



Høyesterett - Dom. - HR-2002-525-A - Rt-2003-172

Instans	Høyesterett – Dom.
Dato	2003-02-06
Publisert	HR-2002-525-A – Rt-2003-172
Stikkord	Skatterett. Avgifter. Vann- og avløpsgebyr.
Sammendrag	Saken gjaldt krav om tilbakebetaling av vann- og avløpsgebyr for årene 1996–1998. Spørsmålet var om beregningen av arealavhengig minstegebyr hadde hjemmel i vann- og kloakkavgiftsloven av 31. mai 1974 § 2, jf tilhørende rammeforskrift. Høyesterett fant at kommunens ordning ikke falt utenfor de vide rammer som loven og rammeforskriften, slik denne lød før forskriftsendring i 2000, trakk opp for kommunenes valgfrihet.
Saksgang	Gulating lagmannsrett LG-2000-1315 – Høyesterett HR-2002-525-A, sivil sak, anke.
Parter	Forte AS (advokat Per Jan Selmer – til prøve) mot Stavanger kommune (advokat Per Sandvik).
Forfatter	Lund, Tjomsland, Stabel, Bruzelius, Dolva.

- (1) Dommer **Lund**: Saken gjelder krav om tilbakebetaling av vann- og avløpsgebyr for årene 1996, 1997 og 1998. Spørsmålet er om Stavanger kommunes beregning av såkalt arealavhengig minstegebyr, som ble betalt av næringseiendommer med installert vannmåler, har hjemmel i vann- og kloakkavgiftsloven av 31. mai 1974 med tilhørende forskrifter.
- (2) Styreformann og daglig leder i Forte AS – Forte – var på 1990-tallet involvert i en tvist med Sandnes kommune om lovligheten av kommunens beregning av årlig vann- og avløpsgebyr for hans boligeiendom. Etter hvert fattet han mer generell interesse for spørsmålet om lovligheten av kommunens beregning av slike gebyr og ønsket eventuelt å få det prøvd for domstolene. Han tok blant annet kontakt med eiere av næringseiendommer i Stavanger kommune og fikk i stand avtaler med en rekke av dem der de overdro til Forte sine «mulige krav» på tilbakebetaling av vann- og avløpsgebyr. Ifølge avtalene skulle Forte, i den utstrekning kravene fører frem, betale eierne 80 prosent og selv beholde 20.
- (3) De avtaler som ble inngått, omfattet ulike krav. I juli 1999 reiste Forte sak mot Stavanger kommune – sak nr. 99-0863 A – der påstanden utgjorde et samlebeløp for tre hovedkrav som var gruppert etter tre ulike rettsgrunnlag, og som hvert omfattet flere mindre krav om tilbakebetaling. De tre hovedkravene ble kalt krav nr. 1, 2 og 3. I desember samme år reiste Forte nok en sak mot kommunen – sak nr. 99-1354 A: Denne saken omfattet kun ett krav om tilbakebetaling av kloakkavgift.
- (4) Tilbakebetalingskravene var basert på innbetalinger foretatt i henhold til Stavanger kommunes forskrifter for vann- og kloakkavgifter – avgiftene ble fra 1995 kalt gebyrer – fastsatt med hjemmel i lov om kommunale vass- og kloakkavgifter av 1974 § 3 og rammeforskrifter gitt i medhold av lovens § 2. Kommunens forskrifter ble anført å mangle hjemmel i loven og rammeforskriftene.
- (5) Saken for Høyesterett gjelder krav nr. 2 i sak nr. 99-0853 A. Kravet omfatter tilbakebetaling av gebyrer for årene 1996, 1997 og 1998. For de eiendommene kravet refererer seg til – næringseiendommer med installert vannmåler – ble gebyret av kommunen beregnet som minimumsgebyr etter areal. Dette oversteg det gebyret ville utgjort basert på målt forbruk. Tilbakebetalingskravet er forskjellen mellom minstegebyr beregnet etter areal og gebyr på grunnlag av måling av forbruket.
- (6) Stavanger byrett, som forenet sakene til felles behandling, avsa 18. mai 2000, dom med slik domsslutning:
«I sak 99-863 A:
1. Stavanger kommune frifinnes.
2. Forte AS betaler sakens omkostninger til Stavanger kommune med kr 29.333,- – tjueinitusentrehundreogtrettitre kroner – innen 2 – to – uker fra dommens forkynnelse.
I sak 99-1354 A:
1. Stavanger kommune frifinnes.
2. Forte AS betaler sakens omkostninger til Stavanger kommune med kr 14.666,- – fjortetusensekshundreogsekstisek kroner – innen 2 – to – uker fra dommens forkynnelse.»
- (7) Forte påanket dommen til Gulating lagmannsrett som 18. februar 2001 avsa dom med denne domsslutning:
«1. Stavanger byretts dom i sak nr. 99-0863 A og 99-1354 A stadfestes.
2. I saksomkostninger for lagmannsretten betaler Forte AS til Stavanger kommune 46.000 – førtisekstusen – kroner innen to uker fra forkynnelse av denne dom.»

- (8) Forte har påanket dommen i sak nr. 99-0863 A til Høyesterett for så vidt gjelder avgjørelsen av krav nr. 2. Anken gjelder rettsanvendelsen.
- (9) Det er avgitt noen skriftlige erklæringer til bruk for Høyesterett og fremlagt noen nye dokumenter. For så vidt gjelder det kravet som er påanket, står saken ellers i samme stilling som i de tidligere instanser.
- (10) *Den ankende part, Forte AS*, har gjort gjeldende de samme anførsler som i tidligere instanser. I korthet er anført:
- (11) I kommunens forskrifter av 18. september 1995 punkt 8.3 er det fastsatt at minstegebyret beregnes til 50 prosent av et stipulert forbruk på 2 m³ /m² . Gebyret er i strid med gjeldende regelverk.
- (12) Etter vann- og kloakkavgiftsloven av 1974 og Miljøverndepartementets rammeforskrift av 10. januar 1995 nr. 70, jf. den tidligere rammeforskrift av 1974, er grunnprinsippene at kommunen skal få dekket sine kostnader ved vann- og avløpstjenesten – selvkostprinsippet – og at kostnaden skal fordeles på eiendommene etter forbruk, jf. forskriften § 4 tredje ledd. Dette fordelingsprinsippet er begrunnet i det offentliges interesse i å påvirke forbruket og i rettferdighetsbetraktninger.
- (13) Reglene gir ikke adgang til å differensiere minstegebyret etter areal som ikke har noe med forbruk å gjøre og som, slik kommunen beregner gebyret, innebærer at 80 prosent av eiendommene utelukkende betaler minstegebyr, idet de har et forbruk under halvparten av det forskriften punkt 8.3 stipulerer. Beregningsmåten gjør forutsetningen om forbruksavhengig gebyr illusorisk og viser under enhver omstendighet at minimumsgebyret er for høyt. Det er i strid med regelverkets forutsetning om at minimumsgebyrer tar sikte på brukere med et særlig lavt vannforbruk.
- (14) Helt fra rammeforskriften i 1974 har forutsetningen vært at minimumsgebyret kan differensieres for ulike eiendoms kategorier, men ikke etter størrelsen av eiendommene, jf. nå endringer i rammeforskriften av 13. juli 2000. Kommunens kostnader med vann- og avløpsanlegg varierer ikke med eiendommenes størrelse, slik lagmannsretten og herredsretten legger til grunn. Fortes oppfatning har støtte i uttalelser av Statens forurensningstilsyn, fylkesmannen i Rogaland og Miljøverndepartementet. Sivilombudsmannens avvikende oppfatning skyldes blant annet misforståelse av rammeforskriften av 1995.
- (15) Tilbakebetalingskravet er ikke falt bort etter reglene om *condictio indebiti*. Det er liten grunn til at en offentlig etat som leverer monopoliserte tjenester, skal beskyttes mot tilbakebetalingskrav på grunnlag av ulovlige forskrifter. Her har kommunen dessuten vært i tvil om beregningsmåten gjennom hele 1990-tallet.
- (16) Forte har nedlagt slik påstand:
 - «1. Stavanger kommune betaler til Forte AS kr. 3.577.163,- med tillegg av 6% renter fra de enkelte forfallstidspunkt for vannavgifter for 1996, 1997 og 1998 og fram til 8. juli 1999. Fra 8. juli 1999 og til betaling skjer betales 12% rente pro anno.
 - 2. Stavanger kommune betaler sakens kostnader til Forte AS.»
- (17) *Ankemotparten, Stavanger kommune*, har gjort gjeldende samme anførsler som for lagmannsretten. I korthet er anført:
- (18) Vann- og avløpsgebyrene er betaling for kommunale tjenester som avkreves etter selvkostprinsippet, ikke en kommunal skatt. Gebyrene gir for øvrig ikke Stavanger kommune full kostnadsdekning. Saken gjelder utelukkende fordelingen av kostnadene på dem som skal betale

for tjenestene.

- (19) Forutsetningen var at kommunene skulle ha stor frihet i valg av gebyrmodell, jf. lovforarbeidene og rammeforskriften av 1974. Ved rammeforskriften av 1995 ble kommunenes frihet ytterligere utvidet. Dette tilsier forsiktighet med hensyn til å sette kommunale forskrifter til side som stridende mot regelverket.
- (20) Etter rammeforskriften står kommunen dessuten i stor utstrekning fritt med hensyn til om forbruksuavhengige kostnader – som saken i første rekke gjelder – skal dekkes inn ved tilknytnings- eller årsgebyr/minstegebyr. Ved vurderingen av den fordelingsmetode som er valgt, må det ses hen til at det er en vanskelig oppgave å finne frem til en modell som varetar de ulike og motstridende hensyn lov og rammeforskrifter anviser.
- (21) Etter rammeforskriften av 1995, jf. forskriften av 1974, er det adgang til å beregne minstegebyret etter areal for næringseiendommer som har vannmåler. Det er på det rene at kommunens kostnader med å betjene en eiendom varierer med arealet, fordi dette bestemmer dimensjoneringen av de kommunale vann- og avløpsanlegg. Arealet gir således et forsvarlig grunnlag for differensiering av minimumsavgiften, jf. byrettens og lagmannsrettens avgjørelser og Sivilombudsmannens uttalelse i saken om tilsvarende minstegebyr i Sandnes kommune.
- (22) Minimumsgebyret er heller ikke høyere enn nødvendig for å dekke inn kommunens arealavhengige kostnader. At relativt mange eiendommer må betale minstegebyret, er bare en følge av at de har lavt forbruk. Man kan ikke bare se på antall eiendommer som betaler minimumsgebyr. De 25 prosent av næringseiendommene som betaler etter forbruk har langt høyere forbruk enn de øvrige 75 prosent.
- (23) Eventuelle tilbakesøkningskrav er under enhver omstendighet avskåret etter reglene om *condictio indebiti*.
- (24) Stavanger kommune har nedlagt slik påstand:
«1. Lagmannsrettens dom stadfestes.
2. Stavanger kommune tilkjennes saksomkostninger for Høyesterett med tillegg av lovens rente fra forfall til betaling skjer.»
- (25) **Jeg er kommet til** at anken ikke fører frem og kan langt på veg tiltre de tidligere instansers begrunnelser.
- (26) I Stavanger kommunes forskrifter om vann og avløp av 18. september 1995 punkt 8.3 heter det:
«Alle eiendommer skal betale et minstegebyr på 50% av et stipulert forbruk på 2 m³ /m²
- alle næringseiendommer skal installere vannmåler.
...»
- (27) Forte gjør gjeldende at det strider mot hjemmelsgrunnlaget for forskriften å beregne minstegebyret etter stipulert forbruk per m² og derved gjøre det arealavhengig. Videre anføres at gebyret er vesentlig for høyt; det medfører at rundt 80 prosent av de eiendommene det gjelder, i realiteten pålegges en fast avgift som er høyere enn avgift beregnet etter målt forbruk. Det gjøres ikke gjeldende at kommunen er avskåret fra å innkreve minstegebyr, men gebyret skulle ifølge Forte vært beregnet på en annen måte, som ett fast gebyr for alle næringseiendommer eller for ulike kategorier av slike eiendommer. Heller ikke anføres at Stavanger kommunes gebyrberegning har ført til høyere gebyrer enn det som tilsvarer kommunens samlede kostnader for levering av vann- og avløpstjenester. Spørsmålet i saken gjelder således utelukkende om den fordelingen av kostnadene mellom eiendommene som følger av forskriften punkt 8.3, strider mot hjemmelsgrunnlaget.

- (28) Kommunens forskrift av 18. september 1995 er gitt i medhold av Miljøverndepartementets rammeforskrift av 10. januar 1995 nr. 70 om kommunale vann- og avløpsgebyrer som har hjemmel i lov om kommunale vass- og kloakkavgifter av 31. mai 1974 nr. 17 § 2.
- (29) Etter vann- og kloakkavgiftsloven § 2 første punktum skal det innkreves engangsavgifter for tilknytning og årlige avgifter. Loven inneholder ikke selv nærmere bestemmelser om fastsetting av avgiftene. I § 2 annet og tredje punktum er det bestemt at Kongen – Miljøverndepartementet – skal gi forskrift om rammene for og hovedreglene om utregning og innkreving av avgift og dessuten kan fastsette andre bestemmelser om gjennomføringen av loven. Etter lovens § 3 er kommunestyret gitt myndighet til å fastsette størrelsen på avgiftene og gi nærmere regler om gjennomføring av avgiftsvedtaket og innkreving av avgiftene.
- (30) Loven bygger på to hovedprinsipper: at brukerne av fast eiendom skal dekke alle kostnadene ved kommunens vann- og kloakkanlegg, og at kostnadene som utgangspunkt skal fordeles etter hva det koster å føre vann og kloakk til hver enkelt eiendom, jf. Ot.prp.nr.58 (1972–1973) side 7 og 8. Av proposisjonen side 12 fremgår at de forskrifter som gis etter § 2 annet ledd, bør omfatte «tilknytningsavgift, fast minsteavgift og avgift for aktuelt forbruk f.eks. etter måling eller annet beregningsgrunnlag». For øvrig gir lovforarbeidene ikke nærmere holdepunkter for utformingen av avgiftsreglene. Dette forutsettes å skje gjennom sentrale og kommunale forskrifter.
- (31) At også kommunen var tiltenkt atskillig frihet i regelutformingen, fremgår av proposisjonen side 12 der det fremheves at de sentrale forskriftene skulle utfylle loven og «sikre en viss enhet i avgiftsopplegget i de enkelte kommunene, dog uten at kommunene fratas mulighetene for å tilpasse avgiftsregler og avgiftssatser til de lokale forhold». I proposisjonen side 8 ble det fremhevet at utgangspunktet om fordeling av kostnader ikke kunne
 «følges helt kategorisk, idet beregningene av hva hver enkelt [eiendom] 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 administrativ enkel å anvende for kommunene.»
- (32) Det som her er gjengitt har tilknytning til et forslag om endring av bygningslovens refusjonsregler som er av underordnet betydning i denne saken. Det viser imidlertid at man ved utformingen av regler om kostnadsfordeling kan stå overfor problematiske avveininger, og at kommunene ikke minst i dette spørsmålet må ha spillerom for valg av ulike løsninger.
- (33) I Miljøverndepartementets rammeforskrift av 10. januar 1995, som avløste en tidligere forskrift av 6. september 1974, er det i § 4 annet ledd fastslått at minstegebyr kan fastsettes, men det gis ikke nærmere regler om hvorledes dette skal skje. I tredje ledd tredje punktum, som blant annet gjelder næringseiendommer, er det bestemt at årsgebyret skal beregnes på grunnlag av målt forbruk så lenge det – som her – ikke er gitt særlige regler eller inngått særlig avtale.
- (34) Det er ikke omtvistet i saken, og heller ikke tvilsomt, at det i henhold til § 4 kan fastsettes et minstegebyr som skal betales så fremt ikke det målte forbruket har et nærmere bestemt omfang. Spørsmålet er hvorledes minstegebyret skal beregnes. Vesentlig for besvarelsen av dette spørsmålet er hvilke hensyn som begrunner minstegebyret. I kommentarene til forskriften – T-1077 – er det gitt uttalelser om spørsmålet. Det sies her side 20:
 «Minimumsgebyret er primært begrunnet i beregningstekniske hensyn, og er også rimelig ut fra at deler av kostnadene på vann- og avløpssektoren ikke har sammenheng med vannforbruket. Minimumsgebyret skal dekke et angitt målt eller stipulert forbruk. Det er følgelig ikke anledning til å kreve et fast gebyr som ikke refererer seg til forbruk.»

- (35) Det er ikke helt enkelt å forstå det som her sies. Blant annet er det vanskelig å se hvordan hensynet til dekning av forbruksuavhengige kostnader samsvarer med utsagnet om at gebyret skal dekke et angitt forbruk. Det synes imidlertid på det rene at de forbruksuavhengige kostnadene – så som investeringer og utgifter til vedlikehold og administrasjon – helt fra vann- og kloakkavgiftsloven ble gitt har stått sentralt som begrunnelse for minstegebyret. Dette fremgår uttrykkelig i Miljøverndepartementets veiledning til normalforskrifter for kommunene, utsendt i tilknytning til rammeforskriften av 6. september 1974 som ble avløst av 1995-forskriften, jf. rundskriv T- 25 / 74 side 34-35. Her gis det også uttrykk for at selv om det i utgangspunktet skal betales etter målt forbruk, må det likevel
- «... uavhengig av vannforbrukets størrelse alltid ... svare en bestemt minimumsavgift, som omtrent svarer til kommunens faste utgifter med å betjene vedkommende eiendom.»
- (36) Det jeg tidligere har gjengitt fra kommentarene til rammeforskriften av 1995 endrer ikke dette utgangspunktet. Rammeforskriften tok for øvrig sikte på en forenkling av regelverket, men med større valgfrihet for kommunene, jf. T-1077 side 3. Det står ellers noe uklart for meg hva det i veiledningen til 1995-forskriften siktes til med beregningstekniske hensyn som sies å være en primær begrunnelse for minstegebyret, bortsett fra at det åpenbart er komplisert å beregne minstegebyret ut fra hvilke faste kostnader som bør belastes den enkelte eiendom.
- (37) På denne bakgrunn må det legges til grunn at minstegebyret har hatt som sentral begrunnelse hensynet til dekning av kommunens faste utgifter gjennom en fordeling med utgangspunkt i hva det koster å føre vann- og avløp frem til hver enkelt eiendom. Dette setter også rammer for hva kommunene kan bestemme. Rammene er imidlertid vide, jf. hva jeg tidligere har sagt om kommunenes frihet i valg av løsninger ikke minst når det gjelder utforming av regler om minstegebyr.
- (38) Kommunen har anført at når minstegebyret gjøres avhengig av bygningens areal, gjenspeiler det nettopp de faste kostnadene med å betjene eiendommen fordi vann- og avløpsnettets dimensjoneres etter bygningsmassens nåværende eller fremtidige størrelse og først og fremst ut fra brannslukningsberedskap. Forte har på sin side hevdet at kostnadene i det hele tatt ikke varierer med bygningsarealet for den enkelte næringseiendom; disse ligger her dessuten blant boligeiendommer i Stavanger sentrum.
- (39) Så vel byretten som lagmannsretten ga kommunen medhold på dette punkt, og Forte har ikke lagt frem materiale til belysning av sin oppfatning. Selv om det kommunale vann- og avløpsanlegg i et område så vidt forstås dimensjoneres ut fra det antatt største behov i området, har jeg for min del noe vanskelig for å innse at kostnadene vil variere med arealet for hver enkelt næringseiendom. På bakgrunn av at større eiendommer gjennomgående vil trenge større dimensjonerte anlegg, virker det imidlertid ikke urimelig å belaste næringseiendommene gebyr i forhold til størrelsen. Det er heller ikke uten videre innlysende hvilken ordning som best ivaretar et utgangspunkt om fordeling etter hva det koster å betjene den enkelte eiendom. Så lenge rammeforskriften ikke inneholder mer entydige retningslinjer for beregningen, faller kommunens ordning etter min mening ikke utenfor de vide rammer som loven og rammeforskriften har trukket opp for kommunenes valgfrihet. For ordens skyld gjør jeg oppmerksom på at det ved endring av rammeforskriften av 1995 i juli 2000, er gitt mer detaljerte regler om minimumsgebyr.
- (40) Forte har subsidiært anført at minstegebyret er for høyt ved at det beregnes til 50 prosent av et stipulert forbruk på $2 \text{ m}^3 / \text{m}^2$, noe som innebærer at nærmere 80 prosent av næringseiendommene betaler minstegebyret som ligger vesentlig over deres målte forbruk. Heller ikke denne anførselen kan føre frem. Forte har ikke hevdet at kommunen får dekket mer enn sine utgifter til vann- og avløpstjenester for eiendommene. Grunnen til at så mange næringseiendommer betaler minstegebyret er at de har et lavt vannforbruk som ikke står i forhold til de faste kostnadene med å levere vann- og avløpstjenestene. Jeg kan således ikke se at kommunens gebyrberegning er i strid med regelverket.

- (41) Anken har ikke ført frem, og lagmannsrettens dom må stadfestes. Stavanger kommune har påstått seg tilkjent saksomkostninger for Høyesterett. Påstanden tas til følge. Overensstemmende med fremlagt omkostningsoppgave settes omkostningene til 128.000 kroner.
- (42) Jeg stemmer for denne dom:
1. Lagmannsrettens dom stadfestes så langt den er påanket.
 2. I saksomkostninger for Høyesterett betaler Forte AS til Stavanger kommune 128.000 – etthundreogtjueåttetusen – kroner innen 2 – to – uker fra forkynnelsen av denne dom, med tillegg av den alminnelige forsinkelsesrente etter forsinkelsesrenteloven § 3 første ledd første punktum, for tiden 12 – tolv – prosent årlig rente, fra forfall til betaling skjer.
- (43) Dommer **Tjomsland**: Jeg er i det vesentlige og i resultatet enig med førstvoterende.
- (44) Dommer **Stabel**: Likeså.
- (45) Dommer **Bruzeli**: Likeså.
- (46) Dommer **Dølva**: Likeså.
- (47) Etter stemmegivningen avsa Høyesterett denne

dom:

1. *Lagmannsrettens dom stadfestes så langt den er påanket.*
2. *I saksomkostninger for Høyesterett betaler Forte AS til Stavanger kommune 128.000 – etthundreogtjueåttetusen – kroner innen 2 – to – uker fra forkynnelsen av denne dom, med tillegg av den alminnelige forsinkelsesrente etter forsinkelsesrenteloven § 3 første ledd første punktum, for tiden 12 – tolv – prosent årlig rente, fra forfall til betaling skjer.*