



Eidsivating lagmannsrett - Dom - LE-2023-31450

Instans	Eidsivating lagmannsrett – Dom
Dato	2023-06-22
Publisert	LE-2023-31450
Stikkord	Forvaltningsrett. Tilknytningsavgift. Gebyrsats. Forskrift om vann- og avløpsgebyr, Lillestrøm (FOR-2019-11-21-1737), gebyrforskriften § 2-3 og § 2-4.
Sammendrag	Saken gjelder gyldigheten av et vedtak om gebyrberegning for tilknytningsavgift, nærmere bestemt spørsmålet om hvilken gebyrsats som skulle legges til grunn for gebyrberegningen. Gebyret for tilknytning til vann og avløp hadde økt vesentlig etter at rammetillatelse var innvilget, men før det var søkt om igangssettingstillatelse for et større byggeprosjekt. Det sentrale tvistepunktet i saken var spørsmålet om hvordan begrepet «komplett byggesøknad» skulle tolkes i relasjon til gebyrbestemmelsene, for byggesøknad som inngis i to trinn. Lagmannsretten kom til at det var gebyrsatsen på det tidspunkt det ble søkt om igangssettingstillatelse for byggkonstruksjon, som skulle legges til grunn. Vedtaket var da gyldig og kommunen ble frifunnet.
Saksgang	Romerike og Glåmdal tingrett TROG-2022-10201 – Eidsivating lagmannsrett LE-2023-31450 (23-031450ASD-ELAG/).
Parter	Lillestrøm kommune (advokat Ingrid Ailin Strømme) mot Fagerborg K34 AS (advokat Elisabeth Berge).
Forfatter	Førstelagmann Nina Sollie, lagdommer Randi Egge og tingrettsdommer Jonn Ola Sørensen.

Saken gjelder gyldigheten av Lillestrøm kommunes vedtak om gebyrberegning for tilknytningsavgift, nærmere bestemt spørsmålet om hvilken gebyrsats som skal legges til grunn for gebyrberegningen.

Sakens bakgrunn

Fagerborg K34 AS (heretter Fagerborg) oppførte i perioden 2018 – 2022 et større bolig- og næringskompleks i Lillestrøm sentrum. Utbyggingen omfattet et helt kvartal og bestod av 146 leiligheter og 5 næringsseksjoner.

Fagerborg kjøpte tomten i 2016, og hadde et utbyggingsprosjekt ferdig planlagt og søknadsklart i slutten av 2018. Søknadsprosessen ble gjennomført som en såkalt to-trinns prosess, hvor det først søkes om rammetillatelse for hele byggeprosjektet, og deretter søkes om igangsettingstillatelse – altså tillatelse til å sette i gang byggingen. Dette til forskjell fra en byggesøknad i ett trinn, hvor det gis tillatelse til prosjektet og til å sette i gang byggingen i ett, men hvor all dokumentasjon og alle ansvarsretter da må være på plass på søknadstidspunktet.

Det ble levert en fullstendig rammesøknad for prosjektet 27. juni 2019, og rammetillatelse ble gitt 2. juli 2019.

Det ble deretter søkt om og innvilget igangsettingstillatelse (IG) i fem «etapper» i perioden 9. mars 2020 til 25. mai 2021. De fem etappene omfattet henholdsvis «graving og spunting» (IG1), «plasstøpt betong» (IG2), «prefab, VA, bilheis og avfallssug» (IG 3), «komplett bygg» (IG 4) og «vei og utomhus» (IG 5). I denne saken står IG4 sentralt – igangsettingstillatelsen for komplett bygg, også omtalt som igangsettingstillatelse for byggkonstruksjon. Denne søknaden ble inngitt 27. november 2020 og igangsettingstillatelse ble gitt 3. desember samme år.

Da rammesøknaden ble inngitt i 2019, lå Lillestrøm i Skedsmo kommune. Fra 1. januar 2020 ble kommunene Skedsmo, Fet og Sørumsdal slått sammen til Lillestrøm kommune. Som følge av kommuneslåingen var det nødvendig å samordne regelverket og det ble vedtatt en ny lokal forskrift om vann- og avløpsgebyr for den nye kommunen (heretter gebyrforskriften).

Gebyrforskriften innebar en omlegging av gebyrstrukturen for vann- og avløp. Endringen medførte en markert økning av tilknytningsgebyret for mindre leiligheter. Gebyrforskriften trådte i kraft 1. januar 2020, etter at rammetillatelse ble omsøkt og innvilget i 2019, men før det ble søkt om igangsettingstillatelse.

Det fremgår av gebyrforskriften § 2-3 annet ledd at gebyrsatsen skal være det som var gjeldende gebyrsats da kommunen mottok komplett byggesøknad eller søknad om tilknytning. Det sentrale tvistepunkt i saken er spørsmålet om hvordan begrepet «komplett byggesøknad» skal tolkes, for byggesøknader som inngis i to trinn.

Lillestrøm kommune utstedte faktura for tilknytningsgebyr for vann og avløp 31. desember 2020. Kommunen la ved gebyrberegningen til grunn de satsene som gjaldt da det ble søkt om igangsettingstillatelse for byggkonstruksjon (IG4), altså de nye satsene som var gjeldende fra 2020. Samlet gebyr for tilknytning til vann og avløp utgjorde 5 938 561 kroner.

Fagerborg påklagde vedtaket om gebyrberegning og gjorde gjeldende at det var satsene som gjaldt da det ble søkt om rammetillatelse i 2019, som skulle legges til grunn. Tilknytningsgebyret for vann og avløp skulle etter disse satsene utgjort til sammen 1 810 118 kroner, det vil si om lag 4 millioner kroner mindre enn det fakturerte beløpet.

Klagen ble behandlet i Lillestrøm kommunes klageutvalg, som ikke tok klagen til følge.

Fagerborg anla søksmål ved stevning 19. januar 2022 ved Romerike og Glåmdal tingrett. Det ble nedlagt påstand om at vedtaket var ugyldig. Lillestrøm kommune tok til motmæle i tilsvaret.

Romerike og Glåmdal tingrett avsa dom 19. desember 2022 med slik rettet slutning:

1. Lillestrøm kommunes vedtak om tilknytningsgebyr for Fagerborgkvartalet – Sørumsdalsgata 12b, 81/1148 – kommunens ref. 21/01165, er ugyldig.
2. Lillestrøm kommune v/ordføreren dømmes til å betale sakens omkostninger til Fagerborg K34 AS, med 250 000 – tohundreogfemtusen – kroner. Oppfyllelsesfristen er 2 – to – uker fra dommen er forkynt.

Tingretten la til grunn at det var gebyrsatsene på tidspunktet for søknad om rammetillatelse som kom til anvendelse. Vedtaket om gebyrberegning var da ugyldig.

Lillestrøm kommune har i rett tid anket dommen til Eidsivating lagmannsrett. Fagerborg har tatt til motmæle i tilsvaret. Ankeforhandling ble avholdt i Lagmannsretten Hus på Eidsvoll 30. og 31. mai 2023. Bevisførselen fremgår av rettsboken.

Ankende part – Lillestrøm kommune – har i korte trekk gjort gjeldende:

Tingretten har foretatt feil rettsanvendelse når den har kommet til at Lillestrøm kommunes vedtak om gebyrberegning er ugyldig.

Det sentrale spørsmål i saken er hvordan begrepet «komplett byggesøknad» i gebyrforskriften § 2-3 annet ledd, skal forstås.

Komplett byggesøknad må etter en naturlig språklig forståelse av ordlyden forstås som en fullstendig søknad for å kunne bebygge eiendommen. En rammetillatelse gir ikke adgang til å starte byggingen. Den gir kun en godkjennelse av det omsøkte tiltaket. Dokumentasjon og ansvarsretter må blant annet komme på plass, før det kan gis igangsettingstillatelse og byggingen kan starte.

Ved to-trinns søknader må det derfor være søkt om igangsettingstillatelse for byggkonstruksjon – i dette tilfellet komplett bygg (IG4) – for at det skal foreligge en komplett byggesøknad i gebyrforskriftens forstand. Kommunens syn på tolkningsspørsmålet gir best sammenheng mellom søknadsprosesser i henholdsvis ett og to trinn.

Gebyrforskriften innebar ingen realitetsendring, men videreførte tidligere praksis. De fleste andre kommuner legger tilsvarende praksis til grunn, det vil si at det er igangsettingstillatelsen og ikke rammesøknaden som utgjør skjæringstidspunktet for valg av gebyrsats. Kommunens tolkning bygger på omfattende, langvarig og fast forvaltningspraksis.

Kommunens syn på tolkningsspørsmålet gir også best sammenheng med regelverket for øvrig. Gebyrforskriften er hjemlet i lov om kommunale vass- og avløpsanlegg, jf. § 5, jf. §§ 3 og 4. Gebyrplikten for tilknytningsavgift inntreffer senest ved faktisk tilknytning. Det kan ikke kreves gebyr før byggetillatelse er gitt, jf. også gebyrforskriften § 2-4 om faktureringstidspunkt og betalingsansvar. Gebyrbelegging innen vann- og avløpsområdet bygger på prinsippet om selvkost, jf. forurensningsforskriften § 16-1 og § 16-3. Dette tilsier at tidspunktet for valg av gebyrsats bør ligge nært opp til tidspunktet for byggestart og faktisk tilknytning.

Det er nedlagt slik påstand:

1. Lillestrøm kommune frifinnes.
2. Fagerborg K34 AS dømmes til å betale Lillestrøm kommunes saksomkostninger med tillegg av lovens rente fra forfall og til betaling skjer.

Ankemotparten – Fagerborg K34 AS – har i korte trekk gjort gjeldende:

Tingrettens bevisbedømmelse og rettsanvendelse er korrekt. Avgiftssatsen på tidspunktet for søknad om rammetillatelse må legges til grunn for avgiftsberegningen.

Ved tolkningen av begrepet «komplett byggesøknad» må det tas utgangspunkt i en naturlig språklig forståelse av ordlyden. Legalitetsprinsippet stiller særlige krav til klarhet og presisjon innenfor skatte- og avgiftsområdet. Det offentlige må bære risikoen for eventuelle uklarheter. Hensynet til rettsikkerhet og forutberegnelighet utgjør et grunnleggende hensyn ved tolkningen, jf. også Sivilombudets uttalelse i sak 2008/1305 og 2010/418.

Gebyrforskriften inneholder ingen legaldefinisjon av begrepet komplett byggesøknad. En naturlig språklig forståelse av ordlyden tilsier at begrepet «komplett» viser til innholdsmessige krav til rammesøknaden, og ikke et krav om at den samlede søknadsprosessen må være fullendt. Et tilsvarende begrep benyttes i plan- og bygningsloven § 21-4, § 21-7 og byggesakforskriften av 2010 (SAK 10) § 5-4. Begrepet «fullstendig byggesøknad» forstås da som det tidspunktet rammesøknaden inneholder all informasjon og dokumentasjon som er nødvendig for at kommunen skal kunne starte behandlingen av søknaden. Dette er en velkjent

begrepsbruk innenfor plan- og bygningsretten, som også samsvarer med kommunens egen begrepsbruk i forbindelse med innkreving av byggesaksgebyr.

Ved tolkningen må også gebyrforskriftens oppbygging og system tillegges vekt. Forskriftens § 2-3 inneholder bestemmelser om beregningen av gebyret, mens § 2-4 regulerer innkrevingen. Etter § 2-4 første ledd skal faktura sendes samtidig med at igangsettingstillatelse gis eller når eksisterende bygg kobles til kommunens ledningsnett. Etter § 2-3 annet ledd skal gebyrsatsen på tidspunktet for mottak av komplett byggesøknad eller søknad om tilknytning legges til grunn. Disse bestemmelsene, lest i sammenheng, tilsier at det dreier seg om to ulike tidspunkt, hvor tidspunktene i § 2-3 ligger forut i tid for tidspunktet for fakturering. Begrepet byggesøknad i § 2-3 annet ledd må da forstås som rammesøknaden.

Kommunen anfører at formålsbetraktninger tilsier at gebyrsatsen som anvendes bør ligge tett opp til faktisk tilknytning, slik at det blir likebehandling mellom søknadsprosesser i ett og to trinn. Denne anførselen kan ikke føre frem. Alle opplysninger som er relevante for gebyrberegningen fremgår av rammetillatelsen, blant annet antallet boenheter og areal. Også ved ett-trinns søknader er byggetillatelsen gyldig i tre år. Det er heller ikke for slike søknader nødvendigvis nærhet i tid mellom tidspunktet for valg av gebyrsats og faktisk tilkobling.

Det er ikke påvist langvarig og entydig forvaltningspraksis av et tilstrekkelig omfang. Forvaltningspraksis som representerer en klar innskrenkende eller utvidende fortolkning til borgernes ugunst, kan uansett ikke tillegges nevneverdig vekt, jf. Rt-2003-1821.

Det er nedlagt slik påstand:

1. Anken forkastes.
2. Fagerborg K34 AS tilkjennes sakens omkostninger.

Lagmannsretten har kommet til et annet resultat enn tingretten, og bemerker:

Det sentrale spørsmål i saken er hvilken gebyrsats som skal legges til grunn for beregningen av tilknytningsgebyr for vann- og avløp, i forbindelse med utbyggingen av Fagerborgkvartalet på Lillestrøm.

Spørsmålet reguleres av forskrift om vann- og avløpsgebyr, Lillestrøm kommune, FOR-2019-11-21-1737 (gebyrforskriften) § 2-3 annet ledd. Forskriften er senere opphevet og erstattet av en ny forskrift. Den aktuelle bestemmelsen i dagjeldende § 2-3 annet ledd, lød slik:

Gebyrsatsen skal være det som var gjeldende gebyrsats da kommunen mottok komplett byggesøknad eller søknad om tilknytning.

Det er alternativet «komplett byggesøknad» som er aktuelt i denne saken. Fagerborg gjør som nevnt gjeldende at det er mottak av fullstendig søknad om rammetillatelse som utgjør skjæringspunktet for valg av gebyrsats. Etter kommunens syn er det tidspunktet for mottak av søknad om igangsettingstillatelse for byggkonstruksjon som skal legges til grunn, altså de nye satsene som var gjeldende fra 1. januar 2020.

Et vedtak om gebyrberegning krever lovhjemmel, jf. legalitetsprinsippet som er nedfelt i Grunnloven § 113. På området for det forvaltningsrettslige legalitetsprinsippet utgjør ordlyden ikke bare den sentrale tolkningsfaktoren. Ordlyden danner også rammen for regelfortolkningen, jf. HR-2021-2275-A avsnitt 59 og 60.

Legalitetsprinsippet innebærer imidlertid ikke at enhver tolkningstvil skal løses i borgernes favør. Det vises blant annet til HR-2014-2471-A, avsnitt 47 og 48, hvor det uttales:

Den ankende part har anført at det innenfor skatte- og avgiftsretten gjelder et strengt legalitetsprinsipp, og at en eventuell tolkningstvil må lede til avgiftsfritak. [...]

Det gjelder imidlertid ikke et slikt eget rettskildemessig tolkningsprinsipp innen skatte- og avgiftsretten. Legalitetsprinsippet får anvendelse generelt der staten gjør inngrep overfor den enkelte, og krever hjemmel i lov, jf. Grunnloven § 113. Det innebærer at lovens ordlyd står sentralt ved tolkningen. Men tolkningstvil må løses ut fra hva som er best i samsvar med en avveining av samtlige rettskildefaktorer og som sikrer tilstrekkelig klarhet og forutsigbarhet for borgerne. Et prinsipp om at tolkningstvil i en sak skal løses i borgernes favør, vil lett kunne slå ut motsatt for andre avgiftspliktige i andre sammenhenger, og er neppe egnet som noen god rettesnor. Jeg viser til drøftelsen i Zimmers Lærebok i skatterett 7. utgave fra 2014 hvor han på side 49 konkluderer slik:

«Det gjelder ikke noe prinsipp i norsk skatterett om at skattelover i tvilstilfeller skal tolkes i skattyters favør»:

Lagmannsretten går så over til den konkrete tolkningen.

Gebyrforskriften inneholder ingen legaldefinisjon av begrepet «komplett byggesøknad». Ordlyden gir heller ikke på andre måter noen klar anvisning på tolkningsspørsmålet. Begrepet «komplett» kan etter en ren ordlydsfortolkning vise til innholdsmessige krav til en fullstendig rammesøknad. Begrepet kan imidlertid også tilsi at det ved byggesøknader i to trinn kreves noe mer enn en rammetillatelse; det må også være søkt om tillatelse til å starte byggingen. Ingen av alternativene som er påberopt fremstår som mer forankret i ordlyden isolert sett, enn det andre.

Heller ikke systembetraktninger eller sammenhengen med regelverket for øvrig gir noe klart svar på tolkningsspørsmålet.

Gebyrforskriften § 2-3 annet ledd regulerer som nevnt valg av gebyrsats. Gebyrforskriften § 2-4 regulerer spørsmålet om når avgiftsplikten oppstår og når fakturering av avgiften skal skje. Etter § 2-4 første ledd skal faktura sendes «samtidig som igangsettingstillatelse gis eller når eksisterende bygg kobles til kommunens ledningsnett».

Fagerborg har anført at systembetraktninger og sammenhengen i regelverket tilsier at det dreier seg om to ulike tidspunkt og at tidspunktene i § 2-3 annet ledd ligger forut i tid for tidspunktene i § 2-4 første ledd. Tingretten var enig i dette og la til grunn at forholdet mellom de to bestemmelsene tilsa at det var tidspunktet for søknad om rammetillatelse som måtte være avgjørende for valg av gebyrsatsen etter § 2-3.

Lagmannsretten er ikke uenig i at forskriften kan tolkes slik. Etter lagmannsrettens syn kan imidlertid sammenhengen mellom § 2-3 og § 2-4 vel så gjerne underbygge kommunens syn. Gebyrforskriften § 2-4 knytter seg til *innvilgelsen* av igangsettingstillatelse og *faktisk* tilknytning, mens § 2-3 klargjør at det er *mottak av den aktuelle søknaden* som regulerer valg av avgiftssats. Presiseringen av at det er mottak av søknaden som er det sentrale, til forskjell fra innvilgelsen eller faktisk tilknytning, skaper forutsigbarhet ved at søker ikke bærer risikoen for kommunens saksbehandlingstid.

Heller ikke sammenhengen med det øvrige regelverket innenfor plan- og bygningsretten gir noen klar anvisning på tolkningsspørsmålet.

Plan- og bygningsloven kapittel 21 stiller krav til innhold og behandling av byggesøknader. I den forbindelse står begrepet «fullstendig søknad» sentralt, jf. blant annet plan- og bygningsloven §§ 21-2, 21-4 og 21-7. Disse bestemmelsene stiller blant annet krav til kommunens saksbehandlingstid. Dersom kommunens saksbehandlingstid overstiger lovens frist, kan det gi grunnlag for reduksjon av byggesaksgebyret etter plan- og bygningsloven § 21-7. Saksbehandlingstiden starter ikke å løpe før den aktuelle søknaden er «fullstendig». I relasjon til disse bestemmelsene, viser «fullstendig» til at søknaden må være fullstendig innholdsmessig.

Lagmannsretten legger til grunn at begrepet fullstendig søknad er et godt innarbeidet begrep knyttet til saksbehandlingsfrister for byggesaksbehandlingen. Etter lagmannsrettens syn kan imidlertid ikke dette tillegges særlig vekt ved tolkningen av begrepet komplett byggesøknad etter gebyrforskriften i vår sak. Det dreier seg for det første om ulike begrep benyttet i ulike sammenhenger. Det fremgår dessuten av plan- og bygningsloven § 21-2 femte ledd at en søknad om byggetillatelse kan deles opp i to; søknad om rammetillatelse og søknad om igangsettingstillatelse. Dette kan tilsi at begrepet «komplett byggesøknad» i gebyrforskriften § 2-3 annet ledd, ikke bare omfatter en innholdsmessig fullstendig rammesøknad, det vil si den første delen av byggesøknaden, men at begge de to delene av en byggesøknad må være inngitt. At kommunen 21. november 2019 i vedtak om beregning av saksbehandlingsfrist for behandling av rammesøknaden uttalte at søknaden ble ansett «komplett» 27. juni 2019, gir etter lagmannsrettens syn ingen veiledning ved tolkningen av gebyrforskriften § 2-3 annet ledd.

Etter lagmannsrettens syn foreligger det etter dette to tolkningsalternativer som begge er godt forankret i ordlyden og hvor ingen av alternativene fremtrer som mest nærliggende.

Etter lagmannsrettens syn må det i en slik situasjon legges vesentlig vekt på formålsbetraktninger.

Gebyrforskriften er fastsatt med hjemmel i lov 16. mars 2012 nr. 12 om kommunale vass- og avløpsanlegg. Det fremgår av lovens § 3 første ledd første punktum at eieren av eiendom som er tilknyttet kommunalt vann- eller avløpsnett, plikter å betale vann- og avløpsgebyr. Nærmere bestemmelser om rammene for gebyrene, samt innkrevingen, er fastsatt i forurensningsforskriften (1. juni 2004 nr. 931), kapittel 16.

Forurensningsforskriften § 16-1 gir kommunene hjemmel for å fastsette egne regler for beregning og innkreving av avgift, samt gebyrenes størrelse. De kommunale forskriftene må imidlertid ligge innenfor rammen av forurensningsforskriftens bestemmelser.

Om engangsgebyret – tilknytningsavgiften – fremgår følgende av forurensningsforskriften § 16-3 første punktum:

Plikt til å betale engangsgebyr for tilknytning oppstår når en ellers gebyrpliktig eiendom blir bebygd, eller når gebyrplikt for bebygd eiendom inntreffer etter lov om kommunale vass- og kloakkavgifter § 1.

Det følger av dette at det ikke kan kreves tilknytningsgebyr før eiendommen blir *bebygd*. Dette samsvarer med gebyrforskriften § 2-4, som er gjengitt ovenfor, hvor det fremgår at tilknytningsgebyret først faktureres og betalingsplikt inntreffer når igangsettingstillatelse er gitt, og ikke allerede på tidspunktet for rammetillatelse.

Et annet sentralt prinsipp er prinsippet om selvkost, som er nedfelt i forurensningsforskriften § 16-1. Det fremgår av denne bestemmelsen at de kommunale vann- og avløpsgebyrene ikke skal overstige kommunens nødvendige kostnader på henholdsvis vann- og avløpssektoren. Kommunen kan altså ikke beholde overskudd eller gå med underskudd, men skal foreta overslag basert på de antatte utgifter og inntekter gebyrene antas å innbringe i tråd med de til enhver tid gjeldende retningslinjer for beregning av selvkost.

Etter lagmannsrettens syn ivaretas grunnprinsippet om selvkost best ved at skjæringstidspunktet for valg av avgiftssats ligger nærmest opp til faktisk byggestart og tilknytning. Det er først på dette tidspunktet at det kommunale vann- og avløpsnettet blir belastet. Dette taler etter lagmannsrettens syn for at begrepet mottak av «komplett byggesøknad» må tolkes som det tidspunktet eiendommen blir bebygd ved at det søkes om igangsettingstillatelse for byggkonstruksjon. Dette tolkningsalternativet gir også best harmonisering av søknadsprosesser i ett og to trinn. Det kan riktignok anføres at det også ved søknadsprosesser i ett trinn gjelder en treårsfrist for byggestart, slik at tidspunktet for valg av avgiftssats heller ikke her nødvendigvis vil ligge nært i tid til faktisk byggestart. Dette endrer imidlertid ikke lagmannsrettens vurdering.

Fagerborg har anført at hensynet til forutberegnelighet best ivaretas ved at det er søknad om rammetillatelse som legges til grunn for valg av avgiftssats. Det er særlig vist til at det vil innebære en stor usikkerhetspost i et byggeprosjekt, dersom utbygger risikerer betydelige økninger i tilknytningsavgiften etter at rammetillatelse er gitt. Det er videre vist til Sivilombudets uttalelse i sak 2008/1305, hvor det uttales følgende på side 3:

Kommunen har vist til at den ordningen som er mest forutsigbar for søkeren er at det er reglene på søknadstidspunktet som legges til grunn for gebyrberegningen. Jeg er enig i det. En som søker om byggetillatelse bør på tidspunktet for innsendelse av byggesøknaden kunne gjøre seg kjent med størrelsen på et eventuelt tilknytningsgebyr. Det ville være en lite rettssikker ordning om vedkommende skulle risikere å rammes av senere gebyrreduksjoner. Da ville gebyrets størrelse lett bli avhengig av for eksempel hvor lang tid kommunen brukte å behandle en byggesøknad. Den naturlige konsekvensen av dette blir at senere gebyrreduksjoner heller ikke får virkning for byggesaker der søknaden er innsendt før gebyrreduksjonen ble vedtatt, slik som i tilfellet er i denne saken.

Lagmannsretten er enig med Fagerborg i at forutsigbarhet er et relevant hensyn ved tolkningen, slik Sivilombudets uttalelse også gir uttrykk for. Etter lagmannsrettens syn er det imidlertid grenser for hvor langt hensynet til forutsigbarhet kan trekkes i denne saken.

Risikoen for pris- eller avgiftsøkninger er en forutsigbar risiko i alle byggeprosjekter. Sivilombudets uttalelse kan heller ikke trekkes så langt at den slår fast at det er rammetillatelsen og ikke søknaden om igangsettingstillatelsen som bør være det avgjørende. Uttalelsen fremhever hensynet til forutsigbarhet som et relevant tolkningsmoment. Men uttalelsen slår kun fast at det er søknadstidspunktet for en aktuell søknad og ikke innvilgelsestidspunktet som best ivaretas hensynet til forutsigbarhet. Tilsvarende synspunkt reflekteres i forholdet mellom gebyrforskriften § 2-3 og § 2-4.

Lagmannsretten er enig med Fagerborg i at søknad om rammetillatelse er et klarere skjæringstidspunkt enn søknad om igangsettingstillatelse, da det kan foreligge flere søknader om igangsettingstillatelse for ulike deler av prosessen, slik som i denne saken. Ved flere søknader om igangsettingstillatelse er det imidlertid første søknad om igangsettingstillatelse av byggkonstruksjon eller komplett bygg, som er avgjørende. Dette tidspunktet ligger nærmest i tid til det tidspunktet eiendommen faktisk blir bebygget og tilknytning til vann og avløp skjer, og denne søknaden er neppe særlig vanskelig å identifisere.

Lagmannsretten bemerker at Lillestrøm kommune har foretatt undersøkelser av øvrige kommuners praksis. Av 17 forespurte kommuner er det kun én kommune som legger søknad om rammetillatelse til grunn for valg av gebyrsats. Samtlige av de øvrige 16 kommunene – herunder Oslo, Bergen, Ullensaker og Lørenskog – legger etter det opplyste igangsettingstillatelsen til grunn for valg av gebyrsats.

Etter lagmannsrettens syn kan det likevel ikke legges til grunn at det foreligger klar og konsistent forvaltningspraksis som kan tillegges vekt ved tolkningen. Ordlyden i de enkelte kommuners gebyrforskrift varierer. Noen kommuner legger videre tidspunkt for søknad om igangsettingstillatelsen til grunn. De fleste synes imidlertid å legge til grunn det tidspunkt igangsettingstillatelse gis, altså det samme tidspunktet som fakturatidspunktet, uten noe bevisst forhold til skillet mellom tidspunktet for valg av avgiftssats, og faktureringstidspunktet.

Det er imidlertid på det rene at Lillestrøm kommune og flere andre kommuner rent faktisk har knyttet tidspunktet for valg av avgiftssats til igangsettingstillatelsen og ikke rammetillatelsen. Bevisførselen har gitt et klart bilde av at verken kommunene eller utbyggerne har hatt et bevisst forhold til tidspunktet for valg av gebyrsats. Frem til omleggingen av gebyrsystemet fra 1. januar 2020, hadde det bare vært minimale endringer i gebyrsatsene fra år til år, og spørsmålet har ikke tidligere hatt særlig stor aktualitet.

Kommunens praksis har imidlertid vært åpen og tilgjengelig, selv om problemstillingen har hatt mindre aktualitet. At priser og gebyrer i et byggeprosjekt endrer seg fra tidspunktet for rammetillatelse til byggingen faktisk starter og tilkobling til vann- og avløpssystemet faktisk skjer, er en påregnelig følge, på lik linje med andre kostnadsøkninger. Det gir bedre forutsigbarhet for søkerne at tilknytningsgebyret er klarlagt allerede på tidspunktet for rammetillatelsen. Etter lagmannsrettens syn kan imidlertid ikke dette hensynet tillegges avgjørende vekt, på et område hvor prinsippet om selvkost står sentralt.

Gebyrforskriften, som innebar en betydelig gebyrøkning for mindre leiligheter, hadde vært på høring og forskriften innebar som nevnt ingen omlegging av praksis i forhold til tidligere praksis i Skedsmo kommune. Lagmannsretten viser blant annet til LA-2018-152199, hvor det uttales:

Anførselen om at kommunens fastsetting er sterkt urimelig sett hen til andre kommuners beregning, kan heller ikke føre frem. Generelt er det en høy terskel for å underkjenne avgiftsvedtak på et slikt grunnlag. For øvrig er den enkelte kommune gitt vide rammer for å fastsette hvordan avgiftene skal fordeles og beregnes. Den omstendighet at kommunen utreder nye regler på dette området, kan etter lagmannsrettens syn ikke lede til noe annet resultat.

Lagmannsretten viser også til Sivilombudets uttalelse 2. april 2009, sak 2008/1305, hvor Sivilombudet uttaler:

Slik saken er opplyst, ble ikke kommunen rådspurt om hvilket tidspunkt som er avgjørende for når plikten til å betale tilknytningsgebyr oppstår. Den enkelte borger har i utgangspunktet et selvstendig ansvar for å sette seg inn i gjeldende regelverk. Det innebærer også en plikt til å rådspørre forvaltningsorganet dersom regelverket oppfattes som uklart. Dersom en legger egen forståelse av regelverket til grunn, vil dette i utgangspunktet skje på eget ansvar...

Lagmannsretten har etter dette kommet til at begrepet mottak av «komplett byggesøknad» i gebyrforskriften § 2-3 annet ledd skal tolkes som mottak av søknad om igangsettingstillatelse for byggkonstruksjon. Lillestrøm kommunes vedtak om gebyrberegning er da gyldig. Kommunen skal etter dette frifinnes.

Sakskostnader

Lillestrøm kommune har vunnet saken fullt ut og har som et utgangspunkt krav på erstatning for nødvendige sakskostnader for lagmannsretten, jf. tvisteloven § 20-2 første ledd. Med det resultat lagmannsretten har kommet til, har kommunen også krav på å få dekket nødvendige kostnader for tingretten, jf. tvisteloven § 20-9 annet ledd.

Lagmannsretten har vurdert, men finner ikke at det foreligger tungtveiende grunner som tilsier at det bør gjøres unntak fra kostnadsansvaret etter tvisteloven § 20-2 tredje ledd, verken helt eller delvis for noen instans.

Lillestrøm kommune har fremmet krav om sakskostnader for lagmannsretten med til sammen 110 550 kroner eksklusiv merverdiavgift, for 67 timers arbeid. I tillegg kommer utgifter til rettsgebyr med 33 561 kroner, totalt 144 111 kroner. For tingretten er det fremmet krav om sakskostnader med til sammen 138 600 kroner eksklusiv merverdiavgift for 84 timers arbeid.

Fagerborg har ikke hatt merknader til sakskostnadskravet. Lagmannsretten finner kostnadene rimelige og nødvendige og tar kravet til følge.

Dommen er enstemmig.

DOMSSLUTNING

1. *Lillestrøm kommune frifinnes.*
2. *Fagerborg K34 AS betaler sakskostnader for tingretten til Lillestrøm kommune med 138 600 – etthundreogtrettiåttetusensekshundre – kroner innen 2 – to – uker etter forkynnelsen av denne dom.*
3. *Fagerborg K34 AS betaler sakskostnader for lagmannsretten til Lillestrøm kommune med 144 111 – etthundreogførtifiretusenetthundreogelleve – kroner innen 2 – to – uker etter forkynnelsen av denne dom.*