

# NOTAT

Dato: 24. april 2020

Utarbeidet av: Petter Hansen Breituft  
Kvalitetssikring: Odd Kjetil Krekvik  
Mottaker: Thomas Engen

## Vedr.: Differensiering av vann- og avløpsgebyrer

På forespørsel fra Ørland kommune har EnviDan AS sett på det juridiske handlingsrommet og bakgrunnen for differensiering og beregning av vann- og avløpsgebyrer

### 1. Bakgrunn

Ørland kommune beregner de årlige gebyrene for vann og avløp på grunnlag av en todelt gebyrordning, med en fast (abonnementsgebyr) og en variabel del (forbruksgebyr). Som følge av tidligere avtaler om et differensiert forbruksgebyr for storforbrukere av vann, har lovligheten bak et differensiert forbruksgebyr blitt diskutert.

EnviDan vil i det følgende gjennomgå relevant lovverk for å vurdere lovligheten ved differensiering av gebyrene, herunder et rabattert forbruksgebyr for storforbrukere.

### 2. Ramme for selvkost og vann- og avløpsgebyr

#### 2.1 Hjemmel for vann- og avløpsgebyrer

Vass- og avløpsanleggsloven<sup>1</sup> gir kommunen hjemmel til å gebyrlegge fast eiendom som er tilknyttet kommunalt vann- og/eller avløpsnett, direkte eller gjennom privat samleledning. Det samme gjelder for eiendom som kommunen i medhold av plan- og bygningsloven § 27-1 eller § 27-2 har krevd tilknyttet.

Forurensningsforskriftens kapittel 16 regulerer nærmere hvordan gebyrene skal beregnes.

#### 2.2 Beregning av selvkost

I ny kommunelov<sup>2</sup> § 15-1 heter det at hvis det er fastsatt i lov eller forskrift at kommunale eller fylkeskommunale gebyrer ikke skal være større enn kostnadene ved å yte tjenesten, skal selvkost beregnes i samsvar med 2. til 4. ledd. Samlet selvkost skal tilsvare merkostnadene ved å yte tjenesten og skal beregnes ut fra tre prinsipper:

- Kostnadene skal beregnes ut fra gjennomførte transaksjoner og anskaffelseskostnader

---

<sup>1</sup> L16.03.2012 nr. 12 Lov kommunale vass- og avløpsanlegg (vass- og avløpsanleggslova)

<sup>2</sup> L22.06.2018 nr. 83 Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)

- Investeringskostnadene skal beregnes ut fra avskrivningene på investeringene og beregnede rentekostnader
- Investeringskostnadene skal fordeles over den tiden investeringene forventes å være i bruk

Det utdypes videre at departementet i forskrift kan fastsette nærmere regler om beregning av selvkost og gjøre unntak fra prinsippene over.

Ny selvkostforskrift<sup>3</sup> erstattet fra 1. januar 2020 retningslinjene for beregning av selvkost. Her er det fastsatt nærmere regler om beregning av selvkost.

### 2.2.1 Generasjonsprinsippet

Et bærende prinsipp innen selvkost er generasjonsprinsippet. Dette innebærer at dagens brukere av en tjeneste skal bære dagens kostnader. Prinsippet medfører at investeringsutgifter må fordeles over den antatte tiden som investeringene forventes å være til nytte for brukerne. Denne fordelingen oppnås gjennom at investeringenes avskrivninger og kalkulatoriske rente belastes den årlige selvkostkalkylen.

### 2.2.2 Gebyrinntekter og selvkostfond

Etter vass- og avløpsanleggsloven skal gebyrene være årsgebyr og engangsgebyr for tilknytning (tilknytningsgebyr). Årsgebyret kan være basert på forbruk alene eller det kan det være todelt, med en fast del per abonnent (abonnementsgebyr) og en variabel del (forbruksgebyr). Etter forurensningsforskriften § 16-5 kan den variable delen av årsgebyret kun differensieres ved hendelsene beskrevet i paragrafen. De begrensninger som fremgår av forurensningsforskriften § 16-5, annet til fjerde ledd gjelder ikke fordelingen av den faste delen av årsgebyret ved bruk av todelt gebyrordning.

Hvis de samlede gebyrinntektene for ett år er større enn kostnadsgrunnlaget (gebyrgrunnlaget) skal overskuddet avsettes til et bundet driftsfond (selvkostfond). Eventuelle underskudd som ikke kan dekkes av selvkostfondet fremføres til et senere år (fremførbart underskudd). Et overskudd eller et underskudd skal som hovedregel være disponert i løpet av fem år fra det oppstod.

I ny selvkostforskrift gis kommunen anledning til å fremføre underskudd over mer enn fem år dersom dette er nødvendig for å følge generasjonsprinsippet<sup>4</sup>: «Et underskudd kan likevel fremføres ut over fem år, hvis dette er nødvendig for at brukerne ikke skal betale for fremtidig bruk av gjennomførte investeringer.»

## 3. Forurensningsforskriften

Fra 2012 er kommunens adgang til å kreve inn vann- og avløpsgebyrer hjemle i *lov om kommunale vass- og avløpsanlegg*. Forurensningsforskriften<sup>5</sup> fastsetter de overordnede rammene for gebyrene og hovedreglene om utregning og innkreving. Dette betyr at kommunen står fritt til å utforme egne bestemmelser i tilfeller hvor loven eller forskriften ikke gir begrensninger.

### 3.1 Forurensningsforskriften § 16-4

I forurensningsforskriften § 16-4, fjerde ledd heter det:

<sup>3</sup> F11.12.2019 nr. 1731 Forskrift om beregning av samlet selvkost for kommunale og fylkeskommunale gebyrer (selvkostforskriften)

<sup>4</sup> Selvkostforskriften § 8, tredje ledd, fjerde punktum

<sup>5</sup> F01.06.2004 nr. 1615 Forskrift om begrensning av forurensning (forurensningsforskriften)

*For eiendom som ikke brukes som bolig, kan det fastsettes særlige regler for gebyrberegning eller inngås særlige avtaler. Den fastsatte eller avtalte beregningsmåten må normalt ikke føre til et lavere gebyr enn det som ville bli pålagt etter kommunens ordinære forskrift. Hvis det ikke er fastsatt særlige regler eller inngått særlig avtale, skal årsgebyret, eventuelt den variable delen av årsgebyret, beregnes på grunnlag av målt forbruk.*

Miljødirektoratet utdyper i sine kommentarer til forurensningsforskriften<sup>6</sup> at hovedregelen for næringsbygg og andre bygninger som ikke brukes som bolig, er at årsgebyret (eventuelt den variable delen av årsgebyret) beregnes basert på målt forbruk. Hvis det ikke er installert vannmåler kan det fastsettes særlige regler eller inngås særlige avtaler om beregning av gebyret. Kommunen har begrenset adgang til å sette lavere gebyrer for disse bygningene enn det som ville følge av kommunens ordinære beregningsmåte for boliger. Det utdypes videre at det ikke er adgang til å fastsette en ren kvantumsrabatt for storforbrukere av vann.

### 3.2 Forurensningsforskriften § 16-5

Forurensningsforskriften § 16-5 gir en uttømmende oppstilling av når det kan gis ulike gebyrsatser. Utgangspunktet er at de samme gebyrsatsene skal gjelde i hele kommunen. I miljødirektoratets kommentarer til forurensningsforskriften utdypes det at med gebyrsats så menes kostnad pr. måleenhet for årsgebyr (forbruksgebyr) eller tilknytningsgebyr. Begrensningene for ulike gebyrsatser gjelder følgelig ikke den faste delen av årsgebyret (abonnementsgebyret).

Etter forurensningsforskriften § 16-5, første ledd har kommunen anledning til å differensiere tilknytningsgebyret hvis den gebyrpliktige har betalt refusjon eller plan- og bygningsloven eller andre former for opparbeidelseskostnader for tekniske anlegg som er utført etter planer godkjent av kommunen. Hvordan satsene skal differensieres må fremkomme av kommunens lokale forskrift.

Hvis et vann- og/eller avløpsanlegg eller større enhet av dette medfører vesentlig høyere eller lavere kostnader enn de øvrige i kommunen, kan tilknytnings- og årsgebyret differensieres, jf. Forurensningsforskriften § 16-5, andre ledd. I kommentarene til forurensningsforskriften utdypes det at det kun kan fastsettes lavere gebyrsatser dersom kostnadene med å forsyne forbrukerne med vann i et vannforsyningsområde er mindre kostbart enn i et annet vannforsyningsområde i kommunen.

Det kan videre fastsettes ulike gebyrsatser for tilknytnings- og årsgebyr for ulike boligkategorier, der det er ulike kostnader forbundet med betjeningen av de ulike boligkategoriene, jf. Forurensningsforskriften § 16-5, tredje ledd. I kommentarene til forurensningsforskriften eksemplifiseres dette med at det kan fastsettes lavere gebyrsatser for blokkleilighet. Bakgrunnen for dette er at kostnadene med ledningsnett er lavere per boenhet for disse boligkategoriene enn for mer spredt bebyggelse.

I forurensningsforskriften § 16-5, fjerde ledd heter det at det kan fastsettes ulike gebyrsatser for avløpsvann som forurensningsmessig avviker fra vanlig kommunalt avløpsvann. Dette kan dreie seg om avløpsvann som er mer forurenset enn vanlig, og som gir kommunen anledning til å fastsette en høyere gebyrsats for avløp. Tilsvarende har kommunen anledning til å fastsette en lavere gebyrsats for avløpsvann som er mindre forurenset enn vanlig, ettersom at kommunen har lavere kostnader knyttet til behandlingen av slikt avløpsvann. For eiendom som ikke brukes som bolig, og der kommunens kostnader ved vannproduksjon er vesentlig lavere enn den øvrige vannproduksjonen,

<sup>6</sup> Hentet 23. april 2020 fra

<https://tema.miljodirektoratet.no/no/Regelverk/Forskrifter/Forskrift-om-begrensning-av-forurensning-forurensningsforskriften/Kommentarer-til-forurensningsforskriftens-kapittel-16-Kommunale-vann--og-avlopsgebyrer/>

kan forbruksgebyret for vann også reduseres etter avtale. Et eksempel på dette kan være industri som mottar urensset vann.

## 4. Vekting av fastledd

Forurensningsforskriften § 16-5 gir en uttømmende oppstilling av når kommunen kan gi ulike gebyrsatser. Begrensningene som fremgår av denne listen gjelder ikke den faste delen av et todelt årsgebyr.

Kommunen har anledning til å differensiere fastleddet (abonnementsgebyret), jf.

Forurensningsforskriften § 16-5. Bakgrunnen for en slik differensiering bør baseres på at kommunens infrastrukturkostnader knyttet til vann og avløp gjerne er forholdsmessig høyere for storforbrukende abonnenter, enn for abonnenter med eksempelvis boligeiendom. Det kan for eksempel oppleves urettferdig hvis en abonnent med et forbruk på 100.000 m<sup>3</sup> betaler det samme fastleddet som en boligeiendom med én boenhet og et forbruk på 100 m<sup>3</sup>. Ørland kommune differensierer i dag abonnementsgebyret etter vannforsyningskapasiteten til næringseiendom. Bolig- og fritidseiendom betaler abonnementsgebyr per boenhet.

Kommunen har også anledning til å endre årsgebyrets oppbygning. Gitt Ørland kommunes budsjetterte satser for 2020, dekker fastleddet om lag 30 prosent og 40 prosent av gebyrgrunnlaget på henholdsvis vann og avløp. Ved å øke denne prosentvise andelen kan kommunen øke abonnementsgebyret og følgelig redusere forbruksgebyret. Norsk Vann anbefaler riktignok at fastleddet ikke dekker mer enn 50 prosent av gebyrgrunnlaget, slik at forbruksgebyret fortsatt gir insentiv til vannsparing. I den gjeldende forskriften til Ørland kommune fastsettes andelen av årsgebyret som skal være fast og variabel del hvert år i gebyrregulativet.

## 5. Anbefalinger

Forurensningsforskriften og miljødirektoratets kommentarer til forurensningsforskriften gir et klart bilde av kommunens muligheter ved differensiering av vann- og avløpsgebyrene. En ren kvantumsrabatt samsvarer ikke med bestemmelsene i forurensningsforskriften § 16-5, som gir en uttømmende liste over tilfeller hvor det er tillatt med ulike gebyrer. Samtidig utdyper Miljødirektoratet i sine kommentarer til forurensningsforskriften at rene kvantumsrabatter for storforbrukere ikke er tillatt.

Et rabattert forbruksgebyr for storforbrukere av vann vil videre medføre at husholdninger og øvrige abonnenter subsidierer storforbrukerne. Dette kan oppfattes som urettferdig overfor abonnentene som ikke får samme rabatt.

Et alternativ til det rabatterte forbruksgebyret er å øke abonnementsgebyret. Per i dag er årsgebyret i Ørland kommune strukturert slik at abonnementsgebyret dekker om lag 30 prosent og 40 prosent gebyrgrunnlaget for henholdsvis vann og avløp. Det er mulig å få et lavere forbruksgebyr i kommunen ved å øke abonnementsgebyret. Dette vil kunne medføre et høyt fastledd og en uheldig skjevdeling av kostnadene, da eksempelvis bolig og fritidsbolig kan få et uforholdsmessig stort abonnementsgebyr. Norsk Vann anbefaler også at abonnementsgebyret ikke bør dekke mer enn 50 prosent av gebyrgrunnlaget for å bidra til vannsparing.

Basert spesielt på Miljødirektoratets veileder til forurensningsforskriften anbefaler EnviDan at Ørland kommune ikke opererer med lavere forbruksgebyr for storforbrukere av vann, med mindre et lavere forbruksgebyr stammer fra den uttømmende listen i forurensningsforskriften § 16-5.