

Vår saksbehandler
Anita Rasmussen Kronlund.Dokumentdato
11.10.2023
Deres datoVår referanse
2020/2658 KRONLUND
Deres referanse

Kai.Borge.Arre@vagan.kommune.no

Kommunale gebyrforskrifter for gjennomføring av feiing og tilsyn med fyringsanlegg

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) viser til e-post fra deg til DSBs postmottak av 21. september 2023 med spørsmål om kommunen må ha en egen lokal gebyrforskrift for gjennomføring av feiing og tilsyn, eller om kommunens gebyrregulativ tilfredsstillers forskriftskravet.

Du viser til at flere kommuner i dag har en egen lokal gebyrforskrift om feiing og tilsyn i tillegg til et gebyrregulativ.

I tillegg stiller du spørsmål om gebyret skal faktureres på tidspunktet for utføring av feie-tjenesten – og ikke slik som i dag – en gang i året gjennom de kommunale gebyrene (erfaringsvis fordelt på tre/fire fakturaer i løpet av året).

Videre viser du til medieoppslag i bla. hytteavisen av 20 september 2023 hvor det kommer frem at en hytteeier i Fjord kommune i lagmannsretten *fikk medhold etter å ha nektet å betale feieravgift for sin hytte, der begrunnelse var at feiing ikke var utført.*

DSB har den siste tiden mottatt flere spørsmål knyttet til fastsettelse av kommunale feiegebyrforskrifter og forståelsen av beslutningen avsagt av Frostating lagmannsrett den 22. august 2023.¹ Nedenfor gir vi derfor en utfyllende redegjørelse og veiledning på området.

Fastsettelse av feiegebyr er hjemlet i brann- og eksplosjonsvernloven § 28 annet ledd

Feiing og tilsyn med fyringsanlegg er *en oppgave* som brann- og redningsvesenet *skal* utføre. Kommunen har en *lovbestemt plikt* til gjennomføring av denne oppgaven. Plikten til feiing og tilsyn av fyringsanlegg gjelder både boliger og fritidsboliger og er hjemlet i brann- og eksplosjonsvernloven § 11 første ledd bokstav h. Bestemmelsen er nærmere konkretisert i forskrift om brannforebygging § 17.

Hjemmelen til *gebyr-legging* av tjenesten er gitt i brann – og eksplosjonsvernloven § 28 annet ledd. Her kommer det frem at:

kommunestyret selv kan fastsette lokal forskrift om gjennomføring av gebyr for oppgaven med feiing og tilsyn av fyringsanlegg (vår understreking).

Hjemmelen er avgrenset til gebyr-fastsettelse av de konkrete og faktiske oppgavene med feiing og tilsyn med fyringsanlegg. Dette innebærer at kommunen ikke kan gebyrlegge andre oppgaver enn de direkte og indirekte kostnadene med feiing og tilsyn. DSB har i høringsammenheng konkludert med at utgifter til f.eks. innføring av pipesensorer ikke kan hjemles i brann- og eksplosjonsvernloven § 28 annet ledd.

¹ Frostating lagmannsrett – beslutning: LF-2023-104673 - <https://lovdata.no/dokument/LFSIV/avgjorelse/lf-2023-104673>

Denne, og andre tilleggstjenester, er å anse som en frivillig innretning som må avtales med den enkelte innbygger.

Forskriften må fastsettes av kommunestyret, og formkravene til en forskrift må være oppfylt. Formkravene er nærmere utdypet under.

Gebyrregulativ og/eller en egen forskrift om feiegebyr²

Spørsmål om kravet til forskrifts form er tidligere rettet DSB i e-post fra deg av 11. mars 2020. I svar fra DSB 31 mars 2020 har vi uttalt at:

*hjemmelen ikke nødvendigvis må etableres i en egen forskrift om gebyr for feiing og tilsyn med fyringsanlegg, men at hjemmelen kan gis i en fellesforskrift om gebyrer for kommunen
.....Spørsmålet blir etter dette om kommunens generelle gebyrregulativ er vedtatt på forskrifts-nivå, og for øvrig ivaretar de formelle kravene til en forskrift.*

Svaret er nærmere utdypet i brevet fra DSB, og vi har anbefalt at spørsmålet om lovligheten av egen gebyrforskrift tas videre med egen kommuneadministrasjon. Videre er Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD), som forvalter både kommuneloven og selvkostforskriften, den rette til å veilede dere. DSBs veiledning er avgrenset til forståelsen av brann- og eksplosjonsvernloven med tilhørende forskrifter.

Krav til forskrifts form

For å sikre at forskriften anses gyldig er det avgjørende at formkravene er oppfylt.

Formkravene til en forskrift er gitt i forvaltningsloven kap VII. Her er det gitt bestemmelser om både utredningsplikt og forhåndsvarsling (§ 37), samt innhold og kunngjøring (§§ 38 og 39).

Mer om formkravene til en forskrift finner dere blant annet i lovteknikkboka.³ I kapittel 14 kommer det frem at en forskrift i utgangspunktet skal utformes som lover, og med en innholdsmessig oppbygging på tilsvarende måte som en lov med bestemmelser om; *formål, virkeområde, definisjoner mv.* Se kapittel 5 i lovteknikkboka.

I henhold til brann- og eksplosjonsvernloven § 28 annet ledd⁴ og kommuneloven § 15-1 skal videre feier-gebyret ikke settes høyere enn kostnaden ved å yte tjenesten (selvkost). Om selvkostprinsippet – se under.

Vurdering av lovligheten

Dersom du fortsatt er i tvil om gyldigheten av din lokale gebyrforskrift kan forholdet også tas opp med Statsforvalteren. Slik DSB forstår kommuneloven⁵ betinger dette at tre eller flere medlemmer av kommunestyret ønsker det. Statsforvalteren kan også på eget initiativ ta opp saker til lovlighets-kontroll. Statsforvalteren kontrollerer at vedtaket har blitt til på lovlig vis, at det er fattet av riktig organ, og at innholdet i avgjørelsen/vedtaket/forskriften er i samsvar med gjeldende lover og regler.⁶

DSB er kjent med at Fylkesmannen i Trøndelag (nå Statsforvalteren i Trondheim) i 2018 kom til at feier-gebyret i en kommune var ugyldig. Begrunnelsen var imidlertid ikke at gebyret kun var hjemlet i

² Med feiegebyr mener DSB her - gebyr for feiing og tilsyn med fyringsanlegg

³ <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/jd/bro/2000/0003/ddd/pdfv/108138-lovteknikkboka.pdf>

⁴ Se forarbeidene til brann og eksplosjonsvernloven – ot.prp. nr.28 (2001-2002) – kapitel 14.1: *Ordningen med at kommunene kan kreve dekket utgiftene forbundet med gjennomføring av feiing ble foreslått videreført. Gebyrene forutsettes etter forslaget bare å gi dekning for de faktiske kostnadene forbundet med tilsynet*

⁵ Jf. kommuneloven § 27-1 (denne myndigheten er delegert til Statsforvalteren)

⁶ Se kommuneloven § 27-3

gebyrregulativet – men *at feiegebyret mangler tilstrekkelig utredet grunnlag*. Og kommunen ble bedt om å skaffe til veie et selvkostregnskap.

Når det gjelder det forhold at gebyret var hjemlet i kommunens gebyrregulativ skriver Fylkesmannen: *Etter å ha vurdert gebyrregulativets saksbehandlingsprosess, form og innhold opp mot reglene i forvaltningsloven, kan det etter Fylkesmannens syn forvares å sidestille det aktuelle gebyrregulativet med en forskrift. Det er med andre ord tilstrekkelig hjemmelsgrunnlag for å utstede gebyr for feiing, forutsatt at gebyret er innenfor rammene for selvkost. **For øvrig anmodes kommunen om å være oppmerksom på kravene til en formell forskrift, ved revisjon av regulativet.*** (vår understreking og utheving)

Denne konkrete vurderingen av et gebyrregulativ for en kommune i Trondheim er kun inntatt som et eksempel. Vi forutsetter at de fleste kommuner har gyldige feiegebyrforskrifter. Eksemplet viser imidlertid at det kan være vanskelig å ta stilling til om de konkrete gebyrregulativene tilfredsstillende formkravene til en forskrift.

Fordelen med *en egen lokal feiegebyrforskrift* er at en kommune enklere vil kunne sikre at formkravene er oppfylt. I tillegg er det nødvendig for gyldigheten at kommunen kan dokumentere at selvkostforskriften etterleves.

Størrelsen på feiegebyret må gjenspeile risiko og skal ikke overstige selvkost

Avgjørende for størrelsen på gebyret er hyppighet og gjennomføringen av feiing og tilsynet med fyringsanlegget.

I tråd med DSBs veiledning til forskrift om brannforebygging⁷ skal både hyppigheten og gjennomføringen av tilsyn og feiing være basert på risiko. Byggverket og bygningsmiljøets karakter, kvaliteten på fyringsanlegget og fyringsmønster kan være eksempel på vurderingskriterier for risiko.

Når det gjelder størrelsen på feier-gebyret viser vi til vår uttalelse på DSB.no⁸ datert 3. mai 2021 til Senja kommune:

Det er opp til kommunen hvorvidt den ønsker å ha samme gebyrsats for alle, eller om man ønsker å differensiere størrelsen avhengig av hyppighet, fyringsanlegg, boligtype eller lignende. Men ut fra selvkostprinsippet er det naturlig at størrelsen på gebyret gjenspeiler frekvensen og omfanget av feiingen og tilsynet. Et fyringsanlegg med høyere brannrisiko - som feies ofte grunnet jevnlig bruk – kan gebyrlegges høyere - enn et fyringsanlegg i en hytte som svært sjelden er i bruk.

Om kravet til beregning av selvkost og dokumentasjon viser til veileder til selvkostforskriften.⁹ Som nevnt er det Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD), som forvalter både kommuneloven og selvkostforskriften, og dermed den rette til å veilede om disse regelverkene.

DSB mottar jevnlig kommunale/lokale gebyrforskrifter på høring. Vi ser dessverre at de lokale forskriftene ofte kun innehar en bestemmelse om at gebyret fastsettes årlig. Dette innebærer at innbyggerne ikke – ut fra den lokale forskriften – kan lese hvor ofte de kan forvente feiing og tilsyn eller hva feiing og tilsyn koster.

⁷ <https://www.dsb.no/lover/brannvern-brannvesen-nodnett/veiledning-til-forskrift/veiledning-til-forskrift-om-brannforebygging/#kommunens-forebyggende-plikter>

⁸ <https://www.dsb.no/contentassets/398dea8cfc614bc58e6eb9d278ea906f/feiing-og-tilsyn-med-fyringsanlegg-i-fritidsboliger.pdf>

⁹ <https://www.regjeringen.no/contentassets/6833f61fe994424f84ce295bc99359e7/veileder-til-selvkostforskriften-til-utsending-nov20.pdf>

Vi mottar også henvendelser fra innbyggere som er kritiske til kommunenes gebyrer for feiing og tilsyn. Flere opplever at gebyret er satt høyt. Andre henviser til at det er betalt årlige faste gebyrer over en lengre periode uten at det er foretatt noen feiing. Felles for disse henvendelsene er at innbyggerne mangler informasjon om beregningsgrunnlag og intervaller, samt gebyrsatser.

DSB har derfor anmodet kommunene om å innta en bestemmelse i forskriften om gebyrsatser og/eller beregningsgrunnlaget (eventuelt med henvisninger til informasjon i gebyrregulativer og på hjemmesiden) slik at innbyggerne og offentligheten ellers kan forstå og eventuelt etterse at selvkostprinsippet etterleves. Det vises i denne forbindelse til vedlagt brev fra DSB til alle brann- og redningsvesen datert 3. desember 2021.

Det er viktig at bestemmelsen om beregningsgrunnlaget for gebyret er så klar som mulig. Lagrettens beslutning (se under) er en konsekvens av uklar formulering av bestemmelsen i gebyrforskriften. I veileder for beregning av selvkost og gebyrforskrift i byggesaker¹⁰ har KDD i kapittel 3 *om utforming av gebyrforskrift* gitt god veiledning om oppbygging og bestemmelser i en gebyrforskrift. DSB bemerker imidlertid at langt fra alle forhold i byggesaker er relevant for feiegebyret.

Tidspunkt for fakturering av feiegebyret

Det er ikke gitt noen bestemmelser i brann- og eksplosjonsvernloven eller tilhørende forskrifter om tidspunkt for fakturering av feiegebyret.

Det vil imidlertid være naturlig at den kommunale gebyrforskriften innehar bestemmelser om betalingstidspunkt i tillegg til gebyrstørrelsen.

Det er kommuneloven som regulerer kommunen og deres virksomhet, og vi forutsetter at den kommunal forvaltning av tjenesten er i tråd med kommuneloven og selvkostforskriften.

Lagmannsrettens beslutning - LF-2023-104673

Som nevnt innledningsvis har DSB den senere tid mottatt flere spørsmål fra brann- og redningsvesenet om forståelsen av Frostating lagmannsretts beslutning (LF-2023-104673).¹¹

I sammendraget fremkommer det:

Lagmannsretten presiserte at kommunen plikter å feie og føre tilsyn ved behov etter en konkret vurdering av hvert enkelt fyringsanlegg uavhengig av hva som er bestemt i den kommunale forskriften. Videre har kommunen etter loven adgang til å kreve samme årlige gebyr fra eierne selv om kommunen har vurdert at noen fyringsanlegg behøver feiing og/eller tilsyn oftere og/eller sjeldnere enn andre. Kommunen har også adgang etter loven til å kreve gebyr fra en eier de årene kommunen ikke gjennomfører feiing og/eller tilsyn hos vedkommende. I dette tilfellet hadde imidlertid kommunen gjennom sin egen forskrift begrenset adgangen til å kreve gebyr i disse tilfellene. (vår understreking)

Lagmannsretten bekrefter med dette at feiegebyret kan kreves fra en eier også de årene kommunen ikke gjennomfører feiing og/eller tilsyn hos vedkommende. Slik DSB forstår beslutningen bekrefter lagmannsretten at kommunene kan opprettholde sin praksis med fakturering av feiegebyret en gang i året gjennom de kommunale gebyrene (erfaringsvis fordelt på tre/fire fakturaer i løpet av året).

¹⁰ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/veileder-for-beregning-av-selvkost-og-gebyrforskrift-i-byggesaker/id2869042/?ch=3>

¹¹ <https://lovdata.no/dokument/LFSIV/avgjorelse/lf-2023-104673>

Retten har i sin beslutning også henvist til DSBs uttalelse i vår veiledning til forskrift om brannforebygging § 17,¹² hvor det kommer frem:

Det er opp til kommunen hvorvidt den ønsker å ha samme gebyrsats for alle, eller om man ønsker å differensiere størrelsen avhengig av hyppighet, fyringsanlegg, boligtype eller lignende. Kommunens samlede gebyrinntekter kan kun dekke de utgiftene kommunen har for å utføre tjenesten – det såkalte selvkostprinsippet.

Det er imidlertid verdt å merke seg lagmannsrettens uttalelse om at:

Kommunen plikter imidlertid ikke å utnytte lovens spillerom for gebyr fullt ut. Den behøver ikke å kreve eierne for så mye gebyr som brann- og eksplosjonsvernloven § 28 andre ledd gir adgang til. Dette betyr at kommunen har anledning til å fastsette i forskrift at eiere ikke skal betale gebyr de årene det ikke feies og/eller føres tilsyn hos dem.

Begrunnelsen for at en hytteeier i dette tilfellet fikk medhold, og unnslopp å betale feiegebyret, var fordi retten (gjennom sin tolking i denne konkrete saken) kom til at kommunen – i sin lokale gebyrforskrift – hadde begrenset sin egen adgang til å kreve gebyr. Bestemmelsen i forskriften om fastsetting av gebyret ble tolket slik at gebyr ikke kunne ilegges dersom: *Feiaren finn ved inspeksjon av røykkanalar at feiing ikkje er naudsynt.*

Om tolking av den omhandlede forskriften § 4 viser lagretten til tingrettens dom:

Bestemmelsens andre avsnitt fremstår som en presisering av første avsnitt. Etter rettens vurdering er det naturlig å tolke dette antitetisk¹³, slik at det ikke kan kreves gebyr der feiing og tilsyn ikke er utført i andre tilfeller enn de som uttrykkelig er nevnt.

Tolking av bestemmelser er vanskelig, og det kan oppstå diskusjoner i ettertid om man er enig eller uenig i rettens tolking og beslutning. DSB ber imidlertid om at kommunen merker seg rettens bemerkning knyttet til tolkingen:

*Vi befinner oss dessuten på **legalitetsprinsippet**s område, og det er rimelig at kommunen bærer risikoen for bestemmelsens uklarhet. Kommunen kan på en enkel måte klargjøre bestemmelsen ved å endre den.*

Ilegging av gebyrer er inngripende for enkeltindividet og kommunen skal derfor sikre at det foreligge en klar hjemmel i den lokale forskriften om gebyrfastsettelsen. Dommen understreker nødvendigheten av en gebyrforskrift som er tydelig og klar. Det innebærer bestemmelser som ikke kan misforståes eller tolkes på annen måte enn kommunen har ment.

Klager på feiegebyret

DSB mottar, som nevnt over, henvendelser fra innbyggere som er kritiske til kommunenes gebyrer for feiing og tilsyn. Kritikken omhandler både beløpets størrelse (herunder manglende differensiering) og at det er betalt årlige faste gebyrer over en lengre periode uten at det er foretatt noen feiing.

I tillegg til bestemmelser i lokal feiegebyrforskrift om gebyrsatser (størrelse), betalingstidspunkt mv., anmoder vi også om at kommunene inntar en bestemmelse om klagemulighet. Vi viser i denne forbindelse til Sivilombudet¹⁴ som anbefaler at kommunene innretter gebyrforskrifter med en åpning for henvendelser og klager på *ulovlig høye gebyrer*.

¹² <https://www.dsb.no/lover/brannvern-brannvesen-nodnett/veiledning-til-forskrift/veiledning-til-forskrift-om-brannforebygging/#kommunens-forebyggende-plikter>

¹³Med antitetisk tolking menes at tolking av bestemmelsen var motsatt av det som følger direkte av ordlyden. Eksempelvis her; Når feiing ikke er nødvendig skal det ikke kreves gebyr.

¹⁴ <https://www.sivilombudet.no/uttalelser/byggesaksgebyrforskrift-uten-bestemmelse-om-adgang-til-a-fravike-de-standardiserte-satsene/>

Oppsummering

Fastsettelse av feiegebyr er hjemlet i brann- og eksplosjonsvernloven § 28 annet ledd.

DSB er av den oppfatning at kommunene i større grad bør være oppmerksomme på kravene til en formell forskrift, og sikre klarhet i forskriftens bestemmelser. Det gjelder blant annet bestemmelser om gebyrsatser og betalingstidspunkt, og kommunen har anledning til å bestemme at avgiften for feiing og tilsyn med fyringsanlegg først skal ilegges etter at oppgaven er gjennomført.

Frostating lagmannsrett - beslutning: LF-2023-104673 bekrefter ellers at kommunen etter loven har adgang til å kreve samme årlige gebyr fra eierne selv om kommunen har vurdert at noen fyringsanlegg behøver feiing og/eller tilsyn oftere og/eller sjeldnere enn andre. Kommunen har også adgang etter loven til å kreve gebyr fra en eier de årene kommunen ikke gjennomfører feiing og/eller tilsyn hos vedkommende

Videre må størrelsen på feiegebyret gjenspeile risiko og skal ikke overstige selvkost. Kommunen må påse av selvkostforskriftens bestemmelser er ivaretatt, og at gebyrfastsettingen er dokumentert.

DSB anmoder avslutningsvis kommunene om at gebyrforskriftene innrettes med en åpning for henvendelser og klager på ulovlig høye gebyrer i tråd med Sivilombudets avgjørelse.

Med hilsen
for Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap
Beredskap og nødmelding

Dag Rune Omland
Seksjonssjef

Anita Rasmussen Kronlund
juridisk utredningsleder

Dokumentet er godkjent elektronisk og sendes derfor uten underskrift.

Vedlegg: DSBs brev til kommunene datert 3. desember 2021