

## Høyesterett - HR-1997-16-B - Rt-1997-374

Instans	Høyesterett - Dom.
Dato	1997-03-12
Publisert	HR-1997-16-B - Rt-1997-374
Stikkord	Bygningsrett. Tilknytningsavgift for vann og kloakk. Forvaltningsrett.
Sammendrag	Tilknytningsavgiften i forbindelse med oppføring av et tilbygg til lagerbygg var i henhold til kommunal forskrift beregnet i forhold til bebyggelsens størrelse. Det var på det rene at bygningens vannforbruk var atskillig mindre enn det arealet normalt skulle tilsi. Det ble forgivevs gjort gjeldende at avgiftsvedtaket lå utenfor de prinsipper som lov av 31. mai 1974 nr. 2 om kommunale vass- og kloakkavgifter bygget på at avgiftsvedtaket innebar en usaklig forskjellsbehandling i forhold til boligeiendommer og at vedtaket måtte settes til side som åpenbart urimelig.
Saksgang	Gulating lagmannsrett LG-1993-1391 A - Høyesterett HR-1997-16-B, nr 11/1996.
Parter	Hakon Eiendom Bergen AS (Advokat Bjarte Grønlien - til prøve) mot Bergen kommune (Advokat Per Sandvik).
Forfatter	Tjomsland, Dolva, Gjølstad, Aarbakke og Skåre.

---

*Dommer Tjomsland:* Saken gjelder krav om betaling av tilknytningsavgift for vann og kloakk i forbindelse med oppføring av tilbygg til en lagerbygning på Midttun i Bergen. Saken er reist som en inkassosak, men gjelder reelt sett gyldigheten av avgiftsfastsattelsen.

Einar Nistad AS, heretter til dels omtalt som Nistad, oppførte i 1979 - 80 hovedbygget i Midttunlia 73, som er på ca 3 300 m<sup>2</sup>. For å knytte seg til kommunens vann- og kloakkanlegg ble det lagt private ledninger frem til kommunens anlegg. Kostnadene med dette for Nistads vedkommende er oppgitt til ca kr 260000. Det tilbygget som denne saken gjelder, ble oppført i 1989 og er på 9 280 m<sup>2</sup>. Av dette er ca 7 100 m<sup>2</sup> tørt lager, ca 1000 m<sup>2</sup> kontorer og det resterende et bakeri. Det kan tilføyes at Nistad i 1992 oppførte et nytt tilbygg på 840 m<sup>2</sup>. Einar Nistad AS har med virkning fra 20 november 1996 endret firmanavn til Hakon Eiendom Bergen AS.

Bergen kommune sendte 11 oktober 1989 en faktura til Nistad pålydende kr 993331. Kravet gjaldt engangsavgift for tilknytning av tilbygget til de kommunale vann- og kloakkanlegg.

Avgiften ble beregnet i henhold til "Forskrifter for vann- og kloakkavgifter" (byforskriften) fastsatt av bystyret i Bergen 30 juni 1986 og godkjent av fylkesmannen i Hordaland 7 oktober 1986. Forskriften er gitt i medhold av lov 31 mai 1974 nr 17 om kommunale vass- og kloakkavgifter § 3 og forskrifter fastsatt ved kgl res 6 september 1974 om beregning mv av kommunale vann- og kloakkavgifter (rammeforskriftene). I byforskriften pkt 7.2. første punktum heter det:

"Engangsavgiften fastsettes i forhold til bebyggelsens størrelse".

Fra forskriftene gjengis også deler av pkt 7.4. som ble påberopt av Nistad i de innledende faser av saken:

"Det kan fastsettes lavere engangsavgift for eiendom der eieren har bekostet, utført, eller betalt for, anlegg av vann- og kloakkledninger (og tekniske innretninger i tilknytning til disse) som er, eller blir overtatt av kommunen til off. vedlikehold. Det kan fastsettes 2 slike lavere satser.

For å oppnå bruk av disse satsene, må det kunne påvises større utgifter til nevnte anlegg enn differansen mellom den generelle høyeste satsen og den som

Side 375

søkes lagt til grunn for kommunens krav. Utgiftene som legges til grunn for beregning av engangsavgiften skal være rimelig i forhold til utførte anlegg."

Regulativet for vann- og kloakkavgifter i Bergen for 1989 fastsatte engangsavgiften for areal utover 100 m<sup>2</sup> til kr 44,60 pr m<sup>2</sup> (sats A) for henholdsvis vann og kloakk. For eiendommer som kom inn under forskriftens pkt 7.4., var avgiften fastsatt til kr 27,80 pr m<sup>2</sup> (sats B) og kr 11,10 pr m<sup>2</sup> (sats C).

Nistad protesterte mot at den høyeste sats var lagt til grunn ved avgiftsberegningen, men kommunen fastholdt kravet. Den 19 oktober 1990 innbetalte Nistad kr 619161 i avgift, utregnet etter mellomsatsen som selskapet mente skulle anvendes. Tvistebeløpet i saken er forskjellen mellom kommunens krav og det innbetalte beløp.

Jeg tilføyer at det også betales årsavgift for tilknytning til offentlig vann- og kloakkanlegg. Etter byforskriften punkt 8.4., som gjelder for Nistads eiendom, fastsettes denne - for eiendommer som ikke betaler avgift etter målt vannforbruk - i henhold til stipulert vannforbruk basert på bebyggelsens størrelse. Årsavgiften var i 1989 for boliger mv kr 7,75 pr m<sup>2</sup> for vann og kr 10,45 pr m<sup>2</sup> for kloakk, mens den for industri, lager mv var henholdsvis kr 5,73 og kr 7,36.

Etter forgjeves inkassovarsel og forliksmegling, tok Bergen kommune 4 november 1991 ut stevning mot Nistad ved Bergen byrett. For byretten gjorde Nistad gjeldende at selskapet måtte frifinnes fordi avgiftsvedtaket var ugyldig. Det ble anført at vedtaket var uten hjemmel fordi det var krevd høyere avgift enn de prinsipper loven bygger på, subsidiært fordi vedtaket hadde et åpenbart urimelig innhold. Anførselen om at bestemmelsen i byforskriften pkt 7.4. fikk anvendelse, ble frafalt før hovedforhandlingen.

Bergen byrett avsa 27 september 1993 dom med slik domsslutning:

- "1. Einar Nistad A/S dømmes til innen 2 - to - uker fra dommens forkynnelse å betale til Bergen kommune kr 374170,- - kronertrehundrogsyttifiretusenetthundreogsytti - med tillegg av 18 - atten -% rente fra 10.11.1989 til betaling skjer.
2. Einar Nistad A/S dømmes til innen 2 - to - uker fra dommens forkynnelse å erstatte Bergen kommune deres inkassoomkostninger med kr 5000,- - kronerfemtusen -.

3. Einar Nistad A/S dømmes til innen 2 - to - uker fra dommens forkynnelse å erstatte Bergen kommune deres saksomkostninger med kr 25015,- - kronertjuefemtusenogfemten -."

Einar Nistad AS påanket byrettens dom til lagmannsretten.

Nistad hadde forut for anken - den 25 oktober 1993 - søkt om reduksjon av både tilknytningsavgiften og årsavgiften i medhold av pkt 13 i byforskriften. Søknaden gjaldt også avgiftene vedrørende tilbygget fra 1992. Byforskriften pkt 13.1. lyder slik:

"For industribedrifter, jordbruksvirksomhet og virksomhet som har særlig stort eller særlig lite vannforbruk og/eller kloakkmengde, eller som har kloakkvann som i sammensetning avviker vesentlig fra vanlig husholdningskloakk, kan engangsvgift og årsavgifter fastsettes ved avtale. Hvis avtale ikke kommer

Side 376

i stand, fastsettes avgiftenes størrelse av Hovedutvalg for teknisk utbygging. Avtalen kan sies opp av begge parter med ett års varsel."

Kommunen fant at det ikke var grunnlag for å redusere tilknytningsavgiften ved avtale eller særskilt vedtak. Kommunen fremsatte derimot et tilbud om reduksjon av stipulert forbruk etter arealberegning med 1/4 ved beregning av årsavgift. Dette tilbudet aksepterte Nistad ikke. Søknaden vedrørende tilbygget i 1992 ble stilt i bero inntil det forelå rettskraftig avgjørelse i herværende sak.

Gulating lagmannsrett avsa 4 oktober 1995 dom med slik domsslutning:

- "1. Byrettens dom post 1 stadfestes, dog slik at forsinkelsesrenten nedsettes til 12 - tolv - prosent årlig rente fra den 1. januar 1994 til betaling skjer.
2. Byrettens dom post 2 oppheves.
3. Saksomkostninger tilkjennes ikke hverken for byrett eller lagmannsrett."

Når det gjelder sakens bakgrunn og anførslene for de tidligere instanser, viser jeg til byrettens og lagmannsrettens domsgrunner.

Nistad har påanket lagmannsrettens dom til Høyesterett. Anken gjelder bevisbedømmelsen og rettsanvendelsen. I anken ble det gjort gjeldende at avgiftsvedtaket hadde utilstrekkelig hjemmel, at det forelå usaklig forskjellsbehandling, at den fastsatte tilknytningsavgift var i strid med den tidligere prislov § 18, jf nåværende pristiltakslov § 2 og at vedtaket var åpenbart urimelig. Høyesteretts kjæremålsutvalg nektet anken fremmet for så vidt gjaldt anførselen knyttet til prisloven § 18, jf pristiltaksloven § 2. For øvrig ble anken henvist til behandling i Høyesterett.

Det er innhentet skriftlig forklaring fra ett vitne, som er nytt for Høyesterett. Videre er det fremlagt enkelte nye dokumenter, som jeg ikke finner grunn til å spesifisere. Saken står i det vesentlige i samme stilling som for de tidligere instanser.

*Hakon Eiendom Bergen AS, tidligere Einar Nistad AS, har i hovedtrekk anført:*

Når retten skal ta stilling til om den ankende part er pliktig til å betale restbeløpet, må den prejudisielt ta stilling til om avgiftsvedtaket er gyldig. Lov om kommunale vann- og kloakkavgifter og rammeforskriftene gir etter sin ordlyd kommunen en vid frihet til å fastsette tilknytningsavgiften. Hjemmelsbestemmelsene må imidlertid tolkes innskrenkende ut fra de prinsipper loven bygger på. Loven og rammeforskriftene bygger på fordelingsprinsippet; den enkelte grunneier skal ikke belastes med større avgifter enn det koster kommunen å betjene hans eiendom med vann og kloakk. Bare når det foreligger sterke administrative hensyn, kan dette prinsippet fravikes.

Den ankende part mener å finne støtte for en slik innskrenkende tolking av hjemmelsbestemmelsene i lovens forarbeider, jf Ot.prp.nr.58 (1972-73) side 8, og i Miljøverndepartementets rundskriv T - 25/74. Det er vannforbruket og ikke bygningens areal som best gjenspeiler kommunens utgifter med å betjene den enkelte eiendom med vann og kloakk.

I dette tilfellet er det ved fastsettelsen av tilknytningsavgiften krevd en meget grov overpris. Dersom avgiften hadde vært fastsatt på grunnlag

Side 377

av vannforbruket, skulle den vært satt til ca kr 200000 som tilsvarer avgiften for 4-5 eneboliger, dvs ca en femtedel av det avgiftsbeløp som er krevd. Det erkjennes at det kan være grunn til også å ta hensyn til at anlegget må dimensjoneres for brannslukking og eventuell senere bruksendring av bygget, men dette rekkes ikke lenger enn til at det må fastsettes en minimumsavgift som tar høyde for disse forhold. Dersom avgiften - i tilfeller som det foreliggende - settes til en halvdel av det som følger av byforskriften pkt 7.2., slik det er praksis for i enkelte kommuner, vil det under enhver omstendighet være tatt tilstrekkelig hensyn til disse forhold.

Administrative og beregningstekniske hensyn kan ikke forsvare et så stort avvik fra fordelingsprinsippet som denne overprisen innebærer. Det administrative arbeid og kostnadene med å finne passende løsninger for denne gruppe bygninger, vil ikke være særlig store. I Bergen er det bare 37 bygninger som har et større areal enn 8 000 m<sup>2</sup>. Byforskriften pkt 13.1. tar nettopp sikte på å fange opp slike urimeligheter som dette. Kommunen hadde i dette tilfellet plikt til å anvende denne bestemmelsen av eget tiltak.

Den innskrenkende tolking av hjemmelsbestemmelsene som den ankende part gjør gjeldende, har også støtte i reelle hensyn. Legalitetsprinsippet bør anvendes strengt på dette området, hvor det offentlige har en monopolposisjon. Et så urimelig vedtak som det foreliggende, vil svekke tilliten til forvaltningen. Det er ikke forholdsmessighet mellom effektivitetsgevinsten for kommunen og den byrde som legges på eiendommen. En så høy tilknytningsavgift har også et fiskalt preg.

Subsidiært gjør den ankende part gjeldende at vedtaket er ugyldig på grunn av usaklig forskjellsbehandling. Mange av de argumentene som ble gjort gjeldende i hjemmelsspørsmålet, har også gyldighet her. Det erkjennes for så vidt at anførselen derfor har begrenset selvstendig betydning. Den ankende part vil imidlertid også her fremheve den urimelige forskjellen i avgiftsbyrde mellom denne type lagerbygg og ordinære boligeiendommer. Det er ikke saklig grunn til å fastsette avgiften for så forskjellige grupper eiendommer etter samme prinsipper. Den ankende part mener å finne støtte for denne anførsel i skattetakstdommen i Rt-1963-944.

Atter subsidiært gjør den ankende part gjeldende at vedtaket er ugyldig fordi det er åpenbart urimelig. Det er to forhold som i kombinasjon begrunner dette. For det første vises det til den tidligere gjengitte argumentasjon om at det her er tatt en grov overpris i forhold til forbruket. Dessuten vises det til at Nistad i sin tid ytet et vesentlig bidrag til utgiftene til vann- og kloakktilknytningen til eiendommen. Det nominelle beløp den gang var ca kr 260000, et beløp som indeksregulert til 1989 utgjør ca kr 500000. I tillegg kommer ca kr 15000 i årlige vedlikeholdsutgifter. De synspunkter som begrunner unntaksregelen i byforskriften punkt 7.4., har atskillig rekkevidde i en slik rimelighetsvurdering. Dersom kommunen hadde anvendt unntaket i byforskriften, hadde urimeligheten blitt unngått. Selv om den ankende part ikke gjør gjeldende at det foreligger saksbehandlingsfeil, hevdes det at synspunktene om urimelighet i Isene-dommen i Rt-1981-745 har en viss betydning også i dette tilfellet.

En eventuell ny fastsettelse av tilknytningsavgiften, som ligger

Side 378

innenfor lovens ramme, vil under enhver omstendighet måtte utgjøre et mindre beløp enn det som er innbetalt, og det kan derfor avsies dom for at den ankende part frifinnes for kravet på restbeløpet.

Hakon Eiendom Bergen AS har nedlagt slik påstand:

- "1. Hakon Eiendom Bergen AS (tidligere Einar Nistad AS) frifinnes.
2. Bergen kommune dømmes til å betale sakens omkostninger for byretten, lagmannsretten og Høyesterett."

*Ankemotparten - Bergen kommune* - har i hovedtrekk anført:

Kommunen kan slutte seg til den begrunnelse som er gitt i byrettens dom, og i hovedsak også til lagmannsrettens begrunnelse.

Det er reelt sett den kommunale forskriften (byforskriften) og ikke det konkrete avgiftsvedtak som angripes. Avgiftsvedtaket er i samsvar med byforskriften pkt 7.2. om at bygningens areal er avgjørende ved beregningen av tilknytningsavgiften. Kommunen vil også fremheve at det er tale om offentlig servicevirksomhet, og at det ikke følger av legalitetsprinsippet at det er nødvendig med lovhjemmel for å kreve vederlag for denne type tjenester. At det er tale om vederlag innebærer at en eventuell rimelighetsvurdering som utgangspunkt må skje med grunnlag i prislovgivningen. Denne anførsel er imidlertid nektet fremmet for Høyesterett.

Etter vann- og kloakavgiftsloven er det kommunene som fastsetter de nærmere bestemmelser om årsavgift og tilknytningsavgift. Avgiftene må samlet vurdert holdes innenfor rammen av de nødvendige kostnader i

vann- og kloakksektoren. For øvrig inneholder verken loven eller rammeforskriftene noen begrensning i kommunenes selvstyre når det gjelder beregningen av tilknytningsavgift.

Kommunen bestrider at lovens forarbeider og departementets rundskriv T- 25/74 kan gi grunnlag for en innskrenkende tolking av hjemmelsbestemmelsen, slik den ankende part gjør gjeldende. Fordelingshensynet som her er berørt, knytter seg til omkostningene ved tilknytningen til offentlige vann- og kloakkanlegg og ikke til størrelsen på forbruket. Det anføres i den forbindelse at utgiftene for kommunen i meget beskjeden grad påvirkes av det konkrete forbruk. Dette skyldes blant annet at kommunen må dimensjonere anlegget med henblikk på mulige bruksendringer og av hensyn til brannberedskapen.

Rammeforskriftene inneholder ikke bestemmelser om hvorledes tilknytningsavgiften skal fastsettes. Det er også gode grunner til at tilknytningsavgiften i mindre grad enn årsavgiften knyttes direkte til vannforbruket, noe som for øvrig også er forutsatt i veiledningen til normalforskriftene.

Kommunen har etter byforskriften pkt 13.1. adgang til å inngå avtale om eller treffe vedtak om lavere avgift. Det er etter rammeforskriftene opp til den enkelte kommune om den vil ha en slik hjemmel i forskriften, og det må også være opp til kommunen i hvilken utstrekning den vil benytte bestemmelsen. Men det må forutsettes at kommunen i rimelig grad følger en ensartet praksis. I dette tilfellet ble spørsmålet om å anvende pkt 13.1. vurdert da den ankende part tok dette opp i oktober 1993. Kommunen avsto søknaden når det gjaldt tilknytningsavgiften, men imøtekom den i noen grad for årsavgiften. Denne forskjell har god

Side 379

støtte i veiledningen til normalforskriftene. Det ville vært i klar strid med kommunens praksis om søknaden hadde blitt imøtekommet også for tilknytningsavgiften. I den grad avgjørelsen av søknaden i 1993 kan trekkes inn i denne saken, må det legges til grunn at vedtaket ligger klart innenfor lovens ramme. Det er ikke påberopt at det foreligger feil ved kommunens saksbehandling.

Kommunen bestrider den ankende parts anførsel om ugyldighet på grunn av usaklig forskjellsbehandling. Siden det her er tale om en subsidiær anførsel må det nemlig forutsetningsvis legges til grunn at avgiftsvedtaket ligger innenfor lovens ramme.

Den samme innvending kan gjøres gjeldende mot den ankende parts atter subsidiære anførsel om at vedtaket er ugyldig fordi det er åpenbart urimelig. Dersom man først kommer til at kommunens beslutning om ikke å anvende byforskriften pkt 13.1. ligger innenfor lovens ramme, kan bedriftens relativt lave vannforbruk ikke begrunne at vedtaket er ugyldig som åpenbart urimelig. Utgiftene ved tilknytningen til ledningsnett i 1979-80 kan ikke trekkes inn i denne vurdering. Byforskriften har en egen bestemmelse i pkt 7.4. med sikte på denne type omkostninger, men vilkårene for å anvende denne bestemmelsen er ikke til stede her.

Bergen kommune har nedlagt slik påstand:

"1. Lagmannsrettens dom stadfestes.

2. Bergen kommune tilkjennes saksomkostninger for byretten, lagmannsretten og Høyesterett med tillegg av 12% morarente fra forfall til betaling skjer."

Jeg er kommet til samme resultat som lagmannsretten.

Nistad hevder at kravet på tilknytningsavgift som ble fremsatt ved kommunens faktura 11 oktober 1989, går ut over den avgift som lovlig kan beregnes. Temaet i saken er derfor om fakturaen bygger på en gyldig avgiftsberegning. Nistad anmodet i oktober 1993 om at avgiften ved avtale eller vedtak ble redusert etter byforskriften pkt 13.1. I den utstrekning man skulle komme til at kommunen har en plikt til å anvende byforskriften pkt 13.1., må også forholdet til denne bestemmelsen vurderes.

Den ankende parts hovedanførsel er at avgiftsvedtaket ikke har tilstrekkelig hjemmel i gjeldende lov og forskrifter fordi det er i strid med de prinsipper loven bygger på. Det vises til at det er en hovedmålsetting at avgiftene skal fordeles på eiendommene, slik at de i størst mulig utstrekning gir uttrykk for hva det koster kommunen å betjene den enkelte eiendom med vann- og kloakkanlegg. Dette kan, etter den ankende parts mening, best oppnås dersom det ved avgiftsberegningen tas utgangspunkt i vannforbruket.

Jeg vil innledningsvis gjøre rede for de regler som gjelder ved beregningen av tilknytningsavgift. Loven om kommunale vann- og kloakkavgifter fastsetter i § 2 første ledd at avgiftene skal være engangsavgifter for tilknytning og årlige avgifter. Etter § 2 annet ledd fastsetter Kongen rammen for avgiftene og hovedreglene for utregning og innkreving, og etter § 3 fastsetter kommunestyret størrelsen på avgiftene. Lovens ordlyd

inneholder ikke noen føringer når det gjelder hvilke prinsipper som skal legges til grunn ved fastsettelsen av avgiftene. Dette

Side 380

spørsmålet ble imidlertid behandlet i lovens forarbeider, og det heter i Ot.prp.nr.58 (1972-73) side 8 blant annet:

"Som utgangspunkt skal kostnadene fordeles slik at de gjenspeiler nettopp hvor mye det koster å føre vann og kloakk til hver enkelt eiendom. - Dette utgangspunkt kan ikke følges helt kategorisk, idet beregningene av hva hver enkelt måtte betale, i så fall ville medføre ordninger som vanskelig ville la seg gjennomføre i praksis.

Departementet finner det derfor viktig å tilgodese kommunenes sterke ønsker om å få en ordning som er relativt kurant å anvende. En har på denne bakgrunn foretatt en avveining mellom målsettingen om en mest mulig rettferdig fordeling av kostnadene og målsettingen om å etablere en ordning som er administrativt enkel å anvende for kommunene.

Denne avveiningen har resultert i at departementet legger fram forslag til lov om kommunale vann- og kloakkavgifter kombinert med forslag om å gjøre de någjeldende regler i bygningsloven om refusjon gjeldende også for vannledning. Dette vil innebære at kommunene får lovhjemmel til å kreve kostnadene til anlegg som er felles for flere boligområder m.v. (eksterne kostnader) dekket av brukerne av fast eiendom gjennom et avgiftssystem, innenfor rammen av forskrifter som gis av Kongen. Kostnadene til utbyggingen av vann- og kloakkanlegg innen hvert enkelt bolig- eller utparselleringsområde dekkes ved refusjon eller pålegg om naturalopparbeidelse. På denne måten blir målsettingen om å fordele kostnadene slik at de i størst mulig grad gjenspeiler hvor mye det koster å føre vann og kloakk til hver enkelt eiendom, særlig tilgodesett ved forslaget om å beholde det eksisterende refusjonssystem med tillegget om å gjøre det gjeldende for vannledning. Målsettingen om å etablere en ordning som er administrativt enkel å gjennomføre for kommunene, er særlig tilgodesett ved forslaget om å innføre en avgiftslov med forskrifter."

Det fremgår her at departementets forslag bygger på en avveining mellom ønsket om at kostnadene skal fordeles slik at de gjenspeiler hvor mye det koster å føre vann og kloakk til den enkelte eiendom, og kommunenes ønske om en ordning som er administrativt enkel å anvende. Videre fremgår det at målsettingen om å etablere en ordning som var administrativt enkel å gjennomføre for kommunene, særlig skulle tilgodeses gjennom fullmaktsloven.

Om formålet med forskriftene etter loven § 2 annet ledd (rammeforskriftene) og om forholdet mellom disse og de lokale forskrifter, heter det i proposisjonen på side 12:

"De forskrifter som er forutsatt utarbeidet i medhold av annet ledd vil gi nærmere regler om utformingen av avgiftssystemet. Det antas at avgiftsberegningen bør baseres på disse komponenter: Tilknytningsavgift, fast minsteavgift og avgift for aktuelt forbruk f.eks. etter måling eller annet beregningsgrunnlag. Slik loven er utformet, vil det være opp til den enkelte kommune å fastsette avgiftenes størrelse og de nærmere bestemmelser om gjennomføring og utfylling av loven og ellers sikre en viss enhet i avgiftsopplegget i de enkelte kommunene, dog uten at kommunene fratras mulighetene for å tilpasse avgiftsregler og avgiftssatser til de lokale forhold."

Rammeforskriftene, fastsatt ved kgl res 6 september 1974, inneholder

Side 381

et par generelle bestemmelser av interesse. Av pkt 1.1. fremgår det at avgifter fastsatt i medhold av loven i den enkelte kommune skal holdes innenfor rammen av de nødvendige kostnader i vann- og kloakksektoren. Videre fremgår det av pkt 1.5. at tilknytnings- og årsavgiftene skal fastsettes uten at de refererer seg til noen spesiell del av kostnadene ved vann- og kloakkanlegget. Når det spesielt gjelder fastsettelsen av tilknytningsavgift heter det i pkt 2.2.:

"Kommunestyret bestemmer hvorledes tilknytningsavgiften skal beregnes. Det kan fastsettes en minimumsavgift for tilknytning og en nedre grense for beregning av ny tilknytningsavgift ved tilbygg o.l."

Det kan sammenligningsvis vises til pkt 3.1. om årsavgiften hvor det blant annet heter:

"Årsavgiftene for vann og kloakk skal beregnes og fastsettes på grunnlag av målt eller stipulert vannforbruk, med de reservasjoner som følger av andre bestemmelser i disse forskrifter."

I forskriften pkt 4.1. gis kommunene adgang til å gi spesielle bestemmelser om beregningsmåten for industribedrifter, jordbruksvirksomhet og virksomhet som har særlig stort eller særlig lite vannforbruk mv. Det er en slik bestemmelse som for Bergen kommunes vedkommende er fastsatt i byforskriften pkt 13.1.

I Miljøverndepartementets rundskriv T - 25/74 side 4 vises det til at det for tilknytningsavgiften ikke er gitt bindende regler om beregningsmåten, men at det er forutsatt at bebyggelsens størrelse vil kunne legges til grunn for beregningen. Som vedlegg til rundskrivet er inntatt departementets forslag til normalforskrifter og en veiledning til bruk av forskriftene. I forslaget til normalforskrifter pkt 7.2. heter det at tilknytningsavgiften "fastsettes i forhold til bebyggelsens størrelse".

Om beregningsmåten for tilknytningsavgiften uttales det i veiledningen på side 29:

"Etter rammeforskriftenes pkt. 2.2 er det overlatt til kommunestyret å bestemme hvorledes tilknytningsavgiftene for vann og kloakk skal beregnes. Siden årsavgiftene i mange tilfelle vil bli beregnet med utgangspunkt i bebygget areal (se pkt. 8.4), synes det hensiktsmessig å beregne tilknytningsavgiften på samme grunnlag. Dette kan skje ved at kommunestyret fastsetter avgiften pr. m2 byggeareal. Det er neppe grunn til å operere med ulike avgiftssatser avpasset i forhold til om bebyggelsen antas å medføre særlig lavt vannforbruk og kloakkmengde (lagerbygg o.l.), normal vann- og avløpsmengde (boliger, kontorer o.l.) eller særlig høyt vannforbruk og kloakkmengde (våte bedrifter). Slike ulikheter i vannforbruk og kloakkmengde vil normalt gi seg utslag gjennom årsavgiftene, og det vil neppe være behov for ulike satser også for tilknytningsavgiftenes vedkommende. En skal være oppmerksom på at dette er en engangsavgift og at det også kan komme på tale med bruksendringer som kan medføre store konsekvenser for vann- og kloakkmengde. - I de tilfelle hvor årsavgiftene blir fastsatt ved avtale eller ved enkeltvedtak etter pkt. 13, kan det imidlertid etter en konkret vurdering være grunn til å fastsette også tilknytningsavgiftene særskilt."

Side 382

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 et slikt innhold. Og byforskriften pkt 7.2. for Bergen er på dette punkt identisk med pkt 7.2. i forslaget til normalforskrifter.

Byforskriften for Bergen inneholder i pkt 13.1. hjemmel for å fastsette en høyere eller lavere avgift etter forhandlinger eller ved vedtak i Hovedutvalget. Også her er byforskriften i samsvar med normalforskriften.

Ifølge veiledningen til normalforskriften har bestemmelsen sin bakgrunn i at de vanlige beregningsreglene ikke vil passe for enkelte virksomheter, eller de vil gi et uheldig resultat som kan føre til at disse eiendommer må betale urimelige høye eller lave avgifter, jf rundskrivet side 43. Dette viser at man har lagt vekt på at det i visse tilfeller kan være et behov for at kommunene vurderer om konsekvensene av de generelle regler av avgiftsberegningen fører til utilsiktede eller urimelige resultater. En slik vurdering foretok Bergen kommune da den etter byrettens dom fikk en henvendelse om dette fra Nistad. Resultatet ble at kommunen for tilknytningsavgiftens vedkommende ikke fant grunn til å fravike de generelle beregningsregler, mens Nistad ble tilbudt en lavere avgiftssats for årsavgiften.

Jeg finner det klart at den omstendighet at Bergen kommune ikke her har fastsatt en lavere tilknytningsavgift etter byforskriften pkt 13.1., ikke medfører at avgiftsvedtaket ligger utenfor lovens ramme. Det er for øvrig forutsatt at pkt 13.1. først og fremst skal ta sikte på årsavgiften. Dette er blant annet begrunnet i at tilknytningsavgiften er en engangsavgift, og at vann- og kloakkanlegget må dimensjoneres under hensyn til muligheten for bruksendringer og brannberedskapen. Avgiftsberegningen er i dette tilfellet i samsvar med den praksis Bergen kommune har fulgt siden lovens ikrafttreden. Også en rekke andre kommuner har etter det opplyste fulgt samme praksis. Det foreligger heller ikke spesielle forhold i denne saken, som tilsier at det her forelå en plikt til å nedsette avgiften.

Jeg er etter dette kommet til at avgiftsvedtaket ikke ligger utenfor rammen av loven og rammeforskriftene.

Den ankende part har subsidiært gjort gjeldende at vedtaket er ugyldig på grunn av usaklig forskjellsbehandling. Jeg finner det klart at denne anførsel ikke kan føre frem. Det er på det rene at Nistads tilbygg avgiftsmessig er behandlet på samme måte som andre nærings- og lagerbygninger i Bergen. Den ankende part anfører at selskapet er utsatt for en usaklig likebehandling når avgiften for tilbygget beregnes etter

samme regler som for boligeiendommer. Jeg har tidligere kommet til at avgiftsvedtaket, som nettopp er et utslag av at forskriftene som utgangspunkt likebehandler ulike typer bygninger, ligger innenfor lovens ramme. Det kan da ikke være grunnlag for å anse kommunens beslutning om ikke å anvende forskriftens pkt 13.1. for tilknytningsavgiftens vedkommende, som en usaklig forskjellsbehandling som medfører at vedtaket er ugyldig.

Atter subsidiært har selskapet gjort gjeldende at avgiftsvedtaket er ugyldig fordi det er åpenbart urimelig. Det skal meget til før en forvaltningsavgjørelse

Side 383

kan underkjennes med den begrunnelse at den er kvalifisert urimelig, jf Eckhoff og Smith: Forvaltningsrett 6 utg side 300 - 301 med videre henvisninger. Idet jeg viser til min tidligere drøftelse, finner jeg det klart at bedriftens relativt beskjedne vannforbruk ikke kan medføre at vedtaket innebærer en slik urimelighet at det er ugyldig. Jeg finner også grunn til å fremheve at det her mer er spørsmål om å vurdere konsekvensene av en generell ordning enn et konkret avgiftsvedtak.

Den ankende part har også påberopt de investeringer som bedriften i 1979-80 hadde til vann- og kloakkanlegg. Slike investeringer kan i prinsippet gi grunnlag for nedsatt avgift etter byforskriften pkt 7.4. Vilkårene for dette er ikke oppfylt i dette tilfellet. For det første er ikke anlegget vedtatt overtatt av det offentlige, og investeringene er heller ikke store nok til at pkt 7.4. kan anvendes. Selv om betydningen av Nistads investeringer vurderes i sammenheng med anførselen vedrørende lavt vannforbruk, finner jeg at det ikke er grunnlag for å sette vedtaket til side som åpenbart urimelig.

Jeg er etter dette kommet til at kommunens avgiftsvedtak er gyldig. De tidligere instansers avgjørelser om at bedriften plikter å betale restbeløpet etter fakturaen, blir dermed å stadfeste. Jeg er etter omstendighetene enig i lagmannsrettens saksomkostningsavgjørelse, men jeg finner at kommunen må tilkjennes saksomkostninger for Høyesterett.

Jeg stemmer for denne

*dom:*

1. *Lagmannsrettens dom stadfestes.*
2. *I saksomkostninger for Høyesterett betaler Hakon Eiendom Bergen AS til Bergen kommune 130 900 - etthundreogtrettitusenihundre - kroner med tillegg av 12 - tolv - prosent årlig rente fra utløpet av oppfyllelsesfristen.*
3. *Oppfyllelsesfristen er 2 - to - uker fra forkynnelsen av denne dom.*

*Dommer Dolva:* Jeg er i det vesentlige og i resultatet enig med førstvoterende.

*Dommerne Gjølstad, Aarbakke og Skåre:* Likeså.