

VITENSKAPELIG PUBLIKASJON

Kan selvkostprinsippet påberopes av den enkelte borger ved beregning av offentlige gebyrer?

ELIN SARAI

Utdannet jurist fra Universitet i Bergen, og tok i 2011 ph.d.-graden med avhandlingen «Arbeidsgiveravgift og grenseoverskridende arbeidsforhold». Etter mer enn 20 års karriere som skatteadvokat jobber hun nå som førsteamanuensis ved NHH, og førsteamanuensis II ved Universitetet i Bergen.

elin.sarai@nhh.no

SAMMENDRAG En rekke statlige og kommunale tjenester finansieres helt eller delvis ved bruk av gebyrordninger der den klare forutsetningen i lovverket er at uten særskilt hjemmel skal brukerne verken betale for noe annet eller mer enn de faktiske kostnadene (selvkost) ved den aktuelle tjenesten. Men i hvor stor grad styrer selvkostprinsippet fastsettelsen av gebyrer i den enkelte sak?

I denne artikkelen belyses selvkostprinsippets betydning for fastsettelsen av avfallsgebyrer for fritidseiendommer (hytter), og forfatterens konklusjon er at forurensningsloven § 34 pålegger kommunene å legge selvkostprinsippet til grunn ved fastsettelse av gebyrer for den enkelte fritidseiendom. Gjennomgangen av en rekke kommunale gebyrvedtak viser at avfallsgebyr for hytteeiendommer baseres på relativt vilkårlige kriterier. Grunnen til at det er interessant å gjennomgå regelverket for avfallsgebyrer for hytter, er at eiere av slike eiendommer ikke har stemmerett i hyttekommunene, og mangel på velgerkontroll kan føre til at gebyrer veltes over på denne gruppen. Spørsmålet om selvkostprinsippet kan påberopes av den enkelte borger ved fastsettelse av gebyrer, har så vidt vites ikke tidligere vært behandlet i juridisk teori.

NØKKEWORD avfallsgebyrer, delingsgebyrer, selvkostprinsippet, vann- og avløpsgebyrer

ABSTRACT A number of state and municipal services are financed in whole or in part through the use of fee schemes where the clear precondition in the legislation is that without special legal basis, users shall not pay for anything other than the actual costs (full cost) of the service in question. But to what extent does the full cost-principle govern the determination of fees in the individual case ?

This article sheds light on the importance of the full cost-principle for the determination of waste fees for holiday properties (cottages), and the author's conclusion is that section 34 of the Pollution Control Act (forurensningsloven) requires municipalities to use the full cost-principle when determining fees for the individual holiday property. The review of a number of municipal fee decisions shows that waste fees for cottage properties are based on relatively arbitrary criteria. The reason why it is interesting to review the regulations for waste fees for cabins is that owners of such properties do not have the right to vote in the cabin municipalities, and a lack of voter control can lead to fees being overturned to this group. The question of whether the full cost-principle can be invoked by the individual citizen when determining fees has barely been previously discussed in legal theory.

KEYWORDS the full cost-principle, surveying fees, waste fees, water and wastewater fees

1. Innledning¹

Offentlig tjenesteproduksjon og myndighetsutøvelse finansieres ved bevilgninger over statsbudsjettet. Stortinget skal etter Grunnloven vedta skatter og avgifter ved årlige plenarvedtak for å finansiere statsutgiftene. På den andre siden finner vi offentlige betalingstjenester, det være seg statlige tjenester som ytes av domstolene,² politiet,³ Brønnøysundregistrene, Kartverket e.l., eller det er tale om kommunale tjenester som vann-, avløps- og feietjenester, plan- og byggetjenester, delingssaker etter matrikkelloven mv. Gebyrer og sektoravgifter krever hjemmel i lov, men myndigheten til nærmere utforming av regelverket er normalt delegert til forvaltningen.

Selvkost er den øvre grensen for gebyrfastsettelsen for offentlige betalingstjenester.⁴ At gebyr fastsettes lavere enn selvkost, vil være uproblematisk med mindre det

1. Forfatteren har selv fritidseiendom i Voss kommune.

2. F.eks. sivile saker for domstolene, herunder skjønn, skifte, konkurs mv.

3. F.eks. sivile saker i politiet, herunder begjæring om utleggsforretning.

4. For kommunale tjenester, se f.eks. § 16-1 i forskrift om forurensing (forurensingsforskriften) gitt med hjemmel i § 3 i lov om kommunale vass- og avløpsanlegg (L16.03.2012 nr. 12). For feietjenester, se § 28 i brann- og eksplosjonsvernloven (L14.06.2002 nr. 20). For statlige tjenester er prinsippene for beregning av gebyrer gitt i R-112/15 punkt 3.2.2, som uttrykkelig fastslår at betalingen ikke skal overstige kostnaden ved å produsere og levere tjenesten.

er uttrykkelig fastsatt i lov at gebyr skal settes til selvkost. Hvis det uten lovhjemmel innkreves gebyrer for en tjeneste som gir den offentlige virksomheten et overskudd, vil det i praksis innebære en skjult skattlegging som vil kunne være i strid med Grunnloven § 75 bokstav a. Mangel på klar lovhjemmel når gebyrer skal fastsettes eller fordeles mellom ulike brukerne av tjenestene, vil kunne komme i strid med legalitetsprinsippet, se førstvoterendes uttalelser i HR 2004-1798-A (omtalt i punkt 3.2 nedenfor).⁵

At offentlig forvaltning ikke bryter legalitetsprinsippet ved myndighetsutøvelse, er grunnleggende for en rettsstat. Lovverket inneholder derfor en rekke bestemmelser om kontroll av offentlig myndighetsutøvelse. Gebyrvedtak, enten det er statlige eller kommunale gebyrer, kan etterprøves for å unngå ulovlige vedtak. Statlige gebyrer kontrolleres av Riksrevisjonen, og i revisjonens rapport for 2019 om etterlevelse av Stortingets forutsetninger for gebyrfinansiering av statlige tjenester⁶ kontrollerte revisjonen syv gebyrbelagte tjenestekområder. Revisjonen fant til dels betydelige avvik mellom kostnadene for tjenestene og innkrevde gebyrer for registrering i Løsøreregisteret, begjæring om utleggsforretninger, tinglysing av eiendom, samt teoriprøver hos Statens vegvesen og Luftfartstilsynet. Under henvisning til retningslinjer gitt i R-112/2015, som igjen henviser til at generelle skatter og avgifter skal fastsettes av Stortinget, konkluderer revisjonen med at overpris på tjenestene er å anse som en skjult skatt for brukerne.

Kommunale kontrollutvalg og revisjonen⁷ skal påse at økonomiforvaltningen i kommunene er i samsvar med gjeldende lover og forskrifter. Men hvis gebyrpliktige er uenig i fastsatte gebyrer, kan gebyrvedtak ikke påklages av den enkelte borger såfremt fastsettelse av gebyr følger av reglene i kommunale forskrifter. Dette som følge av at gebyrvedtak ikke fastsettes for hver enkelt borger, og vedtaket er dermed ikke «bestemmende for rettigheter og plikter», og dermed heller ikke et enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b.⁸ Hvis gebyrfastsettingen er resultat av vedtak truffet individuelt overfor den enkelte gebyrpliktige, vil fastsettingen derimot være et enkeltvedtak,⁹ men det skjer bare unntaksvis.

5. Jf. premiss 31 i nevnte sak.

6. Se <https://www.riksrevisjonen.no/rapporter-mappe/no-2020-2021/undersokelse-av-etterlevelse-av-stortingets-forutsetninger-for-gebyrfinansiering-av-offentlige-tjenester/>.

7. Jf. § 23-2 bokstav b og § 24-9 i kommuneloven av 22. juni 2018 nr. 83.

8. Se uttalelse i sak 2002/4149 publisert på <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/-2-forste-ledd-bokstav-b--sporsmal-om-o/id452269/>.

9. Se uttalelse i brev av 15. april 2019 fra Lovavdelingen i Justisdepartementet (sak ref. 19/863 EO TRR/jcn).

Skal gebyrvedtak gjøres til gjenstand for lovlighetskontroll, må tre eller flere medlemmer av kommunestyret eller fylkestinget ta initiativ til å få foretatt kontrollen. Hvis særlige grunner tilsier det, kan departementet på eget initiativ kontrollere at kommunale vedtak har et lovlig innhold, jf. kommuneloven §§ 27-1 flg. Terskelen for å iverksette kontroll etter denne bestemmelsen er imidlertid høy.

I første del av denne artikkelen vil jeg belyse selvkostprinsippets innhold, og deretter diskutere om selvkostprinsippet per definisjon setter rettslige skranker ved fordeling av selvkost mellom brukerne av betalingstjenestene, eller om prinsippet bare refererer seg til kostnadene ved den samlede tjenesteleveransen. Med andre ord blir spørsmålet om selvkostprinsippet skal anses som et prinsipp som styrer fordelingen av gebyrer mellom brukerne av tjenestene, eller om prinsippet kun fastsetter rammer for hva det offentlige totalt sett kan kreve for en betalingstjeneste. Analysen vil ta utgangspunkt i forurensningsloven § 34 (avfallsgebyr), vass- og avløpsanleggslova §§ 3–5 (vann- og avløpsgebyr) og matrikkellova § 32 (delingsgebyr). Grunnen til at vanngbyr og delingsgebyr er relevante, er at Høyesterett har behandlet spørsmålet om gebyrstørrelsen i enkeltsaker for nettopp disse to tjenestene.

I andre del vil jeg fokusere spesifikt på de kommunale gebyrene for avfallstjenester, og jeg vil i den forbindelse undersøke om kommunale forskrifter i 19 ulike kommuner fastsetter avfallsgebyrene for fritidseiendommer i henhold til regelverket. I siste punkt i artikkelen reises spørsmålet om det er på tide at departementet foretar en lovlighetskontroll med hjemmel i kommuneloven § 27-1 andre ledd av gebyrvedtak som fattes rundt om i kommunene i Norge.¹⁰

2. Nærmere om selvkostprinsippet

Det fremgår av forurensningsloven¹¹ § 34 første ledd at

«[k]ommunen skal fastsette gebyrer til dekning av kostnader forbundet med avfallssektoren, herunder innsamling, transport, mottak, oppbevaring, behandling, etterkontroll m.v. Kostnadene skal fullt ut dekkes inn gjennom gebyrene».

10. Myndighet er delegert fra departementet til fylkesmennene (statsforvalteren), jf. punkt IX i forskrift 30.08.2019 nr. 1096 Delegering av myndighet etter lov 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner.

11. Lov 13. mars 1981 nr. 6.

I bestemmelsens andre ledd er det fastslått at forurensningsmyndigheten kan fastsette forskrifter om beregning av gebyrene.

Begrunnelsen for at det skal innkreves full selvkost på avfallssektoren, dvs. at kommunal subsidiering av disse tjenestene ikke er tillatt, er dels miljøvern hensyn, der dyrere renovasjon skal oppmuntre til avfallsreduksjon, gjenvinning og kortere transportavstander, dels å unngå konkurransevridning til ulempe for privat avfallshåndtering.¹²

I vass- og avløpsanleggslova § 4 er det fastslått at «[d]epartementet fastset i forskrift ramma for gebyra og hovudreglane om utrekning og innkrevjing». Med hjemmel i denne bestemmelsen er bestemmelser om vann- og avløpsgebyr gitt i forurensningsforskriften¹³ kapittel 16, der hovedregelen fremgår av § 16-1:¹⁴

«Vann- og avløpsgebyrer fastsatt i medhold av lov 31. mai 1974 nr. 17 om kommunale vass- og kloakkavgifter skal ikke overstige kommunens nødvendige kostnader på henholdsvis vann- og avløpssektoren. Ved beregning av selvkost bør de til enhver tid gjeldende retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester legges til grunn.»

I matrikkelloven¹⁵ § 32 er det fastslått at

«[k]ommunen kan ta gebyr for oppmålingsforretning, matrikkelføring, utferding av matrikkelbrev og anna arbeid etter lova her etter regulativ fastsett av kommunestyret sjølv. Den styresmakta som tildelar landmålarbrev, kan ta gebyr for dette. Gebyra kan i sum ikkje vere høgare enn nødvendige kostnader styresmakta har med slikt arbeid [...]

Departementet kan gi forskrift om gebyr og om betaling for opplysningar frå matrikkelen.»

Som det fremgår av lov- og forskriftstekst, danner selvkost den rettslige rammen for disse gebyrene. For å sikre ensartet praksis har Kommunal- og moderniseringsdepartementet gitt retningslinjer om beregning av selvkost for kommunale beta-

12. Se Ot.prp. nr. 66 (1992–1993) punkt 3.5.2.

13. Forskrift 1. juni 2004 nr. 931.

14. I FOR- 2019-11-12-1506 er henvisningen til lov 31. mai 1974 nr. 17 oppdatert til «Fastsatt med hjemmel i lov 16. mars 2012 nr. 12 om kommunale vass- og avløpsanlegg (vass- og avløpsanleggslova) § 4», men forskriftens ordlyd i Lovdata er ikke oppdatert.

15. Lov 17. juni 2005 nr. 101.

lingstjenester, som vil være retningsgivende for alle typer kommunale gebyrer.¹⁶ Det følger av retningslinjene at brukerne av dagens tjenester skal betale det tjenestene koster, også omtalt som generasjonsprinsippet eller det finansielle ansvarsprinsipp. I dette prinsippet ligger at en generasjon brukere ikke skal subsidiere neste generasjon, eller omvendt, men at kostnadene ved tjenestene som ytes i dag, skal dekkes av de brukerne som drar nytte av tjenesten.

Ifølge retningslinjene vil selvkost være den totale kostnadsøkningen en kommune eller et selskap har ved å produsere en bestemt vare eller tjeneste. Både direkte utlegg ved anskaffelse av driftsmidler og tjenester samt kompensasjon (typisk renteelement) for den kapitalen som blir bundet opp for å yte varen eller tjenestene, skal inngå i selvkostregnskapet. Retningslinjene bygger på at kostnaden må være pådratt og utgjøre en utgiftspost i regnskapet, samt at historisk kost skal legges til grunn ved beregning av kostnader. Retningslinjene omtaler imidlertid ikke hvordan selvkost skal fordeles mellom brukerne av tjenestene. I tillegg til disse generelle retningslinjene er det gitt nærmere forskrifter om fastsettelse av gebyrer med hjemmel i hhv. forurensningsloven, vass- og avløpsloven samt matrikkelloven.

Når det gjelder avfallsgebyrer, gir avfallsforskriften¹⁷ retningslinjer om fastsettelse av avfallsgebyr for håndtering av husholdningsavfall. Forskriften gir imidlertid relativt overordnede bestemmelser om fastsettelse av avfallsgebyr for håndtering av husholdningsavfall, herunder at gebyret skal dekke kommunens totale kostnader knyttet til slik håndtering, at kommunen ikke skal ha fortjeneste på avfallshåndtering, at det skal utarbeides separat regnskap for lovpålagt håndtering av husholdningsavfall etc.¹⁸ Med utgangspunkt i denne forskriften har Miljødirektoratet utarbeidet en veileder om beregning av kommunale avfallsgebyr.¹⁹

Grunnen til at direktoratet har utgitt en veileder og ikke bindende retningslinjer, er at det finnes ulike måter å utføre beregninger på, avhengig av hvilke regnskapsprinsipper som legges til grunn, og avhengig av hvordan avfallstjenesten er organisert. Derfor nøyer veilederen seg med å beskrive relevante prinsipper og beregningsmetoder, men gir ikke absolutte anvisninger for hvordan avfallsgebyr skal beregnes. Den enkelte kommune er dermed pålagt å gjøre egne vurderinger ut fra eget ståsted innenfor rammen av forurensningsloven § 34 og avfallsforskriften

16. Se punkt 3 i H-3/14 Retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester.

17. Se kap. 15 i forskrift 1. juni 2004 nr. 930.

18. Se avfallsforskriftens § 15-3 og § 15-4.

19. Jf. Miljødirektoratets veileder M-258 (2014) Beregning av kommunale avfallsgebyr.

kapittel 15. Veilederen gir en rekke eksempler på kostnader som kan inngå i regnskapet for håndtering av avfall, så som utgifter til opprydding av nedlagte deponier for husholdningsavfall, administrative utgifter til omdanning av avfallsselskaper og utgifter til avfallsreducerende tiltak som er forbundet med avfallssektoren.²⁰ Men all den tid det er lovpålagt at gebyrene skal dekke selvkost, jf. forurensningsloven § 34 første ledd, vil kostnader som omtales i veilederen, i praksis være kostnader som ikke bare *kan*, men som også *skal* tas med i selvkostberegningen. Kommunene er pliktige til å utarbeide åpne og etterprøvbare kalkyler for å kunne dokumentere at kostnadene er fullt ut dekket gjennom gebyrene, slik loven krever.

Interkommunalt renovasjonssamarbeid er svært utbredt. En oversikt fra SSB²¹ viser at av 90 juridiske subjekter var hele 58 organisert som interkommunale selskaper (IKS), mens 32 kommuner sørget for renovasjon i egen regi. Et spørsmål som ofte er blitt stilt, er om en kommune kan vedta at et avfallsselskap, organisert som et IKS med flere eierkommuner, kan vedta felles, likt gebyr for alle deltakerkommuner for like tjenester uten å komme i brudd med selvkostprinsippet. Miljødirektoratet har ved flere anledninger avvist at likt gebyr kan fastsettes for alle deltakerkommuner, under henvisning til at ordlyden i forurensningsloven § 34 første ledd fastslår at det er den enkelte kommune som skal fastsette gebyrer ut fra hva det koster å betjene den enkelte gebyrpliktige.²² Dette blir imidlertid ikke alltid fulgt opp i praksis, se punkt 5.2 nedenfor.

Også veilederen om beregning av kommunale avfallsgebyr presiserer at det ikke er anledning til å benytte eierbrøk som fordelingsmetode mellom eierkommunene av IKS-et.²³ Derimot skal kostnadene fordeles etter faktisk bruk av tjenesten, noe som innebærer et krav om at det må etableres oversikt over faktiske kostnader, og at også i andre tilfeller er bruk av en fordelingsmodell med en forenklet brøk ikke tillatt. Som eksempel nevnes det i veilederens punkt 3.1 at investeringer som gjøres av et IKS som kun kommer innbyggerne i én eller noen kommune(r) til gode, må dekkes over avfallsgebyret til den/disse kommunen(e). Det er ikke anledning til å dekke disse investeringene over avfallsgebyret til de kommunene i IKS-et som ikke drar nytte av investeringen.

20. Se punkt 2.2.4 i Miljødirektoratets veileder M-258/2014 om beregning av kommunale avfallsgebyr – utdypning av avfallsforskriftens kapittel 15.

21. Kilde: <https://www.ssb.no/a/kortnavn/avfkomm/arkiv/tab-1999-10-29-05.html>

22. Se f.eks. brev av 27. februar 2018 – ref. 2013/3975 til Fylkesmannen i Sør-Trøndelag.

23. Se punkt 3.1 i Miljødirektoratets veileder M-258/2014.

3. Selvkostprinsippets betydning ved fastsettelse av gebyrer for den enkelte bruker av kommunale betalingstjenester

Som nevnt er artikkelens siktemål å belyse i hvilken grad selvkostprinsippet styrer fordelingen av avfallsgebyrer mellom brukerne. I det ligger spørsmål om i hvilken grad borgerne kan kreve at gebyret ikke overstiger faktisk medgåtte kostnader til å produsere tjenesten for vedkommende borger/gebyrssubjekt. I og med at dette spørsmålet er behandlet av Høyesterett for vanngebyrer og delingsgebyrer, vil jeg starte med en analyse av disse gebyrene.

3.1 Vann- og avløpsgebyr

Vass- og avløpsanleggslova²⁴ omtaler vann- og avløpsgebyr i §§ 3–5, der § 3 gir regler om gebyrplikten for mottakere av kommunale vann- og avløpstjenester, gebyrpliktens rekkevidde for ubebygde eiendommer, samt bestemmelser om hvem som er ansvarlig for gebyret.²⁵

Med hjemmel i § 4 andre ledd har departementet i forurensningsforskriften²⁶ gitt nærmere retningslinjer for vann- og avløpsgebyrene samt hovedreglene for utregning og innkreving. Som nevnt skal vann- og avløpsgebyrer etter forskriftens § 16-1 ikke overstige kommunens nødvendige kostnader på vann- og avløpssektoren, men forskriften omtaler ikke hvordan gebyrene skal fordeles mellom grunneierne.

Dette spørsmålet er imidlertid omtalt i forarbeidene,²⁷ der det fastslås at

«[s]om utgangspunkt skal kostnadene fordeles slik at de gjenspeiler nettopp hvor mye det koster å føre vann og kloakk til hver enkelt eiendom».

24. Lov 16.03.2012 nr. 12 om kommunale vass- og avløpsanlegg.

25. Merk at terminologien i lovverket er endret siden to av de refererte dommen ble avsagt. I opprinnelig lov og rammeforskrift ble betegnelsene «vann- og avløpsavgifter» og «tilknytningsavgifter» brukt. I rammeforskriften av 18. september 1995 valgte (den gang) Miljøverndepartementet å bruke «gebyr» i stedet for «avgift», under henvisning til at det er betaling for en kommunal tjeneste. I forbindelse med vedtakelsen av vass- og avløpsanleggslova av 2012, ble «kloakkavgift» erstattet med «avløpsgebyr» og «kloakk» erstattet med «avløp», slik at betegnelsene i lov og forskrift er nå «gebyr» og ikke «avgift», se punkt 4 i Prop. 136 L (2010–2011).

26. Jf. forurensningsforskriften 01.06.2004 nr. 931.

27. Se Ot.prp. nr. 58 (1972–1973) s. 8. Merk at Ot.prp. nr. 58 ikke ble behandlet av Stortinget, men proposisjonen ble fremmet på ny som vedlegg til Ot.prp. nr. 23 (1973–74), og vedtatt i Innst. O. nr. 24 (1973–74).

Men fra dette utgangspunktet gjøres det vesentlige unntak når det videre uttales at

«[d]ette 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 administrativ enkel å anvende for kommunene.»

Disse uttalelsene er gitt i samband med forslag om endring av bygningslovens refusjonsregler som også skulle gjøres gjeldende for anleggskostnader til vann- og kloakkledninger.

For løpende utgifter til drift og vedlikehold, dvs. årsgebyrene for vann og avløp, fulgte departementet komiteens innstilling og foreslo en egen avgiftslov med følgende begrunnelse:²⁸

«Grunnen til at en har valgt å foreslå avgiftssystemet for denne del av kostnadene, er dels at de varierer lite med eiendommenes beliggenhet, dels at det kan innføres et greit fordelingsprinsipp som er enkelt å praktisere, f.eks. basert på forbruk og fast avgift.»

I forarbeidene²⁹ påpekes det at refusjonsordningen for anleggskostnader ivaretar målsettingen om en rettferdig fordeling av kostnadene, mens avgiftsloven med forskrifter for årsgebyrene og tilkoblingsavgifter ivaretar målsettingen om et enkelt praktiserbart regelverk for kommunene.

Det er med andre ord to hensyn som lovgiver har ønsket å ivareta. På den ene siden skal vann- og avløpsgebyrer i utgangspunktet fordeles etter hva det koster å føre vann og avløp til hver enkelt eiendom. Samtidig har det vært en klar målsetting å ivareta kommunenes behov for et enkelt praktiserbart regelverk. Dette har vist seg å være til dels motstridende hensyn, og det har vært flere saker i rettsapparatet der grunneiere har ment at bestemmelser i de kommunale gebyrforskriftene har vært i strid med selvkostprinsippet i den enkeltes sak.

28. Se Ot.prp. nr. 58 (1972–73) s. 9.

29. Op.cit., s. 8.

Selvkostprinsippets betydning for den enkelte grunneier har vært behandlet av Høyesterett i både 1997 (heretter Bergen kommune-saken),³⁰ i 2003 (heretter Stavanger kommune-saken),³¹ og i 2012 (heretter Sandnes kommune-saken).³² I og med at ny lov fra 2012 ikke medførte noen realitetsendring for selvkostprinsippet, har tidligere avgjørelser fremdeles relevans.

I Bergen kommune-saken var spørsmålet om tilknytningsgebyr for vann og kloakk i forbindelse med oppføring av tilbygg til en lagerbygning kunne fastsettes ut fra arealet på tilbygget på 9280 m². Gebyret ble beregnet i henhold til «Forskrifter for vann- og kloakkavgifter» (byforskriften),³³ som i punkt 7.2 fastsatte at «[e]ngangsavgiften fastsettes i forhold til bebyggelsens størrelse».

Saksøker påberopte forgivevis at loven og rammeforskriftene bygget på selvkostprinsippet, der den enkelte grunneier ikke kunne belastes med større gebyrer enn kostnadene kommunen hadde med å betjene den aktuelle eiendommen med vann og avløp. Grunnlaget for en innskrenkende tolkning av hjemmelsbestemmelsene fremgikk etter saksøkers oppfatning av forarbeidene, der det var uttalt at som utgangspunkt skulle kostnadene fordeles etter hvor mye det kostet å føre vann og kloakk til hver enkelt eiendom. Det ble også påpekt at legalitetsprinsippet måtte stå sterkt på et område der det offentlige hadde monopol, og at så høye gebyrer som arealberegningen for et lagertilbygg på 9280 m² medførte, ga gebyret et fiskalt preg.

Førstvoterende i Høyesterett la til grunn at lovens ordlyd ikke la noen føringer om hvilke prinsipper som skulle legges til grunn ved fastsettelsen av gebyrene. Han viser deretter til lovens forarbeider,³⁴ der det fremgikk at fullmaktsloven skulle ivareta målsettingen om å etablere en ordning som var administrativt enkel å gjennomføre for kommunene. Det ble også vist til uttalelsene i forarbeidene om at³⁵

«[s]lik 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».

30. HR 1997 – 16-B, Rt. 1997 s. 374.

31. HR-2002-525-A, Rt-2003 s. 172.

32. HR-2012-1769-A, Rt. 2012 s. 1409.

33. Forskrifter for vann- og kloakkavgifter fastsatt av bystyret i Bergen 30. juni 1986.

34. Ot.prp. nr. 58 (1972–73) s. 8.

35. Op.cit., s. 12.

Førstvoterende viste deretter til rammeforskriften³⁶, som i punkt 2.2 fastslo at

«[k]ommunestyret 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.».

I tillegg ble det vist til Miljøverndepartementets rundskriv T-25/74 side 4 der det var uttalt at det for tilknytningsavgiften ikke var gitt bindende regler om beregningsmåten, men det var forutsatt at bebyggelsens størrelse vil kunne legges til grunn for beregningen. Dette var i samsvar med departementets forslag til normalforskrifter samt veiledning til disse forskriftene, der det på side 29 i veiledningen var uttalt følgende:

«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.»

Etter gjennomgangen av nevnte kilder fant førstvoterende det klart at det ikke var i strid med lov om vann- og kloakavgift eller rammeforskriftene at tilknytningsgebyret ble beregnet etter bygningens areal, og at dette også kunne gjøres for lagerlokaler og andre industribygg med lav vann- og avløpsmengde.

Denne dommen etterlater ikke tvil om at for tilknytningsgebyrenes del kan den enkelte grunneier ikke kreve at gebyr settes til selvkosten ved å føre vann og avløp til den aktuelle eiendommen. Det er overlatt til kommunene å fastsette i forskrifter hvordan total selvkost til vann- og avløpsområdet skal fordeles mellom grunneierne, selv om det fremgår av forarbeidene at i utgangspunktet skal kostnadene fordeles slik at de gjenspeiler hvor mye det koster å føre vann og kloakk til hver enkelt eiendom.

I Stavanger kommune-saken var tema årsgebyrene for vannforbruk. De faktiske forholdene i saken var at Stavanger kommune ilet næringsseiendommer med instal-

36. Forskrift fastsatt ved kgl.res. 6. september 1974.

lert vannmåler et såkalt arealavhengig minstegebyr som ble beregnet til et stipulert forbruk på 1 m³ per kvadrat næringsareal. Dette resulterte i at 80 prosent av næringseiendommene utelukkende betalte minstegebyret som oversteg det gebyret ville ha blitt fastsatt til ut fra målt vannforbruk. I og med at gebyrene ikke ga Stavanger kommune full kostnadsdekning, gjaldt saken utelukkende fordelingen av kostnadene mellom brukerne av tjenestene, og ikke om kommunen innkrevde høyere gebyrer enn selvkosten totalt sett.

Også her kom Høyesterett til at en arealbasert fordeling av årskostnadene ikke var i strid med § 3 i vann- og kloakkavgiftsloven av 31. mai 1974, jf. § 4 i rammeforskriften og punkt 8.2 og 8.3 i lokal forskrift gitt av Stavanger kommune.³⁷ Førstvoterende begynte med å vise til at loven bygget på to hovedprinsipper: at brukerne av fast eiendom skulle dekke alle kostnadene ved kommunens vann- og kloakkanlegg, og at kostnadene som utgangspunkt skulle fordeles etter hva det kostet å føre vann og kloakk til hver enkelt eiendom.³⁸ Men igjen ble det påpekt at verken forarbeider eller lov ga nærmere føringer for hvordan selvkost skulle fordeles mellom brukerne.

Begrunnelsen for at Høyesterett kom frem til at minstegebyret kunne stipuleres til omtrent det dobbelte av det gebyr for faktisk vannforbruk tilsa, var at retten la avgjørende vekt på uttalelser i forarbeidene (gjengitt ovenfor) om at kommunene måtte ha spillerom for valg av ulike løsninger for å løse problematiske praktiske avveininger ved fastsettelsen av gebyrene.³⁹ Spørsmålet om areal ga et forsvarlig grunnlag for differensiering av minimumsavgiften, ble også besvart bekræftende. Kommunen hevdet at vann- og avløpsnettlet ble dimensjonert etter bygningsmassens nåværende eller fremtidige størrelse og ut fra brannslukningsberedskap, noe som påvirket de faste kostnadene, og dette var begrunnelsen for arealbaserte gebyrer. Saksøker bestred dette, og førstvoterende var dels enig i saksøkers innvendinger, og uttalte at «jeg [har] for min del noe vanskelig for å innse at kostnadene vil variere med arealet for hver enkelt næringseiendom».⁴⁰ Saksøkte hevdet videre at hans oppfatning på dette punkt hadde støtte i uttalelser fra Statens forurensnings-tilsyn, fylkesmannen i Rogaland og Miljøverndepartementet. Men førstvoterende tvilte seg likevel frem til at det ikke var urimelig å legge areal til grunn for fordeling av gebyrer når areal ifølge kommunen kunne påvirke dimensjoneringskostnadene.

37. Se FOR-1995-01-10-70 og forskrifter for vann og kloakk av 18. september 1995 fastsatt av Stavanger kommune.

38. Dette er gjentatt flere ganger i forarbeidene, se Ot.prp. nr. 58 (1972–73) s. 7 og 8.

39. Se premiss 32 i HR-2002-525-A / Rt-2003-172 flg.

40. Se premiss 39.

Etter min oppfatning kan det stilles spørsmål ved om dimensjoneringsutgifter i all fremtid vil påvirke driftsutgiftene ved vannleveranser. I og med at brukerne betaler tilknytningsgebyrer, synes det mer nærliggende at anleggsutgifter innkrevs via tilknytningsgebyrene (og eventuelt refusjonssystem etter plan- og bygningsloven), og ikke driftsutgiftene. Det er interessant å merke seg at uttalelsen på side 29 i departementets veiledning til normalforskriftene, som det ble vist til i Bergen kommune-saken, ikke ble tillagt vekt i Stavanger kommune-saken. Som sitert ovenfor fremgår det av departementets veiledning at det ikke er behov for ulike tilknytningsgebyrer for ulike type eiendommer, siden «ulikheter i vannforbruk og kloakkmengde vil normalt gi seg utslag gjennom årsavgiftene». Men når areal legges til grunn også ved beregning av årsavgifter, blir gebyrene ikke påvirket av vannforbruk og kloakkmengder. For næringsdrivende fikk man da en situasjon der verken tilknytningsgebyrer eller årlige gebyrer påvirkes av vannforbruk eller avløpsmengder, og dermed får ikke prinsippet om at kostnadene som utgangspunkt skulle fordeles etter hva det kostet å føre vann og kloakk til hver enkelt eiendom, noen praktisk betydning. At areal ikke alltid er en god målestokk for vannforbruk, fremgår av saksforholdet i alle de tre rettssakene som har vært fremmet for Høyesterett.

Oppsummert baserte en samlet Høyesterett sin avgjørelse på at uttalelser i forarbeidene tilsa at kommunene måtte ha stor valgfrihet ved valg av gebyrmodell, og at areal var et hensiktsmessig kriterium for å fordele utgiftene mellom brukerne.

I den tredje dommen, Sandnes kommune-saken fra 2012, var tema igjen beregning av årlige vanngebyrer. Kommunen beregnet gebyr etter den (nye) todelte ordningen som forskriftens § 16-4 åpner for:

«Årsgebyret skal enten beregnes på grunnlag av vannforbruk, eller en todelt gebyrordning med en fast og en variabel del.»

Sandnes kommunes forskrift fastsatte at den faste delen av årsgebyret – omtalt som «abonnementsgebyr» – skulle beregnes etter eiendommens registrerte bruksareal for bygningene, men minimum 50 m². Den variable delen skulle betales etter målt eller stipulert forbruk. Saksøker, som var enslig og bodde i en bolig på 280 m², hevdet at en naturlig forståelse av begrepet «fast» innebar at abonnementsgebyret måtte være likt for samtlige abonnenter i kommunen uavhengig av areal, og han viste videre til at gebyrberegningen falt spesielt uheldig ut for enslige i store boliger (herunder pensjonister) og andre husholdninger som brukte lite vann.

Etter en gjennomgang av lovens ordlyd, forarbeider og rammeforskrift konkluderte førstvoterende med at både loven og rammeforskriften satte svært vide ram-

mer for hvordan utgiftene til vann og avløp kan beregnes og fordeles, og uttalte videre:⁴¹

«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.»

Saksøkers påstand om at den fordelingsløsning Sandnes kommune hadde valgt, var så sterkt urimelig at den ikke kunne opprettholdes, ble forkastet under henvisning til at de avveiningene som kommunen hadde foretatt ved fastsettelsen av fastleddet, ikke var uforsvarlig innenfor de rammer som var gitt.

Rettsutviklingen siden vann- og kloakkavgiftslovens vedtakelse i 1974 har gradvis gått i retning av at kommunene i alle fall for de årlige gebyrenes del må tillegge faktisk forbruk større vekt. Allerede i rammeforskriften⁴² av 1995 var det i kommentarene til § 4 fastslått at

«[d]ersom gebyret beregnes ut fra stipulerte forbruk, skal det stipulerte forbruket i størst mulig grad tilsvare reelt forbruk. Det kan ikke fastsettes urealistisk høyt vannforbruk pr. arealenhet for på den måten å redusere prisen pr. m² vann og avløp [...]. Kommunen kan f.eks. ta utgangspunkt i gjennomsnittlig vannforbruk for en middels stor familie, og foreta kontrollmålinger for å kontrollere at det stipulerte forbruket står i forhold til det reelle.

Hvis vannforbruket stipuleres, skal bebyggelsens størrelse legges til grunn, i det bebyggelsens areal er det mål som best antas å gi uttrykk for vannforbruket over en lengre periode.»

Forskriften må forstås dit hen at areal kan legges til grunn for å beregne vanngebyrer, men antall m² vann stipulert per arealenhet må i størst mulig grad tilsvare reelt vannforbruk. Gjeldende rammeforskrift om kommunale vann- og avløpsgebyr, nå inntatt i forurensningsforskriften del 4A, fastslår i § 16-4 andre ledd at både kommunen og den enkelte gebyrpliktige kan kreve at årsforbruket skal fastsettes ut fra målt forbruk. Tidligere rammeforskrifter ga kommunen ensidig rett til å bestemme om forbruket skulle måles eller stipuleres.⁴³ Gebyret skal i dag beregnes

41. Se premiss 34 og 36.

42. Se kommentarer til forskrift om kommunale vann- og avløpsgebyr av 10. januar 1995.

43. Op.cit. til § 4.

enten på grunnlag av vannforbruk eller etter en todelt gebyrordning med en fast og en variabel del, der den variable delen skal baseres på vannforbruket. I veilederen til bestemmelsen ble det etter hvert fastslått at kommunen må i den kommunale forskriften redegjøre for de beregningsprinsippene som ligger til grunn for å fastslå stipulert forbruk, og hensikten med å kreve dette må antas å være at det skal kunne etterprøves. Men selv om rettsutviklingen har gått i retning av at kommunene skal søke å finne reelt vannforbruk ved stipulering per arealenhet, når ikke den enkelte bruker frem ved å vise til at stipulert forbruk ikke er i samsvar med faktisk forbruk, slik tilfellet var blant annet i Sandnes kommune-saken der en enslig person bodde i et hus på 280 m².

Etter disse dommene må det legges til grunn at for vann- og avløpsgebyrer setter selvkostprinsippet i realiteten bare skranker for de totale gebyrene. Kommunenes handlingsrom ved beregning og fordeling av gebyrene mellom grunneierne er svært vidt, og begrenses i praksis bare av myndighetsmisbrukslæren.

3.2 Delingsgebyrer

Delingsloven⁴⁴ er avløst av matrikkelloven,⁴⁵ og bestemmelsene om gebyr er gitt i § 5-2 i delingsloven og § 32 i matrikkelloven. I forarbeidene⁴⁶ til matrikkelloven § 32 er det henvist til Høyesteretts dom fra 2004 (avsagt under dissens 3-2, heretter Lørenskog kommune-saken),⁴⁷ og departementet uttaler i den forbindelse:

«Departementet foreslår å videreføre dei rammene som fleirtalet i Høgsterett her kom fram til, òg etter lov om eigedomsregistrering. Kommunane skal, innfor desse rammene, likevel ha stor fridom til korleis dei vil bygge opp eigne gebyrregulativ. Det må såleis liggje føre ein vesentleg beløpsdifferanse i forhold til dei faktiske kostnadane før eit gebyr skal reknast som ugyldig. Departementet oppfordrar Kommunanes sentralforbund til å videreføre arbeidet med rettleiande gebyrnomalmar. Det vil i så fall vere naturleg at kommunane i regelen følgjer denne rettleiinga.»

I og med at matrikkelloven skal følge de samme rammene for gebyrfastsettelse som delingsloven, vil jeg analysere Lørenskog kommune-dommen for å vurdere om og i hvor stor grad selvkostprinsippet påvirker fastsettelsen av gebyrer for den enkelte borger i delingssaker.

44. Lov om kartlegging, deling og registrering av grunneiendom 23.06.1978 nr. 70.

45. Lov om eiendomsregistrering 17.06.2005 nr. 101.

46. Se Ot.prp. nr. 57 (2006–2007) punkt 5, under merknader til § 32.

47. HR 2004- 1798-A, Rt. 2004 s. 1603.

De faktiske forholdene i saken var at Lørenskog kommune påla en part i en delings sak et delingsgebyr på 1,1 millioner kroner for fradeling av et areal på ca. 356 dekar. Gebyret ble fastsatt i henhold til kommunens gebyrregulativ,⁴⁸ gitt med hjemmel i delingsloven § 5-2, der regulativet fastslo i § 1:

«For kartforretning og kombinert kart- og delingsforretning over areal til utbyggingsformål, veigrunn og tillegg til veigrunn, betales gebyr etter følgende tabell:

0–2000 m² kr 14.150,-

Deretter pr. 500 m² kr 1.550,- »

Saksøker hevdet at med et slikt gebyrsystem dekket store eiendommer en for stor del av utgiftene til kart- og delingsforretningene i kommunen. Lørenskog kommune hevdet at kostnaden ved å behandle en enkeltsak ikke kunne tillegges rettslig betydning, og at kommunen måtte stå fritt i valget av hensiktsmessige beregningsenheter.

Førstvoterende viste til at verken delingsloven § 5-2 eller forskrift gitt med hjemmel i loven ga anvisninger på hvordan delingsgebyr skulle beregnes for den enkelte bruker. Men forarbeidene⁴⁹ til delingsloven knesatte et prinsipp om selvkost. Førstvoterende formulerte videre i samme premiss:

«Kjernen i vår sak er om prinsippet bare setter begrensninger for hvor mye kommunen totalt sett kan kreve inn i gebyrer i kart- og delingssaker, eller om det også legger føringer for beregningen av det enkelte gebyr og fordelingen av utgifter brukerne imellom.»

For å besvare dette spørsmålet tok førstvoterende utgangspunkt i uttalelser fra det såkalte skylddelingsutvalget,⁵⁰ der utvalget hadde uttalt seg om hva den enkelte grunneier skulle betale i gebyr for kart- og delingsforretninger (min utheving):

«Man kunne tenke seg en finansiering med et beskjedent gebyr for å ta saken under behandling og dertil betaling etter regning for det faktiske arbeidet med den enkelte sak. [...] Med en realistisk betaling ville dette imidlertid føre til nokså uberegnelige

48. Gebyrregulativ vedtatt av Lørenskog kommune 15. desember 1999, med ikrafttredelse fra 1. januar 2000.

49. Se premiss 26 i dommen, som viser til merknadene til § 5-2 på side 22 i Ot.prp. nr. 50 (1977–1978).

50. Se NOU 1973: 31 Utkast til lov om eiendomsdeling, kartforretning m.v. med motiver.

utslag for den enkelte grunneier, og utvalget antar at *det bør brukes en fast gebyrtariff som dekker de gjennomsnittlige omkostninger for mer eller mindre spesifiserte kategorier av forretninger. Den kan bygge på arealklasser, grenselengder e.l.»*

I og med at departementet ikke hadde tatt avstand fra disse betraktningene fra utvalget, konkluderer førstvoterende med at lovgiverne hadde ment at det enkelte gebyr ideelt sett skulle tilsvare utgiftene ved den respektive forretning, men av praktiske grunner og av hensyn til forutberegnelighet for grunneierne ble det likevel innført et system hvor gebyret kunne baseres på gjennomsnittsberegninger, for eksempel for ulike arealklasser. Høyesteretts forstod da forarbeidene slik at fastsettelsen av gebyret for den enkelte arealklasse skulle ta utgangspunkt i de gjennomsnittlige utgiftene ved deling av eiendommer i samme størrelse for å komme så nær de faktiske utgifter for den enkelte arealklasse som mulig. Ved ikke å ha et gebyrsystem basert på gjennomsnittsomkostningene ved forretninger i den enkelte arealklasse ville det ifølge flertallet kunne føre til at gebyrene for en arealklasse dekket en uforholdsmessig stor del av de samlede utgiftene til forretningene. En slik fordeling av utgiftene ville være i strid med selvkostprinsippet for gebyrreglene.

Lørenskog kommunes henvisninger til det kommunale selvstyre og det frie forvaltningsskjønnet hva gjaldt gyldigheten av det lovhjemlede gebyrregulativet og retten til fritt å fordele omkostningene mellom brukerne, ble avvist av Høyesteretts flertall med følgende begrunnelse:⁵¹

«Slik jeg ser det, er ikke dette et område hvor hensynet til kommunenes selvråderett og skjønnsutøvelse kan stå sentralt. Uten en klar hjemmel vil det harmonere dårlig med legalitetsprinsippet om kommunene kunne velge fritt – og helt uavhengig av utgiftene for den enkelte arealklasse – hvordan omkostningene med kart- og delingsforretninger skal fordeles mellom brukerne. Slik hjemmel foreligger ikke, verken i delingsloven eller i delingsforskriften, og har heller ikke støtte i forarbeidene.»

Som støtteargument for at det måtte fastsettes gjennomsnittsgebyrer basert på arealklasser for sammenlignbare eiendommer, viste flertallet i Høyesterett til rettskildene til dagjeldende plan- og bygningsloven § 109 om gebyr for behandling av delingssøknader,⁵² som også bygget på prinsippet om selvkost. Førstvoterende

51. Se premiss 31 i dommen.

52. I delingssaker skal det i tillegg til gebyret for delingsforretningen etter § 5-2 (i dag § 32 i matrikkelloven) betales gebyr for behandlingen av søknaden om deling etter plan- og bygningsloven § 109 (i dag § 20-1 jf. § 33-1).

uttalte at det var ikke holdepunkter for å tolke selvkostbegrepet ulikt etter henholdsvis delingsloven og plan- og bygningsloven, all den tid gebyrene hang nær sammen. Det ble deretter vist til Kommunal- og regionaldepartementets rundskriv⁵³:

«Utgangspunktet for fastsetting av selvkost er at kommunen kan kreve dekket utgiftene for behandling av den konkrete byggesaken. I dette ligger imidlertid ikke at gebyret må beregnes nøyaktig i hver enkelt sak. Kommunen kan i regulativet legge til grunn gjennomsnittsbetraktninger. Det kunne ellers bli tidkrevende og dyrt å finregne utgiftene til behandling av hver enkelt sak. F.eks. brukes typebestemte gebyrer for behandling av saker, som like gebyrer for henholdsvis eneboliger, garasjer, meldepliktige tilbygg på bolighus og lignende. [...] I og med at gebyrene skal svare til selvkost i den enkelte sak, må kommunen påse at gebyrene for enkle og ukompliserte saker ikke blir for høye.»

Lørenskog kommunes gebyrregulativ § 1 fordelte kostnadene til kart- og delingsforretninger utelukkende ut fra størrelsen på arealet som skulle fradeles, og førstvoterende påpekte at det ikke var gitt at kostnadene nødvendigvis økte proporsjonalt med eiendommens størrelse. Konklusjonen ble dermed at et gebyrsystem som ikke tok hensyn til gjennomsnittsomkostningene ved forretninger i den enkelte arealklasse, kunne føre til at gebyrene for en arealklasse dekket en uforholdsmessig stor del av de samlede utgiftene til kart- og delingsforretningene. En slik fordeling av utgiftene lå etter førstvoterendes syn utenfor formålet med gebyrreglene,⁵⁴ og kommunens gebyrvedtak i den konkrete saken ble kjent ugyldig av Høyesteretts flertall.

3.3 Hvorfor ble resultatet ulikt for vann- og avløpsgebyrer versus delingsgebyrer?

Det er på det rene at det prinsipielle spørsmålet var sammenfallende i de dommene som er omtalt, nemlig hvor stort spillerom kommunene har ved fordeling av henholdsvis vann- og avløpsgebyr og delingsgebyr mellom ulike brukergrupper.

For begge gebyrtypene var det klare uttalelser i forarbeidene om at kostnadene skulle settes til hva det kostet kommunen å yte den konkrete tjenesten til den

53. Se side 35 i Rundskriv H-5/02 om juridiske spørsmål vedrørende utbyggingsavtaler i tilknytning til plan- og byggesaksbehandling m.v., utgitt av Kommunal- og regionaldepartementet.

54. Se premiss 30 i dommen.

enkelte eiendom/bruker.⁵⁵ For delingsgebyrer ble dette utgangspunktet moderert ut fra hensynet til forutberegnelighet for grunneier, og at gjennomsnittsbetraktninger kunne legges til grunn for å unngå tid- og kostnadskrevende prosesser med å finregne utgiftene i hver enkelt sak. I så måte var det hensiktsmessig med gebyrer basert på arealklasser eller grenselengder fremfor faktisk tidsbruk fra kommunenes side. For vann- og avløpsavgifter ble det i forarbeidene påpekt at kommunene hadde behov for praktisk spillerom for å kunne etablere ordninger som var enkle å administrere, selv om målet var at kostnadene som utgangspunkt skulle fordeles etter hva det kostet å føre vann og kloakk til hver enkelt eiendom.

Det er interessant å lese mindretallets votum i Lørenskog kommune-saken.⁵⁶ Mindretallet – som også satt i dommerpanelet i Stavanger kommune-saken – mente at ordlyden i delingsloven § 5-2 ga kommunene vide rammer, og kommunenes utforming av regulativet var derfor ikke i strid med loven. Det ble videre vist til at forarbeidene til bestemmelsen tok uttrykkelig avstand fra en ordning med betaling i henhold til utført arbeid med den enkelte sak. Derfor måtte kommunene i utgangspunktet stå fritt i valget av kriterier for fordelingen av selvkosten mellom brukerne. Etter mindretallets vurdering krevdes det klarere holdepunkter i delingsloven, forskriften eller forarbeidene for å begrense den frihet delingsloven § 5-2 ga kommunene til å fastsette kriterier ved fordeling av selvkost mellom brukerne. Mindretallet mente med andre ord at selvkostprinsippet i delingsloven bare satte rammer for hva en kommune totalt sett kunne kreve i gebyrer for sine tjenester, mens kommunenes kriterier for fordelingen av kostnadene mellom brukerne var gjenstand for fritt skjønn innenfor myndighetsmisbrukslæren.

At dommene ender opp med helt ulik tolkning av selvkostprinsippets betydning for fordelingen av kostnadene mellom brukerne for henholdsvis vanngebyrer og delingsgebyrer, skyldes at flertallet i Lørenskog kommune-saken la avgjørende vekt på legalitetsprinsippet.⁵⁷ Etter mitt skjønn var det ikke noen vesentlige forskjeller i lovtekst eller forarbeider som tilsa ulikt resultat, og mindretallets votum i Lørenskog kommune-saken viser at et motsatt utfall i samsvar med vanngebyrsakene kunne ha vært hjemlet i delingslovens lovtekst og forarbeider.

Som det ble formulert av førstvoterende i Lørenskog kommune-saken: å gi kommunene utstrakt adgang til fri skjønnsutøvelse ved fordeling av omkostninger ved

55. Jf. Ot.prp. nr. 58 (1972–73) s. 7 og 8 om vanngebyrer, samt merknadene til § 5-2 på s. 22 i Ot.prp. nr. 50 (1977–1978) om kart- og delingsgebyrer.

56. Se premiss 59 og 62.

57. Se avsnitt 31 i dommen.

kommunale betalingstjenester mellom brukerne uten en klar lovhjemmel, ville etter flertallets syn representere et brudd på legalitetsprinsippet. I vanngebyrsakene drøfter ikke Høyesterett legalitetsprinsippet, selv om saksøker i Bergen kommunesaken prosederte på at legalitetsprinsippet måtte anvendes strengt på et område hvor det offentlige hadde en monopolposisjon. Saksøker viste også til at det ikke var forholdsmessighet mellom effektivitetsgevinsten for kommunen og den byrde som ble pålagt på eiendommen, og at et så høyt tilknytningsgebyr som det betydelige arealet på lagertilbygget medførte, ga gebyret et fiskalt preg. I motsetning til Lørenskog-dommen gikk Høyesterett ikke inn på konkrete vurderinger av om gebyret i Bergen kommune-dommen kunne anses som urimelig høyt. Høyesteretts begrunnelse i alle vanngebyrsakene er sammenfallende ved at det vises til at lovens ordlyd inneholder ingen begrensninger når det gjelder kommunens fordeling av gebyrer mellom grunneierne, samt at kommunene i forarbeidene gis vidt spillerom ved fastsettelse av kriterier for fordeling av vanngebyrene.

Etter de tre sakene i Høyesterett er rettsstillingen de lege lata klar for vann- og avløpsavgiftens del. Men de lege ferenda kan det etter min oppfatning stilles spørsmål ved om det gir korrekt resultat å vektlegge uttalelser i forarbeidene på den måten Høyesterett har gjort i de tre siterte sakene. Ett av de bærende prinsippene for vann- og avløpsgebyrenes del er som nevnt at hver eiendom skal betale det det koster å føre vann og avløp til eiendommen. Dette prinsippet tillegges i praksis ingen vekt av Høyesterett. Høyesterett bega seg i vanngebyrsakene heller ikke inn på noen vurderinger av om gebyrene i de konkrete sakene ble urimelige i forhold til kommunens gjennomsnittlige kostnader til tilknytning eller vann- og avløpsleveranser til de aktuelle eiendommene. En slik tilsidesettelse av prinsippet om at hver eiendom i utgangspunktet skal betale det det koster å føre vann- og avløp til eiendommen, synes å stride mot reelle hensyn, herunder borgernes forventninger om at gebyrer ikke skal ha et fiskalt preg, men være en betaling for den konkrete tjenesten og kostnaden kommunen har hatt med hver enkel eiendom. Når det offentlige i tillegg har monopol på å levere disse tjenestene, tilsier det at selvkostprinsippet i større grad bør styre fastsettelsen av vann- og avløpsgebyrene for den enkelte eiendom.

Oppsummert kan det legges til grunn at kommunenes handlingsrom ved valg av kriterier for fordeling av selvkost vil avhenge av en tolkning av hvor vide rammer lovgrunnlaget gir kommunene. I vanngebyrsakene har Høyesterett tolket lov, forskrifter og forarbeider til at kommunene er gitt svært vide rammer, og samtidig påpekt i Stavanger kommune- og Sandnes kommune-saken at det vil være en høy terskel for å anse fordelingen av total selvkost som urimelig når kommunene er gitt

vid handlefrihet ved fordelingen.⁵⁸ Rettspraksis viser at brukerne sjelden når frem med påstander om at en kommune har beregnet for store vanngebyrer i forhold til selvkostprinsippet. For delingsgebyrer har Høyesterett tolket rettsmaterialet innskrenkende under henvisning til legalitetsprinsippet, og innskrenket kommunenes handlefrihet når det gjelder valg av kriterier ved deling av de totale gebyrene mellom brukerne av tjenestene. Kommunene pålegges dermed å vurdere om kriterier som anvendes for å beregne gjennomsnittlige kostnader for ulike arealklasser, fremmer målet om at det enkelte gebyr i størst mulig grad skal tilsvare utgiftene ved den respektive forretning.

4. Nærmere om selvkostprinsippet og avfallsgebyrer

Analysen av vanngebyrer og delingsgebyrer viser at selvkostprinsippets betydning ved fordelingen av total selvkost mellom brukerne må avklares ut fra lovtekst, forskrifter, forarbeider og eventuell rettspraksis på området. Jeg vil derfor analysere hva som kan utledes av rettskildene om avfallsgebyrene.

Ordlyden i forurensningsloven § 34 første og andre ledd er:

«Kommunen skal fastsette gebyrer til dekning av kostnader forbundet med avfallssektoren, herunder innsamling, transport, mottak, oppbevaring, behandling, etterkontroll m.v. Kostnadene skal fullt ut dekkes inn gjennom gebyrene. Med kostnader menes både kapitalkostnader og driftskostnader. For avfall som kommunen har plikt til å samle inn, motta og/eller behandle etter §§ 29, 30 eller 31 må gebyret ikke overstige kommunens kostnader.

Kommunene bør fastsette differensierte gebyrer, der dette vil kunne bidra til avfallsreduksjon og økt gjenvinning. Forurensningsmyndigheten kan fastsette forskrifter om beregning av gebyrene.»

Første ledd fastslår uttrykkelig at alle kostnader til avfallshåndtering skal dekkes gjennom avfallsgebyrene, og at for husholdningsavfall (§ 30) og spesialavfall (§ 31) «må gebyret ikke overstige kommunens kostnader». I første og andre setning omtales gebyrer og kostnader i flertall, mens siste setning kan isolert sett tas til inntekt for at «gebyret» viser til avfall fra den enkelte husholdning, og at dette gebyret ikke kan overstige kommunens kostnader ved innsamlingen av det konkrete avfal-

58. Se premiss 39 i HR-2012-09-13.

let. I så fall gir ordlyden den enkelte husholdning krav på konkret kostnadsfastsettelse i samsvar med selvkostprinsippet for sitt avfall.

På den annen side kan andre ledd, som gir kommunene anledning til å fastsette differensierte gebyrer for å fremme avfallsreduksjon og økt gjenvinning, tolkes dit hen at differensierte gebyrer ikke er hovedregel, men et unntak som kan brukes til å fremme akkurat disse formålene. Hovedregel etter første ledd kan i så fall tolkes til å være faste (dvs. ikke-differensierte) gebyrer.

Etter min oppfatning gir ikke ordlyden i § 34 første og andre ledd klare holdepunkter for å fastslå om avfallsgebyr må fastsettes for den enkelte husholdning, eller om kommunen bare plikter å fastsette de samlede kostnadene i tråd med selvkostprinsippet, fordele disse mellom husholdningene, og eventuelt differensiere gebyrene hvis det kan fremme avfallsreduksjon og gjenvinning.

Både de opprinnelige forarbeidene⁵⁹ til forurensningsloven og forarbeidene⁶⁰ til etterfølgende endringslover etterlater imidlertid liten tvil om at lovgiver så for seg at avfallsgebyr som hovedregel skal fastsettes i forhold til hva det koster å betjene den enkelte husholdning.

I Ot.prp. nr. 11 (1979–80) side 144 flg. (departementets merknader til den enkelte paragraf) uttales følgende:⁶¹

«I og med at avfallsgebyret skal være betaling for en kommunal ytelse, skal gebyret i utgangspunktet fastsettes i forhold til hva det koster å betjene den enkelte avfallsleverandør. Avvik fra dette må godtas ut fra beregningstekniske hensyn. Loven vil på denne måten åpne adgang til en differensiering begrunnet i varierende kostnader med å betjene forskjellige brukergrupper. Eksempelvis kan kommunen kreve vesentlig høyere gebyr pr. mottatt kg kjemisk problemavfall enn pr. kg mottatt forbruksavfall fordi kostnadene ved behandling av kjemikalier er høyere enn for vanlig avfall. Departementet legger også til grunn at det vil være tillatt med en gebyrdifferensiering utover det som følger av kostnadsfordelingsprinsippet dersom differensieringen fremmer lovens formål. For å redusere avfallsmengdene, bør kommunene f. eks. ha adgang til å fastsette en progressiv renholdsavgift for forbruksavfall beregnet etter avfallsmengde. Før slike ordninger innføres, må det imidlertid vurderes nøye hvilke sosiale virkninger de får.»

59. Se Ot.prp. nr. 11 (1979–80) og Innst. O. nr. 25 (1980–81).

60. Se Ot.prp. nr. 66 (1992–1993).

61. Under stortingsbehandlingen ga kommunal- og miljøvernkomiteen tilslutning til departementets forslag, se Innst. O. nr. 25 (1979–1980) – merknader til lovutkastets § 35, første ledd (i vedtatt lov § 34 første ledd).

Samme budskap gjentas ca. tretten år senere i Ot.prp. nr. 66 (1992–93), da forurensningsloven blant annet fikk presiseringene om at «forurenser betaler»-prinsippet skulle gjelde fullt ut på avfallssektoren, og kravet om full kostnadsdekning ble innført. I punkt 3.5.3.2 i Ot.prp. nr. 66 uttales det:

«I og med at avfallsgebyret skal være betaling for en kommunal tjeneste, bør utgangspunktet være at det enkelte gebyret fastsettes ut fra hva det koster å betjene den enkelte gebyrpliktige.»

Når det gjelder differensierte gebyrer, uttales det i punkt 3.5.2 om behovet for endring:

«For å få en riktigere prising av avfallstjenestene, er det nødvendig å differensiere gebyrene. Det er i dag ofte liten sammenheng mellom mengde og type avfall som leveres, og det avfallsgebyr som betales. Særlig gjelder dette overfor husholdninger, som vanligvis betaler et fast årsgebyr uavhengig av avfallsmengden som blir levert. For mange forbrukere kan det virke urettferdig når det ved fastsettelse av avfallsgebyrene bl.a. ikke tas hensyn til deltakelse i ulike sorteringsordninger for avfall. De finner det lite motiverende at aktiv deltakelse f.eks. i innsamlingsordninger for papir, organisk avfall, glass, spesialavfall m.m., ikke gir økonomisk uttelling i forhold til å levere alt avfallet usortert.

Differensiering av avfallsgebyrene på grunnlag av avfallsmengde, tømmehyppighet, avfallskategori etc., vil gi avfallsbesittere økonomiske grunner til å redusere avfallsmengdene gjennom endret forbruksmønster, produktvalg og deltakelse i gjenvinningsordninger. En slik endring i atferd vil kunne påvirke produsenter og distributører til å utvikle mindre avfallsskapende produkter.

Departementet mener at kommunene i større grad aktivt bør ta i bruk differensierte gebyrer. For å få kommunene til i størst mulig grad aktivt å ta i bruk differensierte gebyrer, er det ønskelig å presisere dette i loven.»

Departementets forslag ble uttrykkelig bifalt av kommunal- og miljøvernkomiteen under den videre behandlingen i Stortinget:⁶²

«Komiteen har merket seg at departementets utgangspunkt er at det enkelte gebyr fastsettes ut fra hva det koster å betjene den enkelte gebyrpliktige. Komiteen er enig i et

62. Se komiteens merknader til § 34 i Innst. O. nr. 108 (1992–1993).

slikt utgangspunkt, og vil understreke at en praktisering av differensierte gebyrfastsettelser ut fra det volum som den enkelte husholdning eller avfallsbesitter representerer, også er et viktig virkemiddel i den forstand at den enkelte forbruker eller bedrift derigjennom kan påvirke sitt eget kostnadsbilde i avfallshåndteringen.»

Det som fastslås i forarbeidene, er at avfallsgebyr skal fastsettes for ulike brukergrupper ut fra de varierende kostnadene ved å betjene de forskjellige brukergruppene, jf. eksempelet med forbruksavfall og kjemisk avfall ovenfor. At det enkelte gebyr skal fastsettes ut fra hva det koster å betjene avfallet fra den enkelte gebyrpliktige, vil nødvendigvis måtte påvirkes av type og mengde avfall som den enkelte leverer. De rettslig relevante kriteriene for en fordeling etter selvkostprinsippet av de totale avfallsutgiftene vil nettopp være type avfall, avfallsmengde og tømmehyp-pighet, antall og størrelse på avfallsdunker/containere etc.

Reglene om differensierte gebyrer i § 34 andre ledd må med andre ord tolkes i lys av prinsippet om fordeling av selvkost mellom brukerne etter første ledd og ønsket om å bruke gebyrer som incitament til avfallsreduksjon og økt gjenvinning. Det kan stilles spørsmål om det er behov for en egen bestemmelse om differensierte gebyrer, for hvis selvkost for den enkelte avfallsleverandør påvirkes av blant annet type og mengde avfall, så vil det i seg selv gi samme resultat som å differensiere gebyrene.

Etter forarbeidene⁶³ vil bestemmelsen om differensierte gebyrer i andre ledd ha selvstendig betydning først og fremst som hjemmel for å fravike selvkostprinsippet. Det tillates gebyrdifferensiering i strid med selvkostprinsippet dersom differensieringen fremmer lovens formål om avfallsreduksjon og økt gjenvinning. Som eksempel nevnes progressive avfallsgebyrer for forbruksavfall, der gebyret kan økes jo større mengde avfall som leveres inn, eller at det kan kreves lavere gebyr enn selvkost hvis avfall sorteres. I forbindelse med innføringen av «forurenser betaler»-prinsippet på avfallsområdet i 1994, med tilhørende plikt for kommunene til å kreve selvkost for avfallshåndtering, presiserte departementet at differensieringen ikke måtte være urimelig, samt at den enkelte kommune måtte uansett oppfylle kravet om full kostnadsdekning for kommunens totale avfallshåndtering.⁶⁴ Insentiver for avfallsreduksjon og økt gjenvinning må dermed betales av andre avfallsleverandører som da vil ende opp med å betale mer enn selvkost for sitt avfall. Så

63. Jf. Ot.prp. nr. 11 (1979–80) s. 144 flg.

64. Se punkt 3.5.3.3 i Ot.prp. nr. 66 (1992–93).

lenge formålet med økningen er å oppnå avfallsreduksjon eller økt gjenvinning, vil det ligge innenfor hjemmelen i § 34 andre ledd.

Det er verdt å merke seg at for avfallsgebyrenes del har ikke hensynet til kommunenes handlefrihet eller brukernes forutberegnelighet vært sentralt. Heller ikke andre hensyn som taler mot at selvkostprinsippet skal kunne påberopes av den enkelte husholdning, er omtalt i forarbeidene. Det forbeholdet som ble tatt for beregningstekniske hensyn i forarbeidene fra 1978–1979, ble ikke gjentatt fjorten år senere da prinsippet om full kostnadsdekning ble innført.⁶⁵ Det kan ha sammenheng med at teknologiske nyvinninger allerede ved begynnelsen av 1990-tallet ga bedre muligheter for registrering av avfallsinnlevering og kostnadsberegning.⁶⁶ Som gjennomgangen nedenfor vil vise, gir teknologien i dag enda bedre muligheter for å registrere data av betydning for gebyrfastsettelsen, slik at beregningstekniske utfordringer neppe kan brukes som argument for å unngå konkret fastsatte gebyrer for den enkelte gebyrpliktige.

Oppsummert kan det legges til grunn at når selvkost for avfallsgebyrer skal reflektere hva det koster å betjene den enkelte gebyrpliktige, må kommunene beregne selvkost for håndtering av ulike typer avfall og for ulike brukergrupper når det tilbys ulike tjenester. Eksempel på det siste er når visse brukergrupper tilbys *henteordning*, der renovasjonsbiler henter husholdningsavfall, mens andre grupper tilbys *bringeordning*, dvs. at bruker selv må frakte husholdningsavfallet til et returpunkt. Hvis henteordningen medfører større kostnader (investering i renovasjonsbiler, avfallsdunker, større lønnskostnader mv.) enn kostnadene ved henteordningen, vil det måtte reflekteres i gebyrene som de ulike brukergruppene må betale. Tilsvarende må det lages kalkyler for håndtering av ulike typer avfall som papir, organisk avfall, glass, restavfall, spesialavfall etc. Når selvkost er utarbeidet for håndtering av ulike typer avfall og tjenester, kan gebyrdifferensiering som medfører avvik fra selvkost, gjøres såfremt det kan påvises at differensiering gir avfallsreduksjon og økt gjenvinning. Kan slik effekt ikke påvises, vil gebyr ikke kunne differensieres utover det selvkostprinsippet tilsier.

65. Jf. Ot.prp. nr. 66 (1992–1993) og Innst. O. nr. 108 (1992–1993).

66. Se Ot.prp. nr. 66 (1992–1993) punkt 4.1 som omtaler kostnader per innsamlet sekk i ulike kommuner.

5. Hvilke kriterier brukes i kommunale forskrifter for fastsettelse av avfallsgebyrer for fritidseiendommer?

I Norge finnes det per i dag 437 833 fritidsboliger/hytter⁶⁷ som omfattes av den tvungne renovasjonsplikten. Alle fritidseiendommer som omfattes av renovasjonsplikten, har plikt til å betale avfallsgebyr til hyttekommunene.

For å ta stilling til om kommunene i praksis fastsetter gebyrer for fritidseiendommer innenfor lovgivningens rammer, vil jeg gå gjennom en rekke kommunale forskrifter for å se hvilke kriterier kommunene bruker for å fordele den enkelte kommunes renovasjonskostnader mellom helårsboliger og fritidseiendommer, og mellom ulike type fritidseiendommer. Men siden forskriftene bygger på til dels svært ulike kriterier, og forskriftene er relativt detaljerte, er det hensiktsmessig først å sammenfatte kriteriene i de ulike forskriftene i punkt 5.2 og deretter vurdere disse kriteriene opp mot de rettslige vilkårene som loven setter om fordeling av selvkost mellom brukerne av renovasjonstjenestene. I punkt 5.3 gjennomgås forskriftene i detalj for å underbygge oppsummeringen i punkt 5.2.⁶⁸

Innledningsvis er det hensiktsmessig å definere fritidseiendom/hytte.

5.1 Fritidseiendom/hytte

Etter forurensningsloven er ikke fritidseiendom/hytte et rettslig begrep – subjekt for gebyrplikten er «den som eier en eiendom som omfattes av ordning for innsamling av avfall», se § 34 fjerde ledd. For analyseformål er det likevel hensiktsmessig å definere hva som i denne artikkelen menes med fritidseiendom/hytte.

Definisjonen av fritidseiendom/hytte varierer mellom ulike rettsfelt. Skattemessig vil det være bruken av en eiendom som vil definere om skatteregler for fritids- eller helårsboliger skal gjelde.⁶⁹ Dermed kan en ordinær leilighet i en storby skatterettslig anses som en fritidseiendom. Etter plan- og bygningsloven vil klassifikasjonen derimot fremgå av reguleringsplan eller kommuneplanens arealdel. En bruksendring fra helårs- til fritidsbolig eller motsatt vil kreve tillatelse til bruksendring.⁷⁰ Benyttelse av eiendom i strid med reguleringsformålet vil kunne sanksjoneres med f.eks. pålegg om fraflytting, tvangsmulkt etc., se plan- og bygningsloven kapittel 32.

67. Se <https://www.ssb.no/bygg-bolig-og-eiendom/faktaside/hytter-og-ferieboliger>

68. Satsene for avfallsgebyrer endres normalt årlig, og i gjennomgangen er satsene for 2020 lagt til grunn. Prinsippene og forholdstallene for gebyrer for de ulike typer eiendommer (helårsboliger versus fritidsboliger, og for ulike typer fritidsboliger) vil i hovedsak være de samme selv om satsene reguleres ved årsskiftet.

69. Se f.eks. reglene om skattefrie gevinster ved salg av bolig eller fritidsbolig i sktl. § 9-3 nr. 2 og 4.

70. Se plan- og bygningsloven § 31-6, jf. byggesaksforskriften § 2-1.

Forurensningsloven eller avfallsforskriften benytter som nevnt ikke terminologien «fritidseiendom» eller «hytte». De kommunale forskriftene (se punkt 5.3) som har definert begrepet «fritidseiendom», knytter definisjonen til hva eiendommen er regulert til etter plan- og bygningsloven, men med forbehold om at eiendommen faktisk ikke benyttes som helårsbolig. I fremstillingen videre brukes termene «fritidseiendom» eller «hytte» om eiendommer som etter plan- og bygningsloven er definert som fritidseiendommer, og som heller ikke rent faktisk benyttes som helårsboliger.

Det ligger i sakens natur at fritidseiendommer og hytter brukes i langt mindre grad enn helårsboliger. Det fremgår av en landsomfattende hytteundersøkelse gjort av Prognosesenteret i 2019 at norske hytteeiere i snitt tilbrakte 52 dager i fritidsboliger ved sjøen, 38 dager på fjellet og 38 dager på fritidseiendom i innland/skog i løpet av året. Gjennomsnittet i 2019 for alle fritidseiendommer ble da 43 dager i løpet av året. Snittet i 2015 til 2018 varierte mellom 40 og 47 dager for alle typer fritidseiendommer, noe som tilsier at bruken av fritidseiendommer ikke har endret seg vesentlig de siste 5 årene.⁷¹ Selv om en slik undersøkelse gir relativt overordnet informasjon om bruken av fritidseiendommer, er poenget i denne sammenheng at hytter i snitt brukes vesentlig mindre enn helårsboliger, noe som også vil gi seg utslag i hvor mye avfall som produseres av hytter.

5.2 Oppsummering av forskriftenes kriterier for fordeling av avfallsgebyrer

For å kunne vurdere om kriteriene som brukes for å fastsette avfallsgebyr er i samsvar med lovverket, har jeg i punkt 5.3 nedenfor gått gjennom gebyrforskriftene til fire interkommunale selskaper (BIR, HR IKS, IHM og SØIR) som eies av 19 kommuner. Disse selskapene representerer både kommuner med et stort innslag av fritidseiendommer (såkalte hyttekommuner) og kommuner med moderat innslag av fritidseiendommer. En gjennomgang av forskrifter gitt av disse kommunene vil gi en pekepinn om hvilke kriterier som brukes av Kommune-Norge ved fastsettelse av avfallsgebyrer for fritidseiendommer.

5.2.1 Oppsummering av kriterier for fordeling av avfallsgebyr mellom helårsboliger og fritidsboliger

Som det vil fremgå av punkt 5.3, har ingen av kommunene eller deres interkommunale selskaper redegjort for i offentlig tilgjengelige dokumenter hva fordelingen av

71. Kilde: underlagsdata fra undersøkelsen «Fritidsbygganalyse» mottatt fra Prognosesenteret i e-post av 20. april 2020.

total selvkost mellom helårsboliger og fritidsboliger er basert på. På spørsmål⁷² til et av de interkommunale selskapene om hva de aktuelle eierkommunenes beslutning om at gebyr for fritidsboliger med containerrenovasjon skulle ligge mellom 40 % og 60 % av gebyret for helårsboliger med henteordning, var svaret at det var bare en regel eierkommunene var blitt enige om; det var ingen bakgrunnsdata eller konkrete vurderinger som lå til grunn for beslutningen. Administrasjonen i tre av de interkommunale selskapene tilkjennega uten forbehold at kommunene hadde basert fordelingen av renovasjonskostnadene mellom helårsboliger og fritidsboliger ut fra relativt løse antakelser om bruken av tjenestene.

Det aktualiserer spørsmålet om hvilke kriterier som kan legges til grunn ved fordeling av renovasjonskostnader mellom helårsboliger og fritidsboliger. Analysen av lovtekst og forarbeider om avfallsgebyrer (se punkt 4 ovenfor) viser at det enkelte gebyr som utgangspunkt skal fastsettes ut fra hva det koster å betjene den enkelte gebyrpliktige, og at selvkost må differensieres ut fra bl.a. type og mengde avfall som den enkelte gebyrpliktige produserer.

Når det gjelder fordeling av selvkost mellom helårs- og fritidsboliger, må det tas utgangspunkt i at alle husholdninger plikter å være omfattet av kommunal renovasjonsordning, selv om ingen husholdninger har plikt til å levere avfall. Dette tilsier at renovasjonskostnadene kan deles i to hoveddeler, der én kostnad er fast og forbundet med å ha selve renovasjonstjenesten, og én kostnadsdel er variabel og relaterer seg til kostnader ved både håndtering av ulike typer avfall og innsamling av avfall fra ulike brukergrupper. Et naturlig utgangspunkt vil være å fordele de faste kostnadene på alle abonnenter, dvs. både helårs- og fritidsboliger, mens de variable kostnadene bæres av de avfallsleverandørene som har direkte nytte av kostnaden. Dermed vil kostnader til renovatører og ulike typer renovasjonsbiler som brukes til henteordning (avfall hentes fra den enkelte bolig) versus bringeordning (tømming av containere), fordeles mellom de gruppene som faktisk drar nytte av investeringene og de tilhørende kostnadene.

Det kan reises spørsmål om plikten til å betale for de faste kostnadene gjelder ubetinget for alle eiendommer, se sak Somb-1986-5. Sivilombudsmannen og Miljøverndepartementet var uenige om notorisk fraflyttede eiendommer skulle betale avfallsgebyr eller ikke. Sivilombudsmannen hevdet at slike eiendommer ikke var omfattet av tvungen renovasjon med tilhørende plikt til å betale avfallsgebyr. Miljøverndepartementet hevdet at avfallsgebyr kunne kreves siden gebyr måtte anses

72. Se nærmere om dette i punkt 5.3.2.

som en betaling for kommunens tilbud om innsamling, mottak og behandling av forbruksavfall.

Departementet synes å hjemle sin vurdering i det som uttales i forarbeidene⁷³ til § 30, der det uttrykkelig sies at den tvungne kommunale renovasjon ikke medfører noen ubetinget plikt for avfallsprodusenten til å levere avfallet til den kommunale innsamling, men at den medfører en plikt til å være med på å betale for renovasjonsordningen og holde oppsamlingsutstyr i samsvar med kommunale forskrifter. Departementets tolkning synes å være at dette ga hjemmel for å kreve avfallsgebyr fra eier av fraflyttet eiendom.

Etter min oppfatning kan departementets tolkning av disse uttalelsene i forarbeidene ikke være rettslig korrekt. Systemet i forurensningsloven er at kommunene har en plikt til å tilby renovasjonsordning og samle inn husholdningsavfall, og innsamlingsplikten er ubetinget for tettbygde strøk.⁷⁴ Det foreligger riktig nok ingen plikt for husholdningene til å levere avfall såfremt avfallsprodusenten selv på en miljømessig og hygienisk korrekt måte kan ta hånd om avfallet, dvs. uten å bryte forsøplingsforbudet i § 28 eller forbudet mot å forurense i § 7.⁷⁵ I praksis må husholdningene levere avfallet sitt til den kommunale innsamlingsordningen for ikke å bryte disse forbudene. Det prinsipielt avgjørende må likevel være at forurensningslovens § 30 første ledd fastslår at kommunen skal sørge for innsamling av «husholdningsavfall», og § 34 første ledd tredje setning fastslår at avfallsgebyret ikke må overstige kommunens kostnader for slik innsamling. Vilkåret «husholdningsavfall» forutsetter at det er etablert en husholdning på eiendommen, enten i form av fast beboelse eller bruk som fritidseiendom. Fraflyttede eiendommer som verken benyttes til helårs- eller fritidsformål, er ikke leverandører av «husholdningsavfall», og kan dermed ikke omfattes av den tvungne renovasjonsplikten. En slik tolkning er i samsvar med selvkostprinsippet som grunnpremiss for avfallsgebyret. Ved å forstå forurensningsloven dit hen at avfallsgebyr forutsetter at det er etablert en husholdning på en eiendom som omfattes av den tvungne renovasjons- og gebyrplikten som følger av henholdsvis § 30 og § 34, fremmes lovgivers klare instruksjer, som gjentas en rekke steder i de ulike forarbeidene,⁷⁶ om at avfallsgebyret skal være betaling for en tjeneste, og ikke en avgift med beskatningsformål. Departementets begrunnelse om at avfallsgebyret også må anses som en betaling

73. Se Ot.prp. nr. 11 (1979–80), under departementets merknader til § 31 [§30].

74. Jf. forurensningsloven § 30 første og andre ledd.

75. Se Ot.prp. nr. 11 (1979–80), under departementets merknader til § 31 [§30].

76. Se Ot.prp. nr. 11 (1979–1980) side 144 flg. og Ot.prp.nr. 66 (1992–1993) punkt 3.3.5.1.

for kommunens plikt til å ha tilbud om renovasjonstjenester, virker ikke overbevisende all den tid kommunene er lovpålagt å ha tilbud om mange ulike betalingstjenester for innbyggerne, uten at kommunene av den grunn kan kreve betaling for å ha tjenesten tilgjengelig. Som eksempel kan nevnes betalingstjenester etter plan- og bygningsloven eller matrikkelloven. For vanngebyrene er det uttrykkelig fastslått i loven at kommunen kan kreve årsgebyr av «eigedom som det ikkje er hus på» for å fremskynde utbygging av tomter med tilgang til offentlig vann- og avløp. Lovgiver har ikke gitt tilsvarende uttrykkelige uttalelser om avfallsgebyrene.

Selv om departementet lenge syntes å fastholde sin tolkning om avfallsgebyr, ble ombudsmannens tolkning etter hvert akseptert.⁷⁷

Se også sak SOM-2010-500 om fritak fra avfallsgebyrer for nye leiligheter som verken faktisk eller rettslig kunne tas i bruk. Sivilombudsmannen påpekte at kommunen ikke kunne kreve gebyrer i et slikt tilfelle. Enkelte kommuners praksis der avfallsgebyrer kreves fra året etter at det gis oppføringstillatelse, må anses som diskutabel.

Oppsummert kan det legges til grunn at fordeling av selvkost mellom helårsboliger og fritidsboliger må baseres på en allokering av faste og variable kostnader fastsatt ut fra hva det koster å håndtere ulike typer avfall, hvor mye avfall som leveres inn av hver gruppe, om det er hente- eller bringeordning som er etablert, mv. De forskriftene som er gjennomgått i punkt 5.3 nedenfor, gir ikke holdepunkter for å fastslå at de aktuelle kommunene har basert fordelingen av selvkost mellom helårs- og fritidsboliger på denne type kriterier. Å basere kostnadsfordelingen mellom helårsboliger og fritidsboliger på løse antakelser om hvordan tjenestene brukes, oppfyller ikke lovens krav om at det enkelte gebyr skal fastsettes ut fra hva det koster å betjene den enkelte gebyrpliktige.

5.2.2 Fordeling av avfallsgebyrer mellom fritidseiendommer

Gjennomgangen av forskriftene viser at eierkommunene til tre av de fire interkommunale selskapene differensierer avfallsgebyrene mellom ulike kategorier hytter. Eierkommunene til Hallingdal Renovasjon IKS differensierer ikke avfallsgebyr mellom ulike typer fritidseiendommer. Disse kommunene fastsetter et fast gebyr for alle typer hytter/fritidseiendommer/støler innen den enkelte kommune,⁷⁸ men gebyrene varierer mellom de ulike eierkommunene, se nærmere detaljer i punkt 5.3.2.

77. Se punkt 4.3.2 i Miljødirektoratets veileder M-258 /2014 Beregning av kommunale avfallsgebyr.

78. Se f.eks. gebyrregulativet til Hemsedal kommune på <https://www.hemsedal.kommune.no/arkiv/kommunale-avgifter/#renovasjon>.

Eierkommunene til de tre øvrige interkommunale selskapene differensierer avfallsgebyr mellom ulike kategorier fritidseiendommer. Spørsmålet er om forskriftene er i samsvar med hjemmelslovens vilkår for fastsettelse av avfallsgebyrer. For å kunne ta stilling til det spørsmålet vil jeg først sammenfatte kriterier som legges til grunn ved differensieringen av fritidseiendommene.

Bergensområdet interkommunale renovasjonsselskap (BIR) fastsetter gebyr ut fra kriteriene kjørbær vei, innlagt vann og strøm. Hytter med alle nevnte fasiliteter må betale høyeste gebyrsats, mens hytter uten noen av disse fasilitetene betaler laveste sats. For firma- eller lagshytter gjelder høyeste sats uansett, uavhengig av om hytten har vei, vann eller strøm. Gebyrene påvirkes ikke av fritidseiendommens areal. BIR har planer om å legge om til såkalt fleksibel gebyrmodell for hytter, se nærmere om dette i punkt 5.3 nedenfor.

Indre Hordaland Miljøverks (IHM) eierkommuner har vedtatt gebyrregulativ som er likt for alle de involverte kommunene.⁷⁹ Dette synes ikke å være i samsvar med ordlyden i § 34 samt Miljødirektoratets veiledning om at hver kommune skal fastsette avfallsgebyr ut fra hva det koster å betjene den enkelte gebyrpliktige, se henvisning i note 19 ovenfor.

IHM's gebyrer for fritidsboliger er differensiert og vektet etter areal, innlagt strøm og avstand til sommervei. Fritidsboligens areal gir imidlertid størst utslag for gebyrfastsettelsen, der fritidseiendommer over 120 m² med innlagt strøm og sommervei må betale gebyr minimum som for normalhusholdninger i kommunene. Til sammenligning kan det påpekes at BIRs eierkommuner vektlegger ikke fritidseiendommens areal, men til gjengjeld vektlegger BIR (men ikke IHM) innlagt strøm ved fastsettelse av gebyrene.

Eierkommunene til Sør-Østerdal interkommunale selskap (SØIR IKS) har vedtatt felles gebyrer ut fra en kategorisering av hytteområdene.⁸⁰ De fire hyttekategoriene fastsettes ut fra om hyttefeltet er regulert, og om infrastruktur som vei, vann, avløp og elektrisitet er på plass. SØIR tillegger ikke areal betydning, men til forskjell fra BIR og IHM vektlegges forhold som avløp og om hyttefeltet er regulert. Det kan ikke leses ut av gebyrforskriften⁸¹ at infrastrukturen til den enkelte fritidseiendom tillegges betydning når hyttefeltet først er plassert i en av de fire kategoriene. Også for SØIRs IKS' eierkommuners del kan det reises spørsmål om felles gebyrer er for-

79. Jf. <https://www.ihm.no/images/Publikasjonar/PDF/GebyrforskriftIHMny2019.pdf>.

80. <https://soir.no/hytte-fritidsbolig/>

81. Se som eksempel punkt H i gebyrregulativet til Elverum kommune på <http://planer.elverum.no/handlingsogokonomiplan2020/rapport/gebyrregulativ-2020/>.

enlig med ordlyden i § 34 om at gebyr skal fastsettes ut fra hva det koster å betjene den enkelte gebyrpliktige i de ulike kommunene.

Som det fremgår, er det til dels stor variasjon mellom kriteriene som brukes av kommunene for å differensiere avfallsgebyrene mellom ulike typer fritidseiendommer. Fellesnevneren for eierkommunene til de tre interkommunale selskapene som differensierer gebyrer mellom ulike typer fritidseiendommer, er at det antas at hytter med høy standard leverer større mengder avfall enn hytter med lav standard. Hva som menes med høy standard, varierer noe, men vei og innlagt vann vektlegges av alle de undersøkte kommunene, selv om f.eks. IMH⁸² anser vei for å eksistere såfremt det er 500 m i luftlinje til sommervei, mens BIR definerer adkomst som avstand fra kjørbær vei (bil) eller brygge (båt) til hytten på mindre enn 1 km.⁸³

Tatt i betraktning at enkelte kommuner (eierkommunene til Hallingdal Renovasjon) fastsetter ett og samme avfallsgebyr for alle hyttekategorier, samtidig som de andre kommunene vektlegger til dels helt ulike kriterier ved gebyrdifferensieringen, synes kriteriene for å differensiere å være relativt vilkårlig satt. Det er i alle fall på det rene at ingen av de undersøkte interkommunale selskapene eller deres eierkommuner synes å ha basert differensieringen av gebyrene på innlevert mengde og type avfall og kostnader knyttet til innsamling og håndtering av dette. Dermed kan det også her legges til grunn at lovgivers intensjon om at avfallsgebyr som utgangspunkt skal fastsettes ut fra hva det koster å betjene den enkelte gebyrpliktige, ikke blir oppfylt.

5.3 Nærmere gjennomgang av forskrifter om avfallsgebyrer

5.3.1 Bergensområdet interkommunale renovasjonsselskap (BIR)

BIR betjener innbyggerne i de syv eierkommunene Askøy, Bergen, Bjørnafjorden, Kvam, Osterøy, Samnanger og Vaksdal. Med virkning fra 1. januar 2018 ble ordningen med fleksibelt renovasjonsgebyr innført permanent for helårsboliger. Fleksibel gebyrmodell forutsetter at søppelspann har en databrikke som gjør kundidentifisering og registrering av antall tømminger mulig. Ordningen innebærer at alle fastboende betaler en grunnpris som for en normalhusholdning utgjør kr 2113,55 i 2020, og som inkluderer én avfallstømming per måned.⁸⁴ I tillegg kommer et kommunalt administrasjonsgebyr som varierer mellom null og kr 185 per

82. <https://www.ihm.no/hytte/differensiering-av-hyttegebyr>

83. Se <https://bir.no/priser/>

84. <https://bir.no/priser/>

år avhengig av hvilken kommune det er tale om. Avfallshenting utover én gang i måneden belastes med kr 33,08 per gang, og kunden styrer bruken av tjenesten ved at avfallsdunken settes ut til oppsamlingsplass (normalt utenfor hver enkelt bolig). Hver enkelt husstand betaler dermed en grunnavgift basert på avfallsinnsamling én gang i måneden, samt et tillegg for den mengde restavfall husholdningen leverer, beregnet ut fra antallet ganger restavfallspannet blir tømt. Såkalte bosnett-kunder, dvs. søppel som leveres til nedgravd rørsystem som frakter avfall under bakken ved hjelp av luft, betaler et årlig minimumsgebyr på kr 2617,89. Det er nærliggende å anta at den økte grunnprisen (ca. kr 500 i differanse) for bosnett-kunder i byene kan skyldes investeringskostnadene ved det nye avfallssystemet.

Eiere av fritidseiendommer innenfor BIRs virkeområde kreves imidlertid avfallsgebyrer etter andre kriterier.⁸⁵ BIRs langsiktige strategi⁸⁶ er å innføre fleksibel gebyrmodell også for fritidseiendommer, der kundene betaler et standardgebyr per boenhet eller hytte og deretter betaler for levert avfallsmengde. Målet er ifølge BIR at gebyret hytteeiere betaler, skal være tilpasset avfallsmengden den enkelte leverer.

I påvente av fleksibel gebyrmodell fremgår det av BIRs nettsider at hytter med høy standard erfaringsmessig leverer mer avfall enn hytter med lavere standard, selv om det ifølge BIR i praksis ikke er mulig å måle akkurat hvor mye avfall den enkelte hytteeier leverer. Avfallsgebyret for fritidseiendommer differensieres ut fra en kategorisering av hyttene, der det ses hen til kjørbare adkomst, innlagt vann, innlagt strøm og om det er tale om firmahytter/lagshytter. Hytter uten noen av de nevnte fasilitetene og med mer enn 1 km til kjørbare vei/brygge betaler i 2020 laveste sats på kr 596,50, mens hytter med vei, vann og strøm betaler kr 1193,01 per år. Hytteeiendommer med infrastruktur betaler dermed ca. 56,5 % av avfallsgebyret som en husholdning med minimumstømming betaler.

5.3.2 Hallingdal Renovasjon IKS (HR IKS)

HR IKS håndterer renovasjonen for kommunene Gol, Hemsedal, Hol, Krødsherad og Ål. Tall oppgitt på hjemmesiden⁸⁷ viser at av vel 30 000 brukere var over 64 % fritidseiendommer. HR IKS' eierkommuner har fastsatt ulike priser for containerrenovasjon (såkalt bringeordning) for helårsboliger og for hytter. F.eks. koster det i

85. Se <https://bir.no/priser/>

86. Se punkt 5 på side 20 om hytterrenovasjon i bir.no/media/1162/avfallsplan_skjerm.pdf.

87. <https://www.hallingdalrenovasjon.no/om-oss/> – tallene er fra 2013.

Hol kommune⁸⁸ kr 2338 for tilbud om containerrenovasjon av helårsboliger, mens for hytter og stølsbuer er prisen for samme tjeneste kr 1511, som utgjør ca. 65 % av gebyret for helårsboliger.⁸⁹ Gol kommunes priser for samme tjeneste er henholdsvis kr 2661,25 for helårsboliger mens hytter ilegges kr 1520,⁹⁰ noe som utgjør ca. 57 % av helårsgebyret. Krødsherad kommunes priser for renovasjon er kr 3588 for en normalhusholdning med containerrenovasjon, og kr 1615 for fritidsbolig,⁹¹ det vil si at fritidsboliger betaler da 45 % av gebyret for helårsboliger. Hemsedal kommune⁹² ilegges gebyr på kr 2506 for helårsboliger som benytter seg av containerrenovasjon, mens hytter/støl må betale kr 1863, det vil si at fritidseiendommer betaler ca. 74 % av gebyret for helårsboliger. Ål kommunes⁹³ satser for containerrenovasjon er kr 2352,50 for helårsboliger og kr 1670 for hytter/støl (ca. 71 % av helårsgebyret).

I «Plan for avfall og slam 2015–2019 for Hallingdal og Krødsherad»⁹⁴ er det gjort rede for hvor mange kilo avfall hver hytteeiendom i gjennomsnitt leverte til HR IKS. Siden disse tallene er fra 2013, har jeg innhentet oppdaterte tall fra HR IKS⁹⁵ som viser at helårsboliger med henteordning (tømming av avfallsdunker) rent faktisk leverer i snitt 333 kg avfall, mens helårsboliger med bringeordning (containerrenovasjon) leverte 286 kg avfall og fritidseiendommer 248 kg avfall. Ifølge administrasjonen i HR IKS er imidlertid fordelingen av selvkost mellom helårsboliger med henteordning eller bringeordning (containerrenovasjon) og fritidseiendommer ikke basert på innleverte mengder avfall, men i hovedsak basert på en enighet mellom kommunene om at gebyrene for fritidseiendommer bør ligge mellom 40 og 60 % av årsgebyret for helårsboliger med henteordning. Tallene gjennomgått ovenfor viser at avfallsgebyr for fritidseiendommer ligger mellom 45 og 74 % av gebyrene for helårseiendommer med containerrenovasjon, mens fritidseiendommene leverer i realiteten bare 15 % mindre avfall enn helårsboliger med

88. Alle priser er inkludert mva.

89. <https://www.hol.kommune.no/siteassets/hol/dokumenter/teknisk-eiendom-og-naring/teknisk/gebyrregulativ/2020/regulativ-for-avfallsgebyr-i-hol-kommune-2020.pdf>

90. <https://www.gol.kommune.no/teknisk-eigedom-og-naring/avfall-og-gjenvinning/renovasjonsgebyr/>

91. <https://www.krodsherad.kommune.no/tjenester/skatt-gebyr-og-avgifter/alle-gebyrer-og-avgifter/#gebyr%20feing>

92. <https://www.hemsedal.kommune.no/arkiv/kommunale-avgifter/>

93. <https://sru-aal.azurewebsites.net/api/utvalg/214491/moter/416146/behandlinger/5/0>

94. Se punkt 1.3.2 i plan publisert på <https://www.hallingdalrenovasjon.no/media/1145/avfallsplan-2015-2019.pdf>.

95. Tallmateriale innhentet fra daglig leder Leif Ove Sataslåtten i telefonsamtale 10. juni 2020 og mailkorrespondanse 24. juni 2020.

containerrenovasjon (286 kg avfall for helårsboliger og 248 kg for fritidseiendommer). Når fritidseiendommene betaler mellom 45 og 74 % av årsgebyret mot å levere 15 % mindre avfall sammenlignet med helårsboliger med containerrenovasjon, betaler hytteeiere mindre enn det selvkostprinsippet skulle tilsi.

5.3.3 Indre Hordaland Miljøverk (IHM IKS)

IHM, som er et interkommunalt selskap eid av kommunene Eidfjord, Ullensvang, Ulvik og Voss, betjener 9000 husholdninger og 5000 hytter. Det fremgår av IHMs gebyrregulativ at gebyr for fritidsboliger er differensiert og vektet etter areal, innlagt strøm og avstand til sommervei. Fritidsboligens areal gir imidlertid størst utslag for gebyrfastsettelsen. For fritidsboliger mellom 50 og 79 m² med innlagt strøm og sommervei utgjør avfallsgebyr 45 % av gebyret for en normalhusholdning.⁹⁶ Det betyr at fritidseiendommer på 50–79 m² med fasiliteter som nevnt betaler kr 2005 i gebyr per år.⁹⁷ Er fritidsboligen mellom 80 og 120 m² og med innlagt strøm og sommervei, øker gebyret til 70 % av gebyret for en normalhusholdning, dvs. p.t. kr 3118,50. For fritidseiendommer over 120 m² med innlagt strøm og sommervei skal gebyr fastsettes minimum som for normalhusholdninger i de aktuelle kommunene, dvs. kr 4455 i 2019.

Eierkommunene til IHM har i gebyrforskriften uttrykkelig fastsatt at renovasjonssatser for fritidsbolig bare kan tilbys boliger som er byggemeldt eller omregulert til fritidsbolig.⁹⁸ I tillegg må fritidseiendommer på over 120 m² uansett betale samme sats som en normalhusholdning (kr 4455). Dette fører til at det kreves ulike gebyrer for helårs renovasjonstjenester avhengig av hva boligen er regulert til. En helårsbolig ilegges gebyr basert på tømmehyppighet for restavfall fordi helårsboligen kan velge hyppighet for småhusholdning (kr 3119) eller normalhusholdning (kr 4455), mens en fritidseiendom brukt som helårsbolig må uansett betale gebyr for normalhusholdning (kr 4455). Dette gjelder selv om fritidseiendommen er under 120 m².

96. Normalhusholdning er definert som husholdninger med inntil fire 140 liters beholdere som leverer våtorganisk avfall og restavfall hver 14. dag, papir, papp- og plastemballasje hver 14. dag, og glassmetallemballasje annenhver måned. Se nærmere om dette i punkt 5.1.2 i Betalingsregulativ for gebyr etter forureiningslova § 34, kommunal forskrift for Eidsfjord kommune, Granvin Herad, Jondal kommune, Ullensvang herad, Ulvik herad og Voss kommune, heretter gebyrforskrift 2019.

97. Se www.ihm.no/hytte/differensiering-av-hyttegebyr og § 5.3 i gebyrforskriften 2019, publisert på hjemmesiden til IHM: www.ihm.no/images/Publikasjoner/PDF/GebyrforskriftIHMny2019.pdf.

98. Se §§ 3-2 og 5-3 i gebyrforskriften 2019.

5.3.4 Sør-Østerdal interkommunale selskap (SØIR IKS)

Siste interkommunale selskap som er vurdert, er SØIR IKT som eies av kommunene Elverum, Trysil og Åmot. SØIR betjener totalt 14 758 eiendommer, hvorav ca. 9000 er fritidseiendommer som i hovedsak ligger i Trysil.⁹⁹ Avfallsgebyret for en helårs husholdning med den minste avfallsbeholderen på 140 l er i 2019 satt til kr 2712, uavhengig av faktisk bruk.¹⁰⁰ For fritidseiendommer¹⁰¹ er gebyret satt ut fra standard på fritidseiendommen og beliggenhet, og høyeste gebyrsats (benevnt kategori 0) på kr 2336 gjelder for fritidsbebyggelse i hovedsak på Trysilfjellet. Dernest følger kategori 1 som omfatter hytte/fritidsbolig i regulerte hytteområder med tilrettelagt infrastruktur (veg, vann, avløp, elektrisitet) med årlig gebyr på kr 1459. Kategori 2 omfatter hytte/fritidsbolig i eller i tilknytning til regulerte hytteområder, herunder hytter som ligger inntil offentlig veg/privat veg hvor det er delvis tilrettelagt infrastruktur. De fleste hytter vil ifølge SØIR falle inn under denne kategorien, og betaler da kr 791 i avfallsgebyr (ca. 29 % av gebyr for normalhusholdningen). Koier og hytter med lav standard faller inn under kategori 3 med et årsgebyr på kr 317.

Ifølge administrasjonen i SØIR¹⁰² er gebyrene for fritidseiendommer satt ut fra avfallsmålinger, dvs. at mengde innlevert avfall til de ulike returpunktene bestemmer hvilken kategori hytteområdet skal plasseres i. Henvisningen til fritidseiendommens standard gir dermed ikke helt korrekt uttrykk for hva som bestemmer kategoriseringen, og det er heller ikke lett å se hva som skiller kategori 0 (Trysilfjellet) og kategori 1 som ikke omfatter så mange fritidseiendommer, all den tid de fleste hytter etter det opplyste faller inn under kategori 2. Men både kategori 0 og 1 forutsetter tilrettelagt infrastruktur.

Som det eneste interkommunale selskapet har SØIR i årsmeldingen for 2018 angitt fordelingen av restavfallsproduksjonen mellom eierkommunene. Restavfall fra fritidseiendommer utgjorde 2264 tonn, og denne produksjonen fordelte seg med et gjennomsnitt per fritidseiendom på 252 kg i Trysil, 243 kg i Åmot og 202 kg i Elverum. Differansen i avfallsproduksjon mellom en fritidseiendom i Trysil og Elverum er på 50 kg, dvs. ca. 20 %, mens en fritidseiendom i Åmot produserer 10 kg mindre avfall enn i Trysil, dvs. en differanse på ca. 3,5 %. Men fritidseiendommer i regulerte hyttefelt i Trysil må likevel betale nesten tre ganger høyere gebyr enn det fritidseiendommer i Elverum og Åmot må (kr 2336 i Trysil mot kr 791 som de fleste fritidseiendommer etter det opplyste avkrevet).

99. Se side 27 i årsmeldingen for 2018 (<https://soir.no/wp-content/uploads/2019/10/%C3%85rsmelding-2018.pdf>).

100. Se info gitt på <https://soir.no/privatbolig/>.

101. Se info gitt på <https://soir.no/hytte-fritidsbolig/>.

102. Informasjon gitt av daglig leder Bjørn Erik Jønsberg i telefonsamtale 28. mai 2020.

En sammenligning mellom avfallsgebyr for helårsboliger og fritidseiendommer i Trysil viser at sistnevnte gruppe betaler ca. 15 % lavere gebyr til tross for at fritidseiendommene produserer ca. 60 % mindre avfallsmengde (252 kg avfall mot ca. 600 kg avfall fra helårs husholdninger). Fritidseiendommer i Elverum produserer ca. 33 % av avfallsmengden til en normal helårshusholdning, og ilegges ca. 30 % av gebyret for helårshusholdninger. Det er med andre ord større grad av forholdsmessighet mellom gebyr og avfallsproduksjon for fritidseiendommer og helårshusholdninger i Elverum enn mellom fritidseiendommer og helårsboliger i hyttekommunen Trysil.

6. På tide med en lovlighetskontroll?

Den overordnede gjennomgangen av en rekke kommunale forskrifter om avfallsgebyrer viser at kommunene ikke synes å ha et særlig bevisst forhold til fordelingen av gebyrer mellom helårseiendommer og fritidseiendommer. Videre virker fritidseiendommens standard som et lite treffende kriterium for å fastsette ulike gebyrer for ulike kategorier fritidseiendommer. Etter gjennomgangen av forskrifter og samtaler med administrasjonen i tre av de interkommunale selskapene er inntrykket at ingen av de undersøkte kommunene har nedlagt særlig innsats for å få klarlagt hva det faktisk koster å betjene fritidseiendommene.

Avfallsgebyrer må fastsettes i form av kommunale forskrifter, og kommunestyret fastsetter størrelsen på gebyrene i form av årlig gebyrvedtak. Gebyrvedtaket kan som nevnt innledningsvis overprøves ved etterfølgende lovlighetskontroll i medhold av kommuneloven § 27-1. Hovedregelen er at minst tre medlemmer av kommunestyret sammen må bringe gebyrvedtaket inn for departementet for kontroll av vedtakets lovlighet. Departementet kan for øvrig på eget initiativ ta gebyrvedtaket opp til lovlighetskontroll. For kommunene er kontrollmyndigheten etter denne bestemmelsen delegert til statsforvalterne (fylkesmennene),¹⁰³ som enten på eget initiativ eller etter klage fra minst tre medlemmer av kommunestyret foretar lovlighetskontrollen. I utgangspunktet skulle dette tilsi at effektive kontrollordninger var på plass.

Sivilombudsmannens¹⁰⁴ erfaring er imidlertid at det mangler effektive kontrollordninger i selvkostsakene, og han mener dermed at det er et «hull» i rettsikkerhe-

103.Jf. punkt IX i forskrift 30.08.2019 nr. 1096 Delegering av myndighet etter lov 22 juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner.

104.Se uttalelse gitt 22. mars 2016 i sak 2011/1001 (www.sivilombudsmannen.no/uttalelser/fylkesmannens-oppfolging-av-klage-over-kommunens-brudd-pa-dokumentasjonskravet-i-sak-om-selvkost/).

ten på et område der legalitetsprinsippet gjelder. Ombudsmannen har videre uttalt at erfaringen med klagen i selvkostsaker, spesielt henvendelser om statsforvalterens oppfølging av klager over kommunene, tilsier at det fremdeles er vanskelig å få en reell overprøving av kommunenes anvendelse av selvkostprinsippet. Sivilombudsmannen konkluderer med at det ikke er tilstrekkelig at departementet har kommet med utførlige og detaljerte regler om beregning av selvkost¹⁰⁵ så lenge kontrollordningene etter ombudsmannens erfaring ikke er tilstrekkelig effektive.

All den tid eiere av fritidseiendommer ikke har klagerett over det enkelte avfallsgebyr, siden det ikke er enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 28, og hytteeiere heller ikke er stemmeberettiget i hyttekommunene, blir det en rettssikkerhetsmessig utfordring hvordan denne gruppen skal kunne beskytte seg mot eventuell vilkårlighet fra hyttekommunene. Som Sivilombudsmannen har påpekt,¹⁰⁶ er det vanskelig for den enkelte borger å kontrollere om selvkostreglene er fulgt, både fordi beregningen av selvkost reiser kompliserte rettslige og regnskapsmessige problemstillinger, og fordi kommunene etter ombudsmannens erfaring i litt for mange saker har vært uvillige til å dokumentere sine selvkostberegninger. Dermed blir det en tilnærmet umulig oppgave å få kontrollert om avfallsgebyret er fastsatt i henhold til selvkostprinsippet for eiere av fritidseiendommer, uten å anlegge sak for domstolene.

Gjennomgangen av 19 kommuners forskrifter viser at kommunene ikke tilstreber å fastsette selvkost når kommunale kostnader til renovasjon skal fordeles mellom helårsboliger og fritidsboliger, eller mellom ulike kategorier fritidsboliger. Det vedtas felles gebyrsatser for ulike eierkommuner av interkommunale selskaper uten konkrete vurderinger av selvkost for den enkelte eiendom i den enkelte kommune, og kriteriene som anvendes ved gebyrfastsettelsen for ulike kategorier fritidseiendommer, synes å være relativt vilkårlige. Det er på ingen måte betryggende forvaltning av regelverket. Avfallsgebyr for fritidseiendommer berører en vesentlig del av befolkningen, og det er mye som tilsier at det foregår en skjult beskatning av denne gruppen i form av for høye gebyrer. Etter mitt skjønn er dette i så fall et enda klarere brudd på legalitetsprinsippet enn det tilfellet var i Lørenskog kommune-saken. Dette fordi lovgiver har gitt klare regler om at kommunene som utgangspunkt skal fastsette avfallsgebyrer ut fra hva det koster å betjene den enkelte gebyrpliktige. I Lørenskog kommune-saken hadde lovgiver uttalt at for å oppnå forutberegnelighet for grunneierne kunne gebyrer baseres på gjennomsnittsberegninger, for eksempel for ulike arealklasser, grenselengder etc.

105.Se Rundskriv H-3/14 Retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester.

106.Se sak 2011/1001.

Terskelen for å overprøve kommunalt selvstyre skal være høy. Men rettsstaten forutsetter at reglene følges av alle, og ikke minst av myndighetene selv. I og med at den enkelte borger ikke er gitt adgang til å klage på gebyrvedtak som er gitt i forskrifts form, er det en rettssikkerhetsgaranti at departementet (statsforvalteren) på eget initiativ kan ta stilling til om gebyrvedtak har lovlig innhold, jf. kommuneloven § 27-3 første ledd bokstav a. Finnes det klare indikasjoner på at kommunale avfallsgebyrvedtak ikke har lovlig innhold i den forstand at selvkostprinsippet ikke følges, og lovbruddet berører grupper som ikke kan utøve velgerkontroll med de folkevalgte i kommunene, tilsier det at departementet (statsforvalteren) bør initiere en lovlighetskontroll etter § 27-1 av gebyrvedtakene. Det fremgår av forarbeidene¹⁰⁷ at selv om det skal være en høy terskel for å iverksette lovlighetskontroll av eget tiltak, skal ordningen være en sikkerhetsventil til bruk hvis statsforvalteren blir oppmerksom på saker hvor det er tvil om lovligheten, for eksempel gjennom henvendelser fra borgerne eller media. Gjennomgangen av reglene og regelansvaret i denne artikkelen bør etterlate liten tvil om at gebyrvedtakene i svært mange kommuner ikke er fattet i samsvar med selvkostprinsippet, og kan dermed ikke ha et lovlig innhold.

107. Se punkt 27.1.4 i Prop. 46 L (2017–2018).