

Kommunale vann- og kloakkavgifter

Av eiendomssjef Gunvald Gussgard

Gunvald Gussgard er eiendomssjef i Bærum kommune.

Foredrag i Norsk Forening for Vassdragspleie og Vannhygiene
5. desember 1974.

Bakgrunnen for den nye loven.

Etter rettstilstanden før den nye vann- og kloakkavgiftsloven var kommunens adgang til å skrive ut vannavgifter ikke lovregulert. Forbrukerne abonnerte på vann fra det kommunale vannverk, og pris- og leveringsvilkår var avtalt gjennom abonnementsvilkårene. I prinsippet har vannavgiften vært å sammenligne med strømprisen i forholdet el-verket—strømabonnement eller med telefontakster i forholdet televerket—telefonabonment.

Når det derimot gjelder *kloakk*, har det vært antatt at kommunene rettslig sett ikke har hatt anledning til å innkreve avgift. Dette skyldes bestemmelse om refusjon i bygningsloven. Disse bestemmelser går i kortet ut på at kommunen kan kreve avgiftene ved anlegg av kloakkledninger opp til visse dimensjoner refundert av de tilstøtende grunneiere. Bestemmelsene har vært fortolket slik at kommunene i tillegg til refu-

sjon ikke kan pålegge grunneiere økonomiske byrder i kloakksektoren. Lovgiverens mening har vært at kommunen skal dekke av skattemidler de uttellingene i kloakksektoren som ikke omfattes av refusjonsordningen. — Likevel har det i enkelte kommuner for nye utparselleringsområder i de senere årene vært praktisert en ordning med *avtalte* «avgifter» for tilknytning til kloakkrensingsanlegg og også en beskjeden årsavgift for drift av disse.

Det har i lengre tid vært på tale å lovregulere kommunenes adgang til å skrive ut vann- og kloakkavgifter. I 1969 ble det oppnevnt et utvalg til å utrede spørsmålet. Utvalgets innstilling ble avgitt i 1971, og konkluderte med et forslag om lovfestet plikt for kommunene til «å sørge for at brukere av fast eiendom fullt ut betaler kostnadene for anlegg, drift og vedlikehold av alle offentlige vann- og kloakkanlegg». Utvalget formulerte et lovforslag i samsvar med denne målsetting, og foreslo i den forbindelse at bygningslovens refusjonsregler om kloakk skulle oppheves.

Den nye avgiftsloven.

Utvalgets forslag ble stort sett godt mottatt, og utvalgets intensjoner må sies langt på vei å ligge til grunn for den nye loven om vann- og kloakkavgifter, som er datert 31. mai 1974. På to vesentlige punkter representerer likevel loven et brudd på utvalgets konkrete forslag. For det første nøyer loven seg med å gi kommunene anledning — men ingen plikt — til å dekke alle kommunens utgifter i vann- og kloakksektoren ved hjelp av avgifter. For det annet er bygningslovens refusjonsordning for kloakk opprettholdt og endog utvidet til å omfatte også vannledninger.

Avgiftsloven må langt på vei sies å være en utpreget fullmaktslov. Riktignok er det i lovens § 1 gitt uttømmende bestemmelser om hvilke eiendommer som er avgiftspliktige. På dette punkt er det med andre ord hverken nødvendig eller mulig å gi supplerende regler gjennom forskrift. Ellers er det imidlertid overlatt til Kongen å gi nærmere regler for gjennomføring av avgiftsordningen. Etter lovens § 3 er det kommunestyret som i den enkelte kommune fastsetter størrelsen av avgiftene og gir nærmere regler om den praktiske gjennomføring og innkreving av avgiftene.

Utfyllende forskrifter til loven er gitt ved kgl. res. av 6/9 1974. Disse forskriftene betegnes nedenfor som rammeforskriftene.

Miljøverndepartementet har dessuten utarbeidet et forslag til normalforskrifter for kommunene. I rundskriv XT-25/74 av 31/10 1974 har Miljøverndepartementet redegjort for

det nye avgiftsopplegget og gitt en veiledning i bruk av de foreslåtte normalforskrifter.

Hovedpunkter i det nye avgiftsopplegget.

1. Avgiftsplikten.

Avgiftsplikten omfatter all bebygd eiendom som er tilknyttet kommunal vann- og kloakkledning. Det samme gjelder eiendom uten tilknytning, hvis kommunal ledning er anlagt såvidt nær eiendommen at bygningsrådet krever eiendommen tilknyttet i medhold av bygningslovens §§ 65, 66 eller 92, første ledd. Også ubebygd eiendom er avgiftspliktig når eiendommen ved fremtidig bebyggelse forutsettes tilknyttet kommunal ledning. For ubebygd eiendom suspenderes avgiftsplikten i den utstrekning det skyldes byggeforbud, byggepløyevansker eller andre restriksjoner at eiendommen ikke blir bebygd.

Avgjørende for avgiftsplikten er etter dette om eiendommen er betjent eller kan bli betjent av kommunal ledning. Dersom f.eks. en industribedrift blir gitt anledning til utslipp av prosessvann direkte ut i et vassdrag, eventuelt etter at avløpsvannet har passert et internt renseanlegg, vil bedriften ikke være avgiftspliktig til kommunen. Kloakkavgiften er med andre ord ikke en fiskal miljøvern- eller forureningsavgift som kan pålegges den som forurenser vassdrag, den må heller betraktes som betaling for en ytelse fra det offentlige.

2. Avgiftsformen.

Avgiftene skal fastsettes særskilt for vann og for kloakk, og de skal gis i form av tilknytningsavgifter

(engangsavgifter) og årsavgifter. Tilknytningsavgift kan ikke pålegges eiendom som er tilknyttet når avgiftsreglene trer i kraft, men får virkning for alle nye tilknytninger. Slik loven er formulert, må det antas at kommunene må operere med både tilknytningsavgift og årsavgift; det er med andre ord neppe anledning til helt å sløyfe tilknytningsavgift og bare basere seg på årsavgifter.

3. *Rammen for avgiftens størrelse.*

Det er ikke fastsatt annen ramme for avgiftenes størrelse enn at kommunen ikke må skrive ut avgifter som overstiger kommunens netto utgifter i vann- og kloakksektoren. Ved beregningen av dette avgiftsgrunnlaget i kommunen skal det i bruttokostnadene gjøres fradrag for den del av utgiftene som blir dekket på annen måte, f.eks. ved refusjon etter bygningsloven, ved at de blir innkalkulert i tomteprisen ved kommunale utparselleringer eller belastet grunneieren (utparsellanten) gjennom avtale med kommunen. — Det synes for tiden ikke å være praktisk politikk i noen kommune å ta sikte på avgifter av en slik størrelse at de vil gi kommunen full inndekning for utgiftene. Det skulle derfor ikke være nødvendig å komme nærmere inn på hvorledes avgiftsgrunnlaget kan beregnes mer detaljert. Miljøverndepartementet overveier for øvrig å supplere rammeforskriftene med detaljerte regler for beregning av avgiftsgrunnlaget.

I og med at vann- og kloakkavgiftene i en kommune ikke skal overstige kommunens netto kostnader i

vann- og kloakksektoren, står man i realiteten overfor øremerkede avgifter. Den enkelte kommune vil med andre ord ikke kunne disponere inntekter fra vann- og kloakkavgiftene til andre kommunale formål. — På den annen side er det ikke noe krav at avgiftsinntektene hvert enkelt år skal holdes innen rammen av kommunens nettokostnader; det er anledning til å se en periode på 3—5 år under ett.

4. *Prinsipper for avgiftsberegningen.*

Rammeforskriftene overlater til kommunestyret å bestemme hvorledes *tilknytningsavgiftene* skal beregnes. Det heter imidlertid at både tilknytningsavgiftene og årsavgiftene skal fastsettes uten at de refererer seg til noen spesiell del av kostnadene ved vann- og kloakkanlegget. I denne forbindelse minner jeg om at bygningslovens refusjonsordning for vann- og kloakkledninger innebærer at tomteopparbeidelseskostnadene forutsettes dekket ved refusjon ved krav om naturalopparbeidelse eller ved at kostnadene blir innkalkulert i tomteprisen. Kommunen må etter dette fastsette tilknytningsavgiftene på fritt grunnlag, etter en avveining av bl.a. hvorledes kommunen ønsker avgiftsbelastningen fordelt på ny og eldre bebyggelse.

I departementets forslag til normalforskrifter for kommunene er det anbefalt at tilknytningsavgiftene blir utmålt i forhold til bebyggelsens størrelse. Det er imidlertid ikke noe i veien for at kommunestyret fastsetter at det også skal tas hensyn til andre forhold som f.eks. bebyggel-

sens art eller antatt vannforbruk og kloakkmengde.

Årsavgiftene skal etter rammeforskriftene som hovedregel utmåles på basis av målt eller stipulert vannforbruk. Bakgrunnen for at også kloakkavgiften normalt skal beregnes etter målt eller stipulert vannforbruk, er at det i de alt overveiende antall tilfelle er samsvar mellom vannforbruk og kloakkmengde (vann inn = vann ut).

Det er overlatt til den enkelte kommune å avgjøre hvor langt den vil gå i retning av å påby eller tillate installert vannmålere, men departementet legger ikke skjul på at det for sin del mener at kommunene iallfall på noen sikt bør oppfordres til en mer utstrakt bruk av vannmålere. Departementets begrunnelse er dels at betaling etter målt vannforbruk kan bidra til å hindre unødig sløsing med vann (og dermed også minske avløpsvannmengden), dels at betaling etter måler gjennomgående antas å gi en mer rettferdig avgiftsbelastning enn andre utmålingsprinsipper.

For eiendom hvor vannmåler ikke er installert, skal avgiftene fastsettes etter stipulert vannforbruk. Etter rammeforskriftene skal vannforbruket i disse tilfellene som hovedregel stipuleres på grunnlag av bebyggelsens størrelse. Det kan dessuten tas hensyn til bebyggelsens art og bruk samt eiendommens størrelse og beskaffenhet. Andre måter å bestemme stipulert vannforbruk på er ikke tillatt. Det er med andre ord *ikke* adgang til å utmåle avgiftene etter ordninger som direkte eller indirekte tar

hensyn til antall personer, person-ekvivalenter, eiendommens skatte-takst e.l.

Det er adgang til å fastsette minimumsavgifter, og det kan gis bestemmelser om avgiftstrinn.

Avgiftene må utmåles etter ensartede satser for alle kategorier av avgiftspliktige. Det er således ikke anledning til å fastsette en høyere pris pr. m³ vann (eller kloakk) for bedrifter enn for boliger, slik det har vært spørsmål om i enkelte kommuner. Kommunen har heller ikke anledning til å frafalle eller nedsette avgifter for *bebygd* eiendom av f.eks. billighetsgrunner. Hvis kommunen ønsker å innrømme «avgiftslettelse» i enkelttilfelle eller overfor særskilte grupper av avgiftspliktige, må dette gjøres i form av en regulær bevilgning og med dekning over den budsjettpost som er adekvat i forhold til begrunnelsen for bevilgningen. Det som her er sagt, gjelder også for kommunens egne eiendommer (skoler, institusjoner, administrasjonslokaler o.a.).

5. *Ubebygde eiendommer.*

Som nevnt omfattes også ubebygde eiendommer av avgiftsplikten når fremtidig bebyggelse forutsettes knyttet til offentlig ledning. Etter rammeforskriftene skal avgiften utmåles med utgangspunkt i antatt tillatt utnyttelsesgrad, og avgiften kan ikke overstige 50 % av hva den ville ha vært for eiendommen i bebygd stand. Innen disse rammer fastsetter kommunestyret avgiftens størrelse. Er utnyttelsesgraden ikke fastsatt ved reguleringsplan, skal den skjønns-

messig fastsettes av den instans i kommunen som kommunestyret utpeker.

Ubebygd eiendom kan av kommunen helt eller delvis fritas for avgift, og det er også åpnet adgang til å ettergi eller frafalle utliknet avgift.

Avgiftsreglene for ubebygd eiendom er i noen grad begrunnet med at kommunenes grunnlagsinvesteringer i vann- og kloakksektoren også kommer ubebygde eiendommer til gode. Begrunnelsen er også at kommunene gjennom avgiftsreglene vil få et virkemiddel til å fremskynde utbygging av arealer som er byggemodne.

6. *Særlige beregningsmåter.*

Etter rammeforskriftene er det anledning til å fastsette avgiftene ved særlige beregningsmåter eller ved avtale når de vanlige beregningsreglene ikke passer. Dette kan gjelde f.eks. industri med avløpsvann som i sammenheng avviker vesentlig fra vanlig husholdningskloakk. Andre eksempler kan være bedrifter med stort misforhold mellom vannforbruk og avløpsmengde, gartnerier med stort vannforbruk i forhold til bebyggelsen osv. Dersom det i slike tilfelle ikke blir oppnådd enighet om en avtalt avgift, kan kommunen som en nødutvei fastsette avgiften ved særskilt vedtak. — Bedrifter og virksomhet som faller inn under reglene om særlige beregningsmåter, kan alltid kreve å få betale vannavgiften etter måler. Det samme gjelder for kloakkavgiften, hvis det er samsvar mellom vannforbruk og avløpsmengde (og kloakken ikke har en spesiell ugunstig sammensetning).

Gjennomføring av det nye avgiftsopplegget.

Vann- og kloakkavgifter etter det nye avgiftsopplegget kan innkreves med virkning fra 1/1 1975. Hvis avgiftene skal kunne gjøres gjeldende for hele 1975, må i tilfelle kommunens lokale avgiftsforskrifter og avgiftssatser være vedtatt og godkjent av fylkesmannen innen 1/6 1975. Det er dessuten en forutsetning at underretning til de avgiftspliktige om avgiftenes størrelse i så fall må foretas innen 1/9 1975.

Miljøverndepartementet har forutsatt at de nye avgiftsreglene skal være tatt i bruk av kommunene senest med virkning fra 1/1 1977. Etter dette tidspunkt vil det ikke være rettslig adgang for kommunene til å innkreve vannavgift eller kloakkavgift etter andre regler.

Overgangsordning for årene 1975 og 1976.

Kommuner som trenger tid til å utarbeide og gjennomføre sine nye avgiftsforskrifter, men som samtidig har behov for å innføre kloakkavgift snarest mulig, er det blitt gitt anledning til å skrive ut en midlertidig kloakkavgift for 1975 (og 1976) etter en særskilt overgangsregel i departementets rammeforskrifter. Denne overgangsregel kan bare nyttes av kommuner som fra før har regler om kommunal vannavgift.¹⁾ I så fall kan kommunen i tillegg til vannav-

¹⁾ Miljøverndepartementet overveier nå å endre rammeforskriftene på dette punkt, slik at også andre kommuner skal kunne gjøre bruk av en enklere overgangsordning for årene 1975 og 1976.

gift etter nåværende regler skrive ut en såkalt midlertidig kloakkavgift for 1975 (og evt. 1976). Kloakkavgiften må i så fall ikke utgjøre mer enn det dobbelte av vannavgiften. Det er en forutsetning at vannavgiften etter dette alternativ blir utskrevet etter de nåværende avgiftsregler i kommunen, men det er ikke noe i veien for å bruke andre avgiftssatser. Hvis kommunen gjør bruk av det siste alternativ, skal de avgiftspliktige underrettes om at det dreier seg om en *midlertidig* kloakkavgift, og at det senest med virkning fra 1/1 1977 forutsettes innført avgifter i samsvar med de nye bestemmelsene.

Merverdiavgift til staten.

Det skal betales 20 % merverdiavgift til staten på de kommunale vann- og kloakkavgiftene. Dette gjelder både tilknytningsavgifter og årsavgifter. Til gjengjeld kan kommunene — etter å ha registrert sin virksomhet på behørig måte hos skattemyndighetene — kreve fradrag for «inngående moms» og beregne 13 % investeringsavgift på investeringene.

Disse merverdiavgiftsreglene er blitt kritisert. Kritikken er dels begrunnet med den politiske argumentasjon at staten ikke bør avgiftsbelegge kommunale tiltak i forurensningssektoren. Vel så viktig er det likevel etter mitt skjønn at merverdiavgiftsreglene i sin nåværende utforming fører til vilkårlige resultater, og kan friste kommunene til å spekulere i hva en nesten kan kalle om-

gåelser av avgiftsreglene. Et eksempel vil illustrere vilkårligheten:

Kommune A bestemmer seg for å følge intensjonene i vann- og kloakkavgiftsloven fullt ut. Følgelig skriver den ut vann- og kloakkavgifter som gir 100 % dekning av kommunens utgifter i vann- og kloakksektoren. For innbyggerne betyr dette lavere skatt, men (minst) tilsvarende høyere kommunale vann- og kloakkavgifter. På toppen må innbyggerne betale 20 % merverdiavgift til staten. I denne kommunen vil staten tjene på nyordningen, mens innbyggerne taper.

Kommune B ønsker fortsatt å dekke sine utgifter i vann- og kloakksektoren i det vesentlige ved hjelp av skattemidler. På den annen side ønsker kommunen å dra nytte av ordningen med fradrag for «inngående moms». Følgelig innføres det en meget beskjedne (kanskje nærmest symbolsk) vann- og kloakkavgift. Dermed blir også statens merverdiavgiftsinntekt meget beskjedne. I denne kommune vil staten tape på nyordningen, mens skattyterne og kommunen tjener på den.

Det burde etter mitt skjønn ikke være avgjørende for statens merverdiavgiftsinntekter om en kommune velger å dekke sine utgifter i vann- og kloakksektoren ved hjelp av skattemidler eller avgiftsmidler. En får håpe at merverdiavgiftsreglene blir endret snarest mulig på dette punkt. Såvidt skjønnes, er Finansdepartementet oppmerksom på forholdet.