

Hjemmel for å beregne vann- og avløpsgebyr for anneks på boligeiendom

21.4.2024 (2023/4816)

Saken gjelder for det første et abonnementsgebyr som Holtålen kommune ila for et anneks i tillegg til selve boligen på en boligeiendom. For det andre gjelder saken en endring kommunen gjorde i gebyrregulativet for år 2024, hvor det ble åpnet opp for å ilegge gebyrer for alle enheter som er koblet til vann, herunder anneks og garasje.

Ombudet er kommet til at kommunen ikke har rettslig grunnlag, når det gjelder boligeiendommer, til å kreve gebyrer for annet enn hele eiendommen under ett eller separat for enkelte boenheter, jf. forurensningsforskriften § 16-2 første ledd. Det knytter seg derfor tvil til om kommunen kunne ilegge gebyret for annekset i den konkrete saken. Ombudet ber kommunen om å vurdere gebyret for annekset i saken på nytt. Videre bes kommunen om å endre gebyrregulativet for år 2024 og fremtidig praksis i tråd med forurensningsforskriften § 16-2 første ledd.

Sakens bakgrunn

(1) A (heretter klageren) mottok 23. august 2023 en faktura fra Holtålen kommune for blant annet vann- og avløpsgebyrer på hans boligeiendom. Klageren hadde blant annet blitt ilagt et abonnementsgebyr for boligen på eiendommen, i tillegg til et tilsvarende gebyr for annekset på samme boligeiendom. Annekset var opprinnelig et våningshus. Våningshuset ble bruksendret til anneks og ble registrert som anneks i matrikkelen. Formannskapet i Holtålen kommune, som klageinstans, opprettholdt i vedtak 12. september 2023 gebyret for annekset.

(2) I formannskapetets vedtak står det at neste års «gebyrregulativ oppdateres slik at det ikke er mulig å feiltolke». I gebyrregulativet for 2024 er det nå tatt inn følgende tekst:

«Gebyrer på VAR-området gjelder for hver bruksenhet, uavhengig av om det er bolig, fritidsbolig, anneks, næringsbygg, garasje, fjøs eller tilsvarende driftsenhet. Hver enhet skal ha eget abonnement for sin tilknytning til vann og/eller avløp. Dette gjelder også ved slamhåndtering. I gebyrsammenheng vil alle enheter tilkoblet vann- og/eller avløpsnett regnes som egen bruksenhet».

(3) I klagen hit 21. oktober 2023 anførte klageren at det ikke var grunnlag for at annekset skulle belastes med et eget gebyr. Klageren viste til at det ikke sto noe om anneks i

kommunens gebyrregulativ for året 2023. Anførselen ble videre underbygd med en henvisning til forurensningsforskriften § 16-2 første ledd om at gebyrene skal beregnes for hele eiendommen under ett eller separat for den enkelte boenhet. Klageren mente også at det forelå saksbehandlingsfeil.

Våre undersøkelser

(4) Vi fant grunn til å undersøke enkelte deler av den konkrete saken nærmere med Holtålen kommune. Vi fant også grunn til å undersøke kommunens endringer i gebyrregulativet for 2024.

(5) I undersøkelsesbrev 17. januar 2024 herfra ble formannskapet i Holtålen kommune bedt om å svare på to spørsmål. Vi ba for det første om kommunens syn på spørsmålet om årsgebyret for annekset i den konkrete saken er i tråd med forurensningsforskriften § 16-2 første ledd om at gebyrene skal beregnes for hele eiendommen under ett eller separat for den enkelte boenhet. For det andre ba vi om kommunens syn på spørsmålet om det er hjemmel til å beregne separate gebyrer på alle bruksenheter, herunder anneks og garasje, på samme boligeiendom, uavhengig av om disse anses som selvstendige boenheter, jf. § 16-2 første ledd. Dette spørsmålet knytter seg til kommunens endringer i gebyrregulativet for år 2024.

(6) I svarbrev 29. januar 2024 fremhevet kommunen skillet mellom bygninger som er underlagt tilknytningsplikt etter plan- og bygningsloven § 27-1 og § 27-2 og bygninger som eieren frivillig ønsker å knytte til vann- og avløpsnett i kommunen. Kommunen mente at det er nødvendig å kreve årsgebyr for bygninger, selv om disse ikke er underlagt tilknytningsplikt. Kommunen tolket forurensningsforskriften § 16-2 slik at gebyrplikten gjelder den enkelte boenheten som knyttes til vann og avløp, og ikke den faste eiendommen som sådan. Videre la kommunen til grunn at forskriftens § 16-2 ikke gir rammene for frivillig tilknytning til offentlig vann og avløp for bygninger. Kommunen viste i denne forbindelse til forurensningsforskriften § 16-4. Kommunen pekte på at det i gebyrregulativet er spesifisert hvilke gebyrer som gjelder når brukeren frivillig knytter seg til vann- og avløpsnett.

(7) Kommunen viste også til at likhets- og rettferdighetsprinsippet tilsier at brukere som frivillig knytter seg vann- og avløpsnett må betale gebyrer på lik linje med bygninger som er underlagt tilknytningsplikt. På denne bakgrunn mente kommunen at det er i samsvar med forurensningsforskriften § 16-2 første ledd å ilegge et separat gebyr for annekset i den konkrete saken. Videre mente kommunen, av samme grunn, at gebyrregulativets formulering er i samsvar med forurensningsforskriften § 16-2 første ledd.

(8) I brev 15. februar 2024 kom kommunen med tilleggsmærknader. Det ble gitt uttrykk for at forurensningsforskriften § 16-4 fjerde ledd supplerer forurensningsforskriften § 16-2, fordi sistnevnte særskilt beskriver hva som gjelder for boenheter som er underlagt tilknytningsplikt. Kommunen mente at § 16-4 er hjemmel til å kreve gebyr for bygninger som

ikke er til «direkte boligformål», herunder næringsbygg som ikke omfattes av ordlyden i forurensningsforskriften § 16-2 første ledd.

(9) Klageren kom med merknader til kommunens svarbrev og tilleggsmerknader. Klageren mente at et anneks per definisjon ikke er en boenhet og at det da følger av forurensningsforskriften § 16-2 første ledd at annekset ikke skal belastes med et eget gebyr.

Sivilombudets syn på saken

(10) Saken reiser for det første spørsmål om kommunen har hjemmel i vass- og avløpsanleggslova og forurensningsforskriften til å ilegge et separat gebyr for annekset i den konkrete saken. For det andre reiser saken spørsmål om kommunen har gått utenfor rammene i vass- og avløpsanleggslova og forurensningsforskriften når det i kommunens gebyrregulativ for 2024 er etablert gebyrplikt for «alle enheter tilkoblet vann», herunder «anneks» og «garasje».

1. Rettslige utgangspunkter

(11) En kommune må ha hjemmel i lov for å kunne pålegge borgerne å betale gebyr for tilknytning til en kommunal vann- og avløpsledning, jf. legalitetsprinsippet i Grunnloven § 113. På området for det forvaltningsrettslige legalitetsprinsippet utgjør ordlyden ikke bare den sentrale tolkningsfaktoren. Ordlyden danner også rammen for regelfortolkningen, se for eksempel HR-2021-2275-A avsnitt 59 og 60.

(12) Hjemmelen for vann- og avløpsgebyr følger av vass- og avløpsanleggslova. Etter § 3 har eieren en plikt til å betale gebyr når en «fast eiendom» har tilknytning til en kommunal vann- og avløpsledning. Etter § 4 skal departementet i forskrift fastsette «ramma for gebyra og hovudreglane om utrekning og innkrevjing». I medhold av denne bestemmelsen har departementet fastsatt forurensningsforskriften kapittel 16 om kommunale vann- og avløpsgebyrer.

(13) For eiendommer som omfattes av gebyrplikten, bestemmer kommunen i forskrift utformingen av de nærmere reglene for beregning og innkreving av gebyrene og gebyrenes størrelse. Gebyrenes størrelse skal ikke overstige kommunens nødvendige kostnader på henholdsvis vann- og avløpssektoren (selvkostprinsippet), jf. forurensningsforskriften § 16-1 første og andre ledd og vass- og avløpsanleggslova § 5. Kommunens forskrifter må for øvrig ligge innenfor rammen av forurensningsforskriften, jf. § 16-1 andre ledd første punktum. Kommunene har derfor frihet til å fastsette regler for gebyrberegningen, herunder gebyrenes størrelse, der vass- og avløpsanleggslova eller forurensningsforskriften ikke gir begrensninger. Selvkostprinsippet setter den øvre grensen for gebyrenes størrelse, men gir ikke hjemmel til å ilegge gebyrer.

(14) Gebyrplikten på vann- og avløpsområdet er som nevnt knyttet til eieren av en «fast eiendom», jf. vass- og avløpsanleggslova § 3. Avgiftsobjektet er som utgangspunkt den faste eiendommen. Dette er likevel ikke til hinder for at det ilegges separate gebyrer for hver enkelt boenhet, jf. forurensningsforskriften § 16-2 første ledd forutsetningsvis, og for eksempel Rt. 1995 s. 1568 og LE-1994-770. Boenheter kan altså være selvstendige beregningsenheter, selv om avgiftsobjektet i utgangspunktet er den faste eiendommen.

(15) Slik ombudet forstår kommunens svarbrev og merknader hit, mener kommunen at gebyrer kan ilegges for bygninger, selv om de ikke er underlagt tilknytningsplikt etter plan- og bygningsloven § 27-1 og § 27-2. Ombudet er enig i dette, men påpeker at dette ikke løser spørsmålet i denne saken. Plikten til å betale gebyr gjelder uavhengig av om grunneieren knytter seg til vann- og avløpsnettlet frivillig eller om kommunen har krevd tilknytning etter reglene i plan- og bygningsloven, jf. vass- og avløpsanleggslova § 3 første ledd første punktum sammenholdt med andre punktum. Gebyret må i begge tilfeller holdes innenfor rammene i forurensningsforskriften kapittel 16, herunder § 16-2 første ledd.

2. Gebyret for annekset i den konkrete saken

(16) Det første spørsmålet er om kommunen hadde rettslig grunnlag til å legge gebyr for annekset i den konkrete saken.

(17) Forurensningsforskriften § 16-2 første ledd lyder som følger:

«Gebyrene for eiendom som brukes som bolig, skal beregnes for hele eiendommen under ett eller separat for den enkelte boenhet.»

(18) Bestemmelsen gjelder gebyrer for «eiendom som brukes som bolig». Når avgiftsobjektet er en boligeiendom, som i denne saken, «skal» altså gebyret beregnes for hele eiendommen under ett «eller» separat for den enkelte boenhet.

(19) Ordlyden i bestemmelsen indikerer at gebyrene skal beregnes på én av to mulige måter, jf. uttrykket «eller». Uttrykket «skal» tilsier at kommunen må velge mellom disse to alternativene og følgelig ikke kan velge andre beregningsmåter.

(20) Miljødirektoratets kommentarer til bestemmelsen trekker etter ombudets syn i samme retning. Miljødirektoratet uttaler følgende i kommentaren til forurensningsforskriften § 16-2 første ledd:

«Kommunen kan velge om beregningen av gebyrene for boligeiendom (tilknytningsgebyr og årsgebyr) skal baseres på hele eiendommen under ett eller separat for den enkelte boenhet. Med boenhet forstås bolig med ett eller flere rom og med separat inngang, samt eget bad/wc og kjøkkendel. Som boligeiendom regnes i denne forbindelse også eiendom med fritidsbebyggelse. For eiendom med næringsbygg i kombinasjon med bolig, beregnes gebyrene også for hele eiendommen under ett eller separat for den enkelte enhet»

(21) Miljødirektoratet, som har fastsatt forskriften, gir uttrykk for at kommunene har to valgalternativer. Dette bekreftes av at Miljødirektoratet i kommentaren har definert hva som menes med begrepet «boenhet», for å avgrense mot bygninger som faller utenfor begrepet. En slik definisjon ville ha vært overflødig dersom kommunene hadde stått fritt til å definere hva som skal være beregningsenheter på en boligeiendom.

(22) Forurensningsforskriften § 16-2 første ledd må derfor forstås slik at kommunene ikke kan beregne separate gebyrer for enheter som ikke anses som «boenheter» i forskriftens forstand. Spørsmålet blir om annekset er å anse som en «boenhet», slik at kommunen kan ilegge et separat gebyr for denne enheten.

(23) Forurensningsforskriften inneholder ikke noen definisjon av «anneks». I Kommunal- og distriktsdepartementets brev 25. april 2022 i sak 22/2520 om definisjonen av annekst uttalte departementet følgende om forståelsen av «anneks» fra et plan- og bygningsrettslig ståsted:

«Et annekst vil ofte være en frittliggende bygning i tilknytning til en bolig eller en hytte. Et annekst er som regel beregnet på beboelse, og kan i så fall brukes til overnatting. Dersom bygningen inneholder alle hovedfunksjoner, det vil si både stue/soverom, kjøkken og wc/bad regnes den imidlertid ikke som et annekst, men som en egen boenhet. Det betyr at bygningen fortsatt kan anses som et annekst dersom den enten har kjøkken eller bad i tillegg til overnattingsmulighet.»

(24) Slik ombudet oppfatter dette, vil et annekst normalt sett ikke være å anse som en «boenhet». Ettersom departementet baserer seg på en språklig forståelse av begrepene «annekst» og «boenhet», legger ombudet til grunn at dette også har overføringsverdi for tolkningen av de tilsvarende begrepene etter forurensningsforskriften. Definisjonen er dessuten i samsvar med Miljødirektoratets definisjon gjengitt ovenfor. Ombudet presiserer at det i denne sammenheng ikke uten videre er avgjørende hva som fremgår av matrikkelen. Det avgjørende er om den konkrete bygningen er en «boenhet», som gjengitt ovenfor.

(25) Kommunen har ikke, verken i vedtaket eller i redegjørelsen hit, vurdert om bygningen er å anse som en «boenhet» eller ikke, jf. forurensningsforskriften § 16-2 første ledd. Ettersom det vil være avgjørende for kommunens adgang til å ilegge gebyret hvordan kommunen vurderer spørsmålet om annekset er en boenhet, og kommunen ikke synes å ha vurdert spørsmålet, knytter det seg begrunnet tvil til om kommunen hadde rettslig grunnlag til å ilegge separat gebyr for annekset.

3. Endringene i kommunens gebyrregulativ for året 2024

(26) I kommunens gebyrregulativ for året 2024 kapittel 7 fremgår det følgende om hvilke enheter som ifølge kommunen kan ilegges separate vann- og avløpsgebyrer:

«Gebyrer på VAR-området gjelder for hver bruksenhet, uavhengig av om det er bolig, fritidsbolig, annekst, næringsbygg, garasje, fjøs eller tilsvarende driftsenhet. Hver enhet

skal ha eget abonnement for sin tilknytning til vann og/eller avløp. Dette gjelder også ved slamhåndtering. I gebyrsammenheng vil alle enheter tilkoblet vann- og/eller avløpsnett regnes som egen bruksenhet.»

(27) Sakens andre spørsmål er om denne bestemmelsen ligger innenfor rammene i forurensningsforskriften, jf. forskriftens § 16-1 andre ledd første punktum, og dermed har tilstrekkelig hjemmel i lov.

(28) Som det fremgår over, bestemmer forurensningsforskriften § 16-2 første ledd at når avgiftsobjektet er en eiendom som brukes til bolig, skal gebyret beregnes for enten hele eiendommen under ett eller separat for den enkelte boenhet.

(29) Slik ombudet forstår formuleringen i kommunens gebyrregulativ, vil det regnes separate gebyrer for hver enkelt bruksenhet, noe som kan omfatte blant annet anneks og garasje. Dette synes å gjelde uavhengig av om bruksenheten er på en boligeiendom eller ikke.

(30) Kommunen har fremholdt at forurensningsforskriften § 16-4 fjerde ledd supplerer forurensningsforskriften § 16-2, fordi sistnevnte særskilt beskriver hva som gjelder for boenheter som er underlagt plikt om tilknytning etter plan- og bygningsloven. Kommunen anførte derfor at § 16-4 fjerde ledd gir hjemmel til å kreve gebyr for bygg som ikke er til boligformål.

(31) Forurensningsforskriften § 16-4 fjerde ledd gjelder «eiendom som ikke brukes som bolig». Slik saken er opplyst her, brukes klagerens eiendom som bolig, og denne bestemmelsen er følgelig ikke relevant.

(32) Kommunen har vist til at likhets- og rettferdighetsprinsippet tilsier at også brukere som frivillig knytter seg til tjenesten må betale gebyrer på lik linje med bygninger som er underlagt tilknytningsplikt etter plan- og bygningsloven. Ombudet forstår anførselen om likhets- og rettferdighetsprinsippet også slik at kommunen mener at selvkostprinsippet og hensynet til en lik fordeling mellom brukerne, tilsier at også andre bruksenheter enn boenheter bør ilegges gebyrer. Ombudet presiserer at det avgjørende for om innholdet i kommunens gebyrregulativ har tilstrekkelig hjemmel i lov, er om bestemmelsene om gebyr ligger innenfor rammene i forurensningsforskriften, jf. forskriftens § 16-1 andre ledd første punktum. Hvorvidt tilknytningen til kommunens vann- og avløpsanlegg beror på en tilknytningsplikt eller en frivillig avtale, har ikke betydning i denne vurderingen. Selvkostprinsippet eller likhets- og rettferdighetshensyn gir heller ikke grunnlag for å utvide anvendelsesområdet for gebyrplikten som fremgår av forurensningsforskriften § 16-2 første ledd.

(33) Når det gjelder boligeiendommer, kan altså ikke kommunen ilegge gebyrer for annet enn hele eiendommen sett under ett eller for selvstendige boenheter. Dette innebærer at kommunen ikke kan ilegge separate gebyrer for bygninger som ikke anses som boenheter. På denne bakgrunn mener ombudet at formuleringen i gebyrregulativet, i den utstrekning

den kommer til anvendelse på bruksenheter på boligeiendommer, går ut over rammene i forurensningsforskriften § 16-2 første ledd. Bestemmelsen i gebyrregulativet har følgelig ikke hjemmel i lov.

(34) For ordens skyld presiseres det at ombudet ikke har tatt stilling til eiendommer som ikke brukes som bolig. Undersøkelsen har vært begrenset til å gjelde forurensningsloven § 16-2 første ledd, som gjelder for «eiendom som brukes som bolig».

Konklusjon

(35) Sivilombudet er kommet til at forurensningsforskriften § 16-2 første ledd for boligeiendommer innebærer at kommunene bare kan kreve gebyr for hele eiendommen under ett eller for hver boenhet. Det kan derfor ikke ilegges separate gebyrer for andre enheter som for eksempel anneks og garasjer, med mindre disse kan anses som «boenheter».

(36) Ombudet mener det knytter seg begrunnet tvil til om kommunen hadde rettslig grunnlag til å ilegge separat gebyr for annekset i den konkrete saken. Ombudet ber derfor om at kommunen vurderer den konkrete saken som er klaget inn hit på nytt i samsvar med det som fremgår ovenfor, og om å bli orientert om utfallet av den nye behandlingen.

(37) Ombudet mener for det andre at endringene i kommunens gebyrregulativ for år 2024, i den utstrekning den kommer til anvendelse på bruksenheter på boligeiendommer, går ut over rammene i forurensningsforskriften § 16-2 første ledd. Ombudet ber kommunen om å endre gebyrregulativet og fremtidig praksis i tråd forurensningsforskriften § 16-2 første ledd og ombudets syn.

(38) Ombudet ber om tilbakemelding innen 23 mai 2024.

(39) Ombudets undersøkelsesbrev var stilet til formannskapet, som har fattet vedtaket som er klaget inn hit. Ombudet har merket seg at henvendelsene herfra i saken likevel er besvart av én saksbehandler i kommunen, og at dette er den samme saksbehandleren som forberedte klagesaken for formannskapet. En slik praksis kan være uheldig og svekke tilliten til forvaltningen. Formannskapet bes derfor vurdere om dette er en tilstrekkelig og hensiktsmessig behandling av fremtidige henvendelser herfra.

21.4.2024 (2023/4816)