



NORGES HØYESTERETT

Den 13. september 2012 ble det av Høyesterett, bestående av dommerne Gjølstad, Stabel, Endresen, Webster og Bull, i skriftlig sak

HR-2012-01769-A, (sak nr. 2012/489), sivil sak, anke over dom,

Egil Ragnar Astad

(advokat Svein Ueland)

Ensliges Landsforbund
(partshjelper)

(advokat Torstein Burkeland)

mot

Sandnes kommune

(Kommuneadvokaten i Sandnes
v/advokat Rune Kanne)

avsagt slik

DOM :

- (1) Saken gjelder gyldigheten av beregning og innkreving av vann- og avløpsgebyr, samt krav om delvis tilbakebetaling av årsgebyrene for årene fra og med 2008. Spørsmålet er om det ligger innenfor rammen av forurensningsforskriften § 16-4 å beregne fastleddet i en toleddet gebyrordning for vann og avløp på grunnlag eiendommens registrerte bruksareal for bygningene, slik det er gjort i Sandnes kommunes forskrift om vann- og avløpsgebyr.
- (2) Kommunene fastsetter lokale forskrifter for beregning og innkreving av vann- og avløpsgebyr innenfor rammene av lov og sentrale forskrifter. Inntil lov 16. mars 2012 nr. 12 om kommunale vass- og avløpsanlegg trådte i kraft 1. juli 2012, fulgte dette av lov 31. mai 1974 nr. 17 om kommunale vass- og kloakkavgifter § 3. Både ordningen og forskrifter gitt i medhold av den tidligere loven, er for øvrig videreført i den nye loven, se §§ 5 og 7.

- (3) Etter forurensingsforskriften § 16-4 første ledd kan det årlige vann- og avløpsgebyret enten "beregnes på grunnlag av vannforbruk, eller en todelt gebyrordning med en fast og en variabel del".
- (4) I Sandnes kommunes forskrift om vann- og avløpsgebyr, revidert 12. desember 2000, er det fastsatt at den faste delen av årsgebyret – omtalt som "abonnementsgebyr" – skal beregnes etter eiendommens registrerte bruksareal for bygningene, minimum 50 m². Den variable delen betales etter målt eller stipulert forbruk.
- (5) Egil Ragnar Astad bor i Sanvedlia 22 i Sandnes og betaler vann- og avløpsgebyr til Sandnes kommune. Han har benyttet seg av adgangen til å kreve den variable avgiften beregnet etter målt forbruk. Boligens bruksareal er 280 m². I brev 1. september 2008 til kommunen gjorde han gjeldende at beregningen av årsgebyret var i strid med forurensingsforskriften § 16-4 fordi abonnementsgebyret ikke er fast, men variabelt ved at det avhenger av boligens areal. Astad ba kommunen om å endre praksisen og betale tilbake den delen av årsgebyret som var uriktig innkrevd. Da Astad ikke vant frem hos kommunen, henvendte han seg til Sivilombudsmannen, som i uttalelse 9. februar 2009 ikke fant grunnlag for å rette innvendinger mot Sandnes kommunes forskrift om beregning av årsgebyret.
- (6) Astad innga 2. februar 2011 stevning til Jæren tingrett med påstand om at Sandnes kommunes beregning og innkreving av abonnementsgebyr for vann og avløp er ugyldig, samt krav om tilbakebetaling av for meget innbetalt abonnementsgebyr for vann og avløp fra 1. januar 2008. Tvistesummen ble anslått til 8 985 kroner, som tilsvarte abonnementsgebyret for årene 2008 til 2010. Under henvisning til unntaket fra småkravsprosess i tvisteloven § 10-1 tredje ledd bokstav d, ble det besluttet at saken likevel skulle behandles ved allmennprosess, men avgjøres på grunnlag av skriftlig behandling, jf. tvisteloven § 9-9 annet ledd.
- (7) Jæren tingrett avsa 14. september 2011 dom med slik domsslutning:
- "1. Sandnes kommune frifinnes.**
- 2. I sakskostnader betaler Egil Astad kr 18100 – attentusenetthundre – til Sandnes kommune innen to uker fra forkynnelsen av dommen."**
- (8) Astad anket til Gulating lagmannsrett, som 6. desember 2011 ga samtykke til fremme av anken, jf. tvisteloven § 29-13 første ledd, og besluttet skriftlig behandling, jf. § 29-16 femte ledd.
- (9) Gulating lagmannsrett avsa 23. januar 2012 dom med slik domsslutning:
- "1. Anken forkastes.**
- 2. I sakskostnader for lagmannsretten betaler Egil Astad kroner 3.620 – tretusensekshundreogtyve – til Sandnes kommune ved ordføreren innen 2 – 2 – uker fra dommens forkynnelse."**
- (10) Astad har anket lagmannsrettens dom til Høyesterett. Anken gjelder rettsanvendelsen. Ved Høyesteretts ankeutvalgs beslutning 27. april 2012 ble anken tillatt fremmet. Det ble samtidig besluttet at anken skal avgjøres etter skriftlig behandling, jf. tvisteloven § 30-10 fjerde ledd. Hver av partene har inngitt ett skriftlig innlegg, og har i det vesentlige vist til

tidligere anførsler. Ensliges Landsforbund erklærte 4. juni 2012 partshjelp til støtte for den ankende part. Partshjelpen ble tillatt ved ankeutvalgets kjennelse 28. juni 2012.

- (11) Den ankende part – *Egil Ragnar Astad* – har i korte trekk gjort gjeldende:
- (12) Sandnes kommunes beregning av den faste delen av årsgebyret er i strid med forurensingsforskriften § 16-4 første ledd ved at den er knyttet til boligens areal, som er en variabel størrelse. En naturlig forståelse av begrepet "fast" innebærer at abonnementsgebyret må være likt for samtlige abonnenter i kommunen. Det er ikke tilstrekkelig at avgiften er fast for den enkelte abonnent. Kommunens beregning av abonnementsgebyret avspeiler i realiteten forbruk, hvilket er i strid med forskriften. Det vises til kommentaren til forskriftsbestemmelsen, hvor det fremgår at en eventuell fast del skal være stabil og ikke avspeile variasjon i forbruk.
- (13) Uansett er beregningen av abonnementsgebyret i strid med forbudet mot minimumsgebyr fra 1. januar 2008, jf. forurensingsforskriften § 16-4 tredje ledd. Før endringen av den kommunale forskriften i 2000, hadde Sandnes kommune et minimumsgebyr pr. m² bruksareal. Abonnementsgebyret er på samme måte knyttet til m² bruksareal og er derfor i realiteten et skjult minimumsgebyr.
- (14) Kommunens beregning har store konsekvenser for betydelige brukergrupper. En av lovgivers sentrale begrunnelser for å gå over til en todelt gebyrordning, var at den tidligere gebyrberegningen falt spesielt uheldig ut for enslige og andre husholdninger som bruker lite vann. Også den lovpolitiske bakgrunnen for innføringen av den todelte gebyrordningen tilsier derfor at beregningen er i strid med forurensingsforskriften.
- (15) Egil Ragnar Astad har lagt ned slik påstand:
- "1. Sandnes kommunes beregning/innkreving av abonnementsavgift for vann og avløp er ugyldig.**
 - 2. Sandnes kommune tilpliktet å tilbakebetale Egil Astad for meget innbetalt fast abonnementsavgift for vann og avløp fra 01.01.2008.**
 - 3. Egil Astad tilkjennes saksomkostninger for tingrett, lagmannsrett og Høyesterett."**
- (16) Partshjelperen – *Ensliges Landsforbund* – har sluttet seg til den ankende parts anførsler og ellers gjort gjeldende at lagmannsrettens lovforståelse medfører en skjev fordeling av avgiftsbelastningen, som for eksempel særlig rammer aleneboende pensjonister som bor i bolig som tidligere har tjent som familiebolig. Det er ikke sannsynliggjort noen nødvendig sammenheng mellom størrelsen på eiendommen og vannforbruket, og mellom størrelsen på eiendommen og vedlikeholdskostnadene ved infrastrukturen for vann og avløp.
- (17) Ankemotparten – *Sandnes kommune* – har i korte trekk gjort gjeldende:
- (18) Det sentrale regelverket gir stort handlingsrom for utforming av de kommunale forskriftene så lenge gebyrene ikke overstiger kommunens nødvendige kostnader på henholdsvis vann- og avløpssektoren, jf. forurensingsforskriften § 16-1. Kommunen har valgt å legge bruksarealet til grunn for beregningen av den faste delen av årsgebyret for å

gi et mest rettferdig gebyr, blant annet fordi større eiendommer ofte vil kreve mer infrastruktur og ha et høyere vannforbruk, og for å få en enkel ordning å administrere.

(19) Det er innenfor rammen av ordlyden i forurensingsforskriften § 16-4 å legge boligens bruksareal til grunn for beregningen av den faste delen av årsgebyret. Siden boligens bruksareal ikke varierer, er abonnementsgebyret fast for den enkelte abonnent. Abonnementsgebyret er altså stabilt uten å avspeile variasjon i forbruk, slik kommentaren til forskriftsbestemmelsen forutsetter.

(20) Sandnes kommune har lagt ned slik påstand:

- "1. Sandnes kommune frifinnes.
2. Egil Astad dømmes til å betale Sandnes kommune ved ordfører sakens omkostninger for tingrett kr. 18.100,- og lagmannsrett kr. 3.620,- og Høyesterett kr. 3.620,-."

(21) Høyesterett har kommet til at anken ikke kan føre frem.

(22) Spørsmålet i saken er om det er adgang til å fastsette den faste delen av årsgebyret – kalt abonnementsgebyr – etter eiendommens registrerte bruksareal for bygningene. Den omstridte bestemmelsen står i forskriften punkt 9, som lyder slik:

"Årsgebyret skal beregnes med en fast og en variabel del (todelt gebyrordning) som henholdsvis refererer seg til kommunens faste og variable kostnader på vann- og avløpssektoren. Alle bebygde eiendommer som er tilknyttet vann- og/eller avløpsledning skal betale årsgebyr, som består av:

- Abonnementsgebyr, som skal dekke en del av kommunens faste kostnader for vann- og/eller avløpstjenester. Abonnementsgebyret beregnes etter eiendommens registrerte bruksareal for bygningene, men for minimum 50 m² bruksareal.
- Forbruksgebyr, den variable del som betales etter forbruk (målt eller stipulert). For eiendommer som hovedsakelig brukes til næring, offentlig formål o.l. skal vannforbruket måles. For øvrige eiendommer vil en som hovedregel kunne velge om forbruket skal stipuleres eller måles. Stipulert forbruk settes til 1 m³ pr. 1 m² av eiendommens registrerte bruksareal for bygningene pr. år.

Samlede abonnementsgebyrer for vann skal dekke deler av kommunens forventede årskostnader knyttet til vanntjenester. Resten dekkes inn gjennom forbruksgebyret.

Samlede abonnementsgebyrer for avløp skal dekke deler av kommunens forventede årskostnader knyttet til avløpstjenester. Resten dekkes inn gjennom forbruksgebyret."

(23) Lovgrunnlaget for bestemmelsen er lov 31. mai 1974 nr. 17 om kommunale vass- og kloakkavgifter. Her ble kommunene gitt hjemmel til å kreve kostnadene ved vann- og kloakkanlegg dekket av brukerne av fast eiendom. Bakgrunnen for loven var at de eksisterende finansieringsordningene, som dessuten var ulike i de forskjellige kommuner, ikke ble ansett hensiktsmessige eller tilstrekkelige for å oppnå målsettingen om tilfredsstillende vannforsyning og kloakkanlegg i løpet av relativt kort tid, jf. Ot.prp. nr. 58 (1972–1973) side 7.

(24) Etter loven skulle avgiftene være engangsvgifter for tilknytning og årlige avgifter. De aktuelle bestemmelsene lød slik:

"§ 2. Avgiftene skal vera eingongsavgifter for tilknytning og årlege avgifter. Kongen fastset i forskrift råma for avgiftene og hovudreglane om utrekning og innkreving. Likeeins kan Kongen fastsetje andre føresegner til gjennomføring av lova.

§ 3. Kommunen fastset i forskrift storleiken på avgiftene i kommunen og gjev nærare reglar om gjennomføring av avgiftsvedtaket og innkreving av avgiftene."

(25) Lovens bestemmelser var altså meget vide, og skulle utfylles av rammeforskrifter. Om forholdet mellom rammeforskriften og de kommunale forskriftene, het det proposisjonen 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 beregning av avgiftene. Hensikten med forskriftene er å gi 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."

(26) Den første rammeforskriften ble fastsatt som forskrift 6. september 1974 nr. 3 om beregning m.v. av kommunale vann- og kloakkavgifter. Myndigheten til å gi rammeforskrifter ble samtidig delegert til Miljøverndepartementet. 1974-forskriften ble senere avløst av forskrift 10. januar 1995 nr. 70 om kommunale vann- og avløpsgebyrer.

(27) Både 1974-forskriften og 1995-forskriften bestemte at årsgebyret skulle beregnes på grunnlag av målt eller stipulert vannforbruk, med adgang til å fastsette minimumsgebyrer.

(28) Ved forskrift 13. juli 2000 nr. 773 ble rammeforskriften endret slik at kommunene som alternativ til beregning på grunnlag av målt eller stipulert vannforbruk, fikk adgang til å innføre beregning etter en såkalt todelt gebyrordning med en fast og en variabel del, som skulle referere seg til henholdsvis kommunens faste og variable kostnader på vann- og avløpssektoren. Minimumsgebyrer kunne ikke benyttes i en slik todelt gebyrordning.

(29) Det ble ikke gitt klare føringer for hvilke kostnader som skulle tilknyttes henholdsvis den faste og variable delen. I kommentaren til bestemmelsen het det:

"Den faste delen skal baseres på de deler av kostnadene på vann- og avløpssektoren som i mindre grad er avhengige av vannforbruket (f.eks. kapitalkostnadene). Den variable delen skal i større grad baseres på vannforbruket og vil omfatte kommunens driftskostnader i forbindelse med vannforsyning og avløpshåndtering (f.eks. kostnader til forvaltning, drift og vedlikehold). Med dette som utgangspunkt kan kommunen vurdere ut fra lokale hensyn hvilke kostnader som skal tilknyttes henholdsvis den faste og den variable delen."

(30) Bakgrunnen for adgangen til å innføre beregning etter en todelt gebyrordning var en henvendelse til Miljøverndepartementet fra en rekke organisasjoner, blant annet Huseiernes landsforbund, Norges huseierforbund og Forbrukerrådet, som foreslo at kommunene skulle få adgang til å dele kostnadene på vann- og avløpssektoren i en fast og

en variabel gebyrdel. Miljøverndepartementet sluttet seg til dette forslaget, ut fra begrunnelsen om at en todelt gebyrmodell vil kunne gi bedre samsvar mellom det brukerne må betale og det den mottatte ytelsen faktisk koster.

(31) Rammeforskriften finnes nå i forurensingsforskriften kapittel 16. Om rammen for gebyrene heter det i § 16-1 at de kommunale vann- og kloakkgebyrene ikke skal overstige kommunens nødvendige kostnader på vann- og avløpssektoren. I kommentaren til bestemmelsen vises det til hjemmelsbestemmelsen i lovens § 3, som innebærer at kommunene har frihet til å fastsette regler for gebyrberegningen innenfor de rammene loven og forskriften setter. Der loven eller forskriften ikke gir begrensninger, står kommunen fritt til å utforme egne bestemmelser.

(32) Paragraf 16-4 første til tredje ledd lyder slik:

"Årsgebyret skal enten beregnes på grunnlag av vannforbruk, eller en todelt gebyrordning med en fast og en variabel del. Vannforbruket baseres på målt eller stipulert anslag. For eiendom hvor vannmåler ikke er installert, skal vannforbruket stipuleres på grunnlag av bebyggelsens størrelse. Det stipulerte forbruket skal i størst mulig grad tilsvare reelt forbruk. Det kan dessuten tas hensyn til bebyggelsens art og den bruk som gjøres av den, samt eiendommens størrelse og beskaffenhet.

Både kommunen og den enkelte gebyrpliktige kan kreve at årsforbruket skal fastsettes ut fra målt forbruk. Den enkelte gebyrpliktige må selv bekoste slik måling, og målingen må utføres med vannmåler etter kommunens anvisning.

Det kan ikke fastsettes minimumsgebyrer fra 1. januar 2008."

(33) I kommentaren til første ledd sies det:

"En eventuell fast del skal være stabil og ikke avspeile variasjon i forbruk. Den faste delen av årsgebyret bør heller ikke hindre den enkelte abonnent i å kunne påvirke sitt eget gebyr gjennom å regulere vannforbruket. Ved ressursknapphet kan kommunen vurdere å fastsette gebyret på grunnlag av forbruk alene (dvs. at gebyret kun er basert på en forbruksavhengig variabel del)."

(34) Det følger av dette at både loven og rammeforskriften setter svært vide rammer for hvordan utgiftene til vann og avløp skal fordeles og beregnes. Dette gjelder i utgangspunktet også spørsmålet om hvordan de faste utgifter skal beregnes og fordeles der det er valgt en todelt gebyrordning. Som det er gjort rede for, er den variable delen knyttet til vannforbruket, enten i henhold til målt forbruk, der den gebyrpliktige krever det og selv installerer og bekoster vannmåler, som tilfellet er i vår sak, eller ut fra stipulert forbruk.

(35) Det stipulerte forbruket skal i størst mulig grad tilsvare reelt forbruk. For øvrig kan det, som det har fremgått, også tas hensyn til bebyggelsens art og bruk, samt eiendommens størrelse og beskaffenhet. Sandnes kommune har altså valgt å beregne den faste delen av gebyret etter det registrerte bruksarealet for boligen, minimum 50 m². Astad gjør gjeldende at siden dette elementet – boligens størrelse – også kan inngå som et mulig element ved beregning av stipulert forbruk, er man utenfor hva som kan inngå i den faste gebyrdelen. Etter hans syn innebærer uttrykket "fast" at abonnementsgebyret må være likt for samtlige abonnenter i kommunen.

- (36) Denne anførselen kan ikke føre frem. Loven innebærer ingen skranker på dette punkt. Rammeforskriften inneholder kun den skranke at de totale gebyrer ikke skal overstige kostnadene, jf. § 16-1. Det er i utgangspunktet opp til kommunene selv å definere etter hvilke kriterier det faste elementet skal fordeles på abonnentene. Språklig sett er det ikke grunnlag for å si at eiendommens bruksareal ikke er "fast". Bruksarealet er objektivt konstaterbart og varierer ikke over tid med ulike eier- og brukerforhold. Det er som sådan en fast størrelse. At bruksarealet også inngår som element i den variable delen der vannmåler ikke er installert slik at forbruket kan måles eksakt, kan ikke ha noen betydning her.
- (37) Høyesterett vil videre fremheve at rammeforskriften i seg selv ikke er til hinder for differensierte gebyrsatser. I § 16-5 gis det en begrenset adgang til å differensiere gebyrsatsene blant annet for eiendommer med ulike opparbeidelseskostnader og ved ulike boligtyper. I femte ledd presiseres det imidlertid at begrensningene i differensieringsadgangen i annet til fjerde ledd ikke gjelder fordelingen av den faste delen av årsgebyret ved bruk av todelt gebyrordning. Bestemmelsen kan ikke forstås på annen måte enn at det er en videre adgang til å differensiere den faste delen av årsgebyret.
- (38) Anførselen om at kommunens ordning i realiteten innebærer et minimumsgebyr, som det ikke lenger er adgang til å fastsette, kan klart heller ikke føre frem. Forbudet mot minimumsgebyrer kan ikke få anvendelse for fastelementet i en todelt gebyrordning.
- (39) Det gjenstår å vurdere om den fordelingsløsning Sandnes kommune har valgt i sin forskrift, er så sterkt urimelig at den av den grunn ikke kan opprettholdes. Generelt om dette vises til Rt. 1997 side 374 på side 382 til 383, som viser at det vil være en høy terskel for å underkjenne et avgiftsvedtak på et slikt grunnlag.
- (40) Det er opplyst at en rekke kommuner differensierer den faste delen av årsgebyret, og at Bergen og Stavanger har valgt tilsvarende ordninger som Sandnes kommune. I rapport 179/2011 fra organisasjonen Norsk Vann, som for en stor del er eid av norske kommuner og kommunale selskaper, anbefales det riktignok på side 59 under punkt 3-4 om utforming av gebyrene, at boligens areal ikke benyttes som grunnlag for beregning av fastleddet, da forbruksgebyret også stipuleres etter arealet for boliger uten vannmåler. Dette er en ren anbefaling, som ikke kan få betydning for forskriftens gyldighet.
- (41) Den avveining kommunen har gjort når den har funnet boligens bruksareal som det mest hensiktsmessige fordelingsgrunnlag for fastleddet, synes ikke uforvarlig innenfor de rammer som er gitt. Intensjonen om at boligeierne skal kunne påvirke avgiften gjennom å redusere sitt forbruk, er ivaretatt gjennom den variable delen av årsgebyret. At enkelte boligeiere, som enslige med stor bolig og lavt forbruk, kan komme uheldig ut, kan ikke medføre at ordningen må underkjennes. Enhver ordning vil kunne slå uheldig ut for ulike grupper, og det vil uansett aldri være noen entydig sammenheng mellom husstand og forbruk. Gebyrvedtaket kan derfor klart ikke kjennes ugyldig på et slikt grunnlag.
- (42) Anken har ikke ført frem. Astad må i samsvar med hovedregelen i tvisteloven § 20-2 erstatte Sandnes kommunes sakskostnader. De tidligere instansers kostnadsavgjørelser blir stående. Kommunen har for Høyesterett krevet 3 620 kroner. Kravet tas til følge.
- (43) Dommen er enstemmig.

DOMSSLUTNING:

1. Anken forkastes.
2. I sakskostnader for Høyesterett betaler Egil Ragnar Astad og Ensliges Landsforbund en for begge og begge for en 3 620 – tretusensekshundreogtjue – kroner til Sandnes kommune innen 2 – to – uker fra forkynnelsen av denne dom.

Riktig utskrift bekreftes: