlåta sig i verksamheter som enbart är avsedda att ge vinst. Även likställighetsprincipen och självkostnadsprincipen har beröringspunkter, likställighetsprincipen innebär att alla medlemmar skall behandlas lika och av detta följer, i vart fall teoretiskt, att likställigheten inte är uppfylld förrän avgiften sammanfaller med självkostnaden.

Självkostnadsprincipen skyddar inte kunderna mot för höga kostnader. En granskning av verksamheten innebär att endast eventuella vinstpåslag och uppkomna över-

skott kan särskilt undersökas vid prövningen. Självkostnadsprincipen ger inte besked om hur låga avgifterna får vara. Detta beror på att varken kommuner eller landsting är rättsligt skyldiga att finansiera någon verksamhet helt med avgifter. Man kan mycket väl välja att helt skattefinansiera viss verksamheten.

Likställighetsprincipen medför att visst abonnentkollektiv eller vissa enskilda kunder inte får diskrimineras genom olika taxor med olika avgiftssättning. Undantag kan göras om det finns sakliga skäl.

Det förekommer att flera olika distributörer är verksamma inom en och samma kommun. Skillnader i avgiftssättningen förekommer och detta kan bero på varierande kostnader för råkraften samt verksamheternas respektive individualiserade kostnader. Begränsningarna som följer av självkostnads- och likställighetsprinciperna gäller endast för distributionen av elenergi inom kommunens gränser. Det står kommunen fritt att utjämna eventuellt för höga kommunala elavgifter med skattemedel.

Besvärsinstanser

Enligt ellagen är koncessionshavare för att åstadkomma skälig prissättning skyldig att underkasta sig reglering av pris, villkor för leverans och överföring eller inköp av ström. Prövningen görs av prisregleringsnämnden för elektrisk ström. Syftet med prisreglering är att förhindra att distributör utnyttjar sin monopolställning genom att begära oskäliga priser eller genom att tillämpa oskäliga leve-

ransvillkor. Alla typer av distributörer omfattas av lagens regler.

Skäligheten i prissättningen skall bedömas så att leverantören får täckning för sina kostnader. Råkraft, drift, underhåll, förnyelse, kapitalkostnader, avskrivningar och administration är exempel på kostnader som får beaktas. Även skäligheten i förhållandet mellan leverantören och kunden i det aktuella avtalsförhållandet skall prövas av prisregleringsnämnden. Det samma gäller villkoren och priset för transitering av elenergi.

Begäran om prisreglering kan endast göras av kund som nyttjar eller önskar nyttja elkraft hos den eldistributör som är koncessionshavare eller den som levererar eller önskar leverera ström till anläggning från en elproduktionsanläggning som är belägen inom området och som kan levereras med en viss högsta effekt.

Ansökan om prisreglering lämnas till NUTEK, tidigare statens energiverk, som begär yttrande i ärendet från den berörda eldistributören. Finner NUTEK att framställningen inte är uppenbart ogrundad överlämnas ärendet till statens prisregleringsnämnd för elektrisk ström. Nämnden är fristående från koncessionsenheten på NUTEK. Däremot fungerar enheten som nämndens kansli och skall också tillse att ärendena blir ordentligt utredda. Ledamöterna i denna nämnd utses av regeringen för perioder om två och ett halvt år och personerna representerar såväl eldistributörs- som abonnentintressen. Ordföranden är jurist.

I första hand skall nämnden försöka åstadkomma frivilliga uppgörelser. I syfte att förlika parterna överlämnar nämnden ärendet till Svenska elverks-

föreningens (SEF) tariffkommission. Kommissionen bestod under 1989 av tio ledamöter. Lyckas tariffkommissionen i sitt förlikningsarbete kan ärendet avskrivas hos nämnden. Om förlikning genom tariffkommissionens försorg däremot inte kan komma till stånd eller visar sig utsiktslös redan från början kan prisregleringsnämnden inom sig utse en förlikningsman med uppgift att försöka ena parterna. Om inte heller detta lyckas upptas ärendet till avgörande av nämnden.

Nämndens beslut kan inte överklagas och gäller enbart förhållandet mellan den klagande och leverantören. Skulle parterna sluta avtal som strider mot nämndens beslut, är detta avtal utan verkan. Parterna kan avvika från vad nämnden beslutat endast om nämnden efter ny framställan från någon av dem ändrat eller upphävt sitt beslut. Nämndens beslut har således inte någon allmän prejudicerande verkan. Om en elleverantör inte följer nämndens beslut måste abonnenten vända sig till allmän domstol för att få saken prövad och avgjord. Det är således leverantören som själv avgör om taxan skall ändras för de övriga abonnenterna efter ett fällande avgörande i prisregleringsnämnden.

Nämndens reglering av priser är inte omfattande, vanligen 20 á 30 ärenden per år. Nämnden prövar endast fem till tio ärenden per år. Flertalet förliks genom SEF:s tariffkommission. År 1989 förlikades 14 ärenden medan tre avgjordes av nämnden och 1990 inkom sammanlagt endast 13 ärenden. Flertalet rör anslutningsavgifter och gäller inte några större summor. Övriga tvister rör eltariffer eller allmänna leveransvillkor. Kostnaderna för nämndens verksamhet täcks av allmänna medel.

Då eldistributionen ombesörjs av en kommunal förvaltning kan fullmäktiges beslut om eltaxa överklagas genom kommunalbesvär (laglighetsprövning) till kammarrätten och, efter prövningstillstånd, till regeringsrätten. Kammarrättens dom har prejudicerande verkningar och varje enskild kund behöver inte klaga för att få samma förhållande omprövat. Kammarrätten kan dock endast upphäva ett enskilt beslut, inte ändra dess materiella innehåll utan det är lagligheten i fullmäktiges beslut som prövas.

Rättspraxis

Prisregleringsnämndens utlåtande 1985-09-27, 5/82

Abonnenten yrkade återbetalning av en del av honom erlagda förbrukningsavgifter för åren 1981 till 1984. Skälen, som bestreds av kommunen, var att kommunens avgifter var oskäligt höga beroende på dels sättet att redovisa kapitaltjänstkostnaden, dels att kommunen räknade med för hög ränta på elrörelsens kapital.

Prisregleringsnämnden konstaterade att det inte klargjorts vilka principer som skall läggas till grund för prissättningen av elektrisk ström och att ellagen inte gör någon skillnad mellan å ena sidan kommunala elverk och statliga verk och å andra sidan distributionsbolag och föreningar. Allmänt torde gälla, menar nämnden, att prissättningen bör vara sådan att distributören får täckning för alla med distributionen förenade kostnader. Dessa utgörs av kostnader för råkraft, för drift, underhåll och förnyelse, för ränta på lånat kapital och skälig avkastning på eget kapital samt för administration.

Nämnden noterade att om en eldistributörs taxa vid en jämförelse med andra stora leverantörers taxor visade sig vara avsevärt högre än de taxor med vilka den jämförs, kan det finnas anledning att närmare granska verksamheten med avseende på de faktorer som har betydelse för prissättningen. Även om någon sådan skillnad inte fanns innebar detta inte automatiskt att taxan var skälig.

Meravskrivningar

Meravskrivningar utgör skillnaden mellan kalylmässiga och bokföringsmässiga avskrivningar. Prisregleringsnämnden fann att det i princip är rimligt att beakta meravskrivningarna som en kostnad i elrörelsen, om dessa tillgodräknas abonnenterna vid framtida investeringar och minskar dels anläggningarnas bokförda värde, dels det räntepliktiga kapitalet. Kommunen gjorde emellertid inte detta.

Räntesatserna

Internräntan, dvs. den avkastningsränta som kommunen kräver på det kapital som disponeras i elrörelsen, följde de av Svenska kommunförbundet rekommenderade räntesatserna för de aktuella åren. För perioden låg statens avkastningsränta och kommunens internränta på i stort sett samma nivå. Prisregleringsnämnden godtog att det i självkostnaden bör ingå skälig avkastning på eget kapital och att den av kommunen tillämpade internräntan räknades på hela det investerade anläggningskapitalet i elrörelsen.

Marknadsstrukturen

Producenterna genererar elenergi för grossistförsäljning till storförbrukare, som t.ex. distributörer och industriföretag. Detaljdistribution sker sedan till slutkunderna, hushåll, mindre industrier etc. Det förekommer också andra varianter, att producenter distribuerar el, att många distributörer har viss egen produktion, att industrier inte bara förbrukar el utan också är producenter. Handel med elenergi sker på olika marknader, på marknaden för tillfällig kraft köper och säljer producenter mellan sig, på marknaden för fast kraft köper storkunder kraft av producenterna med långa avtalsperioder och på marknaden för flexibla leveranser, sekunda kraft, dvs. köp av avbrytbar eller avkopplingsbar kraft.

Elproducenterna

Ägandet av de svenska eltillgångarna domineras av ett tiotal företag, se betänkandet Beskattning av kraftföretag (SOU 1991:8). Det statliga affärsverket Vattenfall producerar nära 50 % av landets elproduktion. Den resterande delen av produktionskapaciteten ägs av kommuner (omkring 20%), enskilda (omkring 20%) och av AP-fonder, löntagarfonder, pensionsfonder och försäkringsbolag (omkring 10%).

Produktionen av elenergi 1990 fördelades i huvudsak enligt följande; vattenkraft 72 terrawattimmar (TWh) och kärnkraft 65 TWh av landets totala elproduktion av 142 TWh. År med normal tillgång på vatten och med normal temperatur brukar kärnkraften svara för omkring 70 TWh. Den sammanlagda installerade effekten uppgick 1990 till omkring 33 700 megawatt (MW), varav

knappt 50 % i vattenkraftsstationer och 30 % i kärnkraftsverk. Av den totala installerade effekten ägs nästan 90 % av kraftföretag som ingår i den s.k. Samkörningsgruppen. Den består av elva samarbetande kraftföretag, Sydkraft AB, Stockholms Energi AB, Krångede AB, Stora Kraft AB, ASEA AB, Gullspångs Kraft AB, Båkab Energi AB, Graningeverkens AB, Skellefteå Kraft AB, Uddeholm Kraft AB och Vattenfall. De sju först nämnda företagen bildar också en särskild samkörningspool, Krångedegruppens Samkörning AB som också agerar som en aktör mot övriga kraftföretag.

Transitörerna

För närvarande är elva kraftföretag transitörer med abonnemang på överföringskapacitet på stamnätet. Utbyte av tillfällig kraft sker med stöd av det s.k. samkörningsavtalet.

Eldistributörerna

I Sverige finns 289 eldistributörer, som tillsammans har 4.9 miljoner abonnenter. De kommunala verken och bolagen motsvarar omkring 56 % av antalet företag och dessa levererar till nära 66 % av det totala antalet abonnenter. De privata bolagen levererar el till omkring 20 % av abonnenterna och motsvarande siffra för statens verk och bolag är omkring 11 %. Av distributionsföretagen har 165 stycken färre än 10.000 abonnenter. Av distributionsföretagen är 59 stycken ekonomiska föreningar. Sydkraft AB, med kommunalt ägarinflytande, distribuerar el till 69 kommuner i sydsverige och bolaget har omkring 465.000 abonnent-

er. Vattenfalls eldistribution omfattar totalt 557.000 abonnenter.

Tabell 1

Olika företagstypers andel av abonnemang och distributörer samt genomsnittligt antal abonnemang, 1988.

Företagstyp	Andel av abonnemang %	Andel av distributörer abonnemang/ företag %	Genomsnittligt antal tusental
Kommunala verk	40	29	22,5
Statliga verk	7	2	54,1
Kommunala bolag	25	26	15,8
Statliga bolag	4	5	12,7
Privata bolag	19	15	20,3
Övriga	5	23	3,9
Totalt	100	100	16,0

Källa: Svenska elverksföreningen

Det totala antalet elabonnemang i Sverige är ca 4,9 miljoner. De fem största distributörerna år 1988, mätt i antal abonnemang, framgår av tabell 2.

Tabell 2

De fem största eldistributörerna 1988

Distributör	Antal lågspänningskunder 1988
Stockholm Energi AB	426.200
Statens vattenfallsverk	375.000
Sydkraft AB	300.000
Energiverken i Göteborg AB	229.200
Malmö Energi AB	160.000

Källa: Konkurrens i Sverige, SOU 1991:28 s. 341

Av de fem största distributörerna var Stockholm Energi AB, Energiverken i Göteborg AB samt Malmö Energi AB, numera försålt, kommunala bolag.

De kommunala energibolagen bedriver ofta även fjärrvärme- och i några fall också gasdistribution.

Endast ett fåtal av de kommunala eldistributörerna har egen elkraftsproduktion. Det är vanligen större distributörer såsom Stockholm Energi AB, Skellefteå Kraft AB och Umeå Energi AB.

Under senare år har eldistributionsföretagen allt mer utvecklats mot energitjänstföretag, dvs. genom marknadsdiversifiering. Det innebär att de förutom själva eldistributionen också försöker förmå kunderna att hushålla med elen samt att över tiden jämna ut elkonsumtionen för att uppnå en effektivare energianvändning och produktion. Detta sker dels genom information och rådgivning, dels genom tariffernas utformning.

Energisparrådgivning etc. bedrivs även av privata företag. Framväxten av energitjänstföretag skall ses mot bakgrund av stigande elpriser, ökat miljömedvetande samt det faktum att eltillförseln inte kan öka så mycket mer med de befintliga produktions- och distributionsanläggningarna. Också statsmakterna har genom uttalanden i propositioner m.m. medverkat till utvecklingen.

Slutkunderna

Antalet industriabonnenter 1989 var omkring 41.500 stycken och dessas elförbrukning var omkring 54 TWh

eller 42 % av den totala elförbrukningen. Abonnenterna av lågspänd el, dvs. hushållen i första hand, var 1989 ungefär 3.7 miljoner och förbrukade omkring 30 TWh eller 23 % av den totala elförbrukningen. Den tredje största kundkategorin 1989 var lokalsektorn som förbrukade omkring 24 TWh eller 19% av den totala förbrukningen. Gasverk, värmeverk och kraftverk förbrukade omkring 8 TWh, jordbruket 3 TWh och övriga förbrukare omkring 8 TWh.

Konkurrensförhållanden

Konkurrensen på elmarknaden är obetydlig. Det finns för närvarande små eller inga möjligheter för återdistributörer eller slutkunder att sluta avtal med annan leverantör än den som innehar koncessionen. De befintliga producenternas ställning på marknaden skapar svårigheter för nyetableringar, vilket inte gagnar konkurrensen. Producenterna har mellan sig delat upp landet i särskilda leveransområden. Kraftproducenterna samutnyttjar stamledningarna för att nå ett effektivt användande av kraftverksledningar. Överföring och distribution av elenergi är också ett naturligt monopol.

Det kan ligga stordriftsvinster i att förbättra små, olönsamma och tekniskt ålderstigna distributionsföretags finansiella ställning. Vidare kan positiva effekter nås med administrativ och teknisk samordning genom vertikal och horisontell integration. Vertikal integration innebär att samma företag både producerar och distribuerar elenergi. Horisontell integration innebär att producent eller distributör kontrollerar andra producenter eller distributörer.

Nackdelen med vertikal integration är att både elmarknaden och elproduktionen monopoliseras. Den lokala eldistributionen, som är både ett legalt och ett naturligt monopol, kännetecknas av fallande styckkostnader. Integreringen medför därför att monopolet utvidgas till att även omfatta producentledet, i och med att "distributören" köper el av "producenten", dvs. samma företag i båda fallen, oavsett vad energin kostar. Andra effekter av integreringen kan vara minskad kostnadseffektivitet, hinder för etablering och att inga reella förhandlingar om pris och leveransvillkor förs på grund av marknadsuppdelningen. Omkring 26 % eller 30 TW av 1989 års produktion av el såldes av företag som var vertikalt integrerade.

Prisbildning

Eldistributörerna tillämpar i regel samma tariffer inom hela sitt distributionsområde. I en kommun eller en tätort med flera distributörer kan detta medföra att olika tariffer tillämpas. Det hävdas ofta att invånarna i en kommun av rättviseskäl bör ha ungefär samma elprisnivå. Denna fråga har också uppmärksammats av riksdagen.

Lågspänningstaxorna ändras vanligen den 1 januari varje år. Taxan består av en fast och en rörlig avgiftsdel. Den fasta avgiften skall täcka distributörens kostnader för mätning, debitering etc. samt delar av det egna distributionsnätet. Den rörliga avgiften, som betalas i öre per förbruka kWh, skall täcka råkraftskostnaden och övriga delar av det egna distributionsnätet. För hushållskunder med eluppvärmning erbjuder flertalet distributörer en tidsdiffe-

rentierad energiavgift. Avgiften, som är lägre under tider då den totala elkonsumtionen är låg, skall ha en styrande effekt på elförbrukningen från höglast-till låglasttid. För att kunna dra nytta av den tids-differentierade taxan bör elkunden ha möjlighet att använda alternativa bränslen för uppvärmning under höglasttid samt teknisk utrustning som möjliggör att varmvatten som förbrukas under höglasttid kan värmas under låglasttid.

Priset för elenergin varierar betydligt mellan olika distributörer. Exempelvis varierade den årliga el-kostnaden för en kund i elvärmd villa mellan 3.500 och 7.300 kr. för år 1987 enligt NUTEK:s utredning Elmarknaden i förändring, B 1991:6.

I denna utredning från NUTEK anges två huvudsakliga skäl för att införa regler som gör det möjligt för elkunderna att fritt välja leverantör. För det första leder ökad konkurrens till att producenter och åter-distributörer tvingas att effektivisera verksamheten och hålla låga priser. För det andra skapas förut-sättningar för andra kontraktsformer på el, där kund-ernas behov i större utsträckning än i dag blir styr-ande. På en konkurrensutsatt elmarknad blir det, menar utredningen, dessutom lättare för nya aktörer att komma in på marknaden. Konkurrens är möjlig att åstadkomma i två led på marknaden dels mellan pro-ducenterna, dels i försäljningsledet, och förutsätter att transportvägarna för elenergin skall ligga öppna. Det är inte tillräckligt att näten är formellt till-gängliga utan utformningen av tariffer och villkor skall vara så utformade att näten i praktiken kommer att fungera som en marknadsplatser för handel med el.

Slutsatserna i NUTEK:s utredning kan sammanfattas så att den svenska elmarknaden bör öppnas för fri konkurrens. All produktion, all försäljning och all användning av el skall vara öppen för konkurrens. Näten skall vara tillgängliga på ett icke diskriminerande sätt för inmatning och uttag av kraft.

NUTEK menar att det är en skyldighet för staten att via lagstiftning garantera denna tillgänglighet och på detta sätt göra det möjligt att med handel av el i öppen konkurrens. För att underlätta handel skall de olika näten fungera som nationella, regionala och lokala marknadsplatser för kraftaffärer. Avgifterna till nätföretagen skall betalas i anslutning till abonnemangen och de kostnader som varje in- och utmatning faktiskt medför och inte till det geografiska avståndet mellan leveranspunkt och kund.

Utredningen konstaterar att utökad konkurrens och frihet i produktions- och försäljningsledet ställer högre krav än tidigare på regler för att hålla de elektriska näten öppna.

SPK:s sammanfattande bedömning av elmarknaden, Konkurrensen i Sverige (SOU 1991:28 s.342)

"Eldistributionen ombesörjs till största delen av kommunala verk eller bolag. Kunderna är många och med varierande uttagsmönster av elkraften. Distributörerna har monopol på elförsäljningen inom sina distributionsområden och möjligheterna för elkunderna att välja elleverantör är mestadels obefintliga. Bl.a. till följd av detta har prisregleringsnämnden för elektrisk ström inrättats. Där kan en elkund få pris och övriga leveransvillkor som hans eldistributör

tillämpar prövade. Denna besvärsväg innehåller dock vissa begränsningar. Nämndens beslut är inte allmängiltiga, endast den som klagar är berättigad till rättelse i enlighet med nämndens avgörande. Nämndens beslut kan heller inte överklagas.

Eldistributörer distribuerar förutom el ofta även fjärrvärme och andra tjänster. Som utförligare behandlas i separat rapport om elmarknaden är det väsentligt, för att undvika subventioner mellan olika verksamheter, att distributörerna tillämpar redovisningsmetoder som korrekt fördelar fast och gemensamma kostnader på olika verksamhetsgrenar."

4 RENHÅLLNING

Tjänsten

Avfallshantering utgörs av dels insamling och bortforsling av avfall, dels behandlingen av avfallet, dvs. deponering, förbränning, återvinning och kompostering. Beträffande behandlingen håller nya tekniker på att utvecklas, bioförgasning av den organiska delen i avfallet, högtemperaturförgasning av utsorterad bränslefraktion och upparbetning av papper och plast och försök med källsortering av avfall.

Avfall indelas i hushållsavfall, industriavfall och miljöfarligt avfall.

Med **hushållsavfall** avses enligt renhållningslagen (1979:596) avfall och orenlighet som härrör från hushåll och därmed liknande avfall. Hushållsavfall brukar indelas i fyra huvudtyper

hushållsopor, t.ex. köksavfall, sopor, pappersavfall,
grovsopor, t.ex. kasserade möbler, cyklar, normalt trädgårdsavfall,
returpapper, t.ex. tidningar, telefonkataloger, wellpappavfall samt
slam och latrin.

Begreppet **industriavfall** används för att beteckna avfall från process- och tillverkningsindustrin, handels-, affärs- och kontorsverksamhet samt för bygg- och rivningsavfall, schaktmassor, slagg och aska samt för slam från avloppsreningsverk.

Med **miljöfarligt avfall** avses frätande, giftigt eller brandfarligt avfall enligt förteckning i förordningen (1985:841) om miljöfarligt avfall.

Inom EG pågår försök att harmonisera miljövårdslagarna till utgången av år 1992. I mars 1989 undertecknade Sverige tillsammans med drygt 30 andra länder den s.k. Baselkonventionen om kontroll av gränsöverskridande transporter av farligt avfall.

Insamling av hushållsavfall

Kommunerna är skyldiga att antingen själva svara för bortforslingen av hushållsavfallet eller lägga ut hela eller delar av verksamheten på entreprenad.

Av landets 284 kommuner 1987 sköttes verksamheten i egen regi av 19 % av kommunerna. S.k. blandad regi, med vilket avses att insamling skedde både av kommunal och av privat entreprenör, förekom i 17 % av kommunerna. Resten av kommunerna anlitade uteslutande privata entreprenörer. Det är främst i de mindre och medelstora kommunerna som insamlingen av hushållsavfall har lagts ut på entreprenad.

Enligt en uppskattning gjord av statens naturvårdsverk insamlades i slutet av 1980-talet omkring 2,7 milj. ton hushållsavfall vilket inkluderar grovsopor. Uppskattningsvis svarade kommunerna för ca 55 % och privata entreprenörer för ungefär 45 % av de insamlade hushålls- och grovsoporna.

Insamling av pappersavfall

Inom 18 kommuner finns utvidgat renhållningsmonopol och separeringsskyldighet i fråga om visst pappersavfall. Det stora flertalet kommuner har på frivillig väg ordnat med särskild uppsamling av pappersavfall.

Insamling av industriavfall

Hämtning och transport av industriavfall sker till övervägande delen i privat regi.

Kommunerna kan med stöd av renhållningsförordningen skaffa sig monopol på bortforsling av industriavfall, vilket utnyttjats av 49 kommuner 1987. Hämtningen av industriavfallet skedde till övervägande del i privat regi.

Insamling av miljöfarligt avfall

Enligt förordningen om miljöfarligt avfall får sådant avfall endast transporteras på väg av kommunen eller av den som fått särskilt tillstånd av länsstyrelsen. Tillstånden är i vissa fall begränsade till att gälla enbart viss typ av avfall, t.ex. enbart oljeavfall eller enbart lösningsmedel.

Insamlingen av miljöfarligt avfall är vanligen upplagd på så sätt att kommunen utser en huvudentreprenör som organiserar verksamheten. Denne besörjer i sin tur upphandlingen av de underentreprenörer som skall svara för transporterna.

Det kommunala monopolet vad gäller insamling och transport av miljöfarligt avfall innebär att industrier och företag som önskar transport av miljöfarligt produktionsavfall endast får vända sig till den eller de entreprenörer som är utsedda av kommunen och godkända av länsstyrelsen.

På renhållningsområdet finns vid sidan av det kommunala upphandlingsreglementet två normalförslag till upphandling av entreprenader, "Normalförslag till avtal om renhållningsentreprenad" vilket i tillämpliga delar utgör utgångspunkten för entreprenadavtal inom områdena insamling och behandling av hushålls- och industriavfall med en normal avtalstid av fem år, och "Normalförslag till förfrågningsunderlag med avtal för transport av miljöfarligt avfall", som utarbetats år 1984 respektive år 1985 av Svenska kommunförbundet och Åkeriförbundet gemensamt. I normalförslagen anges också att kommunens upphandlingsreglemente skall tillämpas.

Ekonomiska styrmedel förekommer också i anslutning till avfallsfrågorna. Frivilliga pantsystem finns för returflaskor för öl och läsk samt för vin och sprit. Vidare finns en förpackningsskatt. På dryckesförpackningar av aluminium, glas och plast tas det ut en skatt på åtta öre.

Behandling av hushållsavfall och industriavfall

Kommunen är skyldig att se till att hushållsavfall från den egna kommunen slutligt omhändertas. Behandlingsanläggning för hushållsavfall skall finnas att tillgå.

I Sverige fanns år 1985 enligt SCB 416 avfalls- och 23 förbränningsanläggningar i drift i kommunal regi. De flesta av dem, 420, hade en kommun eller ett kommunägt renhållningsföretag som huvudman. Antalet anläggningar som tog emot hushållsavfall var 216. Resterande 224 anläggningar mottog inte hushållsavfall.

Behandling av miljöfarligt avfall

Endast Svensk Avfallskonvertering AB (SAKAB) eller den som har särskilt tillstånd får yrkesmässigt slutligt omhänderta miljöfarligt avfall. SAKAB är till 96 % ett statligt bolag. Enligt riksdagsbeslut 1990 skall statens ägarinflytande minska och kommunernas och industrins ägande öka.

Övriga företag med tillstånd att omhänderta miljöfarligt avfall - ett trettiotal - är till skillnad från SAKAB inte skyldiga att göra det.

Lagstiftning

Kommunerna är enligt renhållningslagen (1979:596) skyldiga att svara för bortforslingen av hushållsavfall och slutligt omhändertagande av avfall. Avgiften skall betalas enligt taxa som antas av kommunfullmäktige och i taxan skall anges vem som är avgiftsskyldig och till vem som avgiften skall betalas. I taxan skall också anges hur avgiften skall bestämmas när tillämpliga bestämmelser om avgift saknas.

Avgiften skall betalas till kommunen eller till entreprenören, dvs. den som utför renhållningen.

Lagen anger att avgifterna skall bestämmas till det högsta belopp som behövs för att täcka nödvändiga planerings-, kapital- och driftskostnader för renhållningen och från dessa kostnader skall avräknas kostnaderna för vad som kan belöpa på användningen av anläggningar eller utrustningar för annat ändamål än renhållning. Om kommunen uppdrar åt annan att utföra renhållningen, får avtalet med denne läggas till grund för beräkning av avgiften, om inte kostnaden därigenom blir väsentligt högre än om kommunen själv utför renhållningen. Beräkningen av avgifterna skall göras efter en i sammanhanget noga utmejslad självkostnadsprincip. Likställighetsprincipen gäller också men den är inte inskriven i lagen.

Renhållningsförordningen (1979:904) ger kommunerna rätt att utvidga renhållningsmonopolet till att gälla även annat avfall än hushållsavfall t.ex. industriavfall.

Vissa kommuner har genom renhållningsförordningens bestämmelser ålagts att forsla bort pappersavfall även i de fall sådant avfall inte är att anse som hushållsavfall.

I renhållningslagen finns bestämmelser för att garantera konsumenternas behov av medinflytande och regler finns om hur kommuninnevånarna skall informeras när en ny kommunal renhållningsordning skall antas.

Renhållningsförordningen föreskriver för samtliga kommuner ett obligatoriskt ansvar för insamling och transport av miljöfarligt avfall. Enligt förordningen om miljöfarligt avfall får sådant avfall endast transporteras på väg av kommunen eller av den som fått särskilt tillstånd av länsstyrelsen. Vidare får

miljöfarligt avfall endast yrkesmässigt omhändertas av SAKAB eller av den som givits särskilt tillstånd.

Kommunen skall forsla miljöfarliga batterier till anläggning för slutlig förvaring enligt förordningen (1986:1236) om miljöfarliga batterier.

Bilskrotningslagens (1975:343) bidragsbestämmelser syftar till att främja en ökad återvinning av bildelar som kan bedömas vara angelägen från främst miljösynpunkt.

Bestämmelserna i miljöskyddslagen (1969:387) syftar till att skydda miljön från påverkan av avfallshanteringen.

Ny lagstiftning

Riksdagen beslutade i maj 1990 i enlighet med prop. 1989/90:100, bilaga 16, om ändringar i de lagar som gäller avfallsfrågorna.

Beslutet innebär bl.a. att producentansvaret för produkter skärps genom att ekonomiska styrmedel utvecklas, att användningen av miljöfarliga ämnen begränsas, och att materialbalanser och miljövarudeklarationer utvecklas. Dessutom skall producenterna lämna uppgifter till kommunen om det avfall som verksamheten ger upphov till.

En avfallsplan skall upprättas inom kommunen. Avfallsplanen skall innehålla uppgifter om avfall inom kommunen och om kommunens åtgärder för att minska avfallets mängd och farlighet.

Källsortering av såväl hushållsavfall som annat avfall skall öka och målet är att förbränning och deponering av osorterat avfall skall upphöra före den 1 januari 1994.

Kommunens ansvar när det gäller omhändertagandet av avfallet skall öka. När det gäller omhändertagande av hushållsavfall ändras kommunens skyldighet, från att se till att behandlingsanläggning finns att tillgå för avfall inom kommunen, till att kommunen skall se till att hushållsavfall från kommunen slutligt omhändertas. Regeringen får också rätt att föreskriva att kommunerna skall ansvara för att även annat avfall skall tas om hand än hushållsavfall.

Styrmedlen skall ses över i syfte att främja bl.a. retursystemen för dryckesförpackningar, Förpackningsutredningen (M 1990:03).

Besvärsinstanser

Kommunfullmäktige fattar, enligt renhållningslagen, beslut om renhållningsordning och renhållningstaxa. Ett kommunfullmäktigebeslut kan under vissa förutsättningar överklagas av den som är medlem av kommunen genom kommunalbesvär. Genom denna besvärsordning kan ett beslut upphävas eller kasseras men inte ändras eller ersättas av ett nytt beslut med annat materiellt innehåll.

Miljö- och hälsoskyddsnämndens beslut om undantag från renhållningsordningens föreskrifter kan enligt renhållningslagen överklagas som förvaltningsbesvär.

Marknadsstrukturen

Enligt statens naturvårdsverks rapport "Avfallet och miljön" kan den totala avfallsmängden i slutet av 1980-talet uppskattas till omkring 52 milj.ton per år varav hushållsavfallet inklusive grovsopor utgör omkring 2,7 milj.ton, slam och latrin från hushåll och kommunala reningsverk vardera utgör ungefär 1,5 milj.ton. Det miljöfarliga avfallet uppgår till omkring 0,5 milj.ton per år.

Av det insamlade hushållsavfallet går närmare hälften till förbränning, en tredjedel till slutlig deponering och ungefär 15 % till återvinning. Det avfall som förbränns svarar för ca 15 % av uppvärmningen i fjärrvärmeverken.

Kommunernas reglerade skyldigheter på avfallssidan omfattar i första hand hanteringen av hushållsavfallet och i stort sett allt miljöfarligt avfall. Ett femtiotal kommuner har dessutom påtagit sig ansvaret för industriavfallet i sin kommun.

Hanteringen utförs såväl i egen regi av kommunerna eller kommunala aktiebolag som av privata entreprenörer. Det finns också kommuner som i regional samverkan med andra kommuner svarar för såväl insamling, behandling som slutförvaring. Det vanligaste är att insamlingen sköts av privata entreprenörer medan behandlingen och slutförvaringen utförs av kommunerna.

Avfallshanteringen i Sverige beräknas totalt sysselsätta omkring 11 000 personer, varav ca 8 000 i insamlingsledet, och omsätta ungefär 8 miljarder kronor per år.

Av den totala hanteringskostnaden för hushålls- och industriavfall utgör kostnaden för behandling och slutförvaring ca 20-25 % och uppsamling 75-80 %. För miljöfarligt avfall gäller däremot i stort sett det omvända kostnadsförhållandet.

Avgiftsfinansieringsgraden för avfallshanteringen har enligt Svenska kommunförbundets rapport år 1986 legat på omkring 94 % sedan år 1975. Graden av avgiftsfinansiering är i regel högre ju större kommunen är.

Enligt Statistiska centralbyråns (SCB) rapport "Vad kostar verksamheten i din kommun" (Kommunala jämförelsetal 1989:1) finansierades avfallshanteringen år 1988 till 86 % med avgifter. Borgerligt styrda kommuner hade lägst avgiftstäckning.

Konkurrensförhållanden och -förutsättningar

Marknadsformen när det gäller avfallshantering är något blandad. Avfallsmarknaden består för närvarande av kommunala monopolmarknader (insamling och behandling av hushållsavfall samt insamlingen av miljöfarligt avfall), av en delvis kommunal monopolmarknad (insamlingen av industriavfall), av ett antal konkurrensmarknader (behandling av industriavfall samt delvis insamlingen av industriavfall) samt av en delvis statlig monopolmarknad (behandling av miljöfarligt avfall).

De privata renhållningsentreprenörerna är organiserade i en rikssektion - miljötransportsektionen - av Svenska åkeriförbundet (SÅ).

Svenska renhållningsverksföreningen är intresseorganisation för kommunala förvaltningar och kommunägda bolag som svarar för avfallshanteringen inom kommunen. Renhållningsentreprenörer och andra företag med intressen inom föreningens verksamhetsområde kan erhålla begränsat medlemskap.

RVF har som målsättning att ta till vara medlemmarnas intressen gentemot myndigheter och företag, verka som remissinstans, verka för forskning inom avfallsområdet m.m.

Frågor som rör avfallshantering bevakas också av flera enheter inom Svenska kommunförbundet.

Två jämstora entreprenörer, WMI Sellbergs AB, f.d. PLM Sellbergs AB, som i januari 1989 förvärvades av världens största avfallshanteringsföretag Waste Management, USA, och Ragn-Sellsföretagen AB, dominerar den privata marknaden för avfallshantering. Därefter i storleksordning kommer AB Miljöservice. Av övriga privata entreprenörer är de flesta små lokala företag. Dessa tre entreprenörerna svarade för hämtningen av hushållsavfall i 81 av landets 284 kommuner 1987. WMI Sellbergs och Ragn-Sellsföretagen äger var för sig avfallsanläggningar. Dessutom ombesörjer företagen var för sig på entreprenad driften av sammanlagt sju kommunalt ägda avfallsanläggningar.

Prisbildning

Avgifter för hushållsavfall skall tas ut enligt självkostnadsbaserade taxor. Avgifterna skall vara årliga eller på annat sätt periodiska.

Enligt normalförslaget till avtal om renhållningsentreprenad rekommenderas kommunerna att tillämpa renhållningsindex R 77 för reglering av ersättningen till entreprenörer under löpande avtalsperiod.

Entreprenadavtalen ligger ofta som en del av kostnaden för avfallshanteringen. Därtill kommer kostnader för behandling och i vissa falla administration.

Under 1980-talet har avgifterna för sophämtning, enligt KPI, höjts i stort sett lika mycket som KPI totalt.

I de fall kommunen har monopol på insamlingen av industriavfall sker prisbildningen på samma sätt som för hushållsavfall. Svenska kommunförbundets och Åkeriförbundets normalavtal för entreprenadavtal används i tillämpliga delar.

För transport av miljöfarligt avfall som läggs ut på entreprenad indexregleras - enligt normalförslaget - 90 % av ersättningarna. Till grund för regleringen läggs av statistiska centralbyrån framräknade indextal "Entreprenadindex H84:601".

Avgiften för behandling av hushållsavfall ingår som en del av den taxa för hushållsavfall som skall antas av kommunfullmäktige.

Kommunerna får föreskriva att avgift skall betalas för bl.a. sådant slutligt omhändertagande av avfall som sker genom kommunens försorg. Avtalet med entreprenör får också med viss begränsning läggas till grund för avgiften.

För kommunala anläggningar gäller prissättning enligt de kommunalrättsliga grundprinciperna medan privata anläggningar kan tillämpa fri prissättning.

SPK:s sammanfattande bedömning av avfallshanteringen, Konkurrensen i Sverige (SOU 1991:28 s. 390)

"Det kommunala monopolet på avfallsmarknaden utesluter inte att konkurrensen kan användas som ett medel för att få marknaden att fungera mer effektivt. Marknaden kunde fungera bättre om de förutsättningar, som utgör grunden för en konkurrens förelåg, nämligen fri etablering och fri prisbildning.

På marknaden för hushållsavfall är redan nu dessa förutsättningar bättre tillgodosedda än på t.ex. sotningsmarknaden eftersom entreprenadupphandling förekommer inom vissa kommuner. En effektivisering av avfallsverksamheten skulle uppnås om egenregiverksamheten inom kommunerna fick konkurrera med privata entreprenörer om entreprenaderna.

Vid entreprenadupphandling anlitas, som framgick av NO:s redovisning av entreprenadupphandlingen i Stockholms län, samma entreprenörer under en lång följd av år. Det normala sättet att handla tycks - enligt NO - vara att kommunerna vid kontraktsperiodens utgång gör en förhandlingsupphandling med den befintliga entreprenören, som får förnyat flerårskontrakt.

Från konkurrenssynpunkt är det inte bra att göra förhandlingsupphandlingar med befintliga entreprenörer. Det är väsentligt att alla företag som har ett intresse av att få lämna anbud bereds tillfälle att

göra detta. En förutsättning är då att anbudsinfordran ges till känna på ett acceptabelt sätt, t.ex. genom annonsering.

I det normalavtal för entreprenadupphandling som upprättats av Svenska kommunförbundet och Svenska åkeriförbundet tar man inte ställning för någon upphandlingsform utan både sluten upphandling och förhandlingsupphandling rekommenderas.

Det kan emellertid ifrågasättas om upphandling av en entreprenad avseende hushållsavfall är en så komplicerad fråga att en förhandlingsupphandling kan vara motiverad. En sluten upphandling ställer dock större krav på kommunerna att på ett precist sätt utforma anbudsunderlag och kontrakt.

På renhållningsområdet borde det undersökas om inte abonnenterna kunde få möjlighet att överklaga beslut om taxor genom förvaltningsbesvär eller vid specialdomstol liknande statens va-nämnd."

5 SOTNING

Tjänsten

Syftet med reglerna om sotning är att initiativ skall tas för att hindra uppkomst och spridning av brand. Sotningen skall utföras av skorstensfejarmästare eller av honom anställd skorstensfejare, skall göras inom givna intervall, s.k. sotningsfrister. Sotning innebär rengöring av eldstäder och liknande förbränningsanordningar med tillhörande rökkanaler. Dessutom omfattas imkanaler i anslutning till kök. Eldstäder som uteslutande är avsedda för eldning med gas omfattas däremot inte. I samband med sotningen skall byggnadsdelarna också kontrolleras ur brandskyddssynpunkt.

Om skorstensfejarmästaren är en anlitad entreprenör uppbär han själv avgifterna hos kunderna. Fullmäktige beslutar dock alltid om sotningstaxan, d.v.s oavsett om verksamheten drivs i egen regi eller om arbetet utförs av entreprenör. I ersättning för den kontroll av brandskyddet som utföres i samband med sotningen erhåller skorstensfejarmästaren kommunalt årsarvode. Brandsyn, dvs. kontroll av brandskyddet vid byggnader och anläggningar, utförs även av särskilda brandsynsförrättare.

Den auktoriserade skorstensfejaren har monopol på sotning inom sotningsdistriktet. Dessutom är fastighetsägaren rättsligt skyldig att ta hans tjänster i anspråk.

Kort historisk bakgrund

Bestämmelser om sotning fanns tidigare upptagna i brandstadgan (1962:91) vilken kompletterades av bestämmelser i lokala brandordningar. Brandordningarna var obligatoriska och kommunen skulle underställa brandordningen länsstyrelsen för fastställelse. Av ordningen skulle framgå bl.a. sotningsfrister, indelningen av kommunen i sotningsdistrikt och vilket ansvar som vilade på skorstensfejarmästaren.

Enligt då gällande 20 § brandstadga skulle fullmäktige anta en sotningstaxa vilken skulle uppta de avgifter som ägare och innehavare av byggnad, annan anläggning eller lägenhet hade att betala för sotnings-, undersöknings- och besiktningsarbeten som utfördes av skorstensfejaren.

Lagstiftning

Räddningstjänstlagen (1986:1102) trädde i kraft den 1 januari 1987. Reglerna om förebyggande åtgärder mot brand, dvs. brandsyn och sotning regleras i lagens 15 - 20 §§. Varje kommun svara för räddningstjänsten inom kommunen och det skall finnas en räddningsnämnd och en räddningskår. Räddningsnämnden skall svara för att bl.a. sotning och kontroll av brandskyddet utförs regelbundet. Sotningen och kontrollen skall utföras av skorstensfejarmästare eller skorstensfejare som biträder honom. Räddningsnämnden får i fråga om speciella anläggningar och enstaka avlägset belägna hus med att någon annan utför sotningen och kontrollen.

Statens räddningsverk (SRV) - som inrättades den 1 juli 1986 - har bl.a. till uppgift att utöva tillsyn

över efterlevnaden av räddningstjänstlagen. SRV har utfärdat föreskrifter om förlängning av intervallerna för sotningsfristerna. Antalet sotningstillfällen har därigenom minskat med nära 30 % jämfört med tidigare bestämmelser. Kommunerna får dock meddela föreskrifter om kortare frister.

Besvärsinstanser

Beslut som meddelats enligt räddningstjänstlagen eller räddningstjänstförordningen (1986:1107) kan överklagas genom förvaltningsbesvär hos länsstyrelsen.

En skrivelse med överklagande av ett beslut av räddningsnämnden - eller av skorstensfejarmästaren - skall ges in till kommunen. Om inte räddningsnämnden själv ändrar beslutet skall ärendet överlämnas till länsstyrelsen för prövning.

Andra beslut av räddningsnämnden överklagas genom kommunalbesvär hos kammarrätten. Detta gäller beslut som inte fattats med stöd av räddningstjänstlagen, t.ex. beslut i upphandlingsärenden. Fullmäktiges beslut om bl.a. sotningsfrister och avgifter kan också överklagas genom kommunalbesvär.

Både självkostnads- och likställighetsprincipen anses enligt doktrinen gälla beträffande sotningsavgifterna. Av äldre rättspraxis framgår även att kommunen ansetts ha rätt att göra retroaktiva taxehöjningar för tider upp till sju månader. Lindquist menar ("Kommunala befogenheter" s.115) att avgörandena visar att principen om förbud mot retroaktivt ver-

kande åligganden för kommunmedlemmarna är en slags målsättningsprincip.

Marknadsstrukturen

Från att ha varit en relativt stabil bransch har sotningsverksamheten från slutet av 1970-talet upplevt stora förändringar. Dessa har huvudsakligen orsakats av det högre priset på olja, som fört med sig en övergång till andra bränslen för uppvärmning och en intensifierad utbyggnad av fjärrvärmenätet. Sedan början av 1980-talet, då frågan om "sjuka hus" blev aktuell, har sotningsväsendet upplevt en ökad efterfrågan på rensning av andra ventilationskanaler, såsom till badrum, separata toaletter, tvättstugor etc.

Svenska kommunförbundet förhandlar om sotningstaxa med Sveriges skorstensfejarmästares riksförbund (SSR) som är skorstensfejarmästarnas intresseorganisation. Svenska kommunalarbetarförbundet (SKAF) organiserar merparten av skorstensfejarna. Arbetsledarna inom sotningsväsendet är organiserade av Sveriges arbetsledarförbund (SALF).

Antalet sysselsatta inom skorstensfejarverksamhet har enligt SCB:s arbetsmarknadsstatistik minskat från 2.436 år 1980 till 2.099 år 1987, eller med ca 14 %.

Övriga arbeten som utförs av skorstensfejarmästare är t.ex. sotning av eldstäder av bränsleekonomiska skäl, rensning av ventilationssystem av sanitära skäl, funktionskontroll och inreglering av värme- och ventilationsanläggningar samt konsultuppdrag i samband med ny- och ombyggnader.

Vid sidan av det enligt lag föreskrivna arbetet får sotningsdistrikten bedriva s.k övrigt arbete, som kan bestå av rengöring av ventilationssystem, kontroll av värme- och ventilationsanläggningar m.m.

Totalt omsatte sotningsväsendet 325 milj.kr. år 1981, enligt SPK:s utredning "sotningstjänster - struktur, kostnader, taxesättning" (SPKUS 1984:19). Av den totala omsättningen utgjorde det enligt lag föreskrivna arbetet ca 87 %. Någon aktuell uppgift om omsättningen inom sotningsväsendet finns inte att tillgå, men SPK uppskattar att sotningsväsendets omsättning för år 1989 inte översteg 500 milj.kr.

Konkurrensförhållanden och -förutsättningar

Sammanlagt fanns år 1989 knappt 350 sotningsdistrikt i landets då 284 kommuner. Sotning bedrivs huvudsakligen på entreprenad. Ungefär 25 kommuner utförde sotning i egen regi.

Antalet sotningsdistrikt har under en tjugoårsperiod halverats. I början av 1970-talet fanns omkring 700 distrikt och år 1982 fanns nära 400. Målsättningen är att det i princip bör finnas endast ett sotningsdistrikt i varje kommun.

För att nå bästa energihushållning ingick i riksdagens beslut (prop. 1984/85:120) att sotningsväsendet även skulle kunna utföra driftskontroller och inregleringar av värmeanläggningar.

Skorstensfejarmästare eller anställd hos honom får inte, vilket följer av räddningstjänstförordningen, syssla med installation eller försäljning av sådana

brandskyddsprodukter som i ett senare skede kan bli föremål för skorstensfejarmästarens eldstadsbrandsyn.

Rengöring av eldstäder av bränsleekonomiska skäl utförs också av t.ex. oljebolagens serviceföretag. Rensning av ventilationssystem - med undantag för imkanaler till kök - utförs också av bl.a. fastighetsskötare och fastighetsförvaltningsbolag. Installatörer av skorstenar och ventilationssystem utför också reparations- och servicearbeten.

Det s.k. sotningsmonopolet innebär att endast skorstensfejarmästaren eller av honom anställd skorstensfejaren har rätt att utföra föreskriven sotning och kontroll inom sotningsdistriktet. Här finns ett etableringshinder på marknaden.

Till skillnad från andra kommunala entreprenörer har skorstensfejarmästaren även direkta myndighetsuppgifter. I samband med sotningen skall skorstensfejarmästaren också kontrollera anläggningarna från brandskyddssynpunkt. Han har då rätt att meddela föreläggganden och eldningsförbud.

I de distrikt där sotningen sker på entreprenad har avtal tecknats mellan skorstensfejarmästaren och kommunen enligt en modell från 1975 som träffats mellan Svenska kommunförbundet och SSR. Avtalet ger i princip skorstensfejarmästaren rätt att inneha uppdraget fram till sin pensionering. Undantag gäller om kommunen vill ändra driftform eller distriktsindelning då kommunen enligt avtalet i stället skall erbjuda anställning i kommunen eller i det nya distriktet.

I avtalet mellan kommunen och skorstensfejarmästaren finns vidare en paragraf med innebörden att skorstensfejarmästaren erhåller ersättning även för vissa andra arbetsuppgifter.

Prisbildning

Den dominerande kostnadsposten inom sotningsväsendet är lönekostnaden.

Avgifterna för sotning har under perioden 1980-1989 i stort sett ökat lika mycket som konsumentprisindex för samtliga varor och tjänster. Sotningstaxan för det lagligen föreskrivna sotningsarbetet består av dels en inställelseavgift, dels s.k. objektsavgift för det direkta sotningsarbetet, t.ex. för sotning av värmepanna som eldas med olja.

Inställelseavgiften som bara debiteras för småhus kan variera mellan sotningsdistrikten men är enhetlig inom distrikten. Avgiften beräknas enligt en modell som utarbetades av Svenska kommunförbundet år 1974 och som reviderades 1987.

I övriga fall tas ersättning ut för transporttid enligt taxetimpriset.

Objektavgifterna är lika i hela landet och sätts med utgångspunkt från beräknad tidsåtgång för respektive objekt multiplicerad med taxetimpriset.

Sotning som inte föreskrivits i lag eller förordning timdebiteras ofta enligt den rekommenderade timtaxan. Även anbudsförfarande förekommer beträffande sotningsarbeten.

Nuvarande avgiftssättning och exempel på taxor

Sedan år 1951 har Svenska kommunförbundet träffat centrala överenskommelser om taxetimpriset för sotningsarbetet vid överläggningar med SSR. Efter avslutade överläggningar rekommenderar förbundet kommunerna att anta den nya sotningstaxan. De flesta kommuner följer överenskommelsen, vilket även kommuner med entreprenadavtal är skyldiga att göra.

Förbundets styrelse beslutade i december 1989 att förbundet skall ta upp överläggningar med SSR om ett nytt normalavtal. Beslutet har fattats på basis av promemorian "Lokalt bestämd sotningstaxa", som syftar till att närmare utreda möjligheterna till och konsekvenserna av att föra överläggningar om sotningstaxan på lokal nivå inom kommunerna.

Utredningsuppdraget innebar att målet bör vara en helt lokalt bestämd sotningstaxa. Lokalt bestämda sotningstaxor skulle kunna innebära att de kommuner som anser att den centralt överenskomna taxan inte speglar kommunens verkliga förhållandena skulle ges möjlighet att själva fastställa sin sotningstaxa men också kunna resultera i en differentierad taxa.

SPK:s sammanfattande bedömning av sotningsverksamheten, Konkurrensen i Sverige (SOU 1991:28 s. 351)

"Samtidigt som uppvärmningen med olja, ved, flis och stadsgas i det närmaste halverats sedan slutet av 1970-talet har antalet sysselsatta inom sotningsväsendet minskat med 14 % mellan år 1980 och år 1987. Mot denna bakgrund kan det ifrågasättas om det inte

finns utrymme för en effektivisering av sotningsverksamheten.

SPK ifrågasatte i utredningen "Sotningstjänster - struktur, kostnader och taxesättning " (SPKUS 1984:19) om det är lämpligt med en och samma taxa i alla sotningsdistrikt. Lönsamhetsstudier som SPK utförde visade att kostnadsförhållandena var alltför olika mellan kommunerna för att enhetlig taxa skulle vara försvarbar.

Vidare har SPK i promemorior till regeringen (dnr 23/87, 22/88 och 2306/88) bl.a. kritiserat att beräkningarna av avgifterna för de föreskrivna sotningsarbetena baserar sig på tidsstudier och förhållanden - bl.a. i fråga om kostnadsfördelning - som gällde i början av 1970-talet. Sedan dess har sotningstaxan räknats upp utan hänsyn till ökad produktivitet och ändrade förutsättningar. SPK har framhållit att sotningsväsendets struktur och arbetsförhållanden har ändrats sedan början av 1970-talet. Bl.a. har antalet distrikt minskat, sotningsfristerna förlängts och formerna för bostadsuppvärmning ändrats.

Ett skäl till att Svenska kommunförbundet önskar bibehålla centrala överenskommelser är att kommunerna skulle sakna kompetens att förhandla på ett så smalt område som sotningsverksamheten. Detta synes dock vara ett svagt argument. Det kan rimligtvis inte vara så att landets kommuner saknar en funktion för upphandling av de tjänster som kommunen valt att upphandla. Inom de ca 25 kommuner som kommunaliserat sotningsverksamheten behöver dock inte någon förhandling företas. Sotaren är kommunalanställd och kommunen behöver endast fastställa sotningstaxa. Den viktigaste orsaken till att någon ändring inte kan

komma till stånd inom övriga ca 260 kommuner är de "livstidskontrakt" som tecknats mellan skorstensfejarmästarna och kommunen, vilka också innehåller en bestämmelse att ersättningen för arbetet fås genom central överenskommelse mellan Svenska kommunförbundet och SSR. Dessa båda avtalspunkter hindrar också konkurrensen att fungera på sotningsmarknaden.

Enligt SPK skulle ökad konkurrens kunna användas som ett medel att befrämja en effektiv verksamhet också på en lokal monopolmarknad som sotningsverksamheten är, om de förutsättningar som utgör grunden för en konkurrensutsatt marknad förelåg, nämligen fri etablering och fri prisbildning. På sotningsmarknaden kunde det t.ex. innebära att kommunerna - med lämpliga tidsintervall - fick anta entreprenörer i fri anbudskonkurrens och att avtalet med entreprenören fick ligga till grund för avgifterna. Om avtalen med entreprenören förhandlades lokalt skulle det förmodligen också finnas större möjligheter för konsumenterna att få gehör för speciella krav och önskemål, t.ex. att individuellt få bestämma tidpunkt för sotningsförrättningen.

En annan möjlighet att få till stånd en effektivare sotningsverksamhet vore en lagändring så att kommunens skyldighet att svara för sotningen upphörde och att ansvaret för att sotning utföres i stället lades på fastighetsägarna. Sotningsuppdraget kunde då kombineras med annan fastighetsservice och även andra företag än skorstensfejarmästarna kunde konkurrera om uppdragen."

6 LOKAL OCH REGIONAL KOLLEKTIVTRAFIK

Tjänsten

Kommuner och landsting har sedan lång tid omfattande allmänna befogenheter att själva eller genom stöd till enskilda företag stödja eller på annat sätt främja den lokala och regionala trafikförsörjningen, busstrafik, järnvägstrafik, spårvägar, tunnelbana och pendeltågstrafik.

Kort historisk bakgrund

Under 1870-talet när järnvägarna byggdes ut i stor omfattning i landet, engagerade sig kommunerna i sådan bolag som genomförde utbyggnaden. Det kommunala ägandet i dessa aktiebolag avvecklades i början av detta århundrade. Intresset inriktades i stället på den lokala busstrafikens utveckling.

Under 1970-talet ökade det allmännas krav på en effektiv kollektivtrafik samtidigt som trafikens ekonomiska resultat försämrades efter hand. Under tioårsperioden 1976-1986 byggdes kollektivtrafiken ut relativt kraftigt. Resandet på årsbasis ökade under denna period med ca 23 % eller från ca 7,9 till omkring 9,7 miljarder personkilometer, varav spårburen trafik utgjorde ca 1,9 miljarder år 1986. Under åren 1987-1989 har trafiken och resandet varit i stort sett oförändrat.

Enligt ett riksdagsbeslut 1988 överfördes ansvaret för tågtrafiken på länsjärnvägarna till trafikhuvudmännen från den 1 juli 1989.

Lagstiftning

Kommuner och landsting har numera lagliga skyldigheter och befogenheter att verka inom trafikförsörjningen. Detta sker i samverkan genom kommunalförbund eller gemensamt helägda aktiebolag. Den trafik som trafikhuvudmannen i länen ansvarar för omfattar busslinjetrafik och spårburen trafik som pendeltågstrafik. I Göteborg, Norrköping och Stockholm finns även spårbunden trafik, spårvagnar och pendeltåg samt, för Stockholm, även tunnelbana.

Enligt lagen (1978:438) om huvudmannaskap för viss kollektiv persontrafik skall det alltså i varje län finnas en huvudman som administrerar linjetrafiken. Huvudmannaskapet omfattar ett ansvar för all sådan trafik, dvs. även lokaltrafiken i tätorterna. Trafiken drivs numera oftast i aktiebolag som kallas länsbolag. Dessa ägs av landsting och/eller kommuner. I många län har trafikhuvudmannen överfört sitt ansvar för lokal tätortstrafik till berörd kommun.

Enligt lag (1985:449) om rätt att driva viss linjetrafik fick trafikhuvudmän från de 1 juli 1989 rätt att driva linjetrafik utan krav på linjetrafiktillstånd. Etableringskontrollen för expressbusstrafiken behölls oförändrad.

Förändringen innebar att länsbolagen fick möjlighet att själva välja det eller de företag som skall bedriva den kollektiva linjetrafiken i länet. Denna trafik kan således utföras av länsbolaget i egen regi eller av självständiga trafikutövare som länsbolaget slutit avtal med.

Marknadsstrukturen

Den yrkesmässigt bedrivna busstrafiken i Sverige omfattade vid utgången av 1989 omkring 1 600 företag, som tillsammans ägde ungefär 13 300 bussar. De privata företagen, som antalsmässigt dominerar branschen, har ofta en kombination av lokal linjetrafik, långväga eller interregional busslinjetrafik, s.k. expressbusstrafik och beställningstrafik. De bussföretag som ägs av kommuner och landsting driver främst linjetrafik medan de statliga företagen förutom linjetrafik även har en relativt stor andel beställningstrafik.

Det största busstrafikföretaget är Swebus AB som bildades den 1 januari 1990 genom en sammanslagning inom SJ-koncernen av SJ-Buss och GDG Biltrafik AB. Det nybildade företaget sysselsätter ca 2.200 bussar. Därnäst i storleksordning kommer SL med drygt 2.000 bussar. De kollektivtrafikföretag som drivs av landsting och kommuner äger ca 5.000, dvs. omkring 40 % av det totala antalet bussar i yrkesmässig trafik.

De till omsättningen största busstrafikföretagen är kommun- eller landstingsägda, SL och Göteborgsregionens Lokaltrafik AB (GLAB), statligt ägda Swebus och Postverkets Diligenstrafik eller privatägda företag, såsom Linjebuss och Wasatrafik.

Länstrafikens intäkter - som främst utgörs av allmänhetens biljettavgifter för trafiken - uppgick år 1989 till totalt knappt 4 miljarder kronor, varav intäkterna för AB Storstockholms Lokaltrafik, SL, utgjorde ungefär 40 % eller ca 1,4 miljarder kronor av detta belopp. Skillnaden mellan länstrafikens totala produktionskostnader och intäkter - ca 7 miljarder

kronor - skattefinansierades av kommuner och landsting. Det innebär att trafiken i genomsnitt har en kostnadstäckningsgrad som understiger 40 %.

Den länstrafik som inte utförs med länsbolagens egna fordon upphandlas från privata, statliga och kommunala företag, s.k. entreprenadtrafik. Den prissätts genom individuella avtal mellan entreprenören och respektive länsbolag. Avtalen är i allmänhet så utformade att trafikintäkterna tillfaller länsbolaget, som ersätter entreprenören för utförda prestationer.

Av kostnaderna för busslinjetrafik är lönekostnaderna för chaufförer den andelsmässigt största och utgör 50-60 % av de totala kostnaderna.

Ersättningsbeloppen i entreprenadtrafiken regleras vanligen kvartalsvis i efterhand.

Enligt trafikstatistik för år 1988 uppgick den totala genomsnittliga produktionskostnaden per vagnkilometer för buss och spårburen trafik till ca 16 kr. För buss i tätortstrafik var denna kostnad ca 17 kr. och för buss i landsbygdstrafik omkring 11 kr. För tunnelbane- och spårvagnstrafik var den genomsnittliga kostnaden ca 25 kr. per vagnkilometer.

Prisbildning

Länens huvudmän fick rätt att besluta om taxorna i den egna trafiken. Sedan länsbolagen började sin verksamhet har taxorna för att resa kollektivt samordnats mellan olika trafikföretag inom länen, vilket var ett av syftena med det ändrade ansvaret för trafikförsörjningen inom länen.

Trafikföretagen, länsbolag och de entreprenörer som ombesörjer den regionala trafiken inom länet, har en gemensam taxa medan lokaltrafikföretag ofta har en särskild taxa. En samordning har i allmänhet genomförts mellan regionalt och lokalt resande på så sätt att färdbevis, t.ex. månadskort, för regionalt resande även gäller för resor i tätortstrafiken.

Taxehöjningarna i lokal och regional trafik har under 1980-talet, utom åren 1988 och 1989, varit relativt kraftiga, i årligt genomsnitt omkring 10 % eller mer.

Under år 1989 sjönk den genomsnittliga biljettprisnivån inom lokal och regional kollektivtrafik med ett par procent. Den genomsnittliga taxenivån i kollektivtrafiken ökade dock åter kraftigt under början av 1990.

Taxeändringarna under 1980-talet motsvarar sammantaget en höjning av den genomsnittliga biljettprisnivån inom kollektivtrafiken med 135 %.

Från den 1 januari 1991 omfattas yrkesmässigt bedriven persontrafik av reglerna för mervärdeskatt.

Under år 1988 och första halvåret 1989 började länsbolag att genom anbudstävlan mellan olika entreprenörer upphandla den busslinjetrafik som skulle bedrivas från de 1 juli 1989. Detta blev möjligt genom den omnämnda ändringen av lagstiftningen.

Länstrafiken omsatte ca 10,4 miljarder kronor år 1988.

Trafikproduktionen uppgick samma år till totalt 617 milj. vagnkilometer. Den totala upphandlingen av

busstrafik i konkurrens mellan flera entreprenörer uppgick till ca 120 milj. vagnkilometer eller knappt 20 % av den totala trafikproduktionen.

Den trafik som hittills upphandlats i konkurrens är förutom busslinjetrafik även tågtrafik på länsjärnvägarna. Resultatet av länsbolagens samtliga upphandlingar av tågtrafik på länsjärnvägarna blev att SJ - med två undantag - bibehöll tidigare trafik.

På järnvägsområdet finns ett generellt problem från konkurrenssynpunkt. Problemet gäller att affärsverken i sin ekonomiska redovisningen inte håller eller kan hålla klart isär samtliga kostnader för monopolverksamhet respektive konkurrensutsatt verksamhet.

Länsbolagen utför även, om än jämförelsevis liten omfattning, beställningstrafik med buss i konkurrens med andra trafikföretag.

Färdtjänst med egna eller inlejda specialfordon bedrivs också av länsbolag i konkurrens med andra trafikföretag.

SPK:s sammanfattande bedömning av lokal och regional trafik

Konkurrensen i Sverige (SOU 1991:28 s. 417)

"Genom lagändringar under senare delen av 1980-talet har länsbolagen fått möjlighet att upphandla linjetrafik genom anbudstävlan mellan olika entreprenörer. För den trafik som hittills berörts av anbudstävlan - ca 20 % av länstrafikens samlade trafikproduktion (exkl. tågtrafik på länsjärnvägar) år 1988 - beräknas att trafikkostnaderna därigenom har minskat med

totalt drygt 100 milj.kr. på årsbasis. Detta belopp avser enbart busslinjetrafik och som ofta tidigare har bedrivits av främst privata och statliga trafikföretag. Andra typer av linjetrafik - med undantag för tågtrafik på länsjärnvägar - har inte omfattats av anbudstävlan. I allmänhet har således inte länsbolagens egen trafik och kommunal tätortstrafik omfattats av detta anbudsförfarande. Några formella hinder för att genomföra en sådan upphandling finns dock inte.

Det bör enligt SPK även prövas att låta t.ex. spårburen trafik - främst pendeltågs-, spårvagns- och tunnelbanetrafik i aktuella större tätortsområden - omfattas av anbudstävlan. Det förutsätter att berörda kommuner och landsting överför ansvaret för denna trafiks infrastruktur (spåranläggningarna), i likhet med vad som skedde år 1988 på tågtrafikområdet, till en särskild organisation eller ett speciellt företag. Vilket eller vilka transportföretag som skall erhålla trafikeringsrätten och få nyttja spåranläggningarna avgörs efter anbudstävlan."

"Från de 1 januari 1991 införs moms på persontransporter. Det är, med hänsyn till vad som nämnts ovan, därvid viktigt att tillämpningen av momsbestämmelserna, inkl. utformning av redovisningssystem för moms, blir sådan att problemet med snedvridna konkurrensförutsättningar på beställningstrafikområdet inte förstärks.

Det har ibland efter genomförd anbudstävlan om länsbolagstrafik och/eller kommunägd trafik uttalats misstankar om otillbörligt gynnanade av länsbolags eller kommunföretags egen linje- eller beställningstrafik. För att minska den typen av problem eller

undvika misstanke om jävsförhållande är det enligt SPK viktigt att en från länsbolag och kommuntrafikföretag fristående/oberoende part ges rätt att utvärdera anbuden och besluta om vilket eller vilka företag som skall få bedriva trafiken.

Det finns en påtaglig risk för att det inte heller råder konkurrensneutrala förutsättningar vid länsbolagens upphandling av tågtrafik på länsjärnvägar. Det beror bl.a. på att SJ erhåller ett statsbidrag för att täcka s.k. samkostnader. Oklar definition av samkostnader, svårigheter att särredovisa dessa samt bidragsreglernas utformning gör eller gjorde det möjligt för SJ att ta med statsbidraget vid anbudsgivning. Effekten kan bli att sådana samkostnader som normalt är förenade med att bedriva den aktuella tågtrafiken täcks delvis eller helt av statsbidraget. Därigenom kan anbudssumman reduceras till belopp som är lägre än SJ:s faktiska kostnader för trafiken. Med hänsyn härtill bör statsbidraget slopas alternativt få ändrade bidragsbestämmelser så att en snedvridning av konkurrensen inte kan uppstå."

SPK-rapporten presenterades endast ett halvt år efter det att upphandling blivit möjlig att genomföra. Utvecklingen pekar nu mot ökad upphandling under konkurrens. Färska uppgifter tyder på kostnadsminskningar av storleken 10 - 15 %.

7 HAMNAR

Tjänsten

Med hamnverksamhet avses här både den hamnförvaltande funktionen och godshanteringen. I dag drivs i flera hamnar all verksamhet i ett bolag. Tidigare var verksamheten i även dessa hamnar uppdelad i ett stuveriföretag som ansvarade för godshanteringen utom kranverksamheten och ett hamnföretag som bl.a ansvarade för infrastrukturen, trafikledningen och kranverksamheten.

Landets 51 allmänna hamnar finns kungjorda i sjöfartsverkets författningssamling (SJÖFS 1988:5). En allmän hamn är skyldig att hålla hamnen öppen för all sjöfart. Enskilda hamnar av ekonomisk betydelse utgörs främst av rena industrihamnar. Den största enskilda industrihamnen är Brofjorden som ägs av Scanraff, skandinaviens största raffinaderi.

Det finns stora skillnader mellan olika hamnar avseende bl.a. storlek och produktspecialisering. Hamnverksamheten kan delas upp i färjetrafik och övrig fartygstrafik. Övrig fartygstrafik kan i sin tur delas upp i olika godshanteringsmetoder som t.ex.: styckegodshantering, Ro/Ro och Lo/Lo (Roll on/Roll off, Lift on/Lift off) och bulkgodshantering.

Trelleborgs och Stockholms hamnar domineras av färjetrafiken. Bulkgodset överväger i Luleå hamn. Hamnarna i Malmö, Göteborg och Helsingborg är diversifierade.

Kort historisk bakgrund

Hamnverksamheten tillhör en av de äldsta kommunala angelägenheterna. De flesta hamnar är också fortfarande i kommunal ägo. I några fall ägs hamnar av annan juridisk person i vilken kommunen är delägare och i andra åter är hamnens ägare ett industriföretag.

Hamnväsendet är en i stort sett oreglerad kommunal angelägenhet i vilken självkostnadsbaserade avgifter kan tas ut. Avgiftssättningen är underkastad de allmänna kommunalrättsliga reglerna som gäller för kommunalteknisk verksamhet. Kundunderlaget har sedan lång tid inte räckt till för att täcka de faktiska kostnaderna och avgiftsättningen speglar också detta förhållande.

Tidigare fanns bestämmelser om bl.a. hamnavgifter i 16 § promulgationslagen till 1977 års kommunallag (KLP) och i 1950 års kungliga kungörelse om fastställelse av hamn- och grundpenningtaxor samt taxor å sluss-, kanal- och andra farledsavgifter. Reglerna för avgiftssättningen gav detaljerade anvisningar för hur beräkningen skulle göras. Avgifterna fick inte sättas högre än att de motsvarade kostnaderna för drift, underhåll, skälig ränta på kapital samt skälig avskrivning på anläggningsvärdet. Överskott kunde i princip bara accepteras för att täcka tidigare uppkomna underskott. Vidare angavs att alla kunder i princip skulle behandlas lika, dvs. prisdiskriminering fick inte förekomma av olika trafikantgrupper. Likställighetsprincipen fick här en särskild innebörd eftersom begreppet enbart omfattar trafikanter och inte kommunmedlemmar. De kommunala besluten om hamnavgifter var enligt dessa regler delvis underställ-

ningspliktiga, d.v.s införandet av nya eller höjningar av redan beslutade avgifter skulle fastställas av regeringen eller den myndighet som regeringen hade bestämt, medan sänkningar eller andra lindringar av avgiftsbördan kunde beslutas självständigt av kommunen. Dessa bestämmelser upphörde att gälla 1981.

Införandet av ny teknik, t.ex. enhetsgodssystemet i slutet av 1960-talet krävde stora investeringar i stuveriföretagen, vilka till stor del finansierades av de kommunala hamnarna. Dessa kom därmed att ta över stora delar av stuveriföretagen. Detta ledde till att man såg möjligheter att driva hamnverksamheten i ett integrerade bolag.

Lagstiftning

Efter riksdagsbeslutet 1981 slopades det statliga förfarandet att fastställa hamntaxorna och avgiftssättningen är sedan dess i princip oreglerad för hamnverksamheten. Endast enklav- och passageavgifter är numera författningsreglerade enligt lagen (1981:655) om vissa avgifter i allmän hamn. Lagen medger kommunerna eller annan innehavare av allmän hamn författningsenlig rätt att ta ut två typer av hamnavgifter, enklav- och passageavgifter. Avgifterna, som grundas på självkostnaden, får tas ut för fartyg som inom hamnområdet anlöper kajer och bryggor och där lossar eller lastar gods samt i vissa fall för fartyg som passerar hamnens vattenområde. Taxorna skall vara offentliggjorda i enlighet med ett internationellt åtagande som följer av Sveriges godkännande av 1923 års havshamnskonvention.

Hamnväsendet är en i huvudsak oreglerad kommunal angelägenhet. Överetablering och en ökande andel av godstransporter längs landsvägarna gör att många hamnar inte bär sina kostnader utan redovisar underskott.

Beslut enligt lagen (1983:293) om inrättande, avlysande och utvidgning av allmän farled och allmän hamn meddelas av regeringen eller, om regeringen så beslutar, av sjöfartsverket. Sjöfartsverkets beslut kan överklagas hos regeringen genom besvär.

För att en hamn skall vara allmän krävs att den är upplåten för allmän trafik och är av betydelse för den allmänna samfärdseln. Fritidshamnar, fiskehamnar, örlogshamnar och lastagehamnar som endast betjänar en viss industri omfattas inte av begreppet allmän hamn.

Rättsverkningarna av att en hamn är allmän medför både rättigheter och skyldigheter. Enligt vattenlagen medför beslutet om allmänförklaring att hamnintressenterna har rådigheten över vattenområdet för att utvidga, fördjupa, underhålla eller förbättra hamnen. Med begreppet allmän följer också en skyldighet att hålla hamnen öppen för all sjöfart inom ramen för hamnens djup och kapacitet m.m. De allmänna hamnarna skall också ha en särskilt antagen hamnordning, fastställd av länsstyrelsen.

Övriga avgifter för hamntjänster är till övervägande del privaträttsliga och kan därför debiteras utan särskilt författningsstöd.

Marknadsstrukturen

Landets allmänna hamnar beräknas ha omsatt omkring 2,6 miljarder kronor under 1989 och omkring 2,3 miljarder kronor under 1988. Godshanteringsintäkterna kan uppskattas till nära 50 % av den totala omsättningen.

Kunderna i hamnarna är främst varuägare, fartygsägare och deras agenter. Många kostnader påförs skeppsmäklare eller speditörer som i sin tur övervältrar kostnaderna på fartygsägare och varuägare. För stuveridelen i hamnarna utgör lönekostnaderna mer än 50 % av de totala kostnaderna. För den övriga hamnverksamhet dominerar kapitalkostnaderna.

Sveriges stuvareförbund (SSF) är ett yrkesförbund inom Svenska arbetsgivareföreningen (SAF), som har till ändamål att ta till vara och främja medlemmarnas gemensamma intressen. Stuvareförbundet sluter även kollektivavtal för de nya integrerade hamnbolagen. Svenska hamnförbundet har till ändamål att ta till vara de svenska hamnarnas gemensamma intressen och främja samverkan dessa hamnar emellan. Hamnförbundet är medlem i det internationella hamnförbundet. Sedan den 1 augusti 1989 samarbetar Svenska hamnförbundet och Sveriges stuvareförbund i ett branchråd. De har även ett gemensamt kansli. Komplicerade fackliga förhållanden på främst arbetstagarsidan har präglat hamnverksamheten sedan lång tid. Aktuella fackliga organisationer på arbetstagarsidan är Svenska transportarbetareförbundet, Svenska kommunalarbetarförbundet och Svenska hamnarbetarförbundet.

Konkurrensförhållanden och -förutsättningar

Sveriges fyra största allmänna hamnar mätt i godsvolym är i nämnd ordning Göteborg, Helsingborg, Trelleborg och Luleå. Dessa svarade år 1989 för ca 49 % av den totala godsvolymen i de allmänna hamnarna. Störst omsättning hade Göteborg, Stockholm, Helsingborg och Malmö. Deras sammanlagda andel uppgick till ca 53 % av den totala omsättningen under år 1989.

Den totala godsvolymen i Sveriges hamnar uppgick till nära 120 milj. ton år 1989 (motsvarande siffra för 1988 var ca 125 milj.ton), varav ca 90 milj. ton passerade de allmänna hamnarna. Av sistnämnda volym utgjorde ca 19 milj. ton inrikes trafik och ca 71 milj. ton utrikes trafik. År 1988 uppgick de allmänna hamnarnas godsvolymer till ca 93 milj. ton. Godsomsättningen i Brofjordens råoljehamn uppgick till ca 16 milj. ton år 1989.

Den största varugruppen 1989 var oljeprodukter som svarade för ca 28 % av godsvolymen i de allmänna hamnarna. Andra stora varugrupper är trävaror och övriga skogsindustriprodukter, järnmalm och järnskrot, stenkol och koks samt obearbetade mineraliska ämnen. Antalet passagerare i färjetrafiken uppgick till ca 42 milj. år 1989 och ca 39 milj. under år 1988.

Flertalet hamnar drivs fortfarande i förvaltningsform med ett separat stuveribolag som privat eller med kommunal ägarmajoritet i stuveribolagen. Antalet integrerade hamnar ökar dock efter hand, och det finns nu ett femtontal.

Olika hamnar konkurrerar inte bara med varandra, utan ingår i ett större transportsystem där det ytterst är sjöfartens totala konkurrenskraft gentemot övriga transportgrenar som påverkar hamnverksamheten.

Svenska hamnar konkurrerar inte bara med hamnar inom landet utan också med utländska hamnar. Konkurrensen med de utländska hamnarna gäller speciellt för Göteborg och Helsingborg. De transoceana transporterna har mer och mer koncentrerats till de kontinentala hamnarna.

Den allt hårdare konkurrensen om godset mellan hamnarna beror bl.a. på godsets ökade rörlighet. Den etableringskontroll av hamnar som finns begränsas till rätten att bli klassad som allmän hamn. Begreppet "allmän hamn" innebär dock ingen väsentlig konkurrensbegränsning.

Konkurrensen mellan hamnarna påverkas även av beslut som fattas av tullmyndigheterna angående omfattning och inriktning av tullverksamheten.

Mellan allmänna hamnar och enskilda hamnar förekommer avtal som begränsar den enskilda hamnens rätt att ta emot allmänt gods.

Hamnverksamheten präglas ofta av ojämnt godsflöde, vilket resulterar i svårigheter att optimalt anpassa personal- och maskinresurserna till verksamheten.

Prisbildning

Efter riksdagsbeslutet 1981 slopades den statliga överprövningen av hamntaxorna och fri prissättning

råder numera för hamnverksamheten. Vanligen sker taxeändringarna från årskiftena i såväl hamn- som stuveriverksamheten.

Kraftiga prishöjningar av hamntaxorna genomfördes år 1982 sedan prissättningen i hamnarna blivit fri. Detta medförde att ett flertal större hamnar höjde sina taxor med i genomsnitt 25 %. Bakgrunden var bl.a. en strävan att minska den skattefinansierade andelen av hamnverksamheten.

Hamnarna utfärdar detaljerade prislistor för de olika tjänsterna inom hamnen. De officiella hamntaxorna och stuveritaxorna ersätts ibland av avtal mellan hamnen och kunden. Detta gäller till stor del all linjetrafik. Priserna på de tjänster som tillhandahålls av hamnar och stuverier har, sett i ett längre perspektiv, ökat kraftigt.

SPK:s sammanfattande bedömning av hamnverksamhet
Konkurrensen i Sverige, SOU 1991:28 s. 401

"Det råder stora skillnader mellan olika hamnar i Sverige på en rad punkter. Det gäller t.ex. ägarförhållanden, storlek, organisationsform, resultat, kundstruktur, verksamhetsform och produktspecialisering.

Olika hamnar konkurrerar inte bara med varandra, utan ingår i ett större system där det ytterst är sjöfartens totala konkurrenskraft gentemot övriga transportgrenar som påverkar svensk hamnverksamhet.

En tendens är att färjegodset har ökat på bekostnad av den traditionella sjöfarten. En annan tendens är

att de transoceana transporterna successivt koncentreras till de kontinentala hamnarna.

Mellan olika hamnar råder ofta hård konkurrens. Konkurrensen och den överkapacitet som finns inom svensk hamnverksamhet har bl.a. resulterat i ekonomiska förluster. Kommunerna har till stor del tagit på sig förlusterna främst med motiveringen att hamnarna har en positiv effekt på kommunens näringsliv. Av betydelse för hamnverksamheten är frågan om huruvida kommunala skatter skall täcka hamnarnas förluster. De kommunala skattesubventionering leder till en snedvridning av konkurrensen och motverkar en naturlig omstrukturering av verksamheten.

Här kan också pekas på att konkurrensen mellan hamnarna påverkas av beslut fattade av tullmyndigheterna angående omfattning och inriktning av tullverksamheten.

Bildandet av integrerade hamnbolag kan utgöra ett steg på vägen mot en effektivare hamnverksamhet. En negativ erfarenhet från effektivitetssynpunkt är att funktionsuppdelningen av personalen mellan stuveri och övrig hamnverksamhet ofta består.

Inom stuveribranschen i Sverige råder finns det endast ett stuveriföretag i varje hamn. Andra företags, t.ex. lastägares och rederiers, möjligheter att lasta och lossa fartyg och utföra visst annat arbete av hamnarbetarkaraktär är starkt begränsade. Den rådande ordningen upprätthålls främst genom Svenska transportarbetarförbundets och Svenska hamnarbetarförbundets inställning och agerande. NO ansåg vid en samtidig prövning enligt konkurrenslagen av ett antal ärenden på stuveriområdet, att det finns konkurrens-

begränsningar som är att anse som skadliga från allmän synpunkt. Nuvarande konkurrenslag omfattar endast näringsidkare. Då fackliga parter inte betraktas som näringsidkare i det aktuella fallet är det inte möjligt att i nuläget med stöd av konkurrenslagen få till stånd en konkurrerande verksamhet lokalt på stuveriområdet.

Frågan om stuverimonopolet påverkar också bildandet av integrerade hamnbolag. Bildandet av integrerade hamnar har byggt på att det endast finns ett stuveriföretag i en hamn som integrerats.

Med nuvarande system är fartygsgodset hänvisat till det lokala stuveriföretaget, som i många fall har effektivitetsproblem. Det kan i sin tur leda till högre godshanteringsavgifter."

LITTERATUR

Vatten och avlopp

Bouvin, Åke och Hedman, Bengt, VA-lagstiftning. Kommentar till lagen (1970:244) om allmänna vatten- och avloppsanläggningar, 1972

Körlof, A.H.V., Vattenförsörjning och avlopp, 1957

SPK:s rapport Kommunala taxor, R 1991:2

SOU 1967:65, Vatten och avlopp

SOU 1991:28, Konkurrensen i Sverige - en kartläggning av konkurrensförhållandena i 61 branscher

Avgöranden i va-mål, (del 1) Statens planverk, 1977

Avgöranden i va-mål, Del 2, Svensk byggtjänst, 1984

Avgöranden i va-mål, Del 3, Svensk byggtjänst, 1988

Fjärrvärme

Perspektiv på kommunal energiplanering, Statens energiverk, Byggforskningsrådet och Energiforskningsnämnden

SPK:s rapport "Kommunala taxor", R 1991:2

SPK:s rapport "Fjärrvärme, Struktur och marknadsförhållanden", R 1991:12

SOU 1974:77, Värmeförsörjning enligt värmeplan

SOU 1981:69, Pris på energi

SOU 1987:68, Elhushållning på 1990-talet

SOU 1991:28, Konkurrensen i Sverige

Elektricitet

Westman E G, Elverksjuridik, Några juridiska frågor vid elverksdrift, 1962

Peterson Tore, Ellagstiftningen - En resultatstudie. Studien utförd på uppdrag av Närings- och teknikutvecklingsverket, NUTEK R 1991:3.

Elmarknad i förändring, från monopol till konkurrens. Rapport B 1991:6, NUTEK

Elmarknaderna i Europa, Rapport B 1991:7, NUTEK

Lindblom Ted, Bolagisering av stamnätet, värdering och effektiva transiteringsavgifter. Studien utförd på uppdrag av NUTEK, R 1991:7.

Hjalmarsson Lennart, Prissättning på stamnät i en avreglerad elmarknad. Studien utförd på uppdrag av NUTEK, R 1991:14.

SOU 1936:27, Angående kontrollen över elektriska starkströmsanläggningar

SOU 1954:12, Elkraftförsörjningen

SOU 1968:39, Eldistributionens rationalisering

SOU 1974:77, Värmeförsörjning enligt värmeplan

SOU 1977:27, Revision av vattenlagen

SOU 1981:69, Pris på energi

SOU 1991:8, Beskattning av kraftföretag

Renhållning

SOU 1990:59, Sätt värde på miljön!

SOU 1991:28, Konkurrensen i Sverige

Sotning

Prop. 1984/85:120

SOU 1991:28, Konkurrensen i Sverige

Lokal och regional kollektivtrafik

SPK:s rapport "Kommunala taxor", R 1991:2

prop. 1977/78:92

prop. 1984/85:168

SOU 1974:84, Stat och kommun i samverkan

SOU 1976:43, Länskort i kollektivtrafiken

SOU 1991:28, Konkurrensen i Sverige

Hamnar

Prop. 1980/81:132

SOU 1969:22, De svenska hamnarna

SOU 1974:24, Förslag till hamnlag

SOU 1991:28, Konkurrensen i Sverige

Del 2 SAMMANSTÄLLNING AV REMISSYTTRANDEN ÖVER UTREDNINGENS DELBETÄNKANDE (SOU 1990:107) DEN KOMMUNALA SJÄLVKOSTNADSPRINCIPENS GRÄNSER

Sammanställningen av remissyttrandena över delbetänkandet har systematiserats under tio upplysande rubriker. Texterna har klippts ur remissvaren och återgivits ordagrant. De förändringar som gjorts är endast av redaktionell karaktär.

1. Allmänt om självkostnadsprincipen s. 147

2. Avgifter i myndighetsutövning s. 179

3. Frågan om skydd mot beskattning "bakvägen" s. 185

4. Möjligheterna att skapa ökad konkurrens Den kommunala kompetensen och privatisering s. 195

5. Differentierade taxor, "efterfrågestyrda" taxor och pris enligt kortsiktig marginalkostnad s. 231

6. Självkostnadsbegreppet, kapitaltjänstkostnaderna, finansieringen s. 241

7. Taxeutjämning, enhetstaxa s. 267

8. Krav på avgränsad redovisning s. 273

9. Formerna för överprövning s. 279

10. Övrigt s. 295

Remissinstanserna

Följande instanser har avgivit yttrande över betänkandet (SOU 1990:107) Den kommunala självkostnadsprincipens gränser.

Stockholms kommun, Malmö kommun, Göteborgs kommun, Västerås kommun, Gävle kommun, Stockholms läns landstingskommun, Östergötlands läns landstingskommun, Malmöhus läns landstingskommun, Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, Hyresgästernas Riksförbund, HSB Riksförbund, Riksbyggen, Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag (SABO), Sveriges Fastighetsägareförbund, Sveriges Villaägareförbund, Sveriges Bostadsrättsföreningars Centralorganisation (SBC), Sveriges Industriförbund, Svenska Arbetsgivareföreningen, Landsorganisationen i Sverige (LO), Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Sveriges akademikers centralorganisation (SACO), Civilingenjörsförbundet (CF), Svenska vatten-och avloppsverksförening (VAV), Statens energiverk (STEV), Svenska elverksföreningen, Värmeverksföreningen (VVF), Svenska Gasföreningen, Svenska Renhållningsverksföreningen, Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet, Kammarrätten i Göteborg, Prisregleringsnämnden för elektrisk ström, Statens va-nämnd och Svea hovrätt med Vattenöverdomstolen.

1. Allmänt om självkostnadsprincipen

Stockholms kommun, Finansborgarrådets (s) PM

Kammarkontoret framhåller i sitt yttrande att de i stort instämmer med stat-kommunberedningens principiella syn på självkostnadsprincipen och hänvisar till sitt yttrande (Utlåtande 1990:260 R1) över kommunallagskommitténs betänkande.

Även jag redogjorde för min principiella syn på självkostnadsprincipen i samband med behandlingen av kommunallagskommitténs betänkande. Min åsikt kvarstår, självkostnadsprincipen bör vara av målsättningskaraktär, syftande enbart till att förhindra otillbörligt utnyttjande av kommunens monopolställning.

Jag delar alltså i stort beredningens syn på självkostnadsprincipen men vill poängtera vikten av att utredningen i sitt fortsatta arbete ser över inom vilka områden det är möjligt att tillåta oreglerad prisbildning och inom vilka områden som konsumenternas ställning måste skyddas via prisreglering eller övervakning.

Stockholms kommun, yrkande från (m), (fp) och (c)

För de verksamheter för vilka kommunerna ensamma måste ansvara är det angeläget att en enhetlig definition av självkostnadsprincipen alternativt s.k. skälig prissättning utarbetas i lag.

Stockholms kommun, kammarkontorets synpunkter

Kammarkontoret vill redan inledningsvis slå fast att kontoret i allt väsentligt kan ansluta sig till de överväganden och förslag som stat-kommunberedningen redovisar i det föreliggande, första delbetänkandet om den kommunala självkostnadsprincipen. Den principiella uppfattning som redovisas i delbetänkandet överensstämmer i stort med de synpunkter på den kommunala självkostnadsprincipen och dess tillämpning som kammarkontoret redovisade i sitt yttrande över kommunallagskommitténs betänkande SOU 1990:24.

Stockholms kommun, kammarkontoret
(yttrande över Kommunallagskommitténs betänkande)

Kammarkontoret menar naturligtvis inte att själva lagtexten uttryckligen och i detalj skall ange beräkningsgrunderna för självkostnaden, definiera begreppet överskott/vinst eller ange någon viss, för tillfället skälig avkastningsprocent. Detta skulle förta principens karaktär av målsättningsklausul. Som erfarenheten och det ovanstående torde visa är problemet inte att staten påtagit sig ett för litet och opreciserat ansvar för kommunernas pris-/avgiftssättning utan att den inkongruenta detaljstyrningen är samhällsekonomiskt ineffektiv. Som framhållits är det kammarkontorets bestämda uppfattning att kommuner skall ha legal rätt att i sin pris-/avgiftssättning verka för ett optimalt, samtidigt utnyttjande av samhällets olika resurser och ha samma legala förutsättningar att bedriva sin affärsverksamhet (i form av affärsverk eller företag) på ett ekonomiskt sunt på samma sätt som t.ex. staten. Som kontoret påtalat har detta avgörande betydelse också för konkurrensen

på lika villkor i de (undantags-)fall kommunal näringsverksamhet i princip drivs i konkurrens med andra.

Enligt kammarkontorets mening bör således den exklusivt i KL inskrivna självkostnadsprincipen vara av målsättningskaraktär, syftande till att stävja och förhindra ett otillbörligt utnyttjande av en kommuns monopolställning i förekommande fall, men vara fri från statlig detaljreglering i speciallagar eller på annat sätt.

Göteborgs kommun, kommunstyrelsen

Kommunstyrelsen är positiv till huvudprinciperna i betänkandet.

Beredningens förslag är av särskilt intresse inför den omställning och de nya krav som den offentliga sektorn, och då kanske främst den kommunala sektorn, ställs inför.

Kommunstyrelsen delar därför beredningens uppfattning att någon allmän självkostnadsprincip inte skall skrivas in i kommunallagen. I yttrande över förslag till ny kommunallag (SOU 1990:24) har kommunstyrelsen också avstyrkt att principen skrivs in i kommunallagen.

Göteborgs kommun, moderata samlingspartiet (m)

Vi ansluter oss i vissa delar till den kritik som anförts mot den tillämpning av självkostnadsprincipen som genom praxis kommit att gälla.

Beredningens förslag att avvakta med att skriva in självkostnadsprincipen i kommunallagen till dess att begreppet självkostnad fått en klarare definition synes också väl motiverat.

Göteborgs kommun, miljöpartiet (mp)

Miljöpartiet konstaterar med tillfredsställelse att det råder enighet om att självkostnadsprincipen inte skall skrivas in i den nya kommunallagen. Som vi ser det kan de taxor och avgifter, som kommunen tar ut tjäna två viktiga ändamål. Man bör dels få täckning för kostnaderna för servicen ifråga, och dels med avgifterna kunna styra konsumtionen av varor och tjänster på ett sätt som är bra för samhällsekonomin och miljön.

Det är väl känt att kommunen i dag har helt otillräckliga verktyg för att lösa såväl miljö-, som ekonomiska problem. Det krävs ekonomiska styrmedel för att styra produktionen av varor, tjänster och beteenden och för att finansiera utbyggnaden av infrastruktur, t.ex. kollektivtrafik. Kommunen måste kunna avvika från självkostnadsprincipen för att påverka konsumtionen av elenergi och andra drivmedel, vatten osv. Miljöpartiet anser också att kommunen bör få utökad beskattningsrätt genom att miljöavgifter tas ut för olika typer av verksamheter och genom att kommunal fastighetsskatt tas ut på kommersiella fastigheter.

Göteborgs kommun, folkpartiet Liberalerna (fp) i kommunstyrelsen, den borgerliga gruppen i energiverkets styrelse och den borgerliga gruppen i vanämnden

Den kommunala självkostnadsprincipens grundläggande motivering är att skydda konsumenten mot kommunala monopolvinster och att hindra kommunerna från att bedriva spekulativ verksamhet dvs. där syftet enbart är att den skall ge vinst.

Tillämpningen av denna princip har ofta kritiserats. Bl.a. har anförts att miljöhänsyn inte kan vägas in i taxesättningen och att regeln inte stimulerar till effektivitet.

Vi delar mycket av den kritik som framförts och anser att det vore av värde att principerna för kommunala taxor moderniseras och klargöres genom att fastställas i kommunallagen och inte som nu genom rättspraxis.

Vi delar dock inte uppfattningen att kritiken skall leda till att man överger självkostnad som grund för kommunal taxesättning. Det skulle bl.a. kunna leda till att förutsättningar skapas för kommuner att ta till taxe- och avgiftshöjningar som egentligen är skattehöjningar.

Göteborgs kommun, byggnadsnämnden

Byggnadsnämnden stöder delbetänkandet i frågan om att en allmän självkostnadsprincip ej skrivs in i den nya kommunallagen.

Göteborgs kommun, trafiknämnden

Trafiknämnden finner de flesta av utredningens överväganden och förslag väl avvägda. Nämnden menar att utredningen bör klarlägga att när en "nyttjare" förorsakar kommunen ett framtida fördyrat underhåll - exempelvis när denne gjort ingrepp i väganläggningen, måste det vara helt klart att kommunen, på skälig grund, får rätt att ta ut en framtida underhållskostnad som ett kapitaliserat engångsbelopp.

Nämnden vill understryka vikten av att även kostnader för externa effekter skall kunna räknas in, t.ex. trafikens effekter i form av trängsel, olyckor och miljöpåverkan. Priset måste vara samhällsekonomiskt effektivt och styra resursanvändningen som helhet.

En brist i utredningen är att den endast tar upp "producerade" varor och tjänster av typ va, energi, renhållning och sotning. Nämnden saknar en bredare diskussion kring avgifter och prissättning för nyttjandet av våra anläggningstillgångar i form av gator, vägar, torg m.m. Enligt nämndens uppfattning bör avgifterna i princip baseras på mer marknadsmässiga värderingar istället för bokförda värden eller "nedlagda kostnader".

Malmö kommun, kommunstyrelsen

Enligt kommunstyrelsen framstår det som mest betydelsefullt att inte skriva in självkostnadsprincipen i den nya kommunallagen. Kommunstyrelsen delar uppfattningen att principen bör överges i kommunala sammanhang. Abonnenternas skydd mot monopolprissättning och

särbeskattning kan och bör ordnas med andra medel vilket också beredningen pekar på.

Västerås kommun, kommunstyrelsen

Kommunstyrelsen anser sålunda att självkostnadsprincipen icke bör skrivas in i den nya kommunallagen.

Gävle kommun

Från Gävle kommuns sida finns inga principiellt avvikande synpunkter på de idéer som framförs i betänkandet. Vi återupprepar att det finns ett starkt behov av översyn av självkostnadsprincipen och taxefrågorna.

Problemen kring kommunal taxesättning har sedan 1970-talets början varit en ständigt återkommande stridsfråga. Flera uppmärksammade rättstvister har avgjorts de senaste åren. Även Gävle kommun har varit indragen i en rättstvist på va-området. Rättstvisterna har rört kommunernas hantering av taxesättningen sett mot kommunallagens och speciallagstiftningens självkostnadsbegrepp.

* Självkostnadsbegreppet är ej klart formulerat. I det förslag till ny kommunallag som presenterades under 1990 föreslogs att självkostnadsprincipen skall inskrivas i kommunallagen. Gävle kommun delar betänkandets uppfattning att självkostnadsprincipen i avvaktan på vidare utredning inte nu skrivs in i den nya kommunallagen.

Svenska kommunförbundet

Sammanfattande slutsatser

Sammanfattningsvis anser styrelsen att självkostnadsprincipen i sin nuvarande form måste avskaffas. Inom verksamhetsområden där det är möjligt att få till stånd en fungerande konkurrens bör det vara möjligt att tillåta en fri prisbildning. Inom andra områden, som kan betecknas som naturliga monopol, blir det nödvändigt att också fortsättningsvis reglera prisbildningen. Formerna för en sådan reglering bör vidare utredas, men målsättningen måste vara att finna lösningar som hävdar konsumentskyddet och befrämjar en effektiv resursanvändning. I avvaktan på det fortsatta utredningsarbetet bör därför självkostnadsprincipen inte nu skrivas in i kommunallagen.

Det kan också konstateras att en icke-kostnadsrelaterad prissättningsprincip, eller ingen prissättningsprincip alls, allvarligt skulle försvåra den skälighetsbedömning som utredningsmannen ser som sannolikt nödvändig. Det återstår då inget objektivt kriterium för skälighetsbedömningen. Man överlämnar alltså till prövningsinstansen att genom praxis mejsla ut en skälighetsprincip. Det kommer att ta åtskillig tid innan principerna kan fastläggas genom praxis och under den tiden kommer osäkerhet att råda, till nackdel för både producenter och abonnenter.

Som framgått av det tidigare sagda är frågan om att avskaffa självkostnadsprincipen på det sätt som föreslagits i betänkandet synnerligen komplicerad. Alternativa lösningar bör alltså därför utredas. Närmast handlar det om en genomgång av konkurrensförutsättningar och studiet av alternativa prissättningsprin-

ciper. Det är styrelsens uppfattning att frågornas vikt och komplexitet motiverar en bredare representation och mer tid för formulering av konkreta förslag.

Stockholms läns landstingskommun

Stockholms läns landsting delar utredningens uppfattning att den kommunala självkostnadsprincipen inte bör skrivas in i förslaget till ny kommunallag. Skälen härför är flera.

Till att börja med är begreppet självkostnad långt ifrån entydigt. Beroende på om samhällsekonomiska eller företagsekonomiska utgångspunkter används blir innebörden i principen olika. Även om man håller sig till det företagsekonomiska perspektivet finns det ett flertal tolkningar av självkostnadsbegreppet, beroende på hur man ser på värdering av anläggningstillgångar respektive hur avskrivningar skall göras.

Det torde dessutom vara ogörligt att ge självkostnadsprincipen en sådan definition att tillämpningen av den blir lika i olika kommuner och att samtidigt klara den flexibilitet som krävs i diskussioner om taxesättningar av olika verksamheter.

Det synes också något ologiskt att vissa kostnader, framför allt av kommunalteknisk natur, skall vara omgärdade med krav på självkostnad, medan andra avgifter, som för det enskilda hushållet är betydligt högre och som har i stort sett samma monopolkaraktär, t.ex. avgifter för barnomsorg och kollektivtrafik inte är det. En kraftigt höjd, om än fortfarande i huvudsak skattefinansierad barnomsorgsavgift, får exempelvis mycket större konsekvens för ett hushåll

än en höjning av va-avgiften. Den öppna och offentliga politiska budgetprocessen samt slutliga bedömning av avgiftsnivån av kommunfullmäktige, vilket uppenbarligen anses tillfredsställande vad gäller avgifter på barnomsorg, kollektivtrafik m.m., bör vara tillräcklig även när det gäller andra kommunala avgifter.

Med undantag för detta dvs. för avgifter vid myndighetsutövning bör dock den kommunala självkostnadsprincipen utmönstras ur den kommunalekonomiska begreppsapparaten. Detta kräver att principen, som är lagfäst i vissa lagar, utgår ur dessa.

Östergötlands läns landstingskommun

Självkostnadsprincipen behandlades översiktligt i betänkandet "Ny kommunallag". Frågan ägnades inte så stort utrymme vare sig i betänkandet eller i yttrandet från landstinget i Östergötland. Förvaltningsutskottet förde i sitt yttrande ett resonemang som gick ut på att skatten är en intäkt som används för att täcka de gemensamma kostnaderna. Någon uppdelning görs inte som visar att av skattesatsen skall en viss andel avse kostnader för någon särskild verksamhet. Så borde det vara även för avgifterna skrev landstinget i yttrandet. De medel som flyter in skall användas för att täcka kostnaderna för landstingets verksamheter.

Förvaltningsutskottet avstyrkte därför att självkostnadsprincipen för en enskild vara eller tjänst skrevs in i den nya kommunallagen. Det väsentliga är enligt utskottets mening att kommunens/landstingets samtliga

intäkter, oavsett varifrån de kommer, används för att täcka de gemensamma kostnaderna.

Mot denna bakgrund tillstyrker förvaltningsutskottet stat-kommunberedningens förslag att någon allmän kommunal självkostnadsprincip inte nu skrivs in i kommunallagen.

Malmöhus läns landstingskommun

Vid de överläggningar som landstinget för med andra landsting inom regionen för att träffa avtal för regionsjukvården framförs alltid att den högsta kostnad som får tas ut är självkostnaden. Samma resonemang förs när det gäller vilka kostnader som skall påföras hemlandstinget för utomlänsvård. Landstinget anser att man borde kunna inrikta sig på mera marknadsinriktade prisdiskussioner.

Sammanfattningsvis anser landstinget att beredningen bör utreda självkostnadsbegreppet inom det sociala området, fritidsområdet, kulturområdet, hälso- och sjukvårdsområdet och tandvårdsområdet. Landstinget tillstyrker att självkostnadsbegreppet i nuläget inte införs i den nya kommunallagen.

Landstingsförbundet

Arbetsgruppen har gjort en värdefull genomgång av den kommunala självkostnadsprincipens funktion. En avsikt med självkostnadsprincipen har varit att skydda abonnenterna mot monopolvinster. Principen ger emellertid, säger gruppen, inget skydd för abonnenterna mot

höga kostnader och avgifter som orsakas av t.ex. ineffektiv drift av verksamheten.

För Landstingsförbundet har den synpunkten stor betydelse. I ett uttalande i december 1990 konstaterade förbundets styrelse att landstingen, för att på sikt kunna värna om en god och rättvis hälso- och sjukvård, måste intensifiera sitt förnyelse- och rationaliseringsarbete så att tillgängliga resurser används så effektivt som möjligt.

En faktor som påverkar effektiviteten är det ekonomiska styrsystemet. Förändringar i styrsystemen är ett sätt att angripa de ekonomiska problemen såväl i hälso- och sjukvården som i övriga landstingsverksamheter. Sådana förändringar kan höja produktiviteten, förbättra arbetsglädjen och anpassa vården till människornas önskemål.

För landstingen är det enligt styrelsen viktigt att självkostnadsprincipen inte försvårar den utvecklingen.

Om skyddet skall bestå av regler om skälig prissättning eller en modifierad självkostnadsprincip eller något annat bör det fortsatta utredningsarbetet belysa.

Sammanfattningsvis ställer sig förbundsstyrelsen bakom de överväganden som redovisas i arbetsgruppens betänkande. Någon allmän kommunal självkostnadsprincip bör således inte nu skrivas in i den nya kommunallagen.

Hyresgästernas Riksförbund

Hyresgästernas Riksförbund avvisar tankarna på att ersätta självkostnadsbegreppet med ett allmänt skälighetsbegrepp. Utredningen har inte visat att man uppnår någon av de fördelar man själv talar om. Man har därmed heller inte visat att förslaget innebär några fördelar för abonnenterna.

Vi anser dock att det finns skäl att på en del punkter göra preciseringar beträffande självkostnadsbegreppet.

HSB Riksförbund

HSB avstyrker förslaget.

HSB kan därför inte biträda utredningens huvudalternativ att överge den kommunala självkostnadsprincipen. De problem beträffande tolkning och tillämpning som finns bör istället angripas enligt utredningens skiss till fortsatt utredningsarbete, redovisad i kapitel 8.6 "En modifierad självkostnadsprincip". HSB vill härvid särskilt understryka att den nuvarande metoden inte bör få överges utan att mer ingående jämförande analyser gjorts. Det finns knappast underlag i betänkandet för utredningens påstående att den kommunala självkostnadsprincipen utan risk för skada för konsumenterna kan överges och möjliggöra mer flexibla lösningar än att enbart modifiera självkostnadsprincipen på antytt sätt. Istället bör utredningsinsatser koncentreras till hur konsumentens ställning skall stärkas i monopol - och oligopolsituationer. Först härefter kan ställning tas

till om självkostnadsprincipen kan eller bör ersättas av något annat.

Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag (SABO)

Mot bakgrund av ovanstående anser SABO i likhet med utredningen att den kommunala självkostnadsprincipen f n inte bör lagregleras. En prövning av denna fråga bör anstå tills avgiftsutredningen slutfört sitt arbete och en samlad bedömning är möjlig att göra.

Sveriges Fastighetsägareförbund

Förbundet delar avgiftsgruppens uppfattning att sådana oklarheter föreligger på ett sådant sätt att nuvarande tillämpning av självkostnadsprincipen inte ger tillräcklig vägledning för varken kommunerna i deras taxesättning och avgiftsbestämning eller för abonnenter och andra i deras granskning av taxor och avgifter.

Det finns således ett stort behov av klara och entydiga bestämmelser för kommunernas taxe- och avgiftsbestämning inom olika verksamhetsområden. Sådana bestämmelser skall dels syfta till att hindra att ett överskott i verksamheten används i kommunens övriga verksamheter, dels se till att verksamheten bedrivs på ett så rationellt sätt att taxor och avgifter kan hållas så låga som möjligt.

I betänkandet redovisas olika frågor framför allt rörande avskrivningsproblemet. Även om resonemangen är omfattande är det knappast fullständiga. De är dessutom så abstrakta att det inte är möjligt att få

en säker uppfattning om vad avgiftsgruppen avser bör gälla i olika fall. Det är en betydande brist i betänkandet att tankegångarna aldrig "landar", så att det varit möjligt att få en bild av vad avgiftsgruppen egentligen menar med en "modifierad självkostnad" eller med "skäligt pris". De redovisade resonemangen visar varken starka skäl för att den nuvarande självkostnadsprincipen måste frångås eller att de av avgiftsgruppen redovisade tankegångarna leder till en tillfredsställande lösning.

Förbundet anser således att det krävs konkreta förslag på lösningar på de redovisade problemen innan det går att ta ställning till om självkostnadsprincipen skall frångås. Detta medför också att det nu är för tidigt att diskutera vilka eventuella alternativa begrepp som skall användas och hur prövningen av taxefrågor skall ske.

Sveriges Villaägareförbund

Villaägareförbundet värnar om självkostnadsprincipen och motsätter sig att den uppluckras. Villaägareförbundet anser därför att självkostnadsprincipen bör föras in i den nya kommunallagen.

Villaägareförbundet anser vidare att de oklarheter som i dag råder beträffande tillämpningen av självkostnadsprincipen är oacceptabla. En utredning, som kan tjäna till vägledning för kommunernas avgiftsuttag inom olika verksamheter, bör snarast genomföras.

Det bör också införas regler, som garanterar att abonnenterna vid försäljning av en verksamhet till-

godoförs sådan förmögenhetsuppbyggnad som är en följd av för höga avgiftsuttag.

Utredningen behandlar den kommunala självkostnadsprincipens gränser. Avgiftsgruppens diskussion begränsas dock till att avse vissa s.k. kommunaltekniska nyttigheter (va, el, fjärrvärme, gas, renhållning, sotning m.m.) och innehåller också resonemang om huruvida statliga och privata leverantörer skall underkastas prisreglering. Det kan ifrågasättas om självkostnadsprincipen med hänsyn till denna begränsning kan analyseras på ett rättvisande sätt. Översynen borde lämpligen ha skett för varje område separat, eftersom hänsyn och överväganden naturligen skiljer sig mellan olika nyttigheter.

Regler som innebär att kommuner själva får välja mellan självkostnadsprincipen och skälig prissättning är Villaägareförbundet starkt kritiskt mot. Risken är uppenbar att kommuner med dålig effektivitet behåller självkostnadsprincipen och därmed sin gamla avgiftsnivå, medan kommuner som har högre effektivitetsgrad och redan låga priser kan övergå till reglerna om skälig prisnivå för att möjliggöra ett högre pris.

I belysning av det ovan sagda finner Villaägareförbundet ingen anledning att ta bort självkostnadsprincipen. Även inför en eventuell framtida ökad konkurrens anser Villaägareförbundet således att självkostnadsprincipen bör vara inskriven i den nya kommunallagen.

Sveriges Bostadsrättsföreningars Centralorganisation (SBC)

SBC anser att betänkandets tryckteknisk läckra presentförpackning med sidenband och rosett inte förmår dölja det torftiga innehållet. Avgiftsgruppen har inte kommit med några bärande motiv för slopande av den kommunala självkostnadsprincipen. Av den anledningen avstyrkes förslaget. I övrigt tillstyrkes förslaget och differentierade taxor och utredning om särskild prövningsinstans.

Sveriges Industriförbund och Svenska arbetsgivareföreningen

Det är enligt organisationernas mening önskvärt att de kommunalrättsliga grundprinciperna, som uttrycker etablerad praxis, återfinns i lagtext eftersom det ger en bättre överblick över vilka befogenheter kommunerna och landstingen har. Vi är därför positiva till att självkostnadsprincipen skrivs in i kommunallagen.

Avgiftsgruppen lägger i betänkandet SOU 1990:107 inte fram några författningsförslag. Betänkandet anges i stället redovisa avgiftsgruppens principiella överväganden. Dessa överväganden har resulterat i ett antal slutsatser/ståndpunkter. Vissa av dessa har emellertid inte alls motiverats - se t.ex. förslaget att självkostnadsprincipen bör behållas för verksamhet som innebär myndighetsutövning (sid 66f i betänkandet). Andra redovisas så skissartat att det är svårt att bedöma och ta ställning till dem. Organisationerna anser att det därför inte är möjligt att redan i detta skede av utredningsarbetet uttala

sig om avgiftsgruppens alla nu redovisade överväganden. Vi vill dock anföra några synpunkter härpå.

Sammanfattningsvis anser organisationerna att avgiftsgruppen inte angett tillräckligt övertygande skäl till varför självkostnadsprincipen bör överges eller modifieras. Självkostnadsprincipen har tillämpats under lång tid, är väl känd och har en central roll inom kommunalförvaltningen. Enligt vår mening bör därför självkostnadsprincipen - såsom den hittills har tolkats i rättspraxis - fortfarande anses utgöra en av de kommunalrättsliga grundprinciperna.

Organisationerna vill avslutningsvis understryka vikten av att - oavsett vilken lösning som väljs - den närmare utformningen av bestämmelserna sker i harmonisering med EG:s regler.

Landsorganisationen i Sverige (LO)

Mot denna bakgrund anser LO att självkostnadsprincipen bör behållas men modifieras så att även olika kapitalkostnader (normal avkastning och avskrivningar) kan ingå i avgiftsunderlaget. Det är enligt LO en huvuduppgift för utredningen att precisera de kapitalkostnader som ska ingå i självkostnadsprincipen och dessutom utveckla metoder för att beräkna dessa kostnader.

Tjänstemännens Centralorganisation (TCO)

TCO anser att den principiella inriktningen på gruppens förslag är riktig, men kan inte på detta under-

lag ta principiell ställning för nya gränser för självkostnadsprincipen.

Det är således enligt TCOs mening inte möjligt att ta ställning till frågan om principer för avgiftssättning utan att hela den primär- och landstingskommunala verksamheten utreds och behandlas i ett sammanhang. Bland annat måste verksamheter som fullgör likartade funktioner gentemot medborgarna behandlas på ett likartat sätt.

Principerna för bestämningen av självkostnaderna måste enligt TCOs mening relateras till den nya kommunallagens ändamålsparagraf, och till de förarbeten och rekvisit som finns i lagstiftningen när det gäller ändamålet, inriktningen och medlen. Det är därför inte rimligt att ta ställning till var gränsen för självkostnadsprincipen går förrän målen för kommunal verksamhet fastslagits i en ny lagstiftning. Innan ställning tas bör det också ha klarlagts vilken beskattningsrätt kommunerna har.

Sveriges akademikers centralorganisation (SACO), Civilingenjörsförbundet

Att man överger självkostnadsprincipen i de fall där det kommunala monopolet slopas, borde vara självklart, då konkurrensen i så fall borgar för att marknadspriser hålls på de varor och tjänster som erbjuds.

Idén om priskontroll på skälighetsbas är inte så bra. Om konkurrens inte kan uppnås bör prissättningen vara sådan att kommunen inte får använda taxan som budgettillskott, dvs. medel som tas in i respektive verk-

samhet måste användas inom verksamheten ifråga. Detta bör dock inte hindra att medel fonderas för framtida stora investeringar.

Statens va-nämnd

Självkostnadsprincipen sägs i utredningen ha tillkommit för att skydda konsumenterna mot att kommuner och landsting gör monopolvinster. Detta är väl riktigt men förmodligen inte hela sanningen. Principen torde i förvaltningsrättslig praxis ha vuxit fram ur en allmän uppfattning om att kommunal verksamhet över huvud taget inte bör drivas med vinst. Prövningen i förevarande sammanhang borde därför inte inriktas enbart på konkurrenssituationen. Det hade med hänsyn härtill varit värdefullt med en bredare analys av de bakomliggande skälen för självkostnadsprincipen.

Avgiftsgruppen redovisar intressanta synpunkter på kostnadsberäkning och prissättning från företags- och samhällsekonomisk utgångspunkt och framhåller bl.a. prisets funktion som styrmedel vid fördelning av resurser. Denna teoretiska diskussion har emellertid begränsat värde inom va-nämndens arbetsområde. Den förutsätter nämligen en stor valfrihet för köpare och säljare mellan produkter, verksamheter och kontrahenter, dvs. en fungerande marknad med ett tillräckligt antal fristående aktörer.

Men även om den ledningsbundna verksamheten kunde utsättas för någon form av fungerande konkurrens, kan med fog ifrågasättas varför detta skulle motivera ett avskaffande av självkostnadstaket. De av avgiftsgruppen angivna fördelarna med konkurrensen borde väl den kommunala verksamheten kunna tillgodogöra sig

ändå. Självkostnadsprincipen hindrar inte kommunen att använda några konkurrensmedel. Här bortses då från eventualiteten att "högstpriser" i något läge skulle kunna vara ett tjänligt konkurrensmedel. Självkostnaden bestämmer taket för priserna. Men i övrigt torde principen i och för sig vara väl förenlig med exempelvis en sådan marginalkostnadsprissättning som enligt avgiftsgruppen skulle leda till samhällsekonomiskt effektiva priser. En annan orsak är att en sådan prissättning kan vara mindre lämplig med hänsyn till intresset av att få till stånd en av andra skäl önskvärd fördelning av avgiftsskyldigheten inom avgiftskollektivet.

Bestämmelserna i va-lagen och lagen om allmänna värmesystem har tillkommit efter en omfattande och ingående prövning under förarbetena till lagarna och tidigare lagstiftning i ämnet. De har uttryckligen motiverats med syftet att offentligrättsligt reglera rättsförhållandet mellan parter i en verksamhet som - i vart fall vad gäller va-verk - i praktiken utgör ett monopol. Med hänsyn främst härtill har lagstiftaren funnit det nödvändigt att på detta område skapa ett särskilt skydd mot oskäliga taxor och omotiverat höga avgifter. Detta skydd har inte blivit mindre angeläget i dag. Tvärtom visar det betydande antal va-mål i vilka taxors och avgifters förenlighet med va-lagens bestämmelser ifrågasätts, att behovet av ett sådant snarast ökat.

Vad avgiftsgruppen anfört innefattar inte bärande skäl att frångå lagstiftarens tidigare bedömningar.

Svea hovrätt med Vattenöverdomstolen

Vattenöverdomstolen delar uppfattningen att den kommunala självkostnadsprincipen, som den tillämpas i dag, har vissa brister. Den saknar t.ex. inslag som främjar effektivitet och lönsamma investeringar. Dessutom råder fortfarande osäkerhet om självkostnadsprincipens närmare innebörd. Vattenöverdomstolen har därför inga erinringar mot att en förändring av "avgiftsprinciperna" utreds närmare.

Enligt avgiftsgruppen bör självkostnadsprincipen kunna överges i första hand där kommunala rättsliga och faktiska monopol öppnas för konkurrens (sid 65 tredje stycket), varvid kommunerna avses få möjlighet att välja mellan att tillämpa en taxesättning som grundar sig antingen på ett skäligt avkastningskrav eller på självkostnadsprincipen. Gruppens överväganden i denna centrala fråga är emellertid mycket allmänt hållna och delvis motsägelsefulla. Det är därför inte möjligt att nu bedöma lämpligheten av förslaget.

Göteborgs kommun, va-nämnden

Nämnden delar utredningens uppfattning att någon allmän självkostnadsprincip inte bör skrivas in i kommunallagen. Begreppet självkostnad borde ersättas med skäligt pris.

Statens prisregleringsnämnd för elektrisk ström

I förhållande till den stora mängden elabonnenter är antalet prisregleringsärenden mycket litet, vanligen 20 à 30 ärenden per år, 1990 inkom bara 13 ärenden.

Flertalet rör anslutningsavgifter och gäller inte några större summor. Övriga tvister rör eltariffer eller allmänna leveransvillkor. Abonnenterna har i regel inte möjligheter att ta fram ett relevant underlag för sin talan. I regel hänvisar de klagande till att distributören höjt taxorna kraftigt, till vad andra abonnentkategorier betalar hos samma distributör eller till att andra kraftföretag har lägre taxor. Även den utredning som distributörerna lägger fram är inte sällan bristfällig. Av de ärenden som kommer in till nämnden förliks flertalet genom Svenska Elverksföreningens tariffkommission. Om man bortser från det stora antalet ärenden angående konverteringsavgifter för övergång till elvärme för några år sedan prövar nämnden endast 5 à 10 ärenden per år. En del av besluten kan vara av principiell betydelse, andra är skälighetsavgöranden i särskilda fall. Av de kostnader distributörerna har för sin verksamhet är kapitaltjänstkostnaderna svårast att bedöma. Huruvida verksamheten drivs effektivt eller inte torde i praktiken inte kunna avgöras utan synnerligen ingående undersökningar. Nämnden synes inte vid något tillfälle ens ha försökt att göra en sådan bedömning.

Nu är självkostnadsprincipen och det prövningssystem som nu finns i sig ingen garanti för låga avgifter. Att överge eller modifiera systemet utan att förutsättningar för konkurrens skapas eller förbättras innebär emellertid risker för att abonnenternas ställning försämras.

De kommunala elverken har till stor del ombildats till aktiebolag. Den kommunala självkostnadsprincipen gäller därmed formellt endast i den mån kommunfullmäktige alltjämt fastställer taxorna.

Ellagens bestämmelser om prisreglering anger endast att koncessionshavare är skyldig att för åstadkommande av skälig prissättning underkasta sig reglering av pris och övriga villkor för leverans av strömmen. Inte heller förarbetena ger någon egentlig ledning när det gäller de principer som skall ligga till grund för prövningen. Principerna har alltså i huvudsak utformats i praxis. Detta har tagit lång tid och lett till osäkerhet om vad som gällt.

Svenska Elverksföreningen

- anser att kommunala energiföretag bör få verka på marknaden på samma villkor som företag med enskilt ägande,

- delar utredningens uppfattning att någon allmän kommunal självkostnadsprincip inte nu skrivs in i den nya kommunallagen.

Göteborgs Energi AB

Styrelsen över Göteborgs Energi AB delar helt beredningens uppfattning om att den allmänna kommunala självkostnadsprincipen bör avskaffas.

Självkostnadsprincipen innebär flera olika hinder emot en god hushållning av tillgängliga resurser i de kommunala verksamheterna och motverkar en hög kostnadseffektivitet.

Västerås kommun, tekniska verken

Tekniska Verken delar utredningens uppfattning att någon allmän självkostnadsprincip inte bör skrivas in i kommunallagen. Det innebär att likartad verksamhet bör prissättas enligt samma principer oavsett om huvudmannen är statlig, privat eller kommunal.

Med den utveckling som nu sker i flertalet kommuner och andra huvudmän för el, värme och va-verksamhet (ökad bolagisering och privatisering, ökad entreprenadverksamhet m.m.) torde det vara rätt att avveckla självkostnadsprincipen för icke myndighetsutövande verksamhet (t.ex. el, va, värme). Detta hindrar inte att ett kommunalt företag kan tillämpa självkostnadsprincipen, men detta beslutas i så fall lokalt.

Värmeverksföreningen

Av betänkandet framgår att begreppet självkostnad i den kommunala verksamheten har sitt ursprung mer än hundra år tillbaka. Idén var härvid att garantera konsumenterna att kommunerna inte tog ut oskäliga avgifter och därigenom tillgodogjorde sig större intäkter än vad som motsvarade tillhandahållna tjänster. I praktiken har problemet varit betydligt svårare. Det beror på att det inte finns någon entydig definition av begreppet självkostnad. Detta medför att skilda kommuner beräknar självkostnaden på varierande sätt och inkluderar olika typer av kostnader och avgifter i självkostnaden.

I betänkandet nämns också ett fenomen som för just fjärrvärmeområdet är påtagligt. I de fall alternativkostnaden för abonnenterna är väsentligt högre som

exempelvis i tider med högt oljepris tillfaller vinsten abonnentkollektivet. Om i stället långvarigt lågt oljepris skulle betyda att fjärrvärmerörelsen får betydande underskott så faller det på ägaren dvs. kommunen/skattekollektivet att täcka uppkommande förluster.

- att någon allmän självkostnadsprincip inte bör införas i kommunallagen,
- att kommunerna bör ges ökade möjligheter att välja en avgiftslösning som är bättre anpassad till dagens krav på effektivitet och kvalitet.

Svenska Gasföreningen

Föreningen delar utredningens uppfattning att självkostnadsprincipen är effektivitetshämmande. Principen avser att skydda abonnenterna mot monopolvinster men ger inget skydd mot höga kostnader, som orsakas av en ineffektiv skötsel av företaget. Den är inte någon garanti för att konsumenten erhåller lägsta pris.

Tanken på att tillämpa en gräns för högsta avkastning avvisas av föreningen. Är företaget effektivt kan hög avkastning vara förenlig med låga kostnader och låga avsalupriser.

Prissättningen på energi bör inte påverkas av om anläggningarna är avskrivna eller ej.

Föreningen utesluter inte att prissättningsfrågorna behöver penetreras ytterligare, men stödjer betänkan-

dets uppfattning att den kommunala självkostnadsprincipen inte skall skrivas in i den nya kommunallagen.

Föreningen kan dock ha förståelse för behovet av prisövervakning där konkurrensen är mindre utvecklad. Förslaget att närmare syna frågan om en skälighetsbedömning av priser synes vara förnuftigt.

Företagets avkastningsnivå bör dock, enligt föreningens uppfattning, ej skälighetsbedömas - endast priset. Vid naturligt monopol kan en skälighetsbedömning vara motiverad oavsett om berört företag är kommunalt, statligt eller privatägt.

Västerås kommun, renhållningsverket

* Om självkostnadsprincipen inte överges enligt betänkandets förslag finns under alla förhållanden behov att utreda en förändrad självkostnadsprincip.

Grundtanken i förslaget är att överge eller åtminstone förändra den nuvarande allmänna kommunala självkostnadsprincipen. De bärande motiven för att genomföra detta är att självkostnadsbegreppet inte är entydigt och att den i sig inte garanterar abonnenterna att verksamheten bedrivs effektivt och ger ett skydd mot för höga avgifter.

Eftersom det aktuella betänkandet föreslår fortsatt utredning av flera väsentliga frågor i anslutning till problematiken går det inte att redan nu ta slutlig ställning. De resonemang som förs i betänkandet verkar dock rimliga och mycket talar för att självkostnadsprincipen verkligen kan överges.

Svenska Renhållningsverksföreningen

Liksom stat-kommunberedningen anser föreningen att det kan finnas skäl för att överge eller åtminstone modifiera den allmänna kommunala självkostnadsprincipen.

Det måste finnas en skälighet i taxe- och avgiftssättningen bedömd utifrån en jämförelse med vad som kan uppnås med andra alternativ, inom givna ramar för kvalitet, effektivitet, miljökrav, säkerhet etc.

Av största vikt är beredningens förslag att framtida avgifter får utformas efter kvalitets- och effektivitetskrav utan "hinder" av självkostnadsprincipen. Det måste ifrågasättas i vilken utsträckning den nuvarande självkostnadsprincipen gagnar en kostnadseffektiv kommunal verksamhet. Att kommunen inte får ta ut högre taxor och avgifter än vad som täcker självkostnaden behöver inte innebära att denna är det förmånligaste alternativet för abonnenterna. Är den kommunala verksamheten ineffektiv betalar abonnenterna för mycket även om det är fråga om en självkostnad.

Betänkandet ger inte en heltäckande lösning på problematiken om den kommunala självkostnadsprincipen. I betänkandet anges flera viktiga områden som ytterligare måste belysas och bli föremål för kompletterande utredningar. De principiella överväganden som förs fram i betänkandet är emellertid mycket intressanta och om inga avgörande invändningar kan göras i det fortsatta utredningsarbetet finner föreningen, liksom beredningen, att det kan finnas skäl för att självkostnadsprincipen kan överges.

I betänkandet saknas emellertid alternativ för hur abonnenten genom andra kontrollfunktioner än f.n kan skyddas mot otillbörlig prissättning. Intill sådana alternativ presenteras tar föreningen inte slutlig ställning till om självkostnadsprincipen kan avskaffas.

Kammarrätten i Göteborg

Det är svårt för kammarrätten att yttra sig över betänkandet eftersom det inte innehåller några konkreta förslag. Kammarrätten utgår ifrån att, när ett förslag till lagändringar föreligger, detta kommer att sändas ut på remiss. Först då finns det skäl att göra en mera djupgående och detaljerad granskning. Kammarrättens yttrande begränsas därför till ett par av det fåtal frågor där beredningen kommit så långt i sitt utredningsarbete att den förordat ett visst synsätt. Synpunkterna lämnas i anslutning till huvudpunkterna i betänkandet.

Kammarrätten har i ett flertal remissyttranden under senare tid ställt sig positiv till förslag att kodifiera den kommunala självkostnadsprincipen, senast i sitt yttrande den 26 oktober 1990 över betänkandet "Ny kommunallag" av 1988 års kommunallagskommitté (SOU 1990:24). Något skäl att frångå denna ståndpunkt har inte framkommit. När det gäller tidpunkten för kodifieringen vill kammarrätten erinra om uttalandet i beredningens tilläggsdirektiv (Dir. 1990:18), att "utredningsarbetet om självkostnadsprincipens gränser bör bedrivas så att det kan samordnas med arbetet med en ny kommunallag."

Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet

Förslaget har enligt fakultetsnämnden åtskilliga brister, och beredningens resonemang kan på flera punkter ifrågasättas. Med tanke på att betänkandet närmast har karaktären av ett slags "diskussionsunderlag", nöjer sig dock nämnden i detta sammanhang med synpunkter på några av beredningens påståenden och slutsatser.

- - - - - - -

Om kommunerna ges frihet att tillämpa andra grunder för sin avgiftspolitik än självkostnadsprincipen, bör det - menar beredningen - samtidigt slås fast, att detta skall ses som en möjlighet. Avsikten är alltså inte att genom lagstiftning tvinga kommunerna att överge självkostnadsprincipen. Fakultetsnämnden frågor sig dock, om det finns någon kommun, som inte skulle ta vara på möjligheten att i princip fritt bestämma avgifternas storlek.

I det avslutande avsnittet i betänkandet (8.6) understryks att betydande modifikationer krävs, om man skulle välja att behålla självkostnadsprincipen som grundidé. "Detta kräver också andra juridiska lösningar än om man - som vi föreslår - överger självkostnadsprincipen och ersätter den med ett skäligt avkastningskrav. - Ingen tvekan torde råda om att det är en enklare lösning att avskaffa självkostnadsprincipen än att söka precisera dess innebörd och tillämpningsområde. Principen har dock sedan länge spelat en central roll vid utövningen av den kommunala avgiftsmakten och bör så göra även framgent. Fakultetsnämnden avstyrker därför, att beredningens förslag om avskaffande av självkostnadsprincipen läggs till grund för vidare utredning. Nämnden förordar i stället - liksom den gjort i tidigare sammanhang -

att självkostnadsprincipen behålls som grundprincip för kommunala avgiftsuttag, att principen kodifieras i den nya kommunallagen, och att man i det nu pågående lagstiftningsarbetet klargör, vad principen i realiteten innebär och hur den skall tillämpas.

2. Avgifter i myndighetsutövning

Stockholms kommun, kammarkontoret

Då det gäller legala eller faktiska monopol, som av någon anledning bör behållas, liksom avgiftsfinansierad myndighetsutövning, anser kammarkontoret att samma regler skall gälla för avgiftssättningen oavsett om kommun eller staten är huvudman för verksamheten.

Kammarkontoret är således berett överge självkostnadsprincipen - i sin nuvarande form - även för denna del av den kommunala verksamheten. I denna del är det dock kontorets uppfattning att det från mer allmänna utgångspunkter kan vara på sin plats att i kommunallagen (bland de andra grundläggande principerna för den kommunala verksamheten i KL:s föreslagna nya 2 kapitel) skriva in en regel som markerar att kommunal - liksom annan offentlig - verksamhet inte skall drivas i spekulativt syfte.

Göteborgs kommun

När det gäller taxor i samband med myndighetsutövning kan det finnas skäl för, så som beredningen föreslår, att tillämpa någon form av självkostnadsprincip.

Göteborgs kommun, byggnadsnämnden

När det gäller taxor i samband med direkt myndighetsutövning kan det finnas skäl för - så som beredningen föreslår - att tillämpa någon form av självkostnadsprincip.

I praktiken regleras avgiftssättningen oftast genom annan lagstiftning. Byggnadsnämnden får ta ut avgifter för ärenden som föranleder åtgärder till ett belopp som motsvarar den genomsnittliga kostnaden enligt plan- och bygglagen 11 kap. 5 §.

Förrättningar enligt fastighetsbildningslagen regleras i förordningen om lantmäteritaxan, vilken fastställs årligen av regeringen. Taxan tar inte hänsyn till alla de kostnadsslag som ingår i våra kommunala taxor och ger därför inte full kostnadstäckning. Varje kommun bör få rätt att fastställa sin egen lantmäteritaxa.

Gävle kommun

* Det kan finnas skäl att behålla någon form av självkostnadsprincip för de fall då taxor tas ut för verksamhet som innebär myndighetsutövning.

Stockholms läns landstingskommun

När det gäller taxor som tas ut för verksamheter som innebär myndighetsutövning är det landstingets uppfattning att någon form av självkostnadsprincip bör behållas.

Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag (SABO)

SABO delar däremot utredningens uppfattning att på områden som har samband med myndighetsutövning finns starka skäl att behålla självkostnadsprincipen. I

dessa fall är det dock angeläget att klart ange vad som skall räknas in i självkostnaden samt att taxorna utformas så att de bidrar till ett så effektivt resursutnyttjande som möjligt.

Sveriges Industriförbund och Svenska Arbetsgivareföreningen

Som nämnts tidigare menar avgiftsgruppen att någon form av självkostnadsprincip bör behållas för de fall taxor tas ut för verksamhet som innebär myndighetsutövning. Orden "någon form av självkostnadsprincip" skulle kunna tyda på att avgiftsgruppen avsett självkostnadsprincipen sedd med t.ex. ett mer företagsekonomiskt synsätt. Förenklat uttryckt blir självkostnaden med ett sådant synsätt högre än om den beräknas enligt de regler som hittills utformats i rättspraxis, eftersom då samtliga i verksamheten uppkomna kostnader skall täckas. Men om detta vore avsikten, borde myndighetsutövningsfallen ha kunnat omfattas av de föreslagna reglerna om skälig prissättning. Något behov av en särlösning för myndighetsutövningsfallen hade då inte funnits. I avsaknad av en motivering för avgiftsgruppens ståndpunkt kan organisationerna därför inte dra någon annan slutsats än att avgiftsgruppen anser att det i myndighetsutövningsfallen - där så att säga ett kommunalt monopol finns - är berättigat att ha kvar den nuvarande självkostnadsprincipen. Skälet härtill måste då vara att självkostnadsprincipen såsom den hittills tolkats i rättspraxis - till skillnad från de föreslagna reglerna om skälig prissättning - anses utgöra en spärr mot ett för högt avgiftsuttag från medborgarna.

Statens va-nämnd

Va-nämnden delar avgiftsgruppens uppfattning att någon form av självkostnadsprincip bör behållas när det gäller taxor i verksamhet som innebär myndighetsutövning.

Västerås kommun, tekniska verken

Vid myndighetsutövning däremot bör taxor och avgifter grundas på självkostnader.

Värmeverksföreningen

I begränsad utsträckning bör självkostnad kunna användas inom områden där kommunen är skyldig att bedriva verksamhet. Dessa avgifter bör kunna prövas genom kommunalbesvär.

Svenska Gasföreningen

Delar utredningens uppfattning att självkostnadsprissättning kan vara rimlig för kommunala verksamheter som avser myndighetsutövning. Detta erfordrar dock inte att självkostnadsprincipen lagfästs.

Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet

Enligt beredningen bör "någon form av självkostnadsprincip behållas för de fall taxor tas ut för verksamhet som innebär myndighetsutövning. Exempel på sådana avgifter utgör bygglovstaxor och taxor inom

miljö- och hälsoskyddsnämndens område" (s 67). Med anledning av detta uttalande vill fakultetsnämnden framhålla, att frågan om vilka beslut om uttag av avgifter som innefattar myndighetsutövning kräver särskild utredning. Det är nämligen ingalunda otänkbart, att debiteringsbeslut avseende flertalet - eller rentav samtliga - offentligrättsliga avgifter innefattar myndighetsutövning. Det kan upplysningsvis nämnas, att spörsmålet har behandlats i den vetenskapliga litteraturen (se Bohlin, Kommunala avgifter, 1984, s. 257 ff).

3. Frågan om skydd mot beskattning "bakvägen"

Stockholms kommun, reservation från (m),(fp) och (c)

Det råder i dag stor politisk enighet i riksdagen om att den offentliga sektorn inte längre kan tillåtas växa. I årets finansplan anger finansministern det maximala tillväxtutrymmet till 1 %. Kommunerna har ålagts ett kommunalt skattestopp 1991 och 1992 med en "frivillig" förlängning för 1993 och 1994.

Syftet med att i detta läge föreslå ett successivt övergivande av den kommunala självkostnadsprincipen är väldigt tydligt. Möjligheter öppnas för att finansiera ytterligare offentlig expansion via taxor och avgifter genom att öppna för en taxesättning som genererar överskott. Det är ett uttryck för den felsyn som också ligger bakom beslutet om koncernbildning av stadens bolag. Stockholm Energis kunder får finansiera Stadsteaterns besökares teaterbiljetter genom att koncernbidrag överförs. Det är angeläget att utgifterna inom den offentliga sektorn reduceras. Förslaget kan äventyra detta mycket angelägna arbete.

Vi anser inte att den kommunala självkostnadsprincipen skall överges.

Göteborgs kommun, reservation av (fp) i kommunstyrelsen och den borgerliga gruppen i Energiverksstyrelsen samt va-nämnden

Vi delar dock inte uppfattningen att kritiken skall leda till att man överger självkostnad som grund för kommunal taxesättning. Det skulle bl.a. kunna leda till att förutsättningar skapas för kommuner att ta

till taxe- och avgiftshöjningar som egentligen är skattehöjningar.

Stockholms läns landstingskommun, (fp) och (c) i förvaltningsutskottet

Ett övergivande av kraven att följa självkostnadsprincipen, för t.ex. kommunernas tekniska verksamheter, får inte utnyttjas för att öka beskattningen av medborgarna genom att i praktiken särskilt beskatta abonnenterna. Det är tvärt om angeläget att taxeintäkter används för dess uttalade ändamål och inte transfereras till andra områden.

Stockholms läns landstingskommun, (m) i förvaltningsutskottet

Självkostnadsprincipen sätter en övre gräns för de kommunala avgifterna, den skyddar invånarna mot monopol - eller annan oskälig prissättning samt hjälper till att markera rågången mellan avgift och (förtäckt) skatt.

Hyresgästernas Riksförbund

Det viktiga är alltså att man har en sluten redovisning som inte gör det möjligt att använda avgifter som ett beskattningsinstrument.

HSB Riksförbund

Kommunernas växande ekonomiska problem i kombination med förbud mot höjning av kommunalskatterna gör det naturligt att kommunerna söker nya vägar att öka sina intäkter. Det är därför i och för sig inte förvånande att krav nu framförs på att den kommunala självkostnadsprincipen skall överges och eventuellt ersättas av någon form av skälighetsprövning baserad t.ex. på nyckeltal för olika typer av leveranser.

HSB ser betydande risker i att öka möjligheterna att använda kommunala avgifter som en ersättningsform för beskattning. Utredningen uttalar också att detta inte får bli fallet men har inte övertygande visat hur det skall förhindras. Utredningen föreslår ett stort första steg i en sådan möjlig utveckling. Enligt HSBs mening är de ytterligare uppluckringar av principerna som erfordras förhållandevis små.

Redan med dagens lagstiftning har många kommuner försökt använda kommunala taxor som ett alternativ till skatter. Enligt HSBs mening har belastningen på de boende i samband med den nu pågående skattereformen blivit avsevärt större än vad som ursprungligen planerades. Att nu vidtaga åtgärder, som inleder en utveckling som ytterligare skärpningar av boendekostnaderna, måste bestämt avvisas.

HSB är medvetet om att de förslag, som avgiftsutredningen nu lägger, är inte så långtgående som här har antytts. Framför allt finns en rad uttalanden om begränsningar av möjligheterna att använda avgifter som en form av beskattning. Frågan är emellertid hur detta effektivt skall kunna tillämpas i praktiken.

Sveriges Fastighetsägareförbund

Vi anser vidare att problemens lösning skulle ha vunnit på om avgiftsgruppen avvaktat och redovisat ett betänkande med olika konkreta tankegångar om hur en kommun skall hindras att använda överskott till följd av för höga taxor och avgifter i andra delar av kommunens verksamhet. Sådana bestämmelser torde vara en grundläggande förutsättning för att kommunerna inte skall kunna åsätta för höga avgifter och taxor.

Självkostnadsprincipen är viktig dels för syftet att abonnenternas kostnad för erhållen prestation skall vara skälig och dels för att hindra kommunerna från att på ett felaktigt sätt få del av ett överskott till följd av för högt satta avgifter som sedan används i kommunens övriga verksamhet.

Sveriges Bostadsrättsföreningars Centralorganisation (SBC)

Kommunallagskommittén har i Ny kommunallag (SOU 1990:24) föreslagit att självkostnadsprincipen förstärks genom att skrivas in i den nya kommunallagen. SBC anser detta väl motiverat. Det måste finnas en klar gränsdragning mellan skäliga avgifter och dold beskattning av kommunens invånare. Hur en kommun beskattat va-kollektivet och använt inkomsterna för andra ändamål blev utförligt belyst i det s.k. Trumslagarmålet, som drevs av SBC som ett pilotfall åren 1982-1988.

Sveriges Industriförbund och Svenska Arbetsgivareföreningen

Självkostnadsprincipen bör alltså gälla för vart och ett av kommunens verksamhetsområden. Överskottsmedel från ett verksamhetsområde skall därför inte kunna överföras till ett annat av kommunens verksamhet.

Landsorganisationen i Sverige (LO)

LO anser att självkostnadsprincipen i dag fungerar som ett viktigt skydd för konsumenterna mot kraftiga avgiftshöjningar och mot att kommunerna gör oskäliga monopolvinster. Det är enligt LO ett viktigt konsumentintresse att stora och omotiverade avgiftshöjningar kan förhindras på marknader där en effektiv konkurrens saknas. LO gör bedömningen att självkostnadsprincipen hittills har fungerat som ett viktigt instrument mot en sådan utveckling. Detta skydd är inte minst viktigt när kommunerna inte kan höja skatten och därför i större utsträckning än tidigare kan tvingas använda alternativa finansieringskällor till skatten.

Sveriges akademikers centralorganisation (SACO), Civilingenjörsförbundet

Tanken om ökad frihet att utforma avgifter med avseende på dagens kvalitets- och effektivietskrav är bra. Viktigt är dock att denna möjlighet inte också blir en möjlighet att särskilt beskatta vissa grupper eller, om man avser att ge möjlighet till detta, det klart framgår att detta lagligt så länge hela kollektivet inte betalar mer än vad som krävs för att täcka

nödvändiga kostnader och erforderliga framtidssatsningar.

Idén om priskontroll på skälighetsbas är inte så bra. Om konkurrens inte kan uppnås bör prissättningen vara sådan att kommunen inte får använda taxan som budgettillskott, dvs. medel som tas in i respektive verksamhet måste användas inom verksamheten ifråga. Detta bör dock inte hindra att medel fonderas för framtida stora investeringar.

Statens va-nämnd

Skälighetsbedömning och nyckeltal

Avgiftsgruppen ifrågasätter självkostnadsprincipens lämplighet också på den grunden att den anses alltför osäker som underlag för taxesättning. Gruppen föreslår i stället en skälighetsbedömning med hjälp av s.k. nyckeltal.

Användbarheten av nyckeltal vilar på förutsättningen att de objekt som jämförs arbetar med i stort sätt samma förutsättningar och likartade förhållanden. Det är tveksamt om denna förutsättning är uppfylld när det gäller va- och fjärrvärmeanläggningar. Kommunernas storlek, bebyggelse- och terrängförhållanden, geografiska läge och klimat varierar inom mycket vida gränser. Va-nämnden har i åtskilliga fall haft anledning att ta ställning till yrkanden grundade på jämförelser mellan kostnader för va-verk inom olika kommuner. Nämnden har då regelmässigt funnit förutsättningarna så olika att en direkt jämförelse framstått som föga meningsfull.

Om avgiftsberäkningen grundas på ett allmänt hållet skälighetsbegrepp med eller utan nyckeltal inför man definitionsmässigt andra faktorer än dem som är direkt knutna till den specifika prestation som avgiften avses betala. Därmed blir gränsen mellan avgift och skatt så obestämd att det i praktiken blir näst intill omöjligt att särskilja dem. Skälighetsbegreppet är därför ett betydligt sämre kriterium än "nödvändiga kostnader" enligt nuvarande lagstiftning.

Svea hovrätt med Vattenöverdomstolen

En viktig utgångspunkt för det fortsatta utredningsarbetet bör vara att åstadkomma ett tillfredsställande skydd för abonnenterna mot monopolvinster och därmed även mot att ett framtida system utnyttjas för att - som avgiftsgruppen uttrycker det (s 65) - "bakvägen" öka beskattningen av medborgarna i from av någon sorts "särbeskattning" av abonnenterna.

En viktig fråga som tas upp i betänkandet är gränsdragningen mellan avgift och skatt. Som vattenöverdomstolen inledningsvis anfört har denna fråga även avgörande betydelse för abonnentskyddet. Det är sålunda angeläget att ett övergivande av självkostnadsprincipen inte kan utnyttjas för att bakvägen öka beskattningen av medborgarna. Vattenöverdomstolen har tidigare instämt i att det kan finnas anledning att mjuka upp självkostnadsprincipen. Detta kan leda till att en verksamhet tillåts generera överskott i annan omfattning än i dag.

Svenska vatten- och avloppsverksföreningen (VAV)

Utredningen betonar att ett övergivande av självkostnadsprincipen inte får utnyttjas för att "bakvägen" öka beskattningarna av medborgarna.

VAV finner att detta budskap måste framföras klarare. I den allmänna debatten har utredningens förslag ofta uppfattats som att det snart är fritt fram att transferera medel från va-kollektivet till skattekollektivet.

Sammanfattningsvis vill VAV starkt framhålla vikten av att taxeintäkterna odelat kommer va-verksamheten till godo och inte transfereras till andra och för verksamheten ovidkommande ändamål.

Statens prisregleringsnämnd för elektrisk ström

Många kommuner har en besvärlig ekonomisk situation. Verksamheten skulle behöva skäras ned eller skatterna höjas för att få balans mellan inkomster och utgifter. Förslag om nedskärningar möter protester från de närmast berörda och är svåra att genomföra. Skattestopp eller motstånd mot skattehöjningar gör det omöjligt eller svårt att genomföra sådana. Det är naturligt att kommunerna då ser sig om efter andra inkomstkällor. Avgifter för olika slag av kommunal service är en sådan. Det kan inte uteslutas att kommunerna, särskilt på områden där de har rättsligt eller faktiskt monopol, kan frestas att ta ut oskäliga avgifter.

Västerås kommun, tekniska verken och renhållningsverket

Om självkostnadsprincipen överges måste dock garantier skapas för att överuttag och omotiverade omfördelningar av medel inte sker. Förslaget får således inte innebära att någon form av särbeskattning införs. Dessa principer har genom alla år varit vägledande i Västerås kommun beträffande de affärsdrivande verksamheterna och torde vara en av förklaringarna till den låga taxenivå och höga kvalité som kunnat tillämpas.

Värmeverksföreningen

Föreningen anser det angeläget att understryka att om den kommunala självkostnadsprincipen tas bort får det inte leda till en smygbeskattning av abonnentkollektivet. Istället bör skäliga avgifter tas ut på samma grunder som gäller för statlig och privat verksamhet.

Svenska Renhållningsverksföreningen

Om självkostnadsprincipen överges måste garantier skapas för att överuttag och omotiverad omfördelning av medel inte sker.

4. Möjligheterna att skapa ökad konkurrens, Den kommunala kompetensen, Privatisering

Stockholms kommun, kammarkontoret

Kammarkontoret delar således beredningens uppfattning att den nuvarande kommunala självkostnadsprincipen bör överges för den konkurrensutsatta kommunala affärsverksamheten. Huvuduppgiften för stat - och kommuner - är att främja och öka konkurrensen (t.ex. i enlighet med EGs direktiv om common transit (carriage) inom energisektorn och allmänna upphandlingsregler) - inte att göra självkostnadsprincipen mer sofistikerad.

Stockholms kommun, reservation av (m) i drätselnämnden

Enligt vår uppfattning bör kommuner eller andra offentliga organ i princip inte bedriva näringsverksamhet. För denna princip finns mycket goda skäl. Undantag från detta kan i vissa fall göras, t.ex. när det gäller verksamheter som brukar betecknas som "naturliga monopol". Det är dock angeläget att markera att det rör sig om just undantag.

Vi anser inte att självkostnadsprincipen bör överges. I de fall juridiska och faktiska möjligheter har öppnats för konkurrens och får följaktligen andra kan sköta den aktuella uppgiften bättre eller lika bra som kommunen bör den senare upphöra med sin verksamhet i denna del.

Särskilt uttalande gjordes av Inger Löfroth (sp) enligt följande.

Självkostnadsprincipen bör överges där konkurrens råder. Det kan dock diskuteras om kommunen ska driva sådan verksamhet.

Stockholms kommun, reservation av (m),(fp) och (c) i kommunstyrelsen

Kommunerna bör inte bedriva näringsverksamhet. Det finns anledning att kontinuerligt pröva om en kommunal verksamhet är berättigad eller inte. I framtiden kommer kommunal verksamhet i allt högre grad utsättas för konkurrens förutsatt att självkostnadsprincipen är rimligt utformad och avgränsad bör detta inte vara något problem.

Stockholms kommun, kammarkontorets utlåtande över Kommunallagskommitténs betänkande

Den kommunala kompetensen (2 kap, 1-3 §§)

Den allmänna kommunala kompetensregeln har kommittén omformulerat och skrivit in som 1 § i 2 kap. Kammarkontoret anser att paragrafen är väl utformad, och täcker såväl lokaliseringsprincipen som kravet på att kommunal verksamhet skall vara av allmänt intresse.

Enligt kammarkontorets mening hade det i samband med en så här omfattande revidering av KL emellertid varit av värde och intresse om kommittén i sitt betänkande belyst och behandlat begreppet "allmänt intresse". Kommittén hänvisar i denna del bara till en över 40 år gammal proposition (1948:140) med tillhörande betänkande. Både den gängse uppfattningen av

vad själva begreppet står för och den offentliga, särskilt den kommunala, verksamheten har ju förändrats i inte ringa utsträckning sedan dess. Bl.a. har "det allmännas" produktion av tjänster för privat konsumtion ökat i omfattning, ofta på direkt uppdrag av staten. Bl.a. gränserna mellan sådan tjänsteproduktion och kravet på allmännyttighet hade varit intressant att få belyst i detta sammanhang. Frågan har ju också betydelse för gränserna till näringslivet och kommunernas rätt att bedriva näringsverksamhet.

Själva kompetensregelns utformning i KL är som sagts bra, varför kammarkontoret tillstyrker förslaget i denna del.

Kommuns rätt att bedriva näringsverksamhet (2 kap, 6 §)

Som redan nämnts är innebörden av begreppet "allmänt intresse" - eller, som det uttrycks i här ifrågavarande paragraf, allmännyttigheten - av avgörande betydelse för en kommuns rätt att bedriva näringsverksamhet. Kommittén har försökt anpassa lagtexten till den rättspraxis som utvecklats på området genom åren. Trots att det är kammarkontorets uppfattning att kommuner även fortsättningsvis skall ha rätt att bedriva näringsverksamhet (kommunala affärsverk och bolag) är det emellertid kontorets uppfattning att paragrafen har en olämplig utformning. Denna kontorets uppfattning grundar sig på följande två förhållanden: För det första har paragrafen givits en positiv-utformning, vilket enligt kontorets uppfattning inte är helt i samklang med restriktiviteten i rättspraxis (se t.ex. "Kommunerna och näringslivet", SOU 1982:20). Tveksamheten till en positiv klausul

accentueras av det nämnda förhållandet att begreppet "allmännyttig" inte är särskilt avgränsat. För det andra kan kommuner med stöd av denna lagregel skaffa sig och onödigt länge behålla monopol på i grunden icke-kommunal, näringsverksamhet, på grund av den positivt utformade rätten i kombination med paragrafens krav att verksamheten i fråga måste drivas "utan vinstsyfte". För alla rörelseidkare, som inte kan räkna med att finansiera sin rörelse med skattemedel, är en viss vinst en nödvändighet för att rörelsen skall kunna överleva på sikt av egen kraft och för att verksamheten skall kunna vidareutvecklas efter kundernas föränderliga önskemål. Dessa rörelseidkare skulle mycket snabbt konkurreras ut av en kommun som på legal grund kan engagera sig i näringsverksamhet och som på samma grund inte får driva rörelsen med vinst/överskott. Om en kommun (undantagsvis) engagerar sig i regelrätt, kommersiell näringsverksamhet, som även bara i princip bedrivs i konkurrens med andra, skall rörelsen också drivas i vinstsyfte, så att konkurrens på lika villkor upprätthålls.

Det är således kammarkontorets uppfattning att paragrafen bör utformas på ett sätt som bättre står i överensstämmelse med dels nuvarande praxis, dels det grundläggande behovet av vinst i all näringsverksamhet.

Malmö kommun

Kommunstyrelsen vill som kommunens ståndpunkt understryka att en ökad konkurrens främjar effektiviteten och kan därmed vara till större gagn för abonnenterna än en administrativ självkostnadsprincip. Det är här av avgörande betydelse att samma förutsättningar

skall gälla för kommuner som för andra aktörer, statliga som privata. Som utredningen påpekar begränsas inte statliga och privata företag av någon självkostnadsprincip. För att stimulera konkurrens föreslår utredningen en översyn av upphandlingsreglerna och en anpassning till EGs normer för offentlig upphandling.

Göteborgs kommun

För konkurrerande verksamheter i kommunal respektive privat regi måste samma förutsättningar och samma konkurrensmedel gälla. Avgifter måste få utformas utan hinder av den stela självkostnadsprincipen.

Beträffande den kommunala kompetensen innehåller betänkandet inga förslag till ändringar i förhållande till gällande regler. Denna fråga skall övervägas i det fortsatta utredningsarbetet. Här vill kommunstyrelsen peka på att en av dessa regler, lokaliseringsprincipen, strider mot beredningens konstaterande att "kommunerna bör när det gäller affärsverksamhet kunna deltaga i konkurrens med annan affärsverksamhet på lika villkor.

Med nuvarande regler råder inte lika villkor. Till skillnad från konkurrentföretagen (privata och statliga företag) kan de kommunala företagen inte kompensera eventuella volymförluster genom åtaganden på annat håll.

Kommunstyrelsen vill därför understryka att det är synnerligen viktigt att en utvidgning av den kommunala kompetensen snarast övervägs.

Göteborgs kommun, yrkande av (m) i kommunstyrelsen

Beredningens resonemang om konkurrens på lika villkor är intressant och till vissa delar korrekt. Vi är dock ej beredda att tillstyrka en skrivning som syftar till att öppna vägen för kommuner och andra offentliga organ att bedriva näringsverksamhet med vinstsyfte.

Trafiknämnden vill trycka på att kommunernas egenregiverksamhet får samma förutsättningar att verka som privata företag. Det finns flera skäl till att det i många fall är viktigt att ha internleverantörer i kommunen. Skall de ha samma krav på sig som privata alternativ måste de ha samma förutsättningar.

Utredningen tar endast upp en ökad konkurrens som ett sätt att få en bättre effektivitet. Nämnden vill framhålla att detta även kan uppnås genom att organisatoriskt renodla rollerna för kommunens förvaltningar, så att man skiljer på de delar som arbetar med program, strategier, mål, finansiering, beställning och uppföljning respektive de renodlade konsult- och entreprenaddelarna.

Gatunämnden anser att det är angeläget ur effektivitets- och utvecklingssynpunkt att samma förutsättningar och regler gäller för kommunal verksamhet som för statlig och privat verksamhet. Reglerna förutsätts anpassas så att gatukontoret skall kunna vara anbudsgivare till andra kommuner och privata företag. Dessa utökade möjligheter bör i varje fall gälla för kommunala bolag.

Nämnden anser att nu tillämpade upphandlingsregler fungerar väl och att dessa främjar objektivitet och affärsmässighet.

Göteborgs Spårvägar AB, genom dess verkställande direktör, konstaterar att betänkandet i huvudsak berör frågor och principer för den kommunala taxesättningen. Spårvägsbolaget och dess styrelse ansvarar ej för några kommunala taxefrågor.

I någon mån berör dock betänkandet förhållanden som har stor betydelse för Spårvägsbolagets verksamhet, nämligen frågan om den konkurrensbegränsning som reglerna om den kommunala kompetensen innebär för kommunala bolag.

Betänkandet innehåller beträffande kommunallagens regler om den kommunala kompetensen inga förslag till ändringar.

Man stannar vid att konstatera att "kommunerna bör när det gäller affärsverksamhet kunna deltaga i konkurrens med annan affärsverksamhet på lika villkor" samt framför att denna fråga bör övervägas i det fortsatta utredningsarbetet.

Bolaget vill understryka att en utvidgning av den kommunala kompetensen är grundläggande för Spårvägsbolagets möjligheter att verka framgent.

Spårvägens marknad är med nuvarande regler om den kommunala kompetensen begränsad till Göteborg. Till skillnad från våra konkurrenter (privata och statliga företag) kan vi därmed inte kompensera eventuella volymförluster i kommande anbudsupphandlingar genom åtaganden på annat håll.

Om inte affärsverksamhet genom kommunala bolag tillåts verka på samma villkor som konkurrerande statliga och privata företag hotas i förlängningen Spårvägsbolagets möjligheter att fortleva som kommunalt bolag.

Gävle kommun

Betänkandets synpunkter på att helt överge självkostnadsprincipen för verksamheter som öppnas för konkurrens rymmer flera komplikationer. Att öppna monopolen för de ledningsbundna verksamheterna är inte så lätt. Även om man skulle öppna monopolen genom att inför konkurrens om driften kvarstår ju faktum att kommunen äger anläggningstillgångarna. Om kommunen äger anläggningstillgångarna återstår att bestämma priset för dessa och då blir detta en viktig faktor i självkostnadssammanhang. Enligt kommunens uppfattning finns det starka skäl som talar för en modifiering av självkostnadsbegreppet mot ett närmande till de principer som gäller inom företagsekonomin.

Västerås kommun

Den kommunala kompetensen och självkostnadsprincipen utgör delar av de hävdvunna kommunalrättsliga grundprinciperna. Båda har fått sin huvudsakliga precisering i rättspraxis. Samhällsutvecklingen på senare tid gör det motiverat att ifrågasätta dessa principer. Enligt kommunens mening, är den diskussion som förs om att låta det privata näringslivet ta över alltmer av den offentliga sektorn alltför ensidig. Kommunerna har ju både kunskaper och resurser att

konkurrera med privata företag på den fria marknaden men betas den rätten genom nuvarande regler.

En ökad öppenhet för extern konkurrens inom kommunal intern service borde som en naturlig konsekvens få till följd att de kommunala företagen och förvaltningarna ges ökad möjlighet att konkurrera på den s.k. fria marknaden. En sådan utveckling bör medföra ytterligare effektivitetsvinster och befrämja konkurrensen inom områden som hittills betraktats som förbehållna för privat näringsutövning. Konkurrensen bör ske på lika villkor och som följd därav bör kommunala åtaganden grundas på samma principer för prissättning som gäller inom privat företagsamhet och således även innefatta skälig vinst. Först därmed sker konkurrensen på lika villkor. Kommunen förordar därför ett lagstiftningsarbete som vidgar kommunernas befogenheter att tillhandahålla service av typ matleveranser, städ- och annan fastighetsservice, data-, informations- och juristtjänster och liknande och att detta får ske på marknadsmässiga villkor.

Svenska kommunförbundet

Inom de kommunala områden som utredningsmannen haft att belysa är ägar- och produktionsförhållandena olika. Så får t.ex. närmare 35 procent av landets elkunder sin el från företag som inte omfattas av självkostnadsprincipen. Dessa elföretag äger distributionsnäten och kan ta ut monopolpris från elkunderna. Inom vatten- och avloppsområdet är ledningsnäten i kommunal ägo. Här förekommer dock viss entreprenadverksamhet.

Det är nödvändigt att göra en genomgång av förutsättningarna för prisbildningen för olika verksamheter i det fortsatta utredningsarbetet. Denna genomgång bör skilja ut inom vilka områden det bör vara möjligt att tillåta oreglerad prisbildning och inom vilka områden som konsumenternas ställning måste skyddas genom prisreglering och/eller övervakning.

För verksamhetsområden, som eldistributionen, där anbudskonkurrens inte är ett effektivt medel bör utredningen pröva ytterligare vägar för att öka den inre effektiviteten.

Konkurrens är inte ett effektivitetsskapande instrument inom alla kommunala verksamhetsområden. Därför kvarstår det att lösa de problem som den nuvarande tillämpningen av självkostnadsprincipen ger upphov till. Utredningen bör lägga fram lagförslag till hur kapitaltjänstkostnaderna ska få beräknas.

I det fortsatta utredningsarbetet bör man också diskutera frågan om en försiktig utvidgning av den kommunala kompetensen. Denna utvidgning gäller främst möjligheter att lägga anbud på tekniska arbeten i andra kommuner.

Malmöhus läns landstingskommun

Landstinget ser gärna att man inför ett annat begrepp än självkostnad. Vissa av landstingets verksamheter är utsatta för konkurrens och då är det angeläget att landstinget kan marknadsanpassa sina priser så att det i vissa fall är möjligt att utta ett lägre pris och vi vissa fall ett högre pris allt beroende på marknadspriserna.

Tidigare har det nämnts att landstingets tandvård har en marknad som den möter. Här fungerar dock inte marknadskrafterna på grund av att staten har fastställt ett högsta arvode som både den privata sektorn och den landstingskommunala uppfattat som det arvode som skall tas ut. Det är väl närmast så att den privata sektorn anser att den för få täckt sina kostnader måste ta ut de högsta arvoden som staten medger. Det blir således inte någon priskonkurrens.

Landstingsförbundet

I syfte att pressa totalkostnaderna försöker landstingen nu införa marknadsinslag i sin verksamhet. Det innebär att åtgärdernas priser anpassas till konkurrenssituationen, vilket också har betydelse för tillämpningen inom landstingen av konkurrenslagstiftningen. Ett länslaboratorium kan prissätta en viss åtgärd lägre än de egna självkostnaderna, därför att andra laboratorier erbjuder ett lägre pris för just den åtgärden. För att kompensera detta kan laboratoriet behöva sätta priset högre än de egna självkostnaderna för en annan åtgärd, som har ett högre marknadspris. Det medför att den avgift som debiteras hemlandstinget för en del patienter kan ligga över, för andra under självkostnaden. Totalt syftar marknadsinslagen till lägre kostnader.

Det är därför, enligt styrelsens mening, angeläget att landstingen kan pröva olika vägar att förnya sina ekonomiska styrsystem utan att självkostnadsprincipen lägger hinder i vägen.

Arbetsgruppen skriver att en förutsättning för dess ställningstaganden är att man kan finna vägar till

att kunna avskaffa monopolen och öka konkurrensen inom den affärsmässigt inriktade kommunala verksamheten. Detta är en väsentlig punkt. Där konkurrens är möjlig kan den antagligen skydda konsumenternas intresse bättre än en lagstadgad självkostnadsprincip. Men även framöver kommer det antagligen att finnas primärkommunal verksamhet och landstingsverksamhet där konkurrens är svår att introducera. På dessa - antagligen begränsade - områden bör något annat skydd mot monopolvinster finnas.

Hyresgästernas Riksförbund

I betänkandet diskuteras också de formella skillnaderna beroende på om en verksamhet bedrivs med koncession (t.ex. VA) enligt lagligt monopol (t.ex. sophämtning) eller "frivilligt" (t.ex. fjärrvärme). De formella skillnaderna kan naturligtvis ur vissa synpunkter vara intressanta, men en avgörande fråga är ändock om man i verklig mening kan säga att en verksamhet bedrivs i konkurrens. De ovan nämnda verksamheterna är i realiteten inte utsatta för konkurrens. Det är inte möjligt att få vatten eller sophämtning från någon annan leverantör. För fjärrvärme kan i vissa fall visserligen alternativ i form av egen panna föreligga. För nybyggda områden finns dock inte heller detta alternativ eftersom kommunen ofta föreskriver att bebyggelse skall anslutas till fjärrvärme. Mot bakgrund av detta resonemang skulle man kunna säga att utredningens resonemang om att "andra kriterier än självkostnadsprincipens" skall tillämpas inte kan gälla de aktuella verksamheterna. Detta är vår bestämda uppfattning.

Utredningen drar dock inte samma slutsats utan fortsätter resonemangen och tycks mena att en konkurrenssituation föreligger. Man hävdar bl.a. att konkurrensen "borde kunna påverka effektiviteten i verksamheten och därmed taxesättningen". Man klargör dock inte hur den ökade effektiviteten skall komma kunderna till del! Utredningen för nämligen två motstridiga resonemang. Å ena sidan skall ökad effektivitet leda till lägre taxor. Å andra sidan borde taxorna sättas efter marginalkostnadsprincipen dvs. efter sist producerade enhet. Slutsatsen måste bli att effektivitetsvinsten tillfaller producenten eftersom effektivitetsvinsterna knappast helt kan hänföras till "sist producerade enhet".

HSB Riksförbund

Frågan om hur konkurrens skall kunna etableras som alternativ till kommunala monopol är svår att lösa, särskilt när det gäller ledningsbundna verksamheter, t.ex. vatten och avlopp. HSB har, bland annat i remissyttrande över miljöavgiftsutredningens förslag, SOU 1990:59, framhållit att det ökade miljömedvetandet och det därur framväxande arbetet med nya miljövänliga lösningar på va- och energiområdet liksom inom avfallshanteringen säkert kommer att medföra en utveckling av småskaliga och mera flexibla lösningar. Miljöoptimerande lösningar exempelvis i kooperativ regi får inte hindras av kommunala monopol.

Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag (SABO)

SABO anser att det inom i första hand områden med ledningsbunden service /värme, el, gas, vatten och

avlopp/ finns betydande svårigheter att i praktiken uppnå en situation med konkurrens. Utredningen har endast översiktligt belyst denna fråga och inte närmare redovisat dess ekonomiska och juridiska aspekter. SABO anser därför att ett ställningstagande på denna punkt måste anstå tills utredningen slutfört sitt arbete.

Sveriges Villaägareförbund

Villaägareförbundet ser mycket positivt på att avgiftsgruppen föreslår ökade konkurrensmöjligheter inom de kommunala verksamheterna.

Villaägareförbundet instämmer i den av avgiftsgruppen framförda åsikten att utvidgad konkurrens åstadkommer ökad samhällelig effektivitet. Förbundet anser det också vara viktigt att åtgärder vidtas för att öka konkurrensen bl.a. vad gäller produktion och tillhandahållande av de kommunaltekniska nyttigheterna.

En effektiv konkurrens torde göra prisreglering onödig, eftersom marknaden bestämmer priset. I normalfallet blir då självkostnadsprincipen betydelselös. Denna sätter ju bara ett avgiftstak. Skulle marknadspriset någon gång visa sig vara högre än priset enligt självkostnadsprincipen, så är sistnämnda pris det som från abonnenternas synvinkel är att föredra. I ett längre tidsperspektiv blir då självkostnadspriset marknadspris, eftersom andra leverantörer skulle få lov att gå ned i pris.

I den mån verklig konkurrens inte kan åstadkommas - en situation som är trolig inom många kommunala verk-

samhetsområden - kvarstår kommuninnevånarnas behov av skydd mot kommunernas monopolställning.

Sveriges Industriförbund och Svenska arbetsgivareföreningen

Organisationerna är självfallet för en effektivisering av den kommunala verksamheten. Detta uppnås säkrast om verksamheten så långt som möjligt sker i konkurrens. I motsats till avgiftsgruppen anser vi dock att ett närmande till näringslivets agerande inte alltid är odelat positivt. Det är - och bör alltjämt så vara - viktigt att av legala skäl upprätthålla en klar rågång mellan kommunal och privata verksamhet. Utgångspunkten måste enligt vår mening vara att renodlad myndighetsutövning och kommunal kärnverksamhet skall bedrivas i kommunal förvaltning medan varu- och tjänsteproduktion däremot skall bedrivas under konkurrens och i privat regi. Verksamheter som måste ligga i offentlig sektor bör bedrivas enligt de regelverk som skapats för denna sektor, t.ex. kommunallagen och offentlighetsprincipen. Om verksamheter inte med framgång kan drivas enligt dessa regler bör de inte ligga i den offentliga sektorn. Går det inte att i bolagsform kombinera kravet på effektivitet med full insyn för kommunmedlemmarna bör kommunen avstå från kommunal bolagsbildning alternativt privatisera sådan verksamhet. Vi anser vidare att huvudregeln bör vara att kommuner och landsting inte bör driva näringsverksamhet. Vi hänvisar i detta sammanhang till det gemensamma remissyttrande som vi avgett över betänkandet Ny kommunallag (SOU 1990:24).

Avgiftsgruppens uppfattning (sid 65 i betänkandet) att självkostnadsprincipen bör kunna överges i de fall där kommunala monopol öppnas för konkurrens kan synas rimlig mot bakgrund av att principen ursprungligen tillkom för att skydda konsumenterna mot att kommuner (och landsting) gör monopolvinster. Organisationerna vill påpeka att den omständigheten att ett kommunalt monopol öppnas för konkurrens inte automatiskt medför att konkurrens faktiskt också uppkommer. I vart fall kan det inte förutsättas att så sker omgående. Dessa omständigheter gör att vi är negativa till att ställa oss bakom förslaget.

Om en kommun skulle subventionera en konkurrensutsatt verksamhet med skattemedel, kan det uppkomma en sådan snedvridning av konkurrensen som är otillåten enligt konkurrenslagen. För att inte bryta mot denna lagstiftning bör kommunen, när den agerar på en konkurrensutsatt marknad, betinga sig marknadspris för prestationen. Om kommunen skulle ta ut marknadspriset och detta överstiger de reella kostnaderna för verksamheten, skulle emellertid kommunens förfarande strida mot självkostnadsprincipen. Resonemanget visar hur felaktigt det är att kommuner agerar på det egentliga näringslivets område. Den enklaste lösningen är, som utvecklats ovan, att en klar gränslinje upprätthålls mellan offentlig och privat verksamhet.

Ett system med olika lösningar, vare sig det är kommunvis eller i olika verksamheter i en och samma kommun, torde även medföra uppenbara svårigheter och fördyringar vid avgivande och bedömande av anbud. Det gäller särskilt om avgiftsgruppens förslag (sid 68) att kommuner skall kunna uppträda som anbudsgivare åt andra kommuner genomförs. Den anbudsgivande kommunen

riskerar då merarbete och merkostnader med att ta fram underlag för beräkning enligt självkostnadsprincipen när kommunen själv inte tillämpar denna princip och vice versa. Av vår ovan redovisade uppfattning följer att vi bestämt motsätter oss att kommuner skall kunna uppträda som anbudsgivare åt andra kommuner. Det kan ifrågasättas om en sådan verksamhet är förenlig med den s.k. lokaliseringsprincipen dvs. om verksamheten kan uppfattas som en angelägenhet för den anbudsgivande kommunen.

Landsorganisationen i Sverige (LO)

Produktionen och distributionen av tekniska tjänster (t.ex. el, fjärrvärme, renhållning samt vatten och avlopp) drivs alltså av kommunerna. Dessa har antingen monopol eller en dominerande ställning på marknaden. På det tekniska området brukar det uppstå s.k. naturliga monopol. Dessa verksamheter är ofta kapitalintensiva med betydande stordriftsfördelar. Detta är en viktig utgångspunkt när man ska bedöma behovet av en självkostnadsprincip.

LO anser att frågan om självkostnadsprincipen på sikt kan slopas är betydligt mera komplicerad än vad som föreställs av utredningen. Det är enligt LO bara möjligt att slopa självkostnadsprincipen om det i framtiden kan skapas en effektiv konkurrens på aktuella marknader. Det är nämligen bara med en fungerande konkurrens som det kan bli en verklig press nedåt på taxor och avgifter vilket minskar behovet av prisreglering.

Som tidigare konstaterats har kommunerna en dominerande ställning på aktuella marknader. Visserligen

kan konkurrenssituationen variera något för olika tjänster. På t.ex. elsidan kan det förekomma en viss konkurrens i producentledet medan kommunerna ofta har ett dominerande inflytande över distributionen. Det finns också stora privata intressen inom eldistributionen.

LO gör bedömningen att det även på sikt kommer att saknas en effektiv konkurrens på olika marknader för tekniska tjänster. För det första är det osäkert om en framtida anbudskonkurrens kan genomföras. I dag är kommunerna inte bundna av någon obligatorisk upphandling som gör det möjligt för konkurrerande producenter att överta driften. Det är ljuset av denna brist på tvingande regler som LO anser det mycket tveksamt om kommunerna kommer att använda upphandling i större utsträckning än idag.

För det andra blir konkurrensen inom s.k. ledningsbunden verksamhet (t.ex. el samt vatten och avlopp) alltid begränsad. För denna typ av tjänster saknar nämligen konsumenterna reella möjligheter att välja eller byta leverantör. För det tredje leder betydande stordriftsfördelar i regel till en marknadsdominans för några stora producenter. Mot denna bakgrund anser LO att det för närvarande inte finns några principiella skäl som motiverar att självkostnadsprincipen avskaffas på sikt.

Avgifterna för olika tekniska tjänster regleras inte bara genom självkostnadsprincipen. För övriga huvudmän gäller en speciell prisreglering. Denna reglering är emellertid inte effektiv och lika långtgående som självkostnadsprincipen. LO anser emellertid att det inte finns några principiella skäl som motiverar nuvarande skillnader i prisregleringen för olika

huvudmän (privata, statliga och kommunala) på det tekniska området. Det är därför rimligt att samma konkurrensförutsättningar gäller oberoende vem som är producent eller distributör.

LO kan konstatera att en privatisering inte bara skulle försämra konsumentskyddet utan också minska den offentliga kontrollen över produktionen.

Tjänstemännens centralorganisation (TCO)

Ett övergivande av den generella självkostnadsprincipen måste vidare enligt TCOs mening följas av andra åtgärder för att förhindra att monopol, kartellbildningar och andra monopolliknande situationer medför oskäligt höga avgifter. Det kan vara nödvändigt både med en skärpt konkurrenslagstiftning och med andra former av avgiftskontroll. Övervakande myndigheter måste få tillräckliga resurser för att upprätthålla en effektiv kontroll.

En förändring av självkostnadsprincipens gränser är ingen isolerad åtgärd. Den måste enligt TCOs mening följas av regeländringar som gör det möjligt för kommuner och landsting att konkurrera över ett bredare fält och inte endast inom områden där kommun eller landsting är uppdragsgivare.

Sveriges akademikers centralorganisation (SACO), Civilingenjörsförbundet

Behovet av att vidga kommunens möjligheter att bedriva affärsverksamhet är stort. Exempel på detta är när man utvecklat ett nytt tekniskt system och vill

ta in utvecklingskostnaderna genom att sälja kunnandet till enskilda företag och andra kommuner, vilket inte är i överensstämmelse med gällande lagstiftning, som i princip förbjuder verksamhet utanför den egna kommunen. Detta skulle i förlängningen kunna ge lägre kostnader för den egna kommunens nyttjare samtidigt som nytänkande skulle stimuleras.

Statens va-nämnd

Allmänt kan konstateras att de verksamheter som i dag faller inom ramen för den kommunala kompetensen nästan genomgående synes vara av sådant slag att man där inte har stor anledning att räkna med möjligheten av någon väl fungerande konkurrens.

Om å andra sidan en sådan konkurrens likväl skulle upprätthållas på en marknad där kommunen agerar, är detta måhända i sig ett förhållande som borde aktualisera frågan om kommunens närvaro på marknaden verkligen är påkallad från de synpunkter och intressen som kommunen har att ta till vara, snarare än frågan om kommunen där har möjlighet att agera på samma villkor som övriga aktörer.

Vad först gäller konkurrensaspekten torde det inom ledningsbunden verksamhet näppeligen, annat än i mycket begränsad omfattning, finnas utrymme för någon konkurrens i egentlig mening. Den omständigheten att monopolisten kan organisera sig i nya och andra former och att han i större eller mindre utsträckning kan tänkas använda sig av underleverantörer och liknande, är naturligtvis inte av beskaffenhet att i någon avgörande mån inverka på monopolistens möjligheter att ekonomiskt utnyttja sin dominerande mark-

nadsställning. Vad avgiftsgruppen pekat på i detta sammanhang synes mera ha karaktär av konkurrenskosmetika. Redan frånvaron av reellt konkurrensutrymme innebär ett avgörande grundskott mot tanken på att överge självkostnadsprincipen.

Som förut framhållits finns för allmänna va-anläggningar i praktiken - med obetydliga undantag - ingen valfrihet alls. I fråga om fjärrvärme finns visserligen valfrihet för köparen så länge anläggningen inte är allmänförklarad och han har kvar en alternativ värmeanordning men efter anslutning är valfriheten oftast enbart teoretisk.

Vad nu sagts gäller även om kommunen kan träffa avtal med en av flera konkurrerande entreprenörer. Den omständigheten att kommunen inte driver verksamheten i egen regi utan genom entreprenör förändrar inte konkurrenssituationen i va-förhållandet mellan huvudman och brukare, endast kommunens kostnadsbild.

Avgiftsgruppen anser att det har avgörande betydelse att kommande regler anpassas så att verksamhet som bedrivs i kommunal regi kan drivas under samma förutsättningar och med samma konkurrensmedel som gäller för t.ex. privata företag.

Oavsett om sådan utvidgning av den kommunala kompetensen kan anses lämplig eller ej kan man inte bortse från det faktiska förhållandet att kommunen är en politisk betingad organisation med specifika uppgifter som myndighet och underkastad andra lagar och regler för sin verksamhet än privata företag med uttalat vinstsyfte. Enbart det förhållandet att kommunal verksamhet i egen regi inte är skattskyldig innebär en avgörande skillnad i förutsättningarna för

affärsverksamhet. Om verksamheten drivs i bolagsform blir den visserligen i detta avseende likställd men kommunen har ändå genom sin ställning som myndighet en dubbelroll som kan medföra avvägningsproblem vid konkurrens med privata företag. Det är därför mycket tveksamt om det alls är möjligt att skapa likvärdiga förutsättningar och villkor för kommunal och privat affärsverksamhet. Va-nämnden finner det angeläget att denna fråga övervägs mycket noga och ansluter sig i huvudsak till vad som anförs av Alf Bohlin och Hans-Heinrich Vogel (Förvaltningsrättslig Tidskrift 4-6 1990 s. 137): "Vi menar att rågången mellan sedvanlig kommunal affärsverksamhet och det egentliga näringslivet måste hållas klar".

Svea hovrätt med Vattenöverdomstolen

Såvitt avser va-abonnenternas ställning vill vattenöverdomstolen anföra följande. Som avgiftsgruppen påpekar uppkommer det särskilda problem att få till stånd konkurrens i ledningsbunden verksamhet som t.ex. vatten och avlopp. Konkurrens kan endast införas såvitt avser driften av verksamheten. Det lär knappast bli möjligt att t.ex. välja mellan olika va-nät.

Svenska vatten- och avloppsverksföreningen (VAV)

Utredningen konstaterar vad gäller ledningsbunden verksamhet såsom vattenförsörjning och avlopp att särskilda problem kan föreligga när det gäller att få till stånd konkurrens. Kommunen får i normalfallet antas vara ledningsägare och konkurrens i form av extra uppsättningar va-anläggningar är orimlig. Kon-

kurrens kan i stället tänkas ske t.ex. genom att lägga ut driften av vissa anläggningar på entreprenad.

VAV vill rent allmänt påpeka att entreprenader även kan medföra betydande nackdelar därest inte de långsiktiga perspektiven i va-försörjningen beaktas. Kortsiktiga upphandlingar kan t.ex. förrycka den optimala avvägningen mellan underhåll och reinvestering. VAV finner det emellertid angeläget att upphandlingsreglerna ses över, vilket utredningen också framhåller.

Svenska kommunförbundet, angående va-området

Karaktäristiskt för va-området är att de fasta kostnaderna i anläggningar vanligen är stora. Dessutom är kraven på säkerhet i försörjningen liksom kostnaderna för eventuella effekter i form av utsläpp m.m. stora. Det är mot denna bakgrund inte möjligt att skapa konkurrens i den meningen att många producenter tävlar om konsumenternas efterfrågan. Inom detta område bör därför priset regleras och övervakas. Härvid bör en modifierad självkostnadsprincip prövas.

Göteborgs kommun, va-verket

Va-nämnden bejakar i allt väsentligt stat-kommunberedningens delbetänkande. Beredningens förslag är av särskilt intresse inför de förändringar av den kommunala verksamheten i Göteborg som kan bli följden av pågående organisationsöversyn med inriktning mot renodlade beställare-utförarefunktioner.

Mot denna bakgrund är det av största vikt att samma förutsättningar och samma konkurrensmedel gäller för konkurrerande verksamheter i kommunal respektive privat regi, så som beredningen föreslagit. Om kommunal affärsverksamhet och andra tekniska tjänster skall kunna konkurrera med motsvarande verksamheter i privat regi är det viktigt att avgifterna får utformas utan hinder av självkostnadsprincipen.

Statens energiverk

Verket instämmer i utredningens uppfattning att den kommunala självkostnadsprincipen bör överges. Utredningen anger eldistributionen som exempel på naturligt monopol. Här måste man dock hålla i minnet att distributionen sker i olika verksamhetsformer och ytterst regleras av ellagen.

Avslutningsvis kan nämnas att det inom verket pågår en utredning om elmarknadens organisation och funktionssätt. Verket kommer där också att behandla frågan om möjligheterna att skapa konkurrens i någon form i den lokala eldistributionen.

Statens prisregleringsnämnd för elektrisk ström

Konkurrens är i princip otvivelaktigt att föredra framför myndighetsprövning. Som påpekas i betänkandet uppkommer emellertid särskilda problem när det gäller att få till stånd konkurrens i ledningsbunden verksamhet. Nämnden ifrågasätter om det alls är möjligt men vill inte utesluta att så är fallet. Några närmare överväganden kan inte göras inom ramen för ett remissyttrande.

Svenska elverksföreningen

Elmarknaden karaktäriseras bl.a. av att elleveranserna till slutkunder handhas av företag med såväl statliga, kommunala som privata ägare. Dessutom förekommer att flera leverantörer är verksamma inom en kommun men också att företag har verksamhet i flera kommuner. Elmarknaden är således inte en renodlad kommunal verksamhetsgren och intar därmed en särställning i jämförelse med majoriteten av andra avgiftsfinansierade kommunala verksamheter.

Föreningen anser att energiföretag med kommunal huvudman bör få verka på marknaden på samma villkor som företag med enskilt ägande. Detta innebär bl.a. att företagen bör få ge avkastning till ägaren på marknadsmässiga grunder.

För att åstadkomma detta bör kommunala energirörelser få verka under former som i allt väsentligt överensstämmer med de förutsättningar som gäller för icke kommunala aktiebolag. Ett minimikrav är då givetvis att varje rörelsegren har egen sluten redovisning. Vi anser det rimligt att kommun som huvudman kan begära avkastning och lyfta utdelning av energiverksamhet som står i paritet med vad som gäller för konkurrensutsatt verksamhet med motsvarande risk.

Svenska kommunförbundet, angående energiområdet

Energibranschen förändras för närvarande kraftigt. Närmandet till EG med dess inre marknad kommer att ändra förutsättningarna för energiverksamheten i kommunerna. Även om det är tidigt att göra någon samlad bedömning av effekterna av en inre energimark-

nad finns det några direktiv som påverkar kommunerna. Ett sådant är att möjligheterna att köpa/sälja el på Europamarknaden öppnas. Ett annat är krav på att redovisa priser och rabatter till elkunder för EG-kommissionen.

Det första direktivet öppnar den svenska elmarknaden för konkurrens. Det senare direktivet minskar möjligheterna för distributörer att diskriminera mellan olika elkunder dvs. det kan sägas innebära en granskning av att konkurrensvillkoren inte snedvrids. Krav kommer därför att ställas på kommunerna att ordna verksamheten så att olika energislag redovisas i separata resultatenheter.

Från samhällets sida vidtas nu ett antal förändringar som också kommer att påverka energiområdet. De viktigaste är därvid bolagiseringen av Vattenfall, avskiljandet av stämnätet från Vattenfall, översynen av ellagen samt sammanläggningen av myndigheterna som verkar inom området. Förbundsstyrelsen anser att översynen av energiområdet borde ha gjorts i en samlad utredning. Möjligheterna att väga samman olika åtgärder skulle därvid ha skapats. Då detta nu inte är möjligt är det av vikt att prissättningsprinciper på energi övervägs i ett vidare perspektiv.

Utgångspunkt för dessa överväganden bör vara en analys av vilka områden som är s.k. naturliga monopol. En uppdelning av elområdet visar att distribution och högspänningstransmission är monopol. Produktion och leveranser till kunder är inga naturliga monopol utan kan utsättas för konkurrens.

Cirka 300 företag distribuerar el i Sverige. Av dessa är cirka 150 kommunala distributörer. De övriga är

statliga, privata eller kooperativa. Vissa företag har blandat statligt och kommunalt eller kommunalt och privat.

De skilda prissättningsprinciperna och de olika avkastningsmöjligheter som de skapar förhindrar en rationell sammanläggning av eldistributionsområden till större och/eller rationellare enheter, som kommunalt samgående eller övertagande av i dag privata delar skulle kunna innebära.

Principen för elområdet bör därför enligt styrelsens uppfattning vara att alla distributörer ges samma villkor att arbeta under oberoende av huvudman.

När det gäller principer för prissättningen bör utredningen överväga hur konsumentens ställning kan skyddas i de delar av energiverksamheten som är s.k. naturliga monopol dvs. eldistribution och transmission. Inom dessa områden bör utredningen i det fortsatta arbetet överväga om behov finns av prisreglering och/eller prisövervakning.

Inom övriga områden bör prissättningen avregleras inslagen av konkurrens öka liksom utnyttjandet av entreprenadverksamhet.

Inom såväl fjärrvärmeområdet som gasområdet bör liknande synsätt som styrelsen presenterat för elområdet vara utgångspunkt i det fortsatta utredningsarbetet.

Stockholm Energi

Stockholm Energi anser att de regler som i framtiden skall gälla för de kommunala företagen bör utgå från

ett vidare perspektiv än den syn på de kommunala företagen som kommitténs förslag uttrycker. Det är angeläget att regelsystemet inte försvårar den effektiva utveckling av de kommunala företagen som såväl ekonomiska som andra politiska mål nödvändiggör. Enligt Stockholm Energis uppfattning bör flera av de direkta regleringar för kommunala företag som ingår i kommitténs förslag slopas eller ersättas av en bestämmelse om att fullmäktige skall ta ställning till frågan i bolagsordning eller motsvarande. Det är kommunerna själva som utifrån bl.a. verksamhetens art bör avgöra hur de vill styra de kommunala företagen.

Stockholm Energi anser att självkostnadsprincipen bör omformuleras. Kommitténs förslag minskar inte de oklarheter och de olägenheter som nu föreligger. Stat-kommunberedningen har också av regeringen i april 1990 fått i tilläggsuppdrag att bedriva ett utredningsarbete beträffande självkostnadsprincipens gränser. En ny formulering av självkostnadsprincipen eller ett krav på skälig prissättning bör ha sin utgångspunkt i att de kommunala företagen skall bedriva sin verksamhet på ekonomiskt sunda villkor men utan att missbruka en eventuell monopolställning. Intäkterna skall täcka kostnaderna inklusive räntekostnader, ge en skälig avkastning på företagskapitalet och möjliggöra en tillräcklig soliditet och självfinansiering. Konkurrensutsatta verksamheter måste också ha möjlighet att sätta priser utifrån marknadens villkor.

Göteborgs Energi AB

Självkostnadsprincipens avskaffande skulle innebära att också kommunala energiföretag kan fungera på

väsentligt lika villkor som Vattenfall och de privata energiföretagen.

Anläggningstillgångar upptagna till sitt rätta marknadsvärde ger utrymme för en ökad avkastningsgrad. Detta i kombination med en lägre kostnadsstruktur, som resultat av ökad effektivitet inom det konkurrensutsatta energiföretaget, ger de bästa förutsättningar för en sund konsolidering av morgondagens kostnadskrävande investeringar i t.ex. energiproduktionsanläggningar.

På sikt innebär detta en jämnare och förhoppningsvis lägre taxestruktur för abonnentkollektivet.

Beredningens förslag innebär att kommunerna i större utsträckning tillåts arbeta på väsentligt samma villkor som andra aktörer inom konkurrensutsatt verksamhet. Detta är en önskvärd utveckling eftersom det befrämjar ett bättre utnyttjande av befintliga resurser inom de kommunala verksamheterna.

Trots att självkostnadsprincipen försvinner innebär detta inte att de kommunala organisationerna fullt ut kan konkurrera med övriga aktörer på den fria marknaden. Även de övriga kommunala kompetensreglerna, den s.k. likställighetsprincipen och lokalitetsprincipen lägger i dag hinder i vägen för detta.

Västerås kommun, tekniska verken

En viktig förutsättning för att överge självkostnadsprincipen är att de kommunala monopolen kan öppnas för konkurrens.

Bör självkostnadsprincipen överges?

Enligt arbetsgruppen får ett övergivande av självkostnadsprincipen inte utnyttjas för "särbeskattning" av abonnenterna. Man åsyftar en möjlighet att sätta skäliga priser i det fall man öppnar kommunala, rättsliga och faktiska monopol för konkurrens. Ett krav skulle därvid vara att abonnenternas ställning inte försämras.

Fjärrvärme är ett av flera sätt att värma lokaler. För den verksamheten finns därför inget monopol och därför finns det ej heller någon anledning att diskutera behovet av självkostnadsprincip. Däremot kommer alltid va-verksamhet och eldistribution att till viss del få betraktas som naturliga monopol. Redan i dag har självkostnadsprincipen övergetts när det gäller stora delar av eldistributionen. Bl.a. har avkastningskrav ställts av staten på Vattenfall. Ett annat exempel är när va-verksamhet eller eldistributionsverksamhet överlåts till exempelvis privata företag och i försäljningspriset ingår marknadspriset på de anläggningar som redan till stor del betalats av abonnenterna.

Utredningen för ett antal pristeoretiska och effektivitetsteoretiska resonemang. Det bör påpekas att några generella slutsatser att liknande verksamhet bedrivs mera effektivt med privat huvudman än med t.ex. kommunal inte har kunnat konstateras trots ett antal jämförande utredningar på t.ex. eldistributionsområdet.

Svenska Gasföreningen

Utredningen föreslår att man förutsättningslöst utreder behovet av en särskild prövningsinstans för taxefrågor. Föreningen anser att en speciell prövningsinstans i princip inte skulle erfordras i en allt mer konkurrensutsatt energiindustri. Olja, såld av enskilt ägda bolag, och el konkurrerar på uppvärmningsmarknaden med kommunalt distribuerad naturgas.

Möjligheten till allmänförklaring av naturgasnät har inte utnyttjats och bedöms inte bli utnyttjad.

Värmeverksföreningen

Förutsättningarna för ledningsbunden energi bör vara desamma oavsett om ägaren är kommunal, statlig eller privat. De olikheter som råder beträffande möjligheter till avkastning vid verksamhet i kommunal regi kan leda fram till att kommunerna ser som enda möjlighet för att få ut en marknadsmässig avkastning att sälja företaget till ägare som inte är bundna av den kommunala självkostnadsprincipen. Att olikhet i förutsättningarna för skilda ägare skall leda fram till ett sådant resultat är inte önskvärt.

Föreningen delar uppfattningen att kommunerna bör ges ökade möjligheter att välja en avgiftslösning som är bättre anpassad till dagens effektivitets- och kvalitetskrav. Detta leder fram till en högre effektivitet i verksamheten med lägre kostnader för kunderna som följd.

Föreningen tillstyrker också utredarens förslag att klarlägga förutsättningarna för att vidga kommunernas

möjligheter att driva affärsverksamhet och därmed få samma förutsättningar som statlig och privat verksamhet.

Värmeverksföreningen ansluter sig således till utredarens slutsats att någon allmän självkostnadsprincip inte nu bör införas i kommunallagen.

Inom tekniska monopol såsom fjärrvärme finns viss konkurrens, som sätter gränser för priset men ej sådan konkurrens som medger fri marknadsprissättning. Kommunen eller annan ägare bör givetvis ha rätt att skjuta till medel från annat håll, för att driva rörelsen om det är angeläget, t.ex. för att förbättra miljön.

Västerås kommun, renhållningsverket

En viktig förutsättning för att överge självkostnadsprincipen är att de kommunala monopolen kan öppnas för konkurrens.

Även om renhållningslagen populärt brukar betecknas som en monopollag ger den kommunerna frihet att välja om renhållningen ska bedrivas i egen regi eller på entreprenad. Lagen anger dock en begränsning innebärande att entreprenörsalternativet inte får innebära väsentligt förhöjda kostnader. I praktiken har detta lett till hälften av de svenska kommunerna arbetar med egen-regilösningar medan andra hälften arbetar med entreprenörer. Renhållning är därmed ett område där det mycket väl går att åstadkomma konkurrens och möjligheter att genom nyckeltal och andra jämförelsegrunder pröva verksamhetens effektivitet. Lagen kan därför knappast betecknas som en monopollag

utan en lag som fastställer vem som har ansvaret för att renhållningen utförs.

Med de diskussioner som förs i många kommuner om att renodla beställar- och utförarroll, "öppna" kommunala monopol etc. finns det skäl att lämna självkostnadsprincipen och ersätta denna med kvalitets- och effektivitetsstyrda avgiftsprinciper. Skäligheten i förhållande till vilka alternativ som föreligger ska således vara vägledande när avgifterna sätts.

I betänkandet diskuteras även den s.k. lokaliseringsprincipen som begränsar kommunens verksamhetsområde till i huvudsak kommunens egna gränser. Här anser betänkandet att en kommun ska ha större möjligheter att bedriva eller medverka i verksamheter som riktar sig till avnämargrupper utanför det egna området. För renhållningsverkets del skulle detta innebära möjligheter att lämna anbud på renhållningstjänster i andra närliggande kommuner, vilket totalt sett skulle kunna ge rationella och ekonomiskt sett bra lösningar.

Svenska Renhållningsverksföreningen

Renhållningslagen brukar missvisande betecknas som en monopollag, något som den inte är utan fastmer en lag som fastställer vem som har det juridiska ansvaret för hur renhållningen utförs. Kommunerna har stor frihet att välja om renhållningen skall bedrivas i egen regi eller genom upphandlande entreprenörer. Väljs entreprenörsalternativet får detta emellertid enligt renhållningslagen inte innebära väsentligt förhöjda kostnader jämfört med egenregialternativet. I praktiken har detta medfört att ca 2/3 av de svenska kommunerna arbetar med entreprenörer inom ren-

hållningen, medan ca 1/3 - företrädesvis de större kommunerna - valt egenregialternativet. Det finns således redan i dag goda möjligheter att åstadkomma konkurrens inom renhållningen.

Med de diskussioner som nu förs i många kommuner om att renodla beställar- och utförarroll, "öppna/bryta upp" kommunala monopol m.m. finns det skäl att ersätta självkostnadsprincipen med kvalitets- och effektivitetsstyrda avgiftsprinciper.

En viktig förutsättning för att generellt överge självkostnadsprincipen är att de kommunala monopol som fortfarande finns kan öppnas för konkurrens genom ändrad lagstiftning. Reglerna måste emellertid anpassas så att den verksamhet som bedrivs i kommunal regi kan drivas under samma förutsättningar och med samma konkurrensmedel och möjligheter som gäller för privata och statliga företag.

Svenska kommunförbundet, angående renhållning

Renhållning är i dag ett område som till ungefär lika delar bedrivs i egenregi och av privata entreprenörer. Kommunerna väljer olika regiform med utgångspunkt från vad de i varje särskilt fall anser vara bäst och billigast. I normalfallet finns åtminstone en viss konkurrens mellan olika entreprenörer som tävlar om att få utföra tjänsterna. Inom detta område fungerar alltså marknadsmekanismerna på ett i huvudsak effektivt sätt. En ytterligare förbättring förutsätter att man aktivt försöker motarbeta de tendenser till försvagad konkurrens som finns i vissa delar av landet. För att bevaka dessa frågor är det också

angeläget att kommunerna ytterligare stärker sin kompetens i upphandlingsfrågor.

Inom renhållningsområdet bör priset regleras och övervakas även i fortsättningen. En oreglerad prisbildning och ett avskaffande av det kommunala renhållningsmonopolet skulle leda till en ineffektiv resursanvändning. Av amerikanska och kanadensiska studier framgår att en helt oreglerad konkurrens inom sophämtningsområdet är det sämsta alternativet ur kostnadssynpunkt. Privata entreprenörer och kommunal egenregi är båda effektivare, som ett resultat av de samordningsvinster man kan göra.

Inom både va- och renhållningsområdet bör en lagreglering tydliggöra efter vilka principer kapitaltjänstkostnaderna får beräknas.

Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet

I dag är läget det, att det övervägande antalet kommunala prestationer inte tillhandahålles i någon konkurrenssituation, och även om det i undantagsfall skulle föreligga viss konkurrens, torde denna ofta framstå som skenbar. Huvudregeln är, att kommun inte får driva sådan verksamhet som av tradition hävdats av det privata näringslivet. När en kommun inlåter sig i nya verksamheter och agerar på en s.a.s. konkurrensutsatt marknad, kan det därför ofta befaras, att verksamheten inte är förenlig med principerna för den kommunala kompetensen. Man måste också hålla det faktum i minnet, att det inte existerar något avgiftsfinansieringstvång inom svensk kommunalrätt, utan utgångspunkten är i stället, att kommuns medelsbehov skall täckas med skatt. Även om kommun skulle

ges rätt att agera på en konkurrensutsatt marknad och därmed även att betinga sig marknadspris för prestationen, är kommunen ur kommunalrättslig synpunkt oförhindrad att helt eller delvis finansiera prestationen med skattemedel. Följden av kommunens underprissättning kan då bli, att konkurrensen på marknaden så småningom försvinner. Fakultetsnämndens uppfattning är, att rågången mellan sedvanlig kommunal affärsverksamhet och det egentliga näringslivet måste hållas klar även fortsättningsvis.

5. Differentierade taxor, "efterfrågestyrda" taxor och pris enligt kortsiktig marginalkostnad

Stockholms kommun, kammarkontoret
(yttrandet över Kommunallagskommitténs betänkande)

Trots att kommittén anser (sid 137, 205 f) att olika självkostnadsregler kan förekomma, snuddar kommittén (sid 138, 4 ff st) vid en viss mer principiell funktion i de kommunala avgifterna genom att flyktigt beröra vissa avigsidor med olika och alltför kameralt tillämpade självkostnadsprinciper. Kommittén går dock förbi kärnfrågan och föreslår bara att två - ytterligare - detaljfrågor om självkostnadsprincipens närmare tillämpning utreds av staten i särskild ordning (nämligen "enhetstaxa" för el och fjärrvärme resp. tillgångsberoende vatten- och avloppsavgifter). Enligt kammarkontoret är detta helt fel väg att gå.

Kärnfrågan som kammarkontoret här åsyftar är de kommunala avgifternas/prisernas roll i samhällsekonomin. Prisernas viktigaste roll är att bidra till en effektiv hushållning med samhällets olika resurser. Till dessa resurser hör energi i olika former, arbetskraft, realkapital och råvaror. Ren och hälsosam miljö kan också inkluderas i samhällets resurser eller ses som en begränsande faktor. Eftersom det inte finns något överflöd av någon av dessa är hushållning med samtliga nödvändig. Frågan gäller således hur man optimerar den samtidiga användningen av olika resurser, inte hur man kan minimera (eller maximera) utnyttjandet av en enda resurs.

För att priserna skall kunna fullgöra denna resursoptimerade roll måste avgifterna/priserna ge de som utnyttjar resursen i fråga rätt signaler om den sam-

hälleliga kostnaden för ökad resp. minskad konsumtion av ifrågavarande tjänst/produkt. Normalt åstadkoms detta genom marknadsprissättning, dvs. tillgång och efterfrågan styr prissättningen. Anledningen till att de offentliga avgifterna/priserna ständigt är föremål för rättsliga processer och diskussioner är att de kommunala tjänsterna inte produceras och levereras på en fri marknad utan ofta i en monopolistisk situation. Statsmakterna har därför reglerat prissättning genom den kommunala självkostnadsprincipen och därutöver genom ett stort antal specialregler i lagar, förordningar, "anvisningar" i förarbeten etc. samt genom utvecklad rättspraxis med utgångspunkt härifrån. Det är ingen större överdrift att hävda att kommunernas priser/avgifter i större utsträckning sätts av staten och domstolar än av kommunerna. Behovet av att ge kunderna rätt information/signaler via priserna genom att tillämpa samhällsekonomiskt optimerande avgifter/priser för offentliga/kommunala tjänster och produkter faller naturligtvis inte bort därmed - tvärt om, det accentueras istället.

Bäst åstadkoms en sådan nämnd resursoptimering med priser satta enligt kortsiktig samhällsekonomisk marginalkostnad, dvs. självkostnaden för att producera och distribuera ytterligare en enhet av varan/tjänsten till kunden, inkl. miljöeffekter o dyl. Denna princip tillämpas i energiförsörjningen - företrädesvis i producentledet. Riksdagen har också fastställt marginalkostnadsprincipen som grund för trafiken. Som ytterligare ett exempel kan nämnas att miljöavgiftsutredningen (MIA) överväganden bygger på samma grundläggande princip, nämligen att genom differentierade avgifter/priser ge en korrekt signal om de samhällsekonomiska kostnaderna. En helt strikt (och därmed opraktisk) tillämpning av denna resurs-

optimerande princip för avgifter/priser, kan leda till betydande underskott ett visst år och överskott ett annat år. Lagstiftaren/staten motverkar därför också de grundläggande samhällsekonomiska intressena genom att i förarbeten o.d. anvisa kortsiktiga och kamerala synsätt på och detaljreglering av den kommunala avgifts-/prissättningen enligt självkostnadsprincipen.

Svenska kommunförbundet

Självkostnadsprincipen utgör ett problem i så måtto att den inte ger incitament till att minimera kostnaderna. I det fortsatta utredningsarbetet bör därför andra former för prisberäkning studeras.

Målsättningen bör vara att finna prissättningsprinciper som skapar incitament till kostnadsminimering och effektivisering. Vad som behövs är därför en marknadsrelaterad skälighetsbedömning.

Det kan vara omöjligt att uppnå både en effektiv prisbildning och incitament till en inre effektivitet med en enda prissättningsprincip. I sådana fall bör utredningen pröva en väg med flera medel för att uppnå de båda målen, exempelvis en prissättningsprincip i kombination med anbudskonkurrens.

Styrelsen ställer sig positiv till möjligheten till taxedifferentiering beroende på variationer i efterfrågan.

Efterfrågan på varor och tjänster kan variera över dygnet eller året. I likhet med betänkandet anser styrelsen att det bör vara möjligt att differentiera

taxorna med hänsyn tagen till dessa variationer. En sådan differentiering är många gånger ett alternativ till fysisk ransonering och kapitalkrävande kapacitetsutbyggnad.

Med hänsyn till verksamheternas skilda förutsättningar redovisar förbundsstyrelsen här några överväganden som bör göras vid bedömning av prissättningsprinciper i framtiden inom olika kommunala områden.

Stockholms läns landstingskommun

Förutom att självkostnadsprincipen, som ovan nämnts, inte möjliggör att via taxan ta betalt för framtida investeringar, omöjliggör den också att använda taxenivån i syfte att möta en varierande efterfrågan. Möjligheterna till efterfrågestyrda taxor bör belysas närmare i det fortsatta utredningsarbetet.

Hyresgästernas Riksförbund

Man måste då fråga sig vad det är för skillnad på självkostnad och "samhällsekonomisk effektivitet". Enligt utredningen finns en uppenbar risk för att konfliktsituationer mellan dessa principer kan uppstå. Av utlåtandetexten kan man dra slutsatsen att nuvarande princip inte ur "marknadsmässig" synpunkt är tillräckligt "effektiv" i den meningen att efterfrågan inte tillräckligt påverkas av priserna. För att uppnå sådan effekt behöver rimligtvis priset höjas. Hur man samtidigt skall se till att abonnenternas ställning inte försämras framgår inte.

Sveriges Villaägareförbund

Förbundet anser att efterfrågestyrda taxor bäst regleras inom respektive speciallagstiftning. Det är framför allt i bristsituationer, som priset effektivt kan utgöra en begränsande faktor.

Sveriges Bostadsrättsföreningars Centralorganisation (SBC)

Arbetsgruppen påstår att marginalkostnaden ger den korrekta signalen om det pris vi är tvungna att betala för att ta allt mer av knappa resurser i anspråk, något som den kommunala självkostnadsprincipen inte ger förutsättningar för. Påståendet saknar grund. I ledningsbundna system, t.ex. va-anläggningar, där den fasta kostnaden är över 80%, blir den rörliga kostnaden extremt låg. En taxa enligt marginalkostnadsprincipen skulle därför motverka sparsamhet med vatten.

SBC ansluter sig till redovisningen om behovet av differentierade taxor för olika tidsperioder och andra förutsättningar, t.ex. miljöskäl.

Sveriges akademikers centralorganisation (SACO) och Civilingenjörsförbundet

Påståendet att den kommunala självkostnadsprincipen inte ger förutsättningar för samhällsekonomisk effektiva priser måste belysas då det enligt vår uppfattning finns stora möjligheter inom ramen för nu gällande lagstiftning att differentiera priset med hänsyn till produktionskostnader m.m.

Statens va-nämnd

Efterfrågestyrda taxor

I en fungerande marknadsekonomi antas priset på en vara bero på balansen mellan tillgång och efterfrågan. Sambandet mellan pris och efterfrågan, priselasticiteten, avgör i vilken utsträckning det är möjligt att styra efterfrågan med hjälp av priset. Det fall som avgiftsgruppen tar upp avser emellertid möjligheten att ta ut en högre avgift för vatten och avlopp under tider då vattentillgången är låg, dvs. att låta tillgången/utbudet styra priset som då i sin tur förutsätts minska efterfrågan. Det är då inte en efterfrågestyrd utan en efterfrågestyrande taxesättning. Avsikten härmed för såväl va som fjärrvärme måste rimligen vara en önskan att minska förbrukningen av en viss resurs, av hänsyn till energibesparing eller miljöskydd.

Oavsett behovet av en sådan efterfrågestyrning medför den oundvikligen att man frångår den från andra synpunkter önskvärda avgiftsberäkningen. Särskilt i fråga om va men även när det gäller fjärrvärme är det dessutom tveksamt om priset verkligen är ett effektivt styrmedel. Hushållens efterfrågan styrs i stor utsträckning av andra faktorer än priset, t.ex. av temperaturen, och priselasticiteten kan normalt förmodas vara låg. Såvida inte priset sätts mycket högt kan någon form av kvantitativ begränsning ändå bli nödvändig. För industrier och andra storförbrukare kan priselasticiteten dock antas vara högre.

I samband med efterfrågestyrning medför avgiftsberäkningen för va ett besvärligt avvägningsproblem. Erfarenhetsmässigt är en helt övervägande del av kostna-

derna för va-anläggningens drift fasta - genomsnittligt 80 - 90 %. De motsvarar kostnaden för tillgänglighet, "kapacitet". En kostnadsanpassad taxa borde därför innehålla en motsvarande fast del och en mycket liten del knuten till förbrukningen. Särskilt för kommuner med stor andel fritidsfastigheter ger en sådan taxa en rättvisande fördelning av kapacitetskostnaden men den blir å andra sidan motsatsen till efterfrågestyrande. Om en hög fast taxedel kombineras med en säsongsmässigt mycket förhöjd mängdavgift, kan det totala avgiftsuttaget komma att strida mot grundläggande principer för skälig och rättvis avgiftsfördelning.

Avgiftsgruppen tar även upp möjligheten att i olika kommunala avgifter inräkna t.ex. lokala miljöavgifter. Bortsett från att sådana kostnader är svårberäknade är det tveksamt i vilken utsträckning detta kan vara en kommunal uppgift och - ifall så anses vara fallet - om den avsedda effekten verkligen uppnås genom att baka in dem i avgiftssystem som primärt har en helt annan uppgift.

Svenska vatten- och avloppsverksföreningen (VAV)

Utredningen anför krav på öppenhet i prissättningen, s.k. "transparenta priser". Priserna skall ge korrekt information till brukarna och härigenom åstadkomma en effektiv resursanvändning.

VAV vill påpeka att den allmänna va-försörjningens årskostnader till övervägande del är fasta, säg till storleksordningen 85 procent. En "kostnadsriktig" taxa skall följaktligen ha hög fast avgift och låg avgift per m^3. Detta skulle medföra att intresset för

vattenmätning bortfaller och härmed också såväl det rörliga avgiftselementet som all motivation till sparsamhet. En "sparvänlig" taxa borde omvänt ha låg fast avgift och hög avgift per m^3. Hur ser här den korrekta signalen till abonnenten ut? En betydande del av underlaget för va-taxan utgörs av kapitalkostnader. Olika kommuner tillämpar olika metoder för beräkning av dessa kostnader. Detta medför skillnader i kostnadsutfall och i krav på va-taxan samt försvårar jämförelser mellan olika taxor. Större enhetlighet vad gäller metod för beräkning av kapitalkostnader bör eftersträvas. Mera konkreta synpunkter från den fortsatta utredningen avvaktas här med intresse.

Utvecklingen aktualiserar frågan om bättre resursutnyttjande genom differentiering av va-taxan.

VAVs åsikt är att kommunerna bör ges större frihet än nu att inom ramen för det sammanlagda taxeuttaget differentiera avgifter i syfte att styra abonnenternas åtgärder i viss för va-verksamheten och samhället önskvärd riktning. Som exempel härpå kan nämnas möjligheten att genom höga avgifter på vissa farliga ämnen i industriavloppsvatten få industrin motiverad att lägga om driften i miljövänlig riktning.

Värmeverksföreningen

Utredarnas förslag om att undanröja hinder för efterfrågestyrda taxor för att åstadkomma konkurrensutsatta marknader tillstyrks av Värmeverksföreningen. Taxestrukturen bör få anpassas efter marknadens krav utan att man bygger upp några speciella system för hur taxor får eller inte får sättas.

Västerås kommun, renhållningsverket

I samband med miljöavgiftsutredningen har diskuterats möjligheterna att genom s.k. differentierade avgifter styra avfallshanteringen för att lättare uppnå samhällets miljömål:

* mindre avfallsmängder
* ett mindre miljöfarligt avfall
* ökad återvinning

En sådan förändring kräver en ändring av nuvarande avgiftsregler i princip enligt betänkandets tankegångar. Enligt renhållningsverkets uppfattning kan differentierade avgifter vara ett hjälpmedel mot bättre avfallshantering som bör prövas.

Svenska Renhållningsverksföreningen

I samband med Miljöavgiftsutredningens arbete har diskuterats möjligheten att bl.a. genom s.k. differentierade avgifter styra avfallshanteringen för att uppnå de miljömål som fastställts av riksdagen

- minskade avfallsmängder
- mindre innehåll i avfallet av skadliga och miljöfarliga ämnen
- bättre utnyttjande av avfallets material- och energiresurser, ökad återvinning.

För att kunna tillämpa principen om differentierade avgifter fullt ut krävs en ändring av nuvarande avgiftsregler i princip enligt betänkandet. Differentierade avgifter kan vara ett intressant medel att pröva för att uppnå en bättre avfallshantering.

6. Självkostnadsbegreppet, kapitaltjänstkostnaderna, finansieringen

Stockholms kommun, kommunstyrelsens beslut enligt finansborgarrådets PM, tagen i Borgarrådsberedningen

Om kommunala företag skall klara sina uppgifter krävs en långsiktig stabil ekonomi. Det innebär att ett visst överskott är nödvändigt för att verksamheten skall kunna konsolideras och utvecklas i takt med brukarnas krav. Företagen måste också ge ägaren en skälig avkastning på satsat kapital, detta gäller oavsett om verksamheten bedrivs i privat, kommunal eller statlig regi. När det gäller de statliga affärsverken och företagen har riksdag och regering beslutat om riktlinjer som innebär en avkastning på eget kapital motsvarande räntan på privata investeringar. Det samma bör naturligtvis gälla för kommunerna.

Stockholms kommun, reservation av (m)

Enligt vår uppfattning bör kommuner eller andra offentliga organ i princip inte bedriva näringsverksamhet. För denna princip finns mycket goda skäl. Undantag från detta kan i vissa fall göras, t.ex. när det gäller verksamheter som brukar betecknas som "naturliga monopol". Det är dock angeläget att markera att det rör sig om just undantag.

När kommuner bedriver näringsverksamhet skall självkostnadsprincipen tillämpas. Det är dock angeläget att det i lagstiftningen bara förekommer en och samma definition av begrepp självkostnad. Denna definition bör ge utrymme för ett resultat som genererar rimlig

avkastning på ägarens arbetande kapital samt skapar förutsättningar för att genom konsolidering/självfinansiering långsiktigt trygga produktionen av den aktuella varan eller tjänsten.

Stockholms kommun, drätselnämnden

En självkostnadsprincip för kommunal - men inte för andra huvudmäns - **konkurrensutsatta** verksamhet är som beredningen framhåller varken lämplig eller försvarbar. Till de skäl mot en lagstadgad kommunal självkostnadsprincip som redovisas i det föreliggande betänkandet kan läggas ytterligare några:

1). Kommunal självkostnad är inte definierad på **ett** sätt. Det finns med andra ord inte en utan flera kommunala självkostnadsprinciper, utvecklade av olika prövningsinstanser under årens lopp. Detta är i sig besvärande; i detta sammanhang är det centrala dock att lagstiftning om en princip som inte är allmänt vedertagen och klart definierad är meningslös.

2). Självkostnadsprincipen (-erna) är ineffektiv som skydd mot "för höga" avgifter inte bara för ineffektiv drift av verksamheten utan också för ineffektiv kapitalförvaltning och olönsamma investeringar. Det bästa sättet att belysa och rätta till sådan ineffektivitet är att åstadkomma konkurrens och tillämpa marknadspriser.

3). Kommuner kan och bör inte ha andra och lägre krav på sin kapitalförvaltning än staten och privata huvudmän. Att genom lag tvinga kommunerna härtill vore detsamma som att beordra ineffektivitet och slöseri med allmänna resurser.

4). Även om den kommunala självkostnaden skulle kunna preciseras genom en matematisk/ekonomisk formel skulle ett införande härav i kommunallagen inte stå i överensstämmelse med lagens allmänna karaktär av ramlag.

Stockholms kommun, kammarkontorets utlåtande vid remissbehandlingen av Kommunallagskommitténs betänkande

Enligt kammarkontorets mening är självkostnadsprincipen en lika grundläggande princip för den kommunala - som monopol drivna - verksamheten som de andra kommunala principerna, vilka nu föreslås skrivas in i KL. Häremot har kontoret inga erinringar. De andra grundprinciperna har samlats i 2 kap, medan självkostnadsprincipen dock placerats i 8 kap. Detta kan misstolkats, t.ex. som att den inte har samma principiella vikt som de andra. Enbart av den anledningen anser kontoret att paragrafen bör flyttas från 8 till 2 kap. KL. Självkostnadsprincipens karaktär av målsättningsklausul kan därmed också tydligare markeras. Kontoret liksom staden har framfört denna åsikt redan i samband med behandlingen av den s.k. kommunallagsgruppens betänkande (Ds C 1987:5).

Ibland ges intryck av att det finns endast en definition och tillämpning av den kommunala självkostnadsprincipen. Så är det inte, vilket kommittén också noterar (sid 137, 205 f) i sina motiveringar. Till skillnad från kommitténs uppfattning anser kammarkontoret att detta förhållande inte bör accepteras bestå. Som kontoret framhållit redan i det allmänna avsnittet är det således av största vikt att i speciallagarna angivna självkostnadsregler elimineras

och ersätts med en hänvisning till en och samma och i KL inskriven självkostnadsprincip. Angelägenheten härav har kontoret och staden tidigare understrukit i samband med behandlingen av kommunallagsgruppens betänkande (Ds C 1987:5).

I sin allmänna motivering anför kommittén (sid 138) att självkostnadsprincipen skall vara tillämplig på såväl kommunmedlemmar som icke-medlemmar. Ett sådant ställningstagande borde - som kontoret utvecklat ovan i samband med behandlingen av medlemsdefinitionen - återspeglas i likställighetsprincipen och retroaktivitetsförbudet. Så är inte fallet i kommitténs förslag, varför kontoret efterlyst en omarbetning av kommitténs förslag så att inkongruensen härvidlag elimineras. Staten/lagstiftaren bör inte utfärda detaljföreskrifter för hur självkostnadsprincipen skall tillämpas; vad som enligt kontorets mening måste ändras i förslaget är medlemsskapsdefinitionen, så att samtliga grundläggande kommunala principer är kongruenta inbördes och samtliga tillämpliga på kommunmedlemmarna och inga andra.

Kammarkontoret vill också understryka vikten av att kommitténs resonemang om vinst och överskott inte godtas som del av förarbetena till KL:s självkostnadsprincip. Som kammarkontoret redan berört i samband med den kommunala näringsverksamheten, är vinst/ /överskott inte något förkastligt i sig, utan en nödvändighet för varje affärsverksamhet, oavsett om den drivs i privat, kommunal eller statlig regi. Kommunallagsgruppen insåg detta och ansåg att det egna kapitalet inom ramen för självkostnadsprincipen kunde och borde medges en avkastning motsvarande räntan på privata investeringar. Riksdag och regering har också angivit liknande riktlinjer för de statliga

affärsverken och företagen (se t.ex. prop. 1987/88:87 rörande Vattenfall och prisregleringsnämndens prövning härav). Även för kommunal affärsverksamhet godtas enligt rättspraxis - åtminstone i princip - liknande regler, men på grund av de många olikartade reglerna för självkostnadens beräkning är inkonsekvenserna påtagliga härvidlag. Staden har i anledning av det sistnämnda uppvaktat regeringen med begäran om en översyn. Regeringen har nu också uppdragit (dir C 1990:18) åt stat-kommunberedningen att förutsättningslöst se över den kommunala avgiftssättningen och självkostnadsprincipen.

Vad som rimligen bör skilja kommunala - och statliga - affärsverk och företag från de privata är inte att de förstnämnda, till skillnad från de sistnämnda, skall skattesubventioneras. De skall däremot inte maximera vinsten utan bara generera ett sådant resultat efter finansnetto att affärsrörelsen genom erforderlig konsolidering/självfinansiering även på lägre sikt kan tillhandahålla och utveckla ifrågavarande "allmännyttiga" service efter kundernas föränderliga krav och efterfrågan samt ge ägaren/huvudmannen skälig direktavkastning på det kapital ägaren har arbetande i rörelsen (dvs. det justerade egna kapitalet). Att lagstifta om att kommuner måste bedriva sina affärsrörelser utan rörelseöverskott är oansvarigt, kortsiktigt och inte stående i överensstämmelse med kravet i 8 kap, 1 § om god ekonomisk hushållning enligt kammarkontorets uppfattning.

Malmö kommun

I konkurrensutsatta verksamheter är det marknaden som avgör prisnivån och i verksamheter där kommunen av

juridiska eller praktiska skäl har en monopolliknande ställning bör priset sättas i relation till en skälighetsfaktor. Ett sätt att avgöra skäligheten kan vara att jämföra priset i andra kommuner och hos andra distributörer.

Gävle kommun

Gävle kommun tillhör en av de kommuner som drabbats av tidigare oklarheter kring självkostnadsbegreppet. Bl.a. har kommunens taxesättning inom va-området underkänts av statens va-nämnd. Våra erfarenheter från denna process gör att vi anser det väl befogat att göra en genomgripande översyn av hela självkostnadsprincipen och därmed sammanhängande frågor.

Sett mot de rättsliga utslag som kommit de senaste åren uppfattar vi dagens rättsläge enligt följande:

* Överprövningsorganen anlägger en syn på de kommunala taxeverken som snarast kan betecknas som en skuldavräkningsmodell. Taxeverkens utgifter för anläggningsinvesteringar skall ses som ett lån i den totala kommunkassan. På denna låneskuld får endast återkrävas återbetalning motsvarande ursprunglig anskaffningskostnad.

* Återbetalning av skulden skall ske genom avskrivningar. Ränta på skulden/det bokförda värdet får högst motsvara räntan på det kapital som kommunen externt anskaffat.

* Avskrivningar på nuvärden är tillåtna om meravskrivningsmedlen tillförs taxekollektiven. Det förutsätts vidare att dessa meravskrivnings-

medel räntegottgörs kollektiven. Ansamlade meravskrivningsmedel skall dessutom stå i rimlig proportion till taxeverkens reinvesterings- och nyinvesteringsprogram.

* Dagens möjligheter att retroaktivt korrigera s.k. överuttag skapar stora svårigheter för den drabbade kommunen. Den rättvisa som med exempelvis återbetalning skapas för taxekollektiven skapar motsvarande orättvisa för skattekollektivet. Det är ett problem som vi anser kommande utredningsarbete särskilt bör belysa.

Svenska kommunförbundet

Utredningen bör rikta stor uppmärksamhet mot problemet med hur kapitaltjänstkostnaderna ska få beräknas. Frågor som beräkning av anläggningars värden, avskrivningstider och räntesatser bör därvid behandlas. Förslag om lagstiftning som klargör under vilka förutsättningar ett beräknat framtida nyinvesteringsbehov kan ingå i avgiftsunderlaget bör också presenteras.

Stockholms läns landstingskommun

Stockholms läns landsting delar utredningens uppfattning att den kommunala självkostnadsprincipen inte bör skrivas in i förslaget till ny kommunallag. Skälen härför är flera.

Till att börja med är begreppet självkostnad långt ifrån entydigt. Beroende på om samhällsekonomiska eller företagsekonomiska utgångspunkter används blir

innebörden i principen olika. Även om man håller sig till det företagsekonomiska perspektivet finns det ett flertal tolkningar av självkostnadsbegreppet, beroende på hur man ser på värdering av anläggningstillgångar respektive hur avskrivningar skall göras.

Det torde dessutom vara ogörligt att ge självkostnadsprincipen en sådan definition att tillämpningen av den blir lika i olika kommuner och att samtidigt klara den flexibilitet som krävs i diskussioner om taxesättningar av olika verksamheter.

Hyresgästernas Riksförbund

Vid beräkning av kapitaltjänstkostnaden har det stor betydelse vilka avskrivningsprinciper som används. En för snabb avskrivning gynnar framtida konsumenter på bekostnad av dagens. Avskrivningar bör anpassas till anläggningarnas livslängd. Alla avskrivningar bör också behandlas så att de kommer taxebetalarna tillgodo.

Avgifterna bör sättas så att årliga överskott utöver fondering till underhåll undviks. Uppkomna överskottsmedel inom en verksamhet skall tillgodoräknas avgiftsbetalarna inom denna verksamhet.

Vart tar överskottet vägen?

Om verksamhetens taxor innebär att intäkterna överstiger självkostnaderna uppkommer ett överskott.

Ett överskott kan naturligtvis uppstå för enstaka år eller till och med för något längre tidsperiod. Den viktiga frågan blir hur man hanterar dessa överskott.

Enligt vår uppfattning måste sådana överskott finnas kvar i verksamheten och leda till relativt sett lägre avgifter i framtiden.

Det bör dock understrykas att taxeuttagets fördelning över tiden också har fördelningseffekter. Ett för stort uttag drabbar dagens abonnenter och gynnar framtidens.

Utredningen ger inget svar på vad som skall hända med det överskott som kan komma att uppstå om prissättningen skiljs från kostnaderna.

HSB Riksförbund

Enligt HSBs mening skulle därmed möjligheter öppnas att kontinuerligt uppvärdera anläggningskapitalet och kräva marknadsmässig avkastning på orealiserad värdestegring. En förutsättning för en sådan värdestegring är naturligtvis att det framtida priset på verksamhetens tjänster är oreglerat. En skälighetsprövning som alternativ till självkostnadsprincipen är därvid knappast effektiv. En jämförelse mellan kommunerna baserad på nyckeltal ger naturligtvis ringa vägledning om taxans rimlighet i förhållande till självkostnaden om de flesta kommuner väljer att marknadsanpassa priserna.

Sveriges Fastighetsägareförbund

Här torde det dessutom finnas möjligheter att nå framgång genom att ange avskrivningsregler, vad som är skälig avkastning på kommunens investeringar i verksamheten, regler för försäljning av kommunens

egendom och i vilka former verksamheten skall bedrivas för att inte överskott skall överföras till kommunens övriga verksamhet etc.

Sveriges Villaägareförbund

Villaägareförbundet anser att avgiftsgruppens diskussion beträffande tillämpningen av självkostnadsprincipen är föga vägledande, trots att diskussionen är omfattande. Med de oklarheter som i dag råder om tillämpning av principen, borde avgiftsgruppen ha koncentrerat sig på att utreda vad självkostnadsprincipen egentligen innebär och vad eventuella överskott får användas till. Behovet av klara motiv härvidlag är påtagligt.

Förbundet anser att vid försäljning av verksamheten skall den eventuella förmögenhetsuppbyggnad, som är en följd av för höga avgiftsuttag återbetalas till abonnenterna.

Det finns fog att ifrågasätta om kommuners ekonomiska finansieringsproblem i sig skulle vara något motiv för en ändrad ordning beträffande de kommunala avgiftsuttagen. Såväl räntor som avskrivningar på investeringar fås tas ut via avgiftskollektivet. Viss finansiering med skatter får ske. Vidare är kommunernas soliditet i allmänhet god - bl.a. på grund av kraftigt undervärderade tillgångar - och det finns därför ingen anledning att exempelvis ge möjligheter till överuttag inom vissa verksamheter. Kommunen borde mycket väl kunna lånefinansiera behövliga investeringar, som inte kan finansieras genom de finansieringsmöjligheter som självkostnadsprincipen ger utrymme för i dag.

Sveriges Bostadsrättsföreningars Centralorganisation (SBC)

Avgiftsgruppen föreslår nu att självkostnadsprincipen skall överges. Skälen härför är inte övertygande. Gentemot arbetsgruppen vill SBC hävda att möjligheterna att anskaffa erforderligt kapital för att anpassa driften av en verksamhet till dagens teknik eller på annat sätt genomföra lönsamma investeringar redan finns med nuvarande lagliga förutsättningar.

Landsorganisationen i Sverige (LO)

Mot denna bakgrund anser LO att självkostnadsprincipen bör behållas men modifieras så att även olika kapitalkostnader (normal avkastning och avskrivningar) kan ingå i avgiftsunderlaget. Det är enligt LO en huvuduppgift för utredningen att precisera de kapitalkostnader som ska ingå i självkostnadsprincipen och dessutom utveckla metoder för att beräkna dessa kostnader.

Mot ett viktigt konsumentintresse står kommunernas berättigade krav på en "normal" avkastning på sina investeringar i kommunal affärsverksamhet. Självkostnadsprincipens konkreta innebörd är i dag mycket oklar. Det råder inte någon tvekan om principen så som den har uttolkats i myndighetspraxis inte tillgodoser rimliga lönsamhetskrav på det kommunala anläggningskapitalet.

LO anser att denna brist i avgiftssättningen i förlängningen kan leda till att nödvändiga investeringar i aktuella verksamheten inte genomförs. Detta kan i

sin tur tvinga fram utförsäljning av olika tekniska verksamheter.

Sveriges akademikers centralorganisation (SACO), Civilingenjörsförbundet

Det är för oss självklart att om kravet på att självkostnadsprincipen ger maximalt avgiftsuttag så innebär ett slopande av kravet inte att det är förbjudet att ta ut självkostnaderna. Däremot är kravet att kommunen redovisar på vilket system man grundar sin taxesättning bra. I de fall kommunen arbetar på en icke monopolmarknad, kan detta dock bli en belastning, då motsvarande krav inte rimligen kan ställas på konkurrenterna.

Att lägga i konkurrens upphandlade anbud till grund för en på självkostnader grundad taxa, strider inte mot nuvarande lagstiftning och bör naturligtvis inte heller göra det i en ny lagstiftning. Inte heller inom den ledningsbundna verksamheten är tankarna nya eller avvikande från vad som gäller i dag. Problemet uppstår om kommunen t.ex. säljer hela va-anläggningar inklusive ledningar. Vilken taxa ska då tas ut?

Idén om priskontroll på skälighetsbas är inte så bra. Om konkurrens inte kan uppnås bör prissättningen vara sådan att kommunen inte får använda taxan som budgettillskott, dvs. medel som tas in i respektive verksamhet måste användas inom verksamheten ifråga. Detta bör dock inte hindra att medel fonderas för framtida stora investeringar.

Statens va-nämnd

Nödvändiga kostnader

Under förarbetena till nu gällande va-lag avfärdades tanken på en mera affärsmässig självkostnadsregel. I va-lagen, liksom i lagen om allmänna värmesystem, används inte heller uttrycket "självkostnad" utan "nödvändiga kostnader". Det innebär en precisering och skärpning i förhållande till begreppet självkostnad. I förarbetena anges flera exempel på kostnader som kan anses nödvändiga i lagens mening, bl.a. i fråga om kapitalkostnader och gemensamma kostnader för administration. Innebörden av lagtext och förarbeten är i detta avseende så klar som rimligen kan begäras med hänsyn till att begreppet "kostnad" i sig självt är komplicerat och mångtydigt. Vad gäller vataxor har ett praktiskt användbart beräkningssätt fastlagts i rättspraxis.

Enligt avgiftsgruppen skulle självkostnadsprincipen inte ge abonnenterna skydd mot höga kostnader och avgifter som orsakats av exempelvis ineffektiv drift av verksamheten. I vart fall för de verksamheter som ligger inom va-nämndens kompetensområde är detta inte en korrekt beskrivning av verkligheten.

"Nödvändig" får här nämligen i princip anses innebära dels att en kostnad skall vara direkt knuten till anläggningens anskaffning eller drift, dels att den är nödvändig också i den meningen att den inte är en följd av klart felaktiga eller olämpliga åtgärder, slarv eller brott mot lagar, förordningar eller avtal. I avgiftsunderlaget får därför inte inräknas utgifter som används för andra "rörelsefrämmande" ändamål och som regel inte heller kostnader som

kunnat undvikas med normalt fackmässig och effektiv driftledning.

Kapitalkostnader

Avgiftsgruppen antyder särskilda problem i samband med beräkning av kapitalkostnader i underlaget till kommunala taxor. Vad gäller va-taxor har dock, som förut nämnts, ett praktiskt användbart beräkningssätt fastlagts i rättspraxis. Det är därför inte helt klart vilka problem som åsyftas.

Avgiftsgruppens diskussion om räntans karaktär och storlek är i vissa avseende ofullständig, vilket medför osäkerhet vid bedömningen av gruppens förslag. I avgiftsunderlaget ingår räntan som en kostnad för investerat kapital. I samband med va-avgifter utgår man från den genomsnittliga faktiska räntesats som kan beräknas för kommunens sammanlagda låneskuld. För sådan upplåning innehåller räntesatsen normalt ingen eller obetydlig riskdel och den ligger därför i undre delen av ränteområdet.

Om kommunal verksamhet - såsom avgiftsgruppen synes förorda - jämställs med privat och kapitalanskaffningen förutsätts ske på samma villkor som privat kapital, gäller helt andra förutsättningar och andra räntevillkor. I den s.k. reala annuitetsmetoden är utgångspunkten inte kommunens faktiska kostnad utan den avkastningsränta som privata investerare kan förmodas utan den avkastningsränta som privata investerare kan förmodas kräva för att satsa kapital i en viss verksamhet. Bortsett från att det inte finns något enhetligt avkastningskrav i privat affärsverksamhet innefattar det alltid ett inte obetydligt risktagande och en grundläggande förväntan om fram-

tida vinster. Det gäller också priser på en stor marknad med många aktörer och alternativ. Att lägga ränteläget på denna marknad till grund för avgiftsberäkning i en långsiktig kommunal verksamhet utan företagarrisk är inte förenligt med grundläggande principer för beräkning av kommunala avgifter. Det är liktydigt med att avgifterna definitionsmässigt förutsätts innefatta samma avkastning som privata investeringar i vinstsyfte. Detta är uppenbarligen oförenligt med nu gällande va-lag. Såsom avgiftsgruppen framhållit måste det också anses utgöra olaga särbeskattning.

Kapitalförsörjning - finansiering

Avgiftsgruppen anför att kapitalanskaffning genom avgifter har begränsats till att i bästa fall motsvara kapitalbehovet för direkta ersättningsinvesteringar. För att finansiera nya investeringar har kommunen varit hänvisad till externa långivare eller skattemedel.

I vad avser allmänna anläggningar för va och fjärrvärme är detta påstående inte korrekt. Huvudmannen för sådana anläggningar har uttryckligt lagstöd för att ta ut engångsavgifter - ofta kallade anläggningsavgifter - för att finansiera nyanläggningar. Denna möjlighet utnyttjas enligt va-nämndens erfarenhet i praktiken alltid av kommunerna. Inte sällan svarar anläggningsavgifter och i vissa fall statsbidrag för närmare halva nyinvesteringsbehovet.

Det må påpekas att sådana anläggningsavgifter kan tas ut vid flera tillfällen om det gäller att finansiera ny- eller utbyggnad av större anläggningsdelar, t.ex. reningsverk. Lagstiftaren har uppenbarligen även

förutsett att sådana tillkommande avgifter kan vara mycket stora. Det visar sig bl.a. däri att brukarna getts möjlighet att under vissa förhållanden få betalningen uppdelad på tio år.

Oavsett möjligheten att finansiera nybyggnader med anläggningsavgifter är det inte helt klart av vilken anledning avgiftsgruppen tydligen betraktar finansiering med lån eller skattemedel som ett onormalt eller olämpligt alternativ. I fråga om så långsiktiga investeringar som va- och fjärrvärmeanläggningar bör lånefinansiering snarast betraktas som den primära finansieringsmetoden. I va-lagens förarbeten anges uttryckligen att såväl utgiftsräntor som amortering får ingå i avgiftsunderlaget.

Erinras kan att gällande va-lagstiftning ger kommunen stöd för att ibland nödvändiga kostnader även inräkna avskrivningar på anläggningarnas återanskaffningsvärde. Detta innebär ett inflationsskydd så att anläggningarnas realvärde ("bruksvärde") kan bibehållas. Kommunens möjlighet att räkna nominell ränta på "eget kapital" innebär ett särskilt inflationsskydd även för detta eftersom den nominella räntan i princip tar hänsyn till inflationen och därutöver innehåller en komponent motsvarande realränta.

Vidare bör i detta sammanhang påpekas att kommunens frihet att inom relativt vida gränser välja avskrivningstid för olika anläggningsdelar ger kommunen möjlighet att i praktiken med avskrivningsmedel finansiera även en betydande del av nyinvesteringarna. Om den kalkylmässiga avskrivningstiden är 25 eller 33 år - vilket är mycket vanligt - medan den tekniska livslängden är 50 - 60 år, kan kommunen i avgiftsuttaget inräkna betydligt högre belopp än som behövs

för den direkta förnyelsen. Härtill kommer att huvudmannen också kan låta vissa förnyelsekostnader ingå under rubriken "driftskostnader".

I syfte att utjämna kostnaderna för investeringar har kommunerna viss möjlighet att bygga upp en investeringsreserv av uppburna avgifter. Ett flertal uppmärksammade rättsfall har visat att denna möjlighet också har kunnat utnyttjas till en synnerligen omfattande "fondbildning". Det förhållandet att dessa fondmedel inte använts för investeringar utan till andra kommunala ändamål ger klart belägg för att det inte kan vara otillräcklig finansieringsmöjlighet som föranlett att underhåll och förnyelse eftersatts.

I anslutning till uttalandet om kapitalanskaffning anför avgiftsgruppen även att de påstådda problemen skulle kunna medföra att kommunen tvingas sälja av verksamheten varvid det tänkta konsumentskyddet mot framför allt högt beräknade kapitalkostnader skulle sättas ur spel. Detta torde i varje fall inte ha tillämpning på allmänförklarade va- och fjärrvärmeanläggningar. Nuvarande lagstiftning gäller nämligen i lika mån för privata och kommunala huvudmän. Det har ansetts att brukarna här har befogade anspråk på att bli behandlade efter samma grundprinciper oavsett om va-verket har kommunal eller annan huvudman (prop 1970:118 s. 102).

Va-nämnden finner sammanfattningsvis att avgiftsgruppens uttalanden beträffande kapitalanskaffning inte förefaller ha stor relevans i fråga om här berörd va- och fjärrvärmeverksamhet. Om en ändring av lagstiftningen för dessa verksamheter skulle anses aktuell torde en skärpning vara mer befogad än en försvagning.

Skydd för skattekollektivet

Avgiftsgruppen framhåller att självkostnadsprincipen inte sätter någon nedre gräns för avgiftsuttagets storlek och att den därför inte ger skattekollektivet motsvarande skydd som den ger avgiftskollektivet genom att den inte sätter någon gräns för skattefinansiering av verksamheten.

Här må blott erinras om att det faktiskt är skattekollektivet som genom sina valda representanter i kommunfullmäktige beslutar om avgifter och taxor liksom om användningen av skattemedel, inte avgiftskollektivet.

Svea hovrätt med Vattenöverdomstolen

Vattenöverdomstolen delar uppfattningen att den kommunala självkostnadsprincipen, som den tillämpas i dag, har vissa brister. Den saknar t.ex. inslag som främjar effektivitet och lönsamma investeringar. Dessutom råder fortfarande osäkerhet om självkostnadsprincipens närmare innebörd. Vattenöverdomstolen har därför inga erinringar mot att en förändring av "avgiftsprinciperna" utreds närmare.

Svenska vatten- och avloppsverksföreningen (VAV)

Utredningen pekar på de stora behov av underhåll och reinvesteringar inom skilda kommunala verksamheter som i dag föreligger och på svårigheterna att finansiera dessa behov. Vidare anför utredningen att kapitalanskaffning genom avgifter har begränsats till

att i bästa fall motsvara kapitalbehovet för direkta reinvesteringar.

VAV vill framhålla att lagstiftningen uttryckligen medger att anläggningsavgifter tas ut för att finansiera nyanläggningar för va-försörjning. Vidare får såväl ränta som amorteringar på låneskulder ingå i avgiftsunderlaget för brukningsavgifter. En inte obetydlig del av de långsiktiga reinvesteringarna i t.ex. ledningsnät för vatten och avlopp direktfinansieras för övrigt via brukningsavgifter.

Kommunerna har också möjlighet att bygga upp en investeringsreserv av uppburna taxemedel för att utjämna investeringskostnaderna över en viss tidsrymd. De betydande investeringar som kommunerna nu står inför till följd av krav på kvävereduktion och förbättrad fosforrening vid de kommunala avloppsreningsverken accentuerar detta utjämningsbehov. Den nuvarande självkostnadsprincipen inom va-området medför här emellertid vissa begränsningar. För att va-verksamheten långsiktigt skall kunna utvecklas och bedrivas på ett ekonomiskt rationellt sätt krävs att möjligheterna till självfinansiering och konsolidering ökas. Självfallet måste det överskott som under vissa perioder genereras för att senare tas i anspråk för investeringar stanna inom va-verksamheten. Allmänt sett måste för övrigt alla medel som genereras taxevägen ovillkorligen också komma va-verksamheten till godo.

Utredningen föreslår att det som underlag för taxesättning i stället för självkostnadsprincipen läggs en skälighetsbedömning med hjälp av s.k. nyckeltal.

VAV vill påpeka att nyckeltal är en synnerligen osäker hjälp vid bestämning av taxenivå. De lokala förhållandena från kommun till kommun varierar inom så vida gränser att direkta jämförelser med hjälp av nyckeltal framstår som föga meningsfulla.

Svenska Elverksföreningen

Anser att kommunala energiföretag högst får ge avkastning som konkurrensutsatt verksamhet med motsvarande risk.

Anser i motsats till utredningen att koncernbidrag inom rörelsegrenar av liknande karaktär, t.ex. olika energiformer, skall tillåtas, dock endast under förutsättning att avgivna och erhållna koncernbidrag öppet redovisas i respektive rörelsegrens balansräkning.

Vi är således inte främmande för att det kapital som kommunen ställt till energiföretagets förfogande uppdelas i en del som kan anses utgöra aktiekapital, ägarinsats, och en annan del som kan anses som långfristigt lån samt att förräntningskravet baseras på ett justerat eget kapital som inkluderar obeskattade reserver. Därigenom kan rimlig grund tillskapas för effektivitets- och nyckeltalsjämförelser med verksamheter som drivs i bolagsform. Därutöver bör energiföretag inom kommunen ges möjlighet att utnyttja genererade överskott för självfinansiering av investeringar i konkurrens med upplåning av nytt investeringskapital.

Därigenom främjas en kontinuitet i prissättningen som kan balansera ut svängningar i investeringsbehov,

vilka för energibranschen ofta uppträder som långsamt periodiskt uppkommande stora tröskelinvesteringar.

Vi är inte heller främmande för att ovannämnda "aktiekapital" värdesäkras genom att möjligheter tillskapas att vid behov rikta "fondemissioner" till ägaren för att säkerställa dennes realsäkring av tillgångarnas (riskkapitalets) värde.

Ovanstående argument leder osökt till att taxefinansierad kommunal verksamhet med fördel bedrivs i aktiebolagsform. Genom sådan organisation erhålls direkt en klar indikation på om ägaren lyfter oskälig vinst från ett kundkollektiv. Rörelsegrenar som endast delfinansieras med avgifter och regelmässig delfinansiering via skattemedel är givetvis i en annan situation. Sistnämnda torde dock inte gälla energibranschen.

Koncernbidrag

Utredningen skisserar regler som helt skulle eliminera möjligheten att utnyttja s.k. koncernbidrag. Elverksföreningen har en något mer nyanserad syn på denna fråga. Vi anser att koncernbidrag bör kunna utnyttjas mellan verksamheter av liknande karaktär. För vårt vidkommande menar vi då att rörelsegrenar inom energiområdet sinsemellan bör ges möjlighet att utjämna finansieringsbehov över tiden.

Vi finner det inte orimligt att en elrörelse uppträder som givare av rimliga koncernbidrag till en fjärrvärmerörelse under en specificerad uppbyggnadstid samt att sådant bidrag får motsatt riktning i en situation då elrörelsen finner skäl att investera i en elproduktionsanläggning där värmesidans värmefall

utnyttjas för mottrycksproduktion. Koncernbidraget får då karaktär av utjämning över tiden av de stora tröskelinvesteringar som är förenade med energiverksamheten.

För att åstadkomma en kontroll av den utjämning det här är fråga om menar vi att avgivna och erhållna koncernbidrag öppet skall redovisas i respektive rörelsegrens balansräkning som då ger en klar indikation på olika rörelsegrenars tillgångar respektive skulder till andra rörelsegrenar.

En sådan tillämpning av koncernbidrag skulle medföra att prisutvecklingen för olika energislag inte får plötsliga svängningar utan en mera stabil och prognostiserbar utveckling.

I denna del vill vi framhålla att koncernbidrag endast bör accepteras då förutsättningarna för ömsesidigt givande och tagande har hög sannolikhet. Ett ensidigt givande eller tagande av koncernbidrag finner vi helt oacceptabelt.

Värmeverksföreningen

Av betänkandet framgår att begreppet självkostnad i den kommunala verksamheten har sitt ursprung mer än hundra år tillbaka. Idén var härvid att garantera konsumenterna att kommunerna inte tog ut oskäliga avgifter och därigenom tillgodogjorde sig större intäkter än vad som motsvarade tillhandahållna tjänster. I praktiken har problemet varit betydligt svårare. Det beror på att det inte finns någon entydig definition av begreppet självkostnad. Detta medför att skilda kommuner beräknar självkostnaden på varie-

rande sätt och inkluderar olika typer av kostnader och avgifter i självkostnaden.

Svenska Gasföreningen

Tanken på att tillämpa en gräns för högsta avkastning avvisas av föreningen. Är företaget effektivt kan hög avkastning vara förenlig med låga kostnader och låga avsalupriser.

Prissättningen på energi bör inte påverkas av om anläggningarna är avskrivna eller ej.

Företagets avkastningsnivå bör dock, enligt föreningens uppfattning, ej skälighetsbedömas - endast priset. Vid naturligt monopol kan en skälighetsbedömning vara motiverad oavsett om berört företag är kommunalt, statligt eller privatägt.

Göteborgs kommun, va-nämnden

En annan fråga som omnämns i beredningens delbetänkande och som ur prissättningssynpunkt är av mycket stor betydelse, är de s.k. kapitaltjänstkostnaderna. I dag tillämpas ett stort antal olika metoder för kapitaltjänstkostnadernas beräkning på olika håll i landet.

Storleken på taxor och avgifter kan variera avsevärt beroende på vilken metod som tillämpas. Detta försvårar bl.a. prisjämförelser dels mellan kommuner och dels vad samma tjänst kostar om den utförs i privat regi. Det vore önskvärt om en större enhetlighet kunde uppnås inom detta område. Samma villkor

bör gälla inom offentlig verksamhet som i näringslivet i övrigt.

Västerås kommun, tekniska verken

Alla tekniska verkens verksamheter finns reglerade i speciallagar (värmelag, va-lag och el-lag). Förutsättningen för att värmelagen skall gälla för fjärrvärmeleveranser är att huvudmannen har begärt s.k. allmän-förklaring vid länsstyrelsen. Varken tekniska verken i Västerås eller någon annan fjärrvärmeleverantör i Sverige har begärt sådan allmän förklaring. Tekniska verkens fjärrvärmeleveranser har därför som enda begränsning det som framgår av kommunallagen och frivilliga uppgörelser.

I va-lagen framgår att endast nödvändiga kostnader får ingå i avgiftsunderlaget. Den rättsliga prövningen har oftast gällt kostnader i form av avskrivning och ränta för kapital som investerats i anläggningstillgångar, dvs. kapitaltjänstkostnader. Vidare framgår av va-lagen att fördelningen av kostnaderna skall ske eller skälig och rättvis grund som enligt nuvarande tolkning innebär att det skall finnas en social rättvis fördelning. Man får alltså f.n. inte utforma kostnadsriktiga taxor. Ej heller får man införa en efterfrågebaserad taxa, dvs. en sommar- och en vintertaxa.

För eltaxor finns en separat prisregleringsnämnd, men någon laglig grund för tillämpning av självkostnadsprincipen finns inte utan man grunder sig här på praxis beträffande skälig prissättning.

Svenska Renhållningsverksföreningen

I Renhållningslagen regleras kommunernas skyldigheter och rättigheter rörande bl.a. hur renhållningen/avfallshanteringen skall finansieras och avgiftsbeläggas. Lagen ger därvid kommunerna rätt att ta ut periodiska avgifter. I avgiftsunderlaget har kommunerna rätt att räkna in planerings-, kapital- och driftskostnader, dock högst till självkostnaden.

7. Taxeutjämning, enhetstaxa

Svenska kommunförbundet

Närmandet till EG med dess krav på konkurrens mellan olika energislag tar undan förutsättningarna för enhetstaxor inom energiområdet. I direktiven till utredningen har framhållits att denna fråga skall utredas. Samlandet av flera energislag under en resultatenhet och taxa kan innebära risk för ineffektiv prissättning. Såväl EGs krav som de risker för ineffektiviteter som finns gör att det inte finns förutsättningar för en enhetstaxa. Den inslagna vägen att med hjälp av skatter och avgifter styra resurserna är enligt styrelsens uppfattning en lämpligare metod.

Svenska Elverksföreningen

Vi finner en s.k. enhetstaxa för olika energislag helt omotiverad och att det därför inte finns anledning ytterligare utreda denna fråga. El används för ljus, kraft och värme medan t.ex. fjärrvärme endast kan nyttjas för uppvärmningsändamål. Naturgas kan å andra sidan nyttjas både för lokaluppvärmning och inom industriella processer. De tre här nämnda energileveranserna har så vitt skilda användningsområden att tanken om utredning av en enhetstaxa för dessa ter sig synnerligen främmande.

Utredningen framhåller att ett villkor för att frångå den s.k. självkostnadsprincipen är att i största möjliga utsträckning efterlikna konkurrensutsatt verksamhet och att detta skulle leda till en naturlig spärr för höga avgifter. Denna utgångspunkt är helt

oförenlig med direktiven om att utreda frågan om tillämpning av enhetstaxa för olika energislag. Även mot denna bakgrund finner vi sådan utredning helt onödig.

Värmeverksföreningen

I betänkandet nämns att kommunallagskommittén har ansett det angeläget att utreda frågan om att tillämpa en enhetstaxa för olika energislag. Utredaren tillstyrker ett sådant studium.

Föreningen finner förslaget märkligt mot bakgrund av att större delen av betänkandet ägnats åt att diskutera hur konkurrens och marknadsförutsättningar skall åstadkommas. Att mot en sådan bakgrund tänka sig att en nyttighet, vars effektivitet inte är tillräckligt stor för att åstadkomma ett lågt pris skall subventioneras till följd av att en annan nyttighet på ett bra sätt lyckas i konkurrensen och därför ger en låg kostnad förefaller inte rimligt. Det förefaller för övrigt tveksamt om EGs regler tillåter sådana arrangemang.

Föreningen kan för sin del tänka sig angelägnare förhållanden att utreda och avstyrker därför förslaget att utreda en enhetstaxa.

Svenska Gasföreningen

Det har uppdragits åt utredningen att överväga frågan om enhetstaxa för olika energislag. Föreningen anser att tanken på enhetstaxa bör avvisas. Om självkostnadsprincipen skulle bli kvar, är en enhetstaxa inte

genomförbar. Om däremot självkostnadsprincipen slopas och en friare taxesättning tillämpas, kan enhetstaxa tänkas vara möjlig. Den strider emellertid emot marknadsmässighet och modernare taxesättningsprinciper. En enhetstaxa speglar inte de verkliga kostnaderna för att leverera varje aktuellt energislag för sig. En gemensam taxa förutsätter också gemensam huvudman för el, fjärrvärme och/eller gas. Om man väljer en gemensam värmetaxa, uppstår problemet att åtskilja el för uppvärmning och el för andra ändamål.

Göteborgs kommun, kommunstyrelsen

Slutligen noterar kommunstyrelsen att beredningen i sitt fortsatta utredningsarbete avser att ta upp frågan om utjämning av olika taxor inom skilda sektorer. Ett avgörande i denna fråga är av stor vikt mot bakgrund av Göteborgs önskemål att taxesättningen av miljöskäl skall kunna användas som styrmedel, t.ex. på energiområdet respektive avfallsområdet.

Göteborgs Energi AB

Utredningen väcker ett förslag om enhetstaxa för de olika energislagen. Som den beskrivs i förslaget väcker det allvarliga betänkligheter, eftersom det kommer att motverka det syfte som avskaffandet av självkostnadsprincipen skulle ha.

Om man, som utredningen anger, vill förfoga över ett styrmedel av t.ex. miljöskäl eller liknande, torde det vara bättre att detta sker med hjälp av pålagor som via avgiften ger abonnenten önskad information.

Hyresgästernas Riksförbund

Vi anser också att det finns skäl att som utredningen aviserar se över möjligheterna till utjämning mellan olika taxor. Detta måste dock begränsas till sådana taxor som har direkt beröring med varandra t.ex. el och värmetaxor. I första hand bör denna utjämning ske genom miljöskatter och miljöavgifter men det kan också vara lämpligt att ge utrymme för utjämning i kommunerna.

Statens va-nämnd

Utan att ta direkt ställning till eventuellt behov och lämplighet av utjämning mellan olika taxor - även inom närliggande områden - på grund av politiska preferenser, må dock framhållas att sådan utjämning knappast kan ske utan att man frångår principerna om ren kostnadstäckning, alternativt företagsekonomiskt betingad prissättning. Under alla förhållanden försvårar eller omöjliggör det i regel för avgiftskollektiven att bedöma om avgifterna står i en kostnadsmässig eller "skälig" proportion till den nyttighet de betalar för. Ju fler avsteg som görs från den enkla och relativt lätt tillämpliga principen om "nödvändiga kostnader" desto svårare blir det att bedöma avgiftsuttaget och att hålla en klar gräns mellan avgift och skatt.

Malmö kommun, kommunstyrelsen

Kommunstyrelsen vill slutligen fästa uppmärksamheten på ett problem med självkostnaden som inte behandlats i utredningen. Förutom olika tekniker vid beräkningen

av självkostnaden uppkommer också ett problem att sätta en gräns för det verksamhetsområde som skall omfattas av självkostnaden. Är det exempelvis den tillfälligtvis uthyrda lokalen, fastigheten, fastighetsdistriktet eller det samlade fastighetsbeståndet som skall omfattas av självkostnadsprincipen?

Tjänstemännens centralorganisation (TCO)

TCO framhåller slutligen att det inte bör föreligga några hinder mot att inom en verksamhet ta ut intäkter för en del av verksamheten och att använda ett överskott från denna del till att subventionera en annan del av samma verksamhet. Som konkret exempel kan nämnas biblioteksverksamheten där det bör vara fullt möjligt att sätta avgifter för utlåning av video som ger ett överskott, och att sedan använda detta överskott för t.ex. inköp av böcker.

8. Krav på avgränsad redovisning

Västerås kommun

För att inte ekonomiska tveksamheter skall uppstå bör fullständig från övrig verksamhet helt avgränsad ekonomisk redovisning tillämpas för avgiftsbelagd verksamhet. Aktiebolagsliknande redovisning bör tillämpas oavsett verksamhetsform.

Stockholms läns landstingskommun, (fp) och (c)
Kraven på en korrekt och tydlig avgränsning av en verksamhets ekonomiska förhållanden, genom egen redovisning, är grundläggande.

Hyresgästernas Riksförbund

För att garantera att medel, som tas in genom taxor, utnyttjas för avsedd verksamhet skall s.k. slutna redovisningssystem användas. Ett slutet redovisningssystem innebär att kostnader och intäkter för t.ex. fjärrvärme redovisas separat. Det skall alltså inte kunna blandas ihop med intäkter och utgifter från sådan verksamhet som t.ex. betalas med skattemedel. Ett sådant system är också nödvändigt om man skall kunna följa och analysera kommunens olika verksamheter.

Sveriges Villaägareförbund

Förbundet står fast vid sin tidigare i olika sammanhang framförda åsikt att det är viktigt att hindra kommunerna från att föra över eventuella överskott i

en verksamhet till den allmänna kommunkassan. Det är därför nödvändigt att regler om sluten bokföring införs.

Sveriges Bostadsrättsföreningars Centralorganisation (SBC)

Arbetsgruppen påstår vidare att problemen med den nuvarande självkostnadsprincipen till stor del hänger samman med olika uppfattningar om vilka kostnader som får inräknas och på vilket sätt de skall beräknas. SBC anser att dessa frågor har en helt underordnad betydelse om verksamheten (förvaltningen) ges en självständig ställning så att den ekonomiska redovisningen blir sluten. Om förvaltningen får ansvar för utgifter och intäkter innebär det också incitament till en effektiv medelshantering och drift. Förvaltningen kan ta upp lån på förmånligaste villkor och fondera medel för större investeringar.

Statens va-nämnd

Avgiftsgruppen hänvisar till svårigheter att beräkna självkostnaderna. Onekligen föreligger en del sådana svårigheter. Inte sällan hänför de sig till den kommunala redovisningen. I takt med att kommunerna i allt större utsträckning övergår till en ren avgiftsfinansiering av va-verksamheten ökar också kraven på beräkning och redovisning av underlaget för de kommunala avgifterna. Det skapar ett behov av att strama upp redovisningen och göra den tydligare. Det är exempelvis önskvärt med en sluten redovisning för varje verksamhetsgren. Va-nämnden har vid den prövning av taxor och avgifter som åligger nämnden utgått

från att den kommunala redovisningen måste ge samma reella möjlighet till objektiv bedömning som förutsätts i lagstiftningen för annan ekonomisk verksamhet.

Föreliggande svårighet undanröjs emellertid inte genom att man höjer självkostnadstaket till en nivå som motsvarar ett "skäligt avkastningskrav". Även i sådant fall måste ju självkostnaden beräknas. Därtill kommer att man då också måste ta ställning till vad som kan vara en skälig avkastning.

Svea hovrätt med Vattenöverdomstolen

För att motverka riskerna för en "särbeskattning" i form av att medlen används till finansiering av annan kommunal verksamhet, måste det ställas mycket höga krav på verksamhetens redovisning så att verksamhetens egna kostnader och intäkter samt resultat klart går att utläsa.

Svenska vatten- och avloppsverksföreningen

För verksamheten bör helt avgränsad ekonomisk redovisning tillämpas. En ordning bör tillskapas så att besked i taxefrågor kan erhållas betydligt snabbare än vad som i dag är fallet.

Sluten redovisning tillämpas numera i stor utsträckning inom va-verksamheten. Utredningens krav på en korrekt och tydlig avgränsning av en verksamhets ekonomiska förhållanden är en god målsättning. Här bör, oavsett verksamhetsform, eftersträvas samma eller liknande regler som tillämpas för aktiebolag.

Statens energiverk

Verket anser av det skälet att den ekonomiska redovisningen av verksamheten skall ske på grunder som i lag är noga reglerat. Redovisningen för bolag är ett sådant system. Där finns krav på vilka uppgifter som skall finnas om företagets verksamhet. Det är dessutom noga reglerat efter vilka principer uppgifterna skall samlas in och beräknas. Målet för en uppstramad redovisningsmetod är att abonnenternas ställning inte får försämras. Det är därför också angeläget att kunna jämföra olika organisationers effektivitet.

Genom en sådan förändring av de kommunala redovisningsprinciperna skulle möjligheterna att pröva elprissättningen gentemot ellagen förbättras. Abonnenternas ställning skulle stärkas jämfört mot dagens situation.

Verket vill framhålla att bildandet av kommunala distributionsbolag, där kommunen avstått från att i bolagsordningen tillförsäkra sig rätten att sätta taxorna, sannolikt är det snabbaste sättet att åstadkomma en ökad affärsmässighet och utvecklad organisatorisk effektivitet inom eldistributionen kombinerad med ett bra konsumentskydd. En bolagsbildning ökar också möjligheterna för mindre kommuner att gå samman med andra intressenter för att därigenom åstadkomma tillräckligt bärkraftiga enheter.

Särskilt värdefullt med eldistributionsföretag som arbetat helt efter aktiebolagsrättsliga spelregler är:

- att överskottet kan användas till att finansiera nya investeringar inom verksamhetsområdet,

- att redovisningen ger en riktigare bild av verkligheten, t.ex. varierande underhållskostnader under åren, behov av snabbare avskrivning kan tillgodoses när faktiska förutsättningar föreligger samt möjlighet till bokslutsdispositioner.

Verket vill peka på att man i den norska lagstiftningen infört regler som tvingar de kommunala energiverken att övergå från kommunala till aktiebolagsrättsliga redovisningsformer senast 1993.

Svenska elverksföreningen

Delar utredningens uppfattning att olika kommunala rörelsegrenar skall ha egen sluten redovisning.

Västerås kommun, tekniska verken

Ovanstående leder till krav, på strikta regler för den ekonomiska redovisningen av de aktuella verksamheterna. Här bör eftersträvas samma eller liknande regler som tillämpas för aktiebolag oavsett verksamhetsform.

Svenska Gasföreningen

Föreningen delar uppfattningen i betänkandet att affärsinriktade kommunala verksamheter skall ha egen sluten redovisning. Affärsverkskoncerner t.ex. inom energiområdet bör ha samma rätt som enskilda företag att göra resultatutjämningar i bl.a. utjämnings- och konsolideringssyfte.

Västerås kommun, renhållningsverket

Ovanstående krav leder till ett annat krav nämligen strikta regler för hur den ekonomiska redovisningen av de aktuella verksamheterna ska ske för att pröva skäligheten i avgifternas storlek. Här bör eftersträvas samma eller liknande regler som tillämpas för aktiebolag.

Svenska Renhållningsverksföreningen

Det måste enligt föreningens mening finnas strikta regler för hur den ekonomiska redovisningen från berörda verksamheter ska ske för att skäligheten i avgifternas storlek ska kunna prövas.

9. Formerna för överprövning

Stockholms kommun, kammarkontoret

I det föreliggande betänkandet lämnas också synpunkter på prövningsinstanserna. Beredningen konstaterar att kommunala organs beslut kan överklagas genom kommunalbesvär och förvaltningsbesvär hos förvaltningsdomstolar (exempelvis länsrätter, kammarrätter och regeringsrätten). Prövning kan på begäran av avgiftsbetalare även ske i specialdomstol och allmän domstol. Ibland kan dubbelprövning ske. Såväl medborgarna som kommunerna borde enligt beredningen ha intresse av att enhetlighet härvidlag kunde åstadkommas. I betänkandet förordas att någon form av statlig avgiftsnämnd med blandad sammansättning ersätter de nuvarande prövningsinstanserna.

I likhet med beredningen anser kammarkontoret det angeläget att ersätta de nuvarande prövningsinstanserna med ett enda överprövande organ. Kontoret ställer sig dock tveksamt till inrättandet av nya statliga övervakningsorgan. Enligt kontorets uppfattning bör kommunala - och statliga - avgifter och avtalsvillkor, likaväl som det privata näringslivets, kunna bevakas och prövas av t.ex. Statens pris- och konkurrensverk (SPK) och Marknadsdomstolen, vid behov kompetens- och resursförstärkta.

Malmö kommun

Inom vissa verksamhetsområden, jämförbara med verksamheter där koncession krävs, föreslår beredningen att en särskild prövningsinstans för taxefrågor utreds. Dessa verksamheter bör enligt beredningen

underkastas regler om skälig prissättning i stället för som i dag regler om självkostnadsprissättning.

Kommunstyrelsen ansluter sig i stort till beredningens framförda ställningstaganden och förslag.

Göteborgs kommun

Verksamheter där monopolsituation kan finnas, bör - som föreslås i betänkandet - underkastas regler om skälig prissättning. Någon form av rättsligt förfarande för att pröva taxornas skälighet vid monopolsituation behövs. I det fortsatta utredningsarbetet bör beredningen överväga de processuella formerna för prövning av de kommunala taxorna. Kommunstyrelsen finner det otillfredsställande att ett kommunalt taxebeslut för närvarande kan komma under prövning på flera olika sätt, nämligen i allmän domstol, i förvaltningsdomstol samt i vissa fall även i specialdomstol (statens va-nämnd). Dessutom drar erfarenhetsmässigt prövningen ut i tid. Kommunen har i ett par fall fått vänta på ett rättsligt avgörande under mer än ett halvt decennium, vilket självfallet försvårar den ekonomiska planeringen.

Gävle kommun

Dagens processer kring överprövningen av taxesättning är oftast långdragna processer som skapar stor osäkerhet. Betänkandets tankegångar om en särskild prövningsinstans för taxefrågor är därför intressant.

Svenska kommunförbundet

I det fortsatta arbetet bör frågan om överprövning av taxor ägnas ytterligare uppmärksamhet. Dagens ordning med flera prövningsvägar är klart otillfredsställande.

Stockholms läns landstingskommun

Slutligen vill förvaltningsutskottet framhålla att det finns skäl som talar för en översyn av systemet för överprövning och priskontroll i speciella fall. Detta bör prövas av utredningen i dess fortsatta arbete.

Malmöhus läns landstingskommun

Inom de områden där det inte finns någon marknad bör om självkostnadsbegreppet helt överges införas antingen en modifierad självkostnadsprincip eller skapas en princip som ger en skälig prissättning och/eller tillskapas ett organ som övervakar prissättningen inom dessa områden.

Hyresgästernas Riksförbund

Prövningsinstans kommunallag - speciallag

När det gäller prövning av taxor instämmer vi i att detta behöver ses över oaktat att vi avstyrker kommitténs förslag i övrigt.

Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag (SABO)

Vi stöder även förslagen att närmare undersöka möjligheterna att skapa ett särskilt forum där taxefrågor kan prövas.

Sveriges Villaägareförbund

Villaägareförbundet är av den bestämda uppfattningen att kommunalbesvärsinstitutet bör behållas på avgiftsområdet. Det är ju framför allt formella fel i samband med beslutets tillkomst som prövas därigenom. Bifall leder också endast till att beslutet upphävs - besvärsmöjligheten syftar till att tillgodose kommuninnevånarnas demokratiska intressen. Prövningsgrunden "strider mot lag" kan dock föranleda en mer materiell prövning av en kommunal taxas utformning. T.ex. kan kommunalbesvärsinstansen bedöma VA-taxans utformning i förhållande till va-lagen.

Villaägareförbundet ser positivt på att det närmare utreds om det, vid sidan av kommunalbesvärsmöjligheterna, skall finnas en särskild prövningsinstans för den materiella prövningen av taxefrågor.

Sveriges Bostadsrättsföreningars Centralorganisation (SBC)

SBC tillstyrker en utredning om särskild prövningsinstans. Det tidigare omnämnda Trumslagarmålet tog sex år från lägsta till högsta instans - en orimligt lång handläggningstid.

Sveriges Industriförbund och Svenska Arbetsgivare-föreningen

Organisationerna är generellt negativa till special-domstolar. Vi ställer oss därför också negativa till införandet av en särskild avgiftsnämnd, för det fall att regler om skälig prissättning införs.

Organisationerna har vidare svårt att förstå avgifts-gruppens resonemang (sid 83 i betänkandet) att det skulle strida mot grundtankarna i den kommunala självstyrelsen att en statlig tjänsteman skulle över-pröva kommunala taxebeslut men däremot inte om över-prövningen sker av en statlig avgiftsnämnd med bland-ad sammansättning. Inte heller anges vad man åsyftar med "blandad sammansättning". Risken finns att en sådan nämnd skulle uppfattas som partisk om däri skulle ingå representanter från t.ex. kommunförbundet eller landstingsförbundet. Uppenbart är vidare att inrättandet av en statlig nämnd skulle innebära en ökad byråkratisering och därmed ökade kostnader. Något som inte är önskvärt nu när det gäller att dra ned på den offentliga sektorns utgifter.

De grundläggande svårigheterna är att klart och tyd-ligt i lagtexten ange under vilka förutsättningar en skälighetsprincip är tillämplig och några kriterier för vad som avses med skäligt pris. Detta måste dock göras oavsett vem - domstol eller särskilt inrättad nämnd - som skall avgöra skälighetsfrågan. Sedan detta väl är gjort torde förvaltningsdomstolar och/eller allmänna domstolar vara de som är mest kompetenta att avgöra frågor av denna typ. Även rättssäkerhetsskäl talar för att frågan bör prövas i domstol med möjlighet till överklagande.

Ytterligare ett skäl för att lägga prövningen hos domstol är att detta kan komma att fordras enligt EGs regler. I EG-länderna gäller generellt sett att domstolar, med därtill knutna processuella rättssäkerhetsgarantier, skall pröva förvaltningsärenden av övervägande rättslig natur.

Statens va-nämnd

Avgiftsgruppen konstaterar att frågan om lämplig prövningsinstans faller utanför utredningsuppdraget men anför ändå en rad synpunkter vilka utmynnar i ett förord för någon form av statlig avgiftsnämnd med blandad sammansättning.

Detta är en lika viktig som komplicerad fråga. Men eftersom den ännu inte har föranlett någon närmare utredning och tydligen inte ens ingår i utredningsuppdraget, finner va-nämnden i det föga meningsfullt att avge något yttrande på detta tidiga stadium. Om frågan verkligen tas upp till prövning utgår va-nämnden från att i senare sammanhang kunna återkomma med sina synpunkter.

Svea hovrätt med Vattenöverdomstolen

Mot denna bakgrund kan det finnas skäl att öppna möjlighet till överprövning av en va-taxas skälighet, oavsett om prövning skall ha sin grund i självkostnadsprincipen eller ej. Huruvida dessa frågor bör prövas - som i dag - av va-nämnd, vattenöverdomstolen och högsta domstolen eller av en särskild avgiftsnämnd eller i annan ordning anser vattenöverdomstolen bör kunna utredas vidare.

Dagens bestämmelser om överprövning innebär, t.ex. såvitt avser en va-taxa, att tillämpningen av självkostnadsprincipen kan prövas dels i kommunalbesvärsmål och dels i mål hos va-nämnden. I ett kommunalbesvärsmål och del i mål hos va-nämnden. I ett kommunalbesvärsmål prövas själva taxebeslutet medan prövningen i va-nämnden närmast rör frågan huruvida redovisningen och boksluten, över ett visst antal år, visar att självkostnadsprincipen iakttagits eller ej. Vattenöverdomstolen har inget att erinra mot att överprövningssystemet ses över även i denna del.

Svenska vatten- och avloppsverksföreningen (VAV)

VAV vill vitsorda att nuvarande ordning vad gäller va-taxor ofta medför en orimligt lång handläggningstid innan slutligt avgörande föreligger. Det är följaktligen angeläget att en ordning tillskapas så att besked i taxefrågor kan erhållas betydligt snabbare än vad som i dag är fallet. Sålunda bör övervägas att tillskapa en särskild prövningsinstans som har att övervaka prissättningen beträffande lagliga eller naturliga monopol för såväl statliga som kommunala och privata företag.

Göteborgs kommun, va-verket

Kommunen skulle sålunda inte få ta ut högre taxor och avgifter än vad som är skäligt. För att säkerställa att oskäliga avgifter inte uttages bör prissättningen bevakas av en särskild prövningsinstans. Det är angeläget att ändringarna även får genomslag i va-lagen.

Statens prisregleringsnämnd för elektrisk ström

Det är mot den här i korthet tecknade bakgrunden svårt att hävda att prisregleringsnämndens verksamhet har någon avgörande betydelse för eltaxenivån i landet. Om eltaxorna ändå allmänt sett är skäliga, och mycket tyder på att det förhåller sig så, beror det sannolikt till övervägande del på andra faktorer. Det synes dock inte uteslutet att prisregleringsinstitutet har en preventiv effekt mot taxehöjningar.

Om abonnenterna även i framtiden skall ha möjlighet att begära prisreglering bör institutet reformeras. Vissa förslag i den riktningen lades på sin tid fram av eldistributionsutredningen i betänkandet (SOU 1968:39) Eldistributionens rationalisering. Förslagen gick ut på att det allmännas befogenheter i prisregleringshänseende borde utvidgas. De ledde emellertid inte till lagstiftning och synes inte ligga i tiden.

Om prisregleringen skall behållas bör institutet, såsom redan nämnts, ses över. En översyn bör ta sikte bl.a. på att det klargörs efter vilka principer prövningen skall ske. Även frågan om ett enhetligt prövningssystem för all ledningsbunden energi bör övervägas.

Svenska Elverksföreningen

Motsätter sig att en särskild gemensam prövoinstans inrättas för kommunala taxor och anser att den speciella prövningsinstans som finns för el kan vara förebild även för andra nyttigheter än el.

Utredningen skisserar alternativa sätt att kontrollera och ge kunderna möjlighet att få prövat om kommunala taxor har sådan nivå att transfereringar till t.ex. skattekollektiv eller andra avgiftskollektiv förekommer.

I denna del exemplifierar utredningen prisregleringsnämnden för elektrisk ström (PRN) med ett ärende där en enskild kund hade erinrat mot kommunens sätt att beräkna kapitaltjänstkostnader och att kunden efter en handläggningstid av ca 3,5 år fick 895 kr tillbaka. Vi vill poängtera att ärendet gällde viktiga principiella frågor av stor räckvidd för hela elmarknaden och bl.a. därför erfordrade betydande tidskrävande utredningsinsatser. Vi anser därför att nämnda exempel inte ger en neutral bild av nämndens verksamhet och vill istället framhålla att det prisregleringsinstitut som sedan 1939 är etablerat för skälighetskontroll av pris och övriga villkor för elleveranser enligt vår mening fungerat väl och gett elkunderna möjlighet att utan bevisbörda få villkor för elleverans prövade utan risk att täcka motpartens "rättegångskostnader". Vi menar att värdet av prisregleringsnämndens verksamhet måste belysas i ett helhetsperspektiv innan frågan om förändring av denna verksamhet blir föremål för förslag om förändring. Enligt vår mening skulle PRN kunna utgöra förebild för bedömning av skäligt pris och övriga villkor av även andra avgiftsfinansierade monopolliknande verksamheter, t.ex. sådana som bedrivs i kommunal regi.

Om något skall förändras beträffande PRNs ställning och status anser vi att nämndens beslut bör göras verkställbara vilket också diskuterades som en påbyggnad redan då institutet infördes i slutet av 1930-talet. Då ansågs inte detta nödvändigt mot bak-

grund av att det förutsattes att nämndens utlåtanden i praktiken skulle efterlevas. Vi kan nu konstatera att så har blivit fallet.

Oaktat detta skulle vi för vår del välkomna en ändring så att nämndens beslut blir direkt verkställbara så att ytterligare prövning i allmän domstol inte aktualiseras. Helst bör skälighetsprövningen göras exklusiv för endast nämnden så att möjligheten till "dubbel" prövning tas bort. Om en sådan förändring sker har vi ingen erinran mot att besluten skulle kunna överprövas. Vi har ytterligare detaljsynpunkter i fråga om prisregleringsnämnden, bl.a. frågan om retroaktiva krav. Denna fråga berör närmast ev översyn av ellagen, varför vi här avstår från närmare precisering i denna del.

Under alla omständigheter anser vi att elkunderna har stor fördel av att det finns en specialinstans som är kompetent att avgöra frågor som har anknytning till villkoren för elleveranserna.

Göteborgs Energi AB

Utredningen har även pekat på att nuvarande prövningsförfarande enligt såväl speciallagstiftning som enligt kommunallagen är tidsödande samt att risk för dubbelprövning föreligger.

Bolaget anser det rimligt att någon form av rättsligt förfarande finns för att i monopoliserade verksamheter pröva taxornas skälighet.

Inom konkurrensutsatta verksamheter bortfaller behovet av kontroll, såsom är fallet för statliga affärsverk och privata företag i dag.

Västerås kommun, tekniska verken

* Behövs en särskild prövningsinstans för kommunala taxor? Dagens lagstiftning om kommunala avgifter är mycket splittrad med flera olika besvärsmöjligheter. Om självkostnadsprincipen överges kan behov finnas av någon form av skälighetsprövning.

För att säkerställa att oskälig prissättning inte förekommer bör en särskild prövningsinstans för taxefrågor tillskapas. Denna har att övervaka prissättning beträffande lagliga eller naturliga monopol för såväl statliga, privata som kommunala företag.

Värmeverksföreningen

Föreningen ansluter sig till utredarens uppfattning att behovet av en särskild prövningsinstans för taxefrågor bör utredas förutsättningslöst. I detta sammanhang bör för fjärrvärmesektorn också beaktas att ett samarbetsorgan - Värmemarknadskommittén (VMK) - nyligen inrättas som ett partssammansatt organ med företrädare för leverantörer och kunder på fjärrvärmeområdet. VMK har bl.a. till uppgift att handlägga frågor av lokalt intresse vilka i huvudsak kan väntas avse taxeproblem. I VMK finns representanter för HSB, Hyresgästernas Riksförbund, Riksbyggen, SABO, Sveriges Fastighetsägareförbund och Värmeverksföreningen.

Föreningen instämmer i utredarens åsikt om att prissättningen inte bör kunna prövas på flera sätt, t.ex. både genom kommunalbesvär och i specialdomstol.

Svenska Gasföreningen

Anser att kommunala energidistributörer är, och i framtiden blir än mer, konkurrensutsatta varför en speciell prövningsinstans i prisfrågor i princip inte skulle erfordras.

Anser att en prövningsinstans bör kunna övervägas för verksamheter där konkurrensen är mindre utvecklad.

Västerås kommun, renhållningsverket

Behövs en särskild prövningsinstans för kommunala taxor? Dagens lagstiftning om kommunala avgifter är mycket splittrad med flera olika besvärsmöjligheter. Om självkostnadsprincipen överges kan behov finnas av någon form av skälighetsprövning.

Om inte tillräckliga metoder finns att garantera de ovan nämnda kraven måste en prövningsinstans tillskapas för att möjliggöra en prövning och granskning av avgifternas skälighet.

Svenska Renhållningsverksföreningen

Det måste på ett eller annat sätt finnas en prövningsmöjlighet.

Kammarrätten i Göteborg

Beredningen framhåller att kommunalbesvärsvägen är olämplig för skälighetsfrågor när det gäller taxesättningen. Som skäl anförs bl.a. att det i sådana frågor kan vara svårt att bedöma vad som är lagligt och att förvaltningsdomstolarna inte besitter någon särskild sakkunskap i kommunalekonomiska frågor. Efter att mycket summariskt ha pekat på den splittrade bild som finns beträffande överprövning av kommunala taxebeslut förordar beredningen ett enhetligt överprövningssystem med någon form av statlig avgiftsnämnd som överprövningsorgan.

Den prövning som sker i kommunalbesvärsmål är inskränkt till vissa i kommunallagen angivna besvärsgrunder. Prövningen är vidare begränsad till de grunder som klaganden åberopat och kammarrätten kan inte jämka utan endast undanröja ett överklagat beslut. Eftersom förvaltningsdomstolarna av naturliga skäl anser att det bör fordras övertygande bevisning för att undanröja ett taxebeslut som fattats av ett kommunalt organ - ofta kommunfullmäktige - uppkommer en spännvidd mellan vad som kan anses vara en korrekt taxa och vad som enligt förebragt utredning kan anses olagligt enligt besvärsgrunderna i nuvarande 7 kap. 1 § kommunallagen.

Den fortgående bolagisering av tidigare direkt i kommunal regi bedriven verksamhet som sker i många kommuner innebär vidare en begränsning av möjligheterna till prövning kommunalbesvärsvägen av bl.a. förekommande taxor. Detta i sin tur medför att förutsättningarna för rättslig prövning av taxor i ökad omfattning kommer att bli olika i olika kommuner och eventuellt även inom en och samma kommun beroende på

i vilken omfattning viss verksamhet bedrivs i bolagsform eller direkt i kommunal regi.

Eftersom beredningen enligt vad som i vart fall framgår av avgiftsgruppens betänkanden inte avser att överge principen att kommunalbesvärsprövningen endast skall avse lagligheten av fattade beslut förordar kammarrätten att prövningen i taxemål flyttas från förvaltningsdomstolarna till ett särskilt organ med specialkompetens för uppgiften.

En fråga som aktualiseras om prövningen i taxefrågor överförs till ett särskilt organ är om ett taxebeslut skall hänskjutas till detta oavsett på vilken grund beslutet överklagas. Ett beslut i en taxefråga kan t.ex. överklagas på den grund att beslutet inte anses tillkommet i laga ordning. En annan fråga är om beslut av det särskilda organet skall kunna överklagas till domstol. Om detta ges en kvalificerad sammansättning torde möjlighet till överklagande inte vara påkallad av rättssäkerhetsskäl. En tredje fråga är hur beslut i taxefrågor skall kunna avskiljas från andra kommunala beslut och hur "blandade besvär" där såväl lagligheten som skäligheten av ett taxebeslut ifrågasätts skall handläggas. Detta är emellertid frågor som enligt kammarrätten bör bli föremål för vidare övervägande i det fortsatta utredningsarbetet.

Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet

I rättsmedelsfrågan förordar beredningen i allmänt hållna ordalag att kommunala taxebeslut skall kunna överprövas "i någon form av statlig avgiftsnämnd med blandad sammansättning" (betänkandet s. 83). Vägen till de allmänna förvaltningsdomstolarna bör enligt

beredningen inte längre stå till förfogande - dels eftersom kommunalbesvärsinstitutet uppfattas som olämpligt, dels eftersom förvaltningsdomstolarna inte anses tillräckligt kompetenta att avgöra kommunalekonomiska tvister (betänkandet s. 83).

Vad gäller kommunalbesvärsinstitutets lämplighet i sammanhanget kan fakultetsnämnden inte instämma i beredningens synpunkter. Liksom kommunallagskommittén i sitt nyligen framlagda förslag till ny kommunallag menar nämnden att institutet bör bibehållas utan större förändringar. Kommunalbesvär över taxebeslut kan skapa ekonomisk osäkerhet för den berörda kommunen och därför te sig störande för arbetet inom kommunen. Denna nackdel måste vägas mot rättssäkerhetskrav och kontrollbehov som kan göra sig gällande även i fråga om kommunala taxebeslut. Kommunalbesvär mot sådana beslut har som bekant inte sällan haft framgång, vilket utgör ett tydligt tecken på kontrollbehov, som inte bör underskattas. Huruvida kontrollbehoven minskar, om självkostnadsprincipen ändras är omöjligt att säga, men självfallet kan kontrollbehoven inte förväntas minska enbart av den anledningen att självkostnadsprincipen får en ny eller mindre preciserad än för närvarande.

Vad sedan gäller förvaltningsdomstolarnas kompetens torde det vara välbekant att dessa domstolar handlägger inkomstbeskattningsmål och många andra slag av skattemål av alla svårighetsgrader. Dessa mål kräver god ekonomisk sakkunskap av samma slag som den sakkunskap, vilken krävs när det gäller att avgöra tvister rörande kommunala taxor. Kan beredningen verkligen ha förbisett detta? För fakultetsnämnden framstår det som uppenbart orimligt att ifrågasätta de allmänna förvaltningsdomstolarnas kompetens och förmåga att

döma i tvister om kommunala taxebeslut.

10. Övrigt

Hyresgästernas Riksförbund, angående likställighetsprincipen

Vi anser också att man bättre borde beakta skillnader i kostnader för att förse olika abonnentgrupper med teknisk försörjning. Den besparing det innebär för leverantören att förse ett stort antal lägenheter med el, vatten eller värme med en enda ledning jämfört med att förse lika många småhus med detta borde komma dem till del som bor gemensamt. Förslag om en omvänd inriktning har tyvärr förekommit och bör enligt vår uppfattning inte accepteras.

Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag (SABO), sammanfattande meningar

SABO anser det väsentligt att oskäliga taxehöjningar undviks och att en eventuell förändring inte försämrar konsumentens situation. Vi är därför positiva till utredningens förslag till ett ökat abonnentinflytande och en större öppenhet i prissättningen. Vi stöder även förslagen att närmare undersöka möjligheterna att skapa ett särskilt forum där taxefrågor kan prövas samt att ta fram jämförelsetal eller nyckeltal som underlättar bedömningen av en taxas skälighet.

Sveriges Fastighetsägareförbund, angående abonnenternas ställning, finansiering, politiskt monopol, "avgift-för-avgift".

Detta är dock inte tillräckligt. För abonnenterna är det dessutom angeläget att avgifterna och taxorna

inte sätts högre än vad som följer av en rationellt bedriven verksamhet. Målsättningen bör vara att abonnenternas ställning kraftigt förstärks. Det hade därför varit värdefullt om avgiftsgruppen hade ägnat en större del av betänkandet åt att visa på olika lösningar av detta problem. Exempelvis hade det varit av intresse med en analys av i vilken utsträckning vissa delar av investeringarna skall falla på skattebetalarna och vad som å andra sidan bör täckas av anslutningsavgifter samt fasta och rörliga avgifter. Förutom de traditionella svårigheterna med att bestämma vad som är skäligt pris (taxa eller avgift) i en monopolsituation, tillkommer särskilda problem genom att det är en kommun som styrs av politiska intressen, som är monopolisten. Utan en redovisning av konkreta förslag om hur dessa problem skall lösas för olika kommunala verksamheter blir avgiftsgruppens argumentation för andra begrepp än självkostnadsbegreppet svag. Förslagen bör utformas utifrån varje enskild avgift för att en riktig bedömning skall kunna göras.

Sveriges Industriförbund och Svenska Arbetsgivareföreningen angående kommunmedlemmar och icke kommunmedlemmar

Vi anser vidare att det måste klart uttalas att självkostnadsprincipen gäller inte bara mot kommunens (eller landstingets) egna medlemmar utan också mot icke kommunmedlemmar. I annat fall riskerar en juridisk person, som driver verksamhet i en kommun utan att äga fast egendom där, att tvingas betala högre avgifter för kommunala varor och tjänster än vad kommunen kan ta ut av sina kommunmedlemmar, gentemot vilka självkostnadsprincipen utgör en begränsning.

Med det finansiella läge som för närvarande råder i kommuner och landsting synes risken stor för att kommuner skulle komma att utnyttja en sådan möjlighet till ökade avgiftsintäkter. Ett alternativ härtill är - som organisationerna begärt vid flera tidigare tillfällen, senast i det ovan nämnda remissyttrandet över betänkandet SOU 1990:24 - att medlemskapsbegreppet ändras så att juridisk person som har fast driftställe i kommunen eller vars styrelse har sitt säte där också räknas som kommunmedlem.

Svea hovrätt med Vattenöverdomstolen, angående obesvarade frågor m.m.

Enligt vattenöverdomstolens bedömning är det åtskilliga frågor som kräver en närmare belysning. Hit hör t.ex. de närmare förutsättningarna för att en kommun skall få överge självkostnadsprincipen, bl.a. bedömningen av frågan om ett tidigare faktiskt monopol verkligen öppnats för konkurrens. Hit hör även frågan om abonnenternas ställning. Betänkandet innehåller en del oklara uttalanden i denna fråga. Avgiftsgruppen anför sålunda bl.a. att ett krav för att självkostnadsprincipen skall kunna överges är att abonnenternas ställning inte försämras (sid 65 sista stycket). I annat sammanhang anförs att, om det kommunala monopolet bryts, det knappast finns anledning att införa någon särskild överprövning av taxornas skälighet i större utsträckning än som gäller för privat eller statlig affärsverksamhet av motsvarande slag (sid 71 tredje stycket). Utredningen talar därefter om ökat abonnentinflytande (sid 71 sista stycket) men anger inte hur det skall komma till uttryck.

Svenska vatten- och avloppsverksföreningen (VAV), angående effektiviteten i kommunala va-verk

Utredningen påtalar att självkostnadsprincipen skyddar abonnenterna mot monopolvinster men inte mot höga kostnader och avgifter som orsakas av ineffektiv drift av verksamheten.

VAV vill framhålla att de kommunala va-verken fortlöpande effektiviserar verksamheten. En välskött verksamhet karaktäriseras bl.a. av att kostnader och intäkter är intimt kopplade till varandra så att resultat och förändringar kan utläsas. Genom snabba åtgärder och anpassningar av verksamheten skall taxan hållas så låg som möjligt med bibehållande av uppställda service- och kvalitetskrav. Därest den koppling mellan kostnader och intäkter som självkostnadsbegreppet innebär skulle upphöra försvinner också den motivation att rationalisera driften som i dag föreligger hos berörd personal.

Statens prisregleringsnämnd för elektrisk ström, angående översyn av ellagen

Enligt uppgift pågår inom industridepartementet överväganden för en översyn av ellagen. Stat-kommunberedningens fortsatta arbete kan behöva samordnas med den översynen.

Svenska Gasföreningen, angående likställighetsprincipen

En översyn av eventuella konsekvenser för likställighetsprincipen ingår inte i utredningens uppdrag.

Föreningen vill dock fästa uppmärksamheten på behovet att studera likställighetsprincipens konsekvenser för prissättning av energi till konsumenter. Vissa styråtgärder på prissättningsområdet skulle kunna tänkas bli betraktade som prisdiskriminering och därvid strida mot likställighetsprincipen. En klarhet i denna fråga vore av värde.

Kammarrätten i Göteborg angående lagskrivning

Beredningens tanke är att de allmänna reglerna om kommunal avgiftssättning skall återfinnas i själva kommunallagen och att särskilda avvikande bestämmelser i den mån sådana behövs skall ha sin plats i respektive speciallag. Vidare bör enligt beredningens mening hänvisning göras i kommunallagen till att avvikande bestämmelser kan finnas i annan lag, såsom i socialtjänstlagen för vissa kommunala tjänster.

Motsvarande förslag har tidigare presenterats i Demokratiberedningens betänkande (SOU 1985:29) Principer för ny kommunallag. Kammarrätten delade då uppfattningen att de avvikande bestämmelserna skulle få sin plats i speciallagarna. Däremot var kammarrätten tveksam till att i kommunallagen hänvisa till speciallagstiftningen. En sådan uppräkning kan nämligen aldrig bli fullständig och dessutom måste ändringar göras så snart ny lagstiftning kommer till. Kammarrätten finner inte heller på dessa punkter något skäl att frångå sin tidigare uppfattning.

Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet angående staten, självkostnadsprincipen och riksdagens roll.

På några ställen i betänkandet jämför beredningen kommunernas situation med statens. Beredningen påstår bl.a. att statliga monopol inte omfattas av självkostnadsprincipen, och uttalar därefter (s. 58): "Flertalet av de s.k. statliga monopolbolagen har vid sidan av sociala syften också till uppgift att vara vinstdrivande och dra in medel till statskassan." Ytterligare ett stycke senare framhåller beredningen rörande "statliga affärsverk och deras företag" att dessa i vissa fall kan ha en faktisk monopolställning och fortsätter: "Trots detta kan konstateras att det endast är kommunal affärsverksamhet som är bunden av en självkostnadsprincip. Både statliga och privata rättsliga eller faktiska monopol har större frihet att bestämma priset." Några belägg för dessa påståenden anför beredningen inte.

Lättillgängliga orienterade skrifter på området är dels regeringens årliga redogörelser till riksdagen för de statliga företagens verksamhet, dels riksrevisionsverkets årliga redogörelse för statliga taxor och avgifter. Upplysningar finns också att hämta även i de regleringsbrev som budgetårsvis publiceras i Statsliggaren, och nämnas bör förordningen (1975:586) om register över statliga avgifter jämte riksrevisionsverkets föreskrifter 1975-11-20 rörande tillämpning av förordningen. Redan vid ett översiktligt studium av dessa skrifter och handlingar framträder en helt annan bild än den som beredningen tecknar i fråga om statliga avgifter och priser och om självkostnadsprincipen för det statliga området. För fakultetsnämnden framstår det som gåtfullt, hur bered-

ningen kunnat komma fram till de ovan återgivna påståendena och slutsatserna, vilka förefaller vara ohållbara.

Beredningen illustrerar sina resonemang i kapitel 7.1 om fall, i vilka självkostnadsprincipen enligt beredningen kan överges, med ett utlåtande 1989-12-19 av prisregleringsnämnden för elektrisk ström (s. 61 f). Fallet sägs belysa att den kommunala självkostnadsprincipen på en del punkter avviker "från t.ex. en företagsekonomisk självkostnadsprincip". Men uttalar sig prisregleringsnämnden egentligen om den kommunala självkostnadsprincipen? Enligt beredningens redogörelse för utlåtandet avsåg detta statens vattenfallsverks högspänningstariffer. Statens vattenfallsverk är ett av statens affärsdrivande verk. För ett sådant verk gäller riksdagens och regeringens beslut och föreskrifter för verksamheten, om avkastningskrav, om inleveranser till statens budget osv. Det är inte otänkbart att vattenfallsverket för någon del av sin verksamhet dessutom måste iaktta den kommunala självkostnadsprincipen; men det torde i så fall vara undantagssituationer. En sådan undantagssituation förelåg uppenbarligen inte i det av beredningen refererade fallet, och inte heller framstod det för prisregleringsnämnden som rimligt att grunda sitt avgörande på en motsvarande tillämpning av den kommunala självkostnadsprincipen. Eller annorlunda uttryckt: Den kommunala självkostnadsprincipen förefaller överhuvudtaget inte ha med saken att göra. Ur detta drar beredningen slutsatsen att fallet "visar att den kommunala självkostnadsprincipen ges en snävare innebörd än vad kraven på skälighet i prissättningen enligt 1902 års ellag medför" (s. 62). Enligt fakultetsnämndens mening finns i beredningens referat av prisregleringsnämndens avgörande ingenting som stöder

denna slutsats; av referatet att döma har prisregleringsnämnden överhuvudtaget inte velat uttala sig om den kommunala självkostnadsprincipens innebörd och gränser.

Stat-kommunberedningen gör jämförande uttalanden om medborgerligt inflytande på statlig taxesättning å ena och kommunal taxesättning å andra sidan. Beredningen hävdar: "I olikhet mot vad som gäller för statlig taxesättning har medborgarna i kommunerna möjlighet att utöva inflytande på taxesättningen i första hand genom sina förtroendevalda" (s. 52). Beredningens tes förefaller vara att möjligheterna till medborgerligt inflytande genom förtroendevalda är betydligt större på det kommunala området än på det statliga.

Som man kan inhämta av de ovan nämnda skrifterna är beredningens beskrivning av möjligheterna till medborgerligt inflytande genom förtroendevalda inte korrekt. Riksdagen utövar ett betydande inflytande på statlig taxesättning. Visserligen brukar riksdagen inte själv fastställa taxor, men riksdagen fastställer som regel ekonomiska mål för avgiftsfinansierade myndigheter. Dessa mål anger ramar för taxesättningen, som inte sällan är så detaljerade att vederbörande myndighets möjligheter att konstruera sin avgiftstaxa och att bestämma avgiftsnivån är starkt begränsade. På det statliga området har riksdagen således en central ställning när det gäller statliga avgiftstaxor. Det betyder att det medborgerliga inflytandet genom förtroendevalda - nämligen genom riksdagen - är mycket starkt. Stat-kommunberedningens antydningar om demokratiska brister på detta område saknar grund.

KUNGL. BIBL.
1992-02-21
STOCKHOLM

Statens offentliga utredningar 1991

Kronologisk förteckning

1. Flykting- och immigrationspolitiken. A.
2. Finansiell tillsyn. Fi.
3. Statens roll vid främjande av export. UD.
4. Miljölagstiftningen i framtiden. M.
5. Miljölagstiftningen i framtiden. Bilagedel. Sekretariatets kartläggning och analys. M.
6. Utvärdering av SBU. Statens Beredning för Utvärdering av medicinsk metodik. S.
7. Sportslig och ekonomisk utveckling inom trav- och galoppsporten. Fi.
8. Beskattning av kraftföretag. Fi
9. Lokala sjukförsäkringsregister. S.
10. Affärstiderna. C.
11. Affärstiderna. Bilagedel. C.
12. Ungdom och makt. C.
13. Spelreglerna på arbetsmarknaden. A.
14. Den regionala bil- och körkortsadministrationen. K.
15. Informationens roll som handlingsunderlag - styrning och ekonomi. S.
16. Gemensamma regler - lagstiftning, klassifikationer och informationsteknologi. S.
17. Forskning och utveckling - epidemiologi, kvalitetssäkring och Spris utvecklingsprojekt. S.
18. Informationsstruktur för hälso- och sjukvården - en utvecklingsprocess. S.
19. Storstadens trafiksystem. Överenskommelser om trafik och miljö i Stockholms- Göteborgs- och Malmöregionerna. K.
20. Kapitalkostnader inom försvaret. Nya former för finansiell styrning. Fö.
21. Personregistrering inom arbetslivs-, forsknings- och massmedieområdena, m.m. Ju.
22. Översyn av lagstiftningen om träfiberråvara. I.
23. Ett nytt BFR - Byggforskningen på 90-talet. Bo.
24. Visst går det an! Del 1, 2 och 3. C.
25. Frikommunförsöket. Erfarenheter av försöken med en friare nämndorganisation. C.
26. Kommunala entreprenader. Vad är möjligt? En analys av rättsläget och det statliga regelverkets roll. C.
27. Kapitalavkastningen i bytesbalansen. Tre expertrapporter. Fi.
28. Konkurrensen i Sverige - en kartläggning av konkurrensförhållandena i 61 branscher. Del 1 och 2. C.
29. Periodiska hälsoundersökningar i vissa statliga, kommunala och landstingskommunala anställningar. C.
30. Särskolan -en primärkommunal skola. U.
31. Statens arkivdepåer. En utvecklingsplan till år 2000. U.
32. Naturvårdsverkets uppgifter och organisation. M.
33. Branden på Sally Albatross. Den 9-12 januari 1990. Fö.
34. HIV-smittade - ersättning för ideell skada. Ju.
35. Några frågor i anslutning till en arbetsgivarperiod inom sjukpenningförsäkringen. S.
36. Ny kunskap och förnyelse. C.
37. Räkna med miljön! Förslag till natur- och miljöräkenskaper. Fi.
38. Räkna med miljön! Förslag till natur- och miljöräkenskaper. Bilagedel. Fi.
39. Säkrare förare. K.
40. Marknadsanpassade service- och stabsfunktioner - ny organisation av stödet till myndigheter och regeringskansli. C.
41. Marknadsanpassade service- och stabsfunktioner - ny organisation av stödet till myndigheter och regeringskansli. Bilagedel. C.
42. Aborterade foster, m.m. S.
43. Den framtida länsbostadsnämnden. Bo.
44. Examination som kvalitetskontroll i högskolan. U.
45. Påföljdsfrågor. Frigivning från anstalt, m.m. Ju.
46. Handikapp, Välfärd, Rättvisa. S.
47. På väg - exempel på förändringsarbeten inom verksamheter för psykiskt störda. S.
48. Bistånd genom internationella organisationer. UD.
49. Bistånd genom internationella organisationer. Annex 1. Det multilaterala biståndets organisationer. UD.
50. Bistånd genom internationella organisationer. Annex 2. Sverige och u-länderna i FN - en återblick. UD.
51. Bistånd genom internationella organisationer. Annex 3. Särstudier. UD.
52. Alkoholbeskattningen. Fi.
53. Forskning och teknik för flyget. Fö.
54. Skola - skolbarnsomsorg - en helhet. U.
55. Sveriges nationalrapport till FNs konferens om miljö och utveckling - UNCED 1992. M.
56. Kompetensutveckling – en utmaning. A.
57. Arbetslöshetsförsäkringen – finansieringssystemet. A.
58. Ett nytt turistråd. I.
59. Konkurrens för ökad välfärd. Del 1. Konkurrens för ökad välfärd. Del 2. Konkurrens för ökad välfärd. Bilagor. C.
60. Olika men ändå lika. Om invandrarungdomar i det mångkulturella Sverige. C.
61. Statens bostadskreditnämnd - organisation och dimensionering. Bo.
62. Vissa särskilda frågor beträffande integritetsskyddet på ADB-området. Ju.

Statens offentliga utredningar 1991

Kronologisk förteckning

63. Tillsynen över hälso- och sjukvården. S.
64. Att förvalta kulturmiljöer. U.
65. Ett samordnat vuxenstudiestöd. U.
66. Hemslöjd i samverkan. I.
67. Samhall i går, i dag, i morgon. A.
68. Frikommunförsöket. Erfarenheter av försöksverksamheten med avsteg från statlig reglering m.m. C.
69. Frikommunförsöket. Erfarenheter av försöksverksamheten med avsteg från statlig reglering m.m. Särskild bilaga. C.
70. Ombudsman för barn och ungdom. S.
71. Teaterns kostnadsutveckling 1975-1990 med särskilda studier av Operan, Dramaten och Riksteatern. U.
72. En kreativ studiemiljö - högskolebiblioteket som pedagogisk resurs. U.
73. Vänersjöfarten. K.
74. Krediter för utveckling. UD.
75. Organiserad rasism. A.
76. Miljön och förpackningarna. M.
77. Miljön och förpackningarna. Livscykelanalyser för förpackningsmaterial - beräkning av miljöbelastning. Bilaga. M.
78. Krav på förändring – synpunkter från psykiskt störda och anhöriga. S.
79. Det framtida trafiksäkerhetsarbetet. K.
80. Kommunalt partistöd. C.
81. Fastighetsleasing. Ju.
82. Drivkrafter för produktivitet och välstånd. I.
83. FoU för industriell utveckling. Svensk kollektivforskning 1991. I.
84. Smuggling och tullbedrägeri. Fi.
85. Historiska arrenden – förslag till friköpslag. Ju.
86. Ny hyreslag. Bo.
87. Yrkesofficerarnas pensionsålder och åldersstruktur. Fö.
88. Stöd och samordning kring psykiskt störda – ett kunskapsunderlag. S.
89. Försäkringsrörelse i förändring 1. Fi.
90. Konkurrensneutral energibeskattning. Fi.
91. Forskning och utveckling för totalförsvaret. Kartläggning och probleminventering. Fö.
92. Rätt till bostad – om psykiskt störda boende. S.
93. El från biobränslen. Det industriella utvecklingsarbetet. N.
94. ELSU 91. Förslag till omfattning, organisation och finansiering av det svenska elsäkerhetsarbetet. N.
95. Översyn av lagstiftningen på kärnenergiområdet. M.
96. Lantmäteriutbildningar i Luleå och Lund. Bo.
97. En väg till delaktighet och inflytande – tolk för döva, dövblinda, vuxendöva, hörselskadade och talskadade. S.
98. Kommunal ekonomi i samhällsekonomisk balans – statsbidrag för ökat handlingsutrymme och nya samarbetsformer. Fi.
99. Statistiken inom livsmedelssektorn – förslag till förändringar. Jo.
100. Neutral företagsbeskattning. Fi.
101. Landskap Näring Kunskap, del 1 – 4. Jo.
102. Svenska kyrkans medlemmar och kyrka–statfrågan. C.
103. En ny sjömanslagstiftning. K.
104. Konkurrensen inom den kommunala sektorn. C.
105. Filmkultur och filmkulturell verksamhet i Sverige. Ku.
106. Domstolarna inför 2000-talet. Del A–B. Ju.
107. Lag om radiokommunikation, m.m. K.
108. Tekniskt utrymme för reklamfinansierad radio. Ku.
109. Semesterlöneförsäkring för små företag. A.
110. Effektiva avgifter – resursstyrning och finansiering. C.
111. Beskrivningar av några avgiftsområden samt remissyttranden. Bilagedel till SOU 1991:110. C.

Statens offentliga utredningar 1991

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Personregistrering inom arbetslivs-, forsknings- och massmedieområdena, m.m. [21]
HIV-smittade - ersättning för ideell skada. [34]
Påföljdsfrågor. Frigivning från anstalt, m.m. [45]
Vissa särskilda frågor beträffande integritetsskyddet på ADB-området. [62]
Fastighetsleasing. [81]
Historiska arrenden – förslag till friköpslag. [85]
Domstolarna inför 2000-talet. Del A–B. [106]

Utrikesdepartementet

Statens roll vid främjande av export. [3]
Bistånd genom internationella organisationer. [48]
Bistånd genom internationella organisationer. Annex 1. Det multilaterala biståndets organisationer. [49]
Bistånd genom internationella organisationer. Annex 2. Sverige och u-länderna i FN - en återblick. [50]
Bistånd genom internationella organisationer. Annex 3. Särstudier. [51]
Krediter för utveckling. [74]

Försvarsdepartementet

Kapitalkostnader inom försvaret. Nya former för finansiell styrning. [20]
Branden på Sally Albatross. Den 9-12 januari 1990. [33]
Forskning och teknik för flyget. [53]
Yrkesofficerarnas pensionsålder och åldersstruktur. [87]
Forskning och utveckling för totalförsvaret. Kartläggning och probleminventering. [91]

Socialdepartementet

Utvärdering av SBU. Statens Beredning för Ut-värdering av medicinsk metodik. [6]
Lokala sjukförsäkringsregister [9]
Informationens roll som handlingsunderlag - styrning och ekonomi. [15].
Gemensamma regler - lagstiftning, klassifikationer och informationsteknologi. [16].
Forskning och utveckling - epidemiologi, kvalitetssäkring och Spris utvecklingsprojekt. [17].
Informationsstruktur för hälso- och sjukvården - en utvecklingsprocess. [18].
Några frågor i anslutning till en arbetsgivarperiod inom sjukpenningförsäkringen. [35]
Aborterade foster, m.m. [42]
Handikapp, Välfärd, Rättvisa. [46]
På väg - exempel på förändringsarbeten inom verksamheter för psykiskt störda. [47]
Tillsynen över hälso- och sjukvården. [63]
Ombudsman för barn och ungdom. [70]
Krav på förändring – synpunkter från psykiskt störda och anhöriga. [78]
Stöd och samordning kring psykiskt störda – ett kunskapsunderlag. [88]
Rätt till bostad – om psykiskt störda boende. [92]
En väg till delaktighet och inflytande – tolk för döva, dövblinda, vuxendöva, hörselskadade och talskadade. [97]

Kommunikationsdepartementet

Den regionala bil- och körkortsadministrationen. [14]
Storstadens trafiksystem. Överenskommelser om trafik och miljö i Stockholms- Göteborgs- och Malmöregionerna. [19]
Säkrare förare [39]
Vänersjöfarten [73]
Det framtida trafiksäkerhetsarbetet. [79]
En ny sjömanslagstiftning. [103]
Lag om radiokommunikation, m.m. [107]

Finansdepartementet

Finansiell tillsyn. [2]
Sportslig och ekonomisk utveckling inom trav- och galoppsporten. [7]
Beskattning av kraftföretag. [8]
Kapitalavkastningen i bytesbalansen. Tre expertrapporter. [27]
Räkna med miljön! Förslag till natur- och miljöräkenskaper. [37]
Räkna med miljön! Förslag till natur- och miljöräkenskaper. Bilagedel. [38]
Alkoholbeskattningen. [52]
Smuggling och tullbedrägeri. [84]
Försäkringsrörelse i förändring 1. [89]
Konkurrensneutral energibeskattning. [90]
Kommunal ekonomi i samhällsekonomisk balans – statsbidrag för ökat handlingsutrymme och nya samarbetsformer. [98]
Neutral företagsbeskattning. [100]

Utbildningsdepartementet

Särskolan -en primärkommunal skola. [30]
Statens arkivdepåer. En utvecklingsplan till år 2000. [31]

Statens offentliga utredningar 1991

Systematisk förteckning

Examination som kvalitetskontroll i högskolan. [44]
Skola - skolbarnsomsorg - en helhet. [54]
Att förvalta kulturmiljöer. [64]
Ett samordnat vuxenstudiestöd. [65]
Teaterns kostnadsutveckling 1975-1990 med särskilda studier av Operan, Dramaten och Riksteatern. [71]
En kreativ studiemiljö - högskolebiblioteket som pedagogisk resurs. [72]

Jordbruksdepartementet

Statistiken inom livsmedelssektorn – förslag till förändringar. [99]
Landskap Näring Kunskap, del 1 – 4. [101]

Arbetsmarknadsdepartementet

Flykting- och immigrationspolitiken. [1]
Spelreglerna på arbetsmarknaden. [13]
Kompetensutveckling – en utmaning. [56]
Arbetslöshetsförsäkringen – finansieringssystemet. [57]
Samhall i går, i dag, i morgon. [67]
Organiserad rasism. [75]
Semesterlöneförsäkring för små företag. [109]

Bostadsdepartemntet

Ett nytt BFR - Byggforskningen på 90-talet. [23]
Den framtida länsbostadsnämnden. [43]
Statens bostadskreditnämnd - organisation och dimensionering. [61]
Ny hyreslag. [86]
Lantmäteriutbildningar i Luleå och Lund. [96]

Industridepartementet

Översyn av lagstiftningen om träfiberråvara. [22]
Ett nytt turistråd. [58]
Hemslöjd i samverkan [66]
Drivkrafter för produktivitet och välstånd. [82]
FoU för industriell utveckling. Svensk kollektivforskning 1991. [83]

Näringsdepartementet

El från biobränslen. Det industriella utvecklingsarbetet. [93]
ELSU 91. Förslag till omfattning, organisation och finansiering av det svenska elsäkerhetsarbetet. [94]

Civildepartementet

Affärstiderna. [10]
Affärstiderna. Bilagedel. [11]
Ungdom och makt.[12]
Visst går det an! Del 1, 2 och 3. [24]
Frikommunförsöket. Erfarenheter av försöken med en friare nämndorganisation. [25]
Kommunala entreprenader. Vad är möjligt? En analys av rättsläget och det statliga regelverkets roll. [26]
Konkurrensen i Sverige - en kartläggning av konkurrensförhållandena i 61 branscher. Del 1 och 2. [28]
Periodiska hälsoundersökningar i vissa statliga, kommunala och landstingskommunala anställningar. [29]
Ny kunskap och förnyelse. [36]
Marknadsanpassade service- och stabsfunktioner - ny organisation av stödet till myndigheter och regeringskansli. [40]
Marknadsanpassade service- och stabsfunktioner - ny organisation av stödet till myndigheter och regeringskansli. Bilagedel. [41]
Konkurrens för ökad välfärd. Del 1.
Konkurrens för ökad välfärd. Del 2.
Konkurrens för ökad välfärd. Bilagor. [59]
Olika men ändå lika. Om invandrarungdomar i det mångkulturella Sverige. [60]
Frikommunförsöket. Erfarenheter av försöksverksamheten med avsteg från statlig reglering m.m. [68]
Frikommunförsöket. Erfarenheter av försöksverksamheten med avsteg från statlig reglering m.m. Särskild bilaga. [69]
Kommunalt partistöd. [80]
Svenska kyrkans medlemmar och kyrka–statfrågan. [102]
Konkurrensen inom den kommunala sektorn. [104]
Effektiva avgifter – resursstyrning och finansiering. [110]
Beskrivningar av några avgiftsområden samt remissyttranden. Bilagedel till SOU 1991:110. [111]

Miljödepartementet

Miljölagstiftningen i framtiden. [4]
Miljölagstiftningen i framtiden. Bilagedel. Sekretariatets kartläggning och analys. [5]
Naturvårdsverkets uppgifter och organisation. [32]
Sveriges nationalrapport till FNs konferens om miljö och utveckling - UNCED 1992. [55]

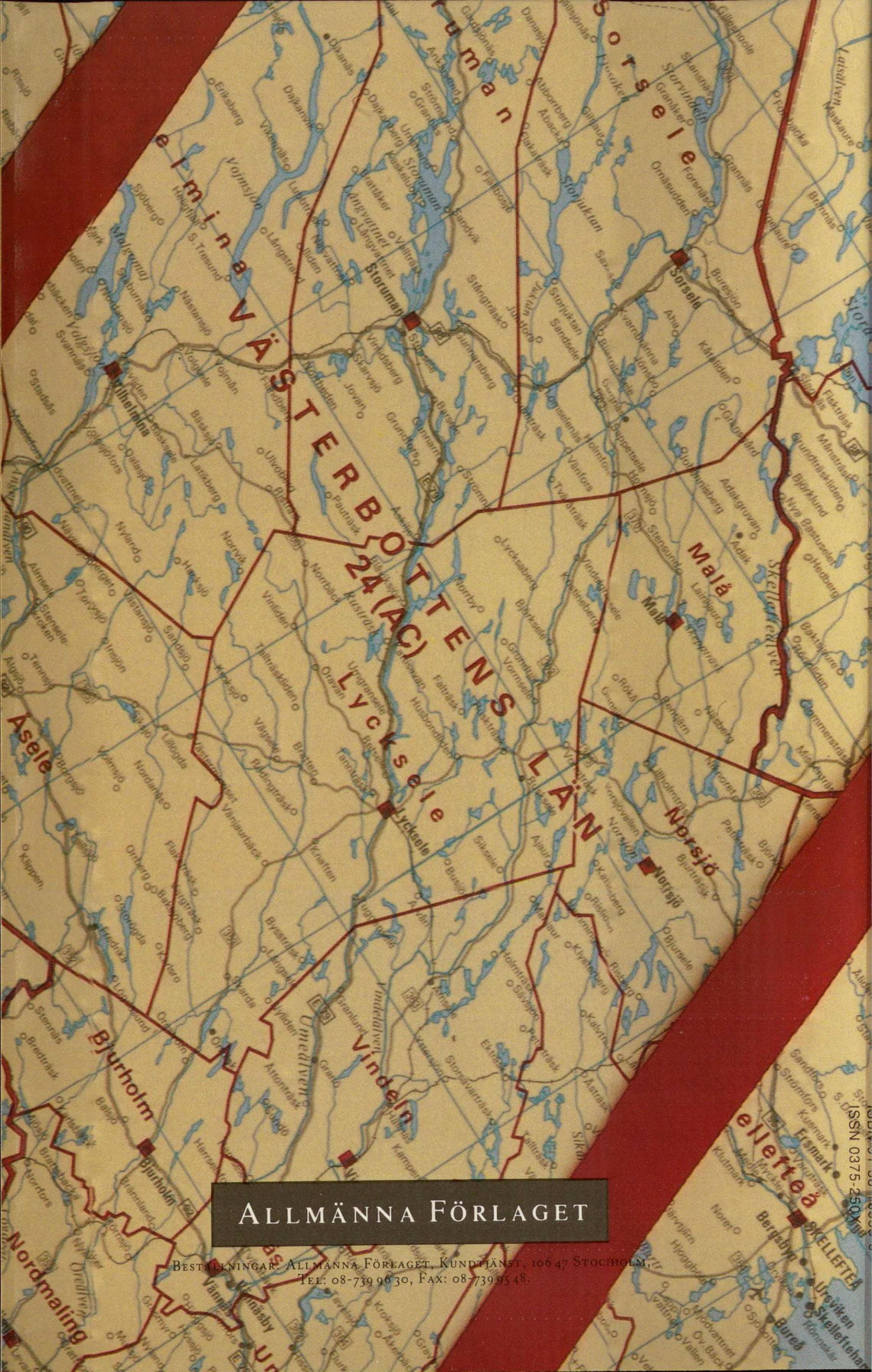
Statens offentliga utredningar 1991

Systematisk förteckning

Miljön och förpackningarna. [76]
Miljön och förpackningarna. Livscykelanalyser för förpackningsmaterial - beräkning av miljöbelastning. Bilaga. [77]
Översyn av lagstiftningen på kärnenergiområdet.[95]

Kulturdepartementet

Filmkultur och filmkulturell verksamhet i Sverige. [105]
Tekniskt utrymme för reklamfinansierad radio. [108]



ISSN 0375-2504

ALLMÄNNA FÖRLAGET

BESTÄLLNINGAR: ALLMÄNNA FÖRLAGET, KUNDTJÄNST, 106 47 STOCKHOLM,
TEL: 08-739 96 30, FAX: 08-739 95 48.