

Uttalelse

S | OM

Sak: 2012/2190

UTTALELSE – GRADERT TILKNYTNINGSGEBYR FOR VANN

Saken gjelder spørsmålet om lov om kommunale vass- og kloakkavgifter gir adgang til å gradere vann- og avløpsgebyrene i Farsund kommune.

Jeg har ikke funnet grunnlag for å rette innvendinger mot Miljødepartementets standpunkt om at saken ikke dreier seg om ulike gebyrsatser som reguleres av forurensningsforskriften. Rammene for kommunens forskrift følger av forurensningsforskriften § 16-3 jf. § 16-1. Jeg har kommet til at det er adgang til å gradere tilknytningsgebyret etter bygningens areal. Jeg har ikke rettslig grunnlag for å si at Farsund kommunes forskrift om vann- og avløpsgebyrer er i strid med selvkostprinsippet.

Sakens bakgrunn

Evanger knyttet seg i desember 2011 til ny kommunal vannledning i Farsund kommune og mottok kort tid etter faktura fra kommunen på kr 19.250,- for tilknytningen.

Evanger henvendte seg til kommunen og stilte spørsmål ved størrelsen på gebyret under henvisning til at utbygger som sto for fremføring av vannledningen hadde anslått tilknytningsgebyret til kr 11.000,- i forbindelse med at det ble inngått avtaler med hus- og hytteeiere om fremtidig tilknytning. Kommunen svarte at gebyrberegningen fulgte av forskrift om vann- og avløpsgebyrer i Farsund kommune, som fastsatte et gradert tilknytningsgebyr med utgangspunkt i den tilknyttede eiendoms bruksareal. Minimumsavgiften på kr. 11.000,- gjaldt eiendommer opp til 250 m² bruksareal. Evangers eiendom var registrert med bruksareal 675 m² og fastsettelsen av et tilknytningsgebyr på kr 19.250,- var riktig i henhold til kommunens tabell for gradert tilknytningsgebyr, vedtatt av kommunestyret i medhold av den lokale forskriften.

Evanger tok på ny kontakt med Farsund kommune og stilte spørsmål ved om kommunen hadde hjemmel til å gradere tilknytningsgebyret etter boligens størrelse, bl.a. under henvisning til selvkostprinsippet og at det ikke var forskjell på kommunens utgifter til å fremføre vann om boligen er liten eller stor. Farsund kommune svarte at det var hjemmel for den lokale forskriften i lov 31. mai 1974 nr. 17 om kommunale vass- og kloakkavgifter §§ 1 og 3 og at «Veiledning i utarbeidelse av kommunale gebyrforskrifter for vann og avløp», utarbeidet av Norsk Vann, bl.a. inneholdt eksempler på forslag til forskrift med differensiert betaling av tilknytningsgebyr.

Klagen til ombudsmannen og undersøkelsene herfra

Evanger henvendte seg til ombudsmannen i brev 16. mai 2012, sendt i kopi til Farsund kommune, med klage over kommunens vedtak om gradert tilknytningsgebyr. Farsund kommune kontaktet Evanger i brev 13. juni 2012, med kopi til ombudsmannen, og opplyste at kommunen ved en feil ikke hadde klagebehandlet Evangers tidligere henvendelser og at saken nå ville bli tatt opp til «en reell klagebehandling». Saken ble stilt i bero her i påvente av kommunens behandling. Etter Farsund kommunes vedtak 21. juni 2012, kom Evanger i brev 20. juli 2012 tilbake med en ny klage til ombudsmannen der han understreket at klagen gjaldt lovligheten av vanngebyrforskriften til Farsund kommune og ikke den konkrete beregningen av tilknytningsgebyr for hans eiendom i medhold av forskriften.

I klagen ble det vist til forurensningsforskriften 1. juni 2004 nr. 93 § 16-5 om ulike gebyrsatser for beregning av kommunale vann- og avløpsgebyrer. Evanger fremholdt at det fulgte av forskriften at det ikke var åpning for at kommunen generelt innførte gradert tilknytningsgebyr basert på boligens størrelse. Han mente videre at prinsippet om selvkost ved anleggelse og fremføring av vann var brutt i saken.

Etter å ha gjennomgått klagen med vedlegg og saksdokumenter oversendt fra Farsund kommune, ble det funnet grunn til å undersøke saken nærmere.

I brev 5. desember 2012 ble kommunen bedt om å opplyse grunnlaget for å gradere tilknytningsgebyret etter boligens areal. Videre ble det spurt om kommunen hadde foretatt en konkret vurdering av om boligens areal falt inn under kategoriene nevnt i forurensningsforskriften § 16-5 annet og tredje ledd.

Farsund kommune svarte bl.a. følgende i brev 22. januar 2013:

«I Miljøverndepartementets rundskriv T-25/74 side 4 ble det vist til at det for tilknytningsavgiften ikke var gitt bindende regler om beregningsmåten, men at det var forutsatt at bebyggelsens størrelse ville kunne legges til grunn for beregningen. Som vedlegg til rundskrivet var det tatt inn departementets forslag til normalforskrifter og en veiledning til bruk av forskriftene. I forslaget til normalforskrifter pkt 7.2 het det at tilknytningsavgiften 'fastsettes i forhold til bebyggelsens størrelse'.

I en enstemmig dom, Rt 1997 side 374, uttalte førstvoterende i Høyesterett: *‘Jeg finner det klart at det ikke er i strid med lov om vann- og kloakkavgift eller rammeforskriftene, at tilknytningsavgiften beregnes etter bygningens areal og at dette også gjøres for lagerlokaler og andre industribygg. Det synes tvert imot å ha vært klart forutsatt at det ville bli gitt regler med slikt innhold.’*

Farsund kommune har foretatt en konkret vurdering av angjeldende eiendom, og funnet at boligens areal faller inn under kategoriene i annet og tredje ledd i § 16-5. Vurderingen er, i henhold til vår forskrift, kun basert på areal. Denne boligen faller, på grunn av størrelsen, på et trinn som i henhold til forskriften tilsvarer det gebyr som er ilagt.»

På bakgrunn av kommunens svar, ble det funnet grunn til å be Miljøverndepartementet om en redegjørelse for noen generelle spørsmål i saken. Departementet ble bedt om å opplyse om rundskriv T-25/74 som Farsund kommune hadde vist til, fortsatt gjaldt og om når forurensningsforskriften § 16-5 annet til fjerde ledd ble endret til dagens ordlyd. Det ble videre spurt om departementet var enig i Klima- og forurensningsdirektoratets (Klifs) kommentar i veileder til §16-5 om at bestemmelsen gir en uttømmende oppstilling av når det kan gis ulike gebyrsatser. Til slutt ble det spurt om departementet mente det var anledning til å ilegge gradert tilknytningsgebyr som kun baserte seg på boligens størrelse.

I svarbrev 17. april 2013 opplyste departementet bl.a. at «(r)undskriv T-25/74 ble opphevet ved rundskriv T-1157, som også er opphevet. Klima- og forurensningsdirektoratet har senere utgitt kommentarer til forurensningsforskriften kapittel 16, hvor reglene om vann- og avløpsgebyrer nå er plassert.» Det ble videre redegjort for historikken til bestemmelsen i § 16-5 og opplyst at annet til fjerde ledd ble endret til dagens ordlyd ved vedtakelsen av forskrift om kommunale vann- og avløpsgebyrer, i kraft fra 1. januar 1997.

Til spørsmålet om departementet var enig i Klifs kommentar om at forurensningsforskriften § 16-5 gir en uttømmende oppstilling av når det kan gis ulike gebyrsatser svarte departementet bl.a.:

«Da forskrift om kommunale vann- og avløpsgebyrer ble vedtatt i 1995, ble reglene om beregning av gebyrer formulert med den hensikt å gi kommunene økt valgfrihet i hvordan dette skulle skje. Dette kommer klart til uttrykk i rundskriv T-1157. Likevel ble det i § 5 gitt uttrykkelige regler for i hvilke tilfeller det kunne gis ulike gebyrsatser. Det er innenfor disse rammene at kommunene har sin skjønnsmargin. Vi er derfor enige med Klima- og forurensningsdirektoratet i at forurensningsforskriften § 16-5 gir en uttømmende oppstilling av når det kan gis ulike gebyrsatser.»

Videre svarte departementet slik på spørsmålet om det etter departementets oppfatning var anledning til å ilegge gradert tilknytningsgebyr som kun baserte seg på boligens størrelse:

«Hjemmel for å ilegge kommunalt tilknytningsgebyr er forurensningsforskriften § 16-3. Den enkelte kommune fastsetter selv hvordan gebyr skal beregnes, så lenge dette er innenfor rammen av forurensningsloven og forurensningsforskriften, jf. § 16-1 annet ledd.

Departementet anbefalte i rundskriv T-25/74 at hovedregelen for å beregne tilknytningsgebyret skulle være boligens areal. Rundskrivet og de tidligere bestemmelsene om beregning av tilknytningsgebyr er opphevet, og kommunene er nå gitt økt valgfrihet i hvordan gebyrene beregnes. Dette innebærer at det som tidligere var angitt som en anbefalt beregningsmetode, fremdeles er en akseptabel metode.

Det er lang praksis for å beregne tilknytningsgebyr ut fra boligens areal, og dette er også antakelig den vanligste metoden å beregne tilknytningsgebyr på.

Departementet er på denne bakgrunn av den oppfatning at det er adgang til å ilegge gradert tilknytningsgebyr som kun baserer seg på boligens størrelse.»

På bakgrunn av departementets redegjørelse, ble det i brev 21. juni 2013 stilt følgende utdypende spørsmål herfra:

«Mener departementet at lang praksis og uttalelsene i rundskriv T-1157 gir hjemmel til å fastsette gradert tilknytningsgebyr kun basert på boligens størrelse i strid med ordlyden i forurensningsforskriften § 16-5? Hvis departementet mener ordlyden i § 16-5 åpner for gradert tilknytningsgebyr kun basert på boligens størrelse, bes det opplyst hvilket alternativ i forurensningsforskriften § 16-5 som departementet anser for å gi slik hjemmel.»

Departementet svarte slik i brev 9. juli 2013:

«Vår forståelse av forskriften er at tilknytningsgebyr, som er et engangsgebyr, jf. forurensningsforskriften § 16-3, kan beregnes på to måter. Enten benyttes standardgebyr for alle gebyrpliktige eiendommer, eller så beregnes gebyret ved å bruke areal som utgangspunkt. Vår forståelse av forskriften er at en slik gradering av tilknytningsgebyret i forhold til areal er i tråd med § 16-1 og generelle hensyn knyttet til fastsettelse av gebyrer. Vi mener at det er mulig å forankre en slik forståelse i § 16-3, jf. det som er sagt om beregning i § 16-4.

Som nevnt i vårt brev datert 17. april 2013 er dette antakeligvis den vanligste måten å beregne tilknytningsgebyret på. Praksisen har imidlertid ikke vært begrunnet i § 16-5. Vi mener likevel at beregningen av størrelsen på eiendommen kan falle inn under ordlyden i § 16-5, 3. ledd og begrepet 'boligkategorier'. Med boligkategorier menes leilighet, hus, rekkehus etc, men også stor villa, rekkehus etc. Arealet vil i denne sammenheng være en måte å karakterisere boligkategorien på. Etter vår vurdering vil praksisen med å knytte tilknytningsgebyret til areal ikke være i strid med ordlyden i § 16-5.»

Det ble i brev 23. august 2013 herfra stilt ytterligere spørsmål til departementets redegjørelse for bestemmelsene i forurensningsforskriften kapittel 16. Til slutt i brevet ble det også spurt om departementet anså at det vil være ulike kostnader forbundet med tilknytning av en større bolig på en vanlig boligtomt enn om boligen er mindre i areal.

Departementets ga en klargjørende redegjørelse i brev 12. september 2013 og fremholdt bl.a.:

«Sammenhengen mellom §§ 16-3 og 16-5 er at selve *metoden* for gebyret fastsettes etter § 16-3, og eventuelt avvikende *satser* etter § 16-5. Det fremgår av § 16-1 annet ledd at kommunens fastsettelse av lokal forskrift må skje innenfor rammen av forurensningsforskriften kapittel 16. Kommunen har stor frihet etter § 16-3, mens § 16-5 anses for uttømmende å regulere hvilke avvikende *satser* som kan fastsettes innenfor den beregningsmetoden som kommunen legger til grunn.

Farsund kommune har brukt areal, fastsatt i trinn, som beregningsgrunnlag (metode) for gebyret. Bruk av areal er den metoden flest kommuner anvender. At metoden ligger innenfor rammen av regelverket støttes også av Høyesteretts avgjørelse inntatt i Rt. 1997 s. 374.

Farsund kommune har ikke anvendt ulike satser for ulike boliggrupper eller lignende. Vi kan derfor ikke se at § 16-5 er relevant i denne saken.»

Avslutningsvis i brevet uttalte departementet at det «ikke på generelt grunnlag kan se at det er grunnlag for å mene at tilknytning av en stor bolig er mer kostbart enn tilknytning av en liten.»

og Farsund kommune har ikke kommet tilbake med ytterligere merknader til saken.

Mitt syn på saken:

Med hjemmel i § 3 i tidligere lov 31. mai 1974 nr. 17 om kommunale vass- og kloakkavgifter som ble erstattet av lov 16. mars 2012 nr. om kommunal vass- og avløpsanlegg § 5, kan kommunen kreve kostnader ved vann- og kloakkanlegg dekket av brukerne av fast eiendom. Rammene for fastsettelsen av tilknytningsgebyr i kommunal forskrift er den samme før og etter lovendringen og følger av forurensningsforskriften 1. juni 2004 nr. 931 kapittel 16. Saken gjelder spørsmålet om forskriften om vann- og avløpsgebyrer i Farsund kommune er i samsvar med lov om kommunale vass- og avløpsanlegg.

I klagen til ombudsmannen er det dels gjort gjeldende at bestemmelser om gradert tilknytningsgebyr basert på boligens areal er i strid med forurensningsforskriften § 16-5 og dels at prinsippet om selvkost er brutt.

Forurensningsforskriften § 16-5 lyder:

«§ 16-5. Ulike gebyrsatser

Det kan fastsettes lavere tilknytningsgebyr for eiendommer der det er betalt refusjon eller annen form for opparbeidelseskostnader for vann- og/eller avløpsanlegg som er utført etter planer godkjent av kommunen.

Det kan fastsettes ulike gebyrsatser for tilknytnings- og årsgebyr dersom et vann- eller avløpsanlegg eller større enhet av dette medfører vesentlig høyere eller lavere kostnader enn de øvrige.

Det kan videre fastsettes ulike gebyrsatser for tilknytnings- og årsgebyr for ulike boligkategorier, der det er ulike kostnader forbundet med betjening av ulike boligkategorier.

Det kan fastsettes ulike gebyrsatser for avløpsvann som forurensningsmessig avviker fra vanlig kommunalt avløpsvann.

De begrensninger som fremgår av annet til fjerde ledd gjelder ikke fordelingen av den faste delen av årsgebyret ved bruk av todelt gebyrordning.»

Undersøkelsene har hovedsakelig vært rettet mot spørsmålet om hvilke begrensninger forurensningsforskriften § 16-5 setter for kommunens adgang til å fastsette gradert tilknytningsgebyr basert på boligens størrelse. Saken har vært lagt frem for Farsund kommune og deretter to ganger for Miljøverndepartementet. Jeg har ikke grunnlag for å rette innvendinger mot departementets redegjørelse i brevet 12. september 2013. Jeg viser til det som er referert foran fra brevet om sammenhengen mellom forurensningsforskriften §§ 16-3 og 16-5 og standpunktet om at denne saken ikke dreier seg om ulike gebyrsatser som reguleres av forurensningsforskriften § 16-5. Rammene for kommunens forskrift følger av forurensningsforskriften § 16-3 jf. § 16-1. Ut fra dette legger jeg til grunn at Farsund kommunes forskrift om vann- og avløpsgebyrer er i samsvar med forurensningsforskriften.

Jeg har funnet grunn til å gjengi den forutgående korrespondansen i saken da den viser at det kan være behov for en klargjøring av hvor langt bestemmelsene i forurensningsforskriften kapittel 16 rekker. Departementet bes vurdere behovet for en bedre veiledning om reglene i forurensningsforskriften kapittel 16.

Klageren har også gjort gjeldende at prinsippet om selvkost er brutt. Selvkostprinsippet er reflektert i forurensningsforskriften § 16-1 der det heter at vann- og avløpsgebyrene ikke skal «overstige kommunens nødvendige kostnader på henholdsvis vann- og avløpssektoren». Prinsippet om selvkost gjelder etter sin ordlyd for sektoren, og spørsmålet er om det også gjelder for den enkelte gebyrberegning.

Høyesterett har i Rt. 2004 s. 1603 uttalt at prinsippet om selvkost skal tilstrebes også i den enkelte sak. På vann- og avløpssektoren er det likevel akseptert at beregningstekniske hensyn gir kommunene en viss adgang til å fastsette standardiserte gebyrer. Ettersom det

er anledning til i kommunal forskrift å fastsette graderte tilknytningsgebyr basert på boligens størrelse, må det også bety at avgiftsberegningen ikke nødvendigvis må ha en direkte sammenheng med kommunens kostnader med å fremføre vannledningen til den enkelte eiendom.

Departementet har uttalt at det ikke er grunnlag for å mene at tilknytning til en eiendom med en stor bolig er mer kostbart enn tilknytning til en eiendom med en liten bolig. Slik denne saken er opplyst, synes dette å være situasjonen. Jeg har en viss forståelse for at klageren opplever avgiftsberegningen for sin eiendom som urettferdig, men har ikke funnet rettslig grunnlag for å si at Farsund kommunes forskrift om vann- og avløpsgebyrer er i strid med selvkostprinsippet.

Oslo, 05.03.2014



Arne Fliflet

