

## Høyesterett - HR-2000-1464 - Rt-2002-866 (187-2002)

<b>Instans</b>	Høyesterett - Dom.
<b>Dato</b>	2002-06-27
<b>Publisert</b>	HR-2000-1464 - Rt-2002-866 (187-2002)
<b>Stikkord</b>	Skatter og avgifter. Vann- og kloakkavgifter.
<b>Sammendrag</b>	Saken gjaldt spørsmålet om en kommune ved fastsettelsen av vann- og kloakkavgifter hadde holdt seg innenfor det aktuelle avgiftsgrunnlaget, jf pkt 1.1 i forskrift gitt i medhold av vannavgiftsloven § 2 annet ledd. Høyesterett kom til at regelverket ikke bygget på det syn at innbetalt tilknytningsavgift skulle betraktes som abonnentens bidrag til finansiering av investeringsutgifter. Kommunens investeringsutgifter skulle derfor ikke reduseres ut fra innbetalt tilknytningsavgift.
<b>Saksgang</b>	Nes herredsrett nr 99-00216 A - Eidsivating Lagmannsrett LE-1999-877 A - Høyesterett HR-2000-1464, sivil sak, anke.
<b>Parter</b>	Pål Walstad, Nils Ivar Baalsrud, Thorbjørg Nordlie (advokat Steinar Mageli) mot Nes kommune (advokat Leif Petter Madsen - til prøve).
<b>Forfatter</b>	Zimmer, Rieber-Mohn, Lund, Tjomsland, Schei.

Kst. dommer **Zimmer**: Saken gjelder spørsmålet om Nes kommune for årene 1990-1999 har krevd inn mer kloakkavgift enn det som var nødvendig til dekning av kommunens kostnader. Tvisten knytter seg nærmere bestemt til spørsmålet om innbetalt tilknytningsavgift skal gå i fradrag i grunnlaget for beregning av kapitalkostnader.

Nes kommune hadde i 1970- og 1980-årene gjort omfattende investeringer i blant annet anlegg for vannforsyning og vannavløp. Kostnadene ble i stor utstrekning dekket over kommunebudsjettet og bare i mindre utstrekning av vann- og kloakkavgifter. Utover i 1980-årene ble avgiftene satt opp, og på grunn av vanskelig kommuneøkonomi la kommunen med virkning fra og med 1990 opp til å finansiere blant annet vannforsyning og vannavløp ved avgifter i den grad lov om kommunale vass- og kloakkavgifter av 31. mai 1974 nr. 17 (heretter vannavgiftsloven) tillater.

I henhold til regler og retningslinjer som jeg senere skal gjøre rede for, skal det beregnes et avgiftsgrunnlag som de samlede kloakkavgifter - årsavgifter og tilknytningsavgifter - må holde seg innenfor i perioden. Dette avgiftsgrunnlaget består av driftskostnader og kapitalkostnader i kloakksektoren. Kapitalkostnadene utgjør dels avskrivninger av investeringsutgiftene og dels forrentning av den kapital som er nedlagt i anlegget. De ankende parter hevder at investeringsutgiftene, ved denne beregningen, skal reduseres med innbetalt tilknytningsavgift. Kommunen bestrider at det skal foretas noen slik reduksjon.

Pål Walstad mfl. (heretter Walstad) anla i 1999 rettsak mot kommunen med krav blant annet om at vedtaket om kloakkavgift for årene 1990-1999 skulle kjennes ugyldig. Walstad bygde til dels på andre grunnlag for de tidligere instanser enn for Høyesterett. Saken omfattet for herredsretten og lagmannsretten også et spørsmål om en post på 5,8 millioner kroner kunne regnes med til beregningsgrunnlaget for kapitalkostnader.

Nes herredsrett avsa den 21. september 1999 dom med slik domsslutning:

- «1. Nes kommune frifinnes for motregningskravet som refererer seg til innføring av «Standardmetoden».
2. Nes kommunes vedtak om fastsettelse av kloakkavgift for årene 1990 til 1996 er ugyldige.
3. Ved ny fastsettelse av kloakkavgiften for årene 1990-1996 har Nes kommune

Side 867

plikt til å fastsette korreksjon for for mye beregnet kapitalgrunnlag med 5.799.000,- - femmillionersjuhundreogtittitusen - kroner for hvert enkelt år.

4. Saksøkerne har rett til motregning i framtidig kloakkavgift for den del av den nye avgiften for 1990-1996 som etter ny fastsettelse overstiger 100 - etthundre - % av avgiftsgrunnlaget for avgiftsperioden. Saksøker kan i tillegg beregne 6 - seks - % rentegodtgjørelse p.a. fra for mye avgift betalt inn de respektive år fra 1990-1996, til motregning skjer.
5. Partene bærer egne omkostninger.»

Walstad anket saken til lagmannsretten. Eidsivating lagmannsrett avsa den 27. september 2000 dom ( LE-1999-877) med slik domsslutning for så vidt gjelder det spørsmål som foreligger for Høyesterett:

«Hovedanken:

1. Nes kommune frifinnes
2. I saksomkostninger for lagmannsretten betaler Pål Walstad, Nils Baalsrud, Thorbjørg Nordlie, en for alle og alle for en, innen 2 - to - uker fra dommens forkynnelse, 139.486 - etthundreogniogtredvetusenfirehundreogseksogåtti - kroner til Nes kommune.

Motanken:

1. Nes kommune frifinnes.
2. I saksomkostninger for lagmannsretten betaler Pål Walstad, Nils Baalsrud og Thorbjørg Nordlie, en for alle og alle for en, innen 2 - to - uker fra dommens forkynnelse, 55.250 - femogfemtitusentohundreogfemti - kroner til Nes kommune.

Saksomkostninger for herredsretten:

1. I saksomkostninger for herredsretten betaler Pål Walstad, Nils Baalsrud og Thorbjørg Nordlie, en for alle og alle for en, innen 2 - to - uker fra dommens forkynnelse, 71.825 - enogsyttitusenåttehundreogfemogtyve - kroner til Nes kommune.»

Lagmannsretten kom til at tilknytningsavgiften ikke skulle komme til fradrag i investeringene ved beregning av kapitalkostnadene, og at kommunens vedtak for øvrig fulgte departementets retningslinjer.

Pål Walstad mfl. har anket saken til Høyesterett. Anken gjaldt dels at det var feil i lagmannsrettens rettsanvendelse, og dels at det uriktig var lagt til grunn at utgiftsposten på 5,8 millioner kroner ikke allerede var innekket gjennom kommunens salg av tomter. Anken er fremmet for første spørsmålet og nektet for det andre. Det er gitt noen nye skriftlige erklæringer for Høyesterett, men saken står i det vesentlige i samme stilling som for lagmannsretten.

*Pål Walstad mfl.* har i det vesentlige anført:

Kommunens forståelse av reglene innebærer at det kreves inn mer avgift enn det som er nødvendig for å dekke kommunens kostnader i kloakksektoren og innebærer for så vidt en skjult beskatning. Pål Walstads beregninger viser for eksempel at kommunen i 1998 krevde avgifter som tilsvarte 108% av avgiftsgrunnlaget. Lagmannsretten tar feil når den av forskriften av 1974 pkt. 1.5 annet ledd, om at tilknytnings- og årsavgiftene ikke refererer seg til noen spesiell del av kostnadene, trekker den slutning at tilknytningsavgiftene ikke skal gå til fradrag

**Side 868**

i investeringene ved beregning av kapitalkostnadene. Denne bestemmelsen gjelder kommunens budsjett, mens det ved fastleggelse av avgiftsgrunnlaget er et selvkostregnskap som skal benyttes. Forskriften løser ikke spørsmålet direkte, og den må forstås slik at kommunen ikke har fritt skjønn på dette området.

Det har holdepunkt i forarbeidene å se det slik at tilknytningsavgiften trer i stedet for refusjon etter bygningslovgivningen som etter forskriften pkt. 1.2 skal trekkes fra. Dette taler for at den bør behandles på samme måte som refusjoner ved beregning av avgiftsgrunnlaget. Hensynet til konsekvens og harmoni i regelverket tilsier dette, for ellers vil kommunene kunne unngå reduksjon av avgiftsgrunnlaget ved å kreve avgifter i stedet for refusjon etter bygningslovgivningen. Man vil på den måten dessuten få et lite enhetlig system fordi kommunenes valg mellom refusjon og tilknytningsavgift vil påvirke beregning av avgiftsgrunnlaget.

Kommunens metode leder til at det delvis betales dobbelt avgift ved at forbrukerne betaler tilknytningsavgift og årsavgift beregnet på et grunnlag som ikke tar hensyn til at forbrukerne har bidratt til finansieringen av utbygning ved sin betaling av tilknytningsavgift. Dessuten taler hensynet til at forbrukernes avgiftsbyrde for at avgiftene ikke bør være høyere enn nødvendig.

Walstad mfl. har nedlagt denne påstanden:

- «1. Nes kommunes vedtak om fastsettelse av kloakkavgift for årene 1990-1999 kjennes ugyldig.
2. De ankende parter tilkjennes saksomkostninger for samtlige instanser, med tillegg av den alminnelige

forsinkelsesrenten etter forsinkelsesrentelovas § 3 første ledd første punktum, for tiden 12 - tolv - prosent årlig rente, fra forfall til betaling skjer.»

*Nes kommune* har i det vesentlige anført:

Lagmannsrettens dom er riktig, og kommunen kan også tiltre lagmannsrettens begrunnelse. Det spørsmålet som saken gjelder, reguleres av forskriften pkt. 1.5 annet ledd. Det er ikke grunnlag i lov, forarbeider, forskrifter eller rundskriv for å anta at denne bestemmelsen ikke skal legges til grunn for beregning av kapitalutgiftene. Det er heller ikke grunnlag for å likestille tilknytningsavgift med refusjon i forhold til forskriften pkt. 1.2. Walstads måte å beregne avgiften på, er lite logisk fordi den forutsetter at tilknytningsavgiften både inngår i beregningsgrunnlaget for kapitalkostnadene, og dermed for avgiftsgrunnlaget, og samtidig i de inntekter som avgiftsgrunnlaget setter rammen for. Metoden kan dessuten lede til at kommunen ikke får dekket sine faktiske kostnader i kloakksektoren.

Nes kommune har nedlagt slik påstand:

- «1. Eidsivating lagmannsretts dom av 27. september 2000 stadfestes så langt anken er tillatt fremmet for Høyesterett....
2. Nes kommune tilkjennes saksomkostninger for Høyesterett med tillegg av 12% forsinkelsesrente fra avgjørelsestidspunktet til betaling skjer.»

*Mitt syn på saken:*

Side 869

Jeg er kommet til samme resultat som lagmannsretten og kan i det vesentlige tiltre dens begrunnelse.

Vannavgiftsloven overlater til kommunen å bestemme om det skal kreves kloakkavgift, jf. § 1 annet ledd. Hvis kommunen vedtar å utskrive kloakkavgift, skal det skje i form av «eingongsavgifter for tilknytning» og «årlege avgifter», jf. § 2 første ledd. Loven selv gir ikke nærmere regler om hvordan avgiftene skal beregnes, men i § 2 annet ledd er Kongen gitt myndighet til å fastsette rammen for hva avgiften totalt kan utgjøre og hovedreglene om beregning og innkreving. Forskrift om dette ble gitt 6. september 1974, og denne ble avløst av forskrift 10. januar 1995 nr. 70 som ble satt i kraft samme dag. Med grunnlag i forskriften av 1974 var det utferdiget rundskriv i 1974, i 1976 og i 1986. For vår sak gjelder forskriften av 1974 og Rundskriv T-9/86 datert 14. oktober 1986 for de første årene saken gjelder. I forbindelse med fastsettelsen av forskriften av 1995 ble det utferdiget et nytt rundskriv - Rundskriv T-1157 - som blant annet inneholder kommentarer til de nye forskriftene. Rundskrivet er senere avløst av et nytt, som ikke har betydning for vår sak. Forskriften av 1995 og det nye rundskrivet gjelder for de senere av de årene saken gjelder. Selv om både forskrifter og rundskriv er noe ulikt redigert og formulert, er det enighet mellom partene om at disse regelsettene ikke skiller seg fra hverandre på noe punkt som har betydning for saken. Jeg tar utgangspunkt i forskriften av 1974 og rundskrivet av 1986, og kommer bare inn på forskriften og rundskrivet av 1995 i den utstrekning det har betydning for mitt resonnement.

Jeg nevner at terminologien i regelverket er endret over tid. Lov, forskrift og rundskriv bruker nå betegnelsen engangsgebyr for tilknytning og ikke tilknytningsavgift. Og i forskriften av 1995 med tilhørende rundskriv brukes nå betegnelsen gebyr i stedet for avgift; loven selv bruker imidlertid fortsatt betegnelsen avgift. De tidligere instanser har brukt de gamle betegnelsene, og det gjør også jeg.

Forskriften av 1974 bestemmer i pkt. 1.1 første ledd at «vass- og kloakkavgifter skal i den enkelte kommune holdes innen rammen av de nødvendige kostnader i vann- og kloakksektoren»; denne rammen omtales som «avgiftsgrunnlaget» i pkt. 1.1 annet ledd. Spørsmålet i saken er om kommunen har holdt seg innenfor denne rammen.

I rundskrivet av 1986 gis det retningslinjer for beregning av avgiftsgrunnlaget. Det gis uttrykk for at det skal tas hensyn både til driftskostnader og kapitalkostnader knyttet til kloakkanlegget. Kapitalkostnadene består av to elementer, nemlig avskrivning av investeringene og rentekostnad av den investerte kapital. Kommunen har anvendt det som i rundskrivet omtales som standardmetoden, det vil si at avskrivninger og renter beregnes etter annuitetsprinsippet over 20 år basert på rente som er knyttet til renten på langsiktige lån i Norges Kommunalbank. Nes kommune benyttet dette prinsippet i de aktuelle årene, og berettigelsen av dette er ikke bestridt for Høyesterett.

Jeg innskyter her at når kapitalkostnadene beregnes på denne måten, vil det normalt ikke være overensstemmelse mellom de beregnede kapitalkostnadene og de virkelige kostnadene som kommunen har hatt i kloakksektoren det aktuelle året. Dette skyldes iallfall to forhold: For det første at kostnadene er beregnet skjematisk, og for det annet at det er beregnet rentekostnad også av den del av investert kapital som er egenkapital.

Side 870

Walstad har for Høyesterett ikke anført at denne måten å beregne kostnadene på, er i strid med forskriftens bestemmelse om at det er «nødvendige kostnader i ... kloakksektoren» som kan finansieres med kloakkavgift.

Twisten gjelder for Høyesterett hvordan grunnlaget for beregning av de årlige kapitalkostnadsbeløp skal bestemmes. Kommunen har lagt inn i beregningsgrunnlaget historisk kostpris for investeringer i de siste 20 år. Walstad hevder at dette beløpet skal reduseres med det beløp som er innbetalt i tilknytningsavgift i den samme perioden. Walstads syn innebærer at de beregnede kapitalkostnadene - og dermed også avgiftsgrunnlaget - blir lavere enn ved den metoden som kommunen har benyttet. For de årene som saken gjelder, innebærer dette i sin tur at det beløp som kommunen har krevd inn i avgift, i betydelig utstrekning overstiger avgiftsgrunnlaget.

Som alt nevnt er jeg kommet til at Walstads syn ikke kan føre frem. Det er i og for seg ikke noen unaturlig tanke at en engangsavgift som betales i forbindelse med at en abonnent knytter seg til anlegget, betraktes som denne abonnentens bidrag til finansiering av vedkommendes andel av investeringsutgiftene, og at kommunens investeringsutgifter derfor anses redusert tilsvarende.

Det er imidlertid etter min mening ikke dette syn som regelverket bygger på. Allerede teksten i vannavgiftsloven § 2 første ledd kan sies å indikere dette. Lovteksten likestiller engangsavgift ved tilknytning og årlige avgifter og gir altså ikke holdepunkt for å behandle dem ulikt. Dette støttes av at Stortingets kommunal- og miljøvernkomité i Innst.O.nr.24 (1973-1974) på side 3 ga uttrykk for at kommunene må «stå relativt fritt når det gjeld tilhøvet mellom årlege avgifter og tilknytningsavgifter». Det er liten grunn til å anta at komiteen hadde tenkt seg at dette valget skulle spille inn på hvordan avgiftsgrunnlaget beregnes.

Det viktigste argumentet er imidlertid etter min mening bestemmelsen i forskriften av 1974 pkt. 1.5 annet ledd, der det heter:

«Tilknytnings- og årsavgiftene skal fastsettes uten at de refererer seg til noen spesiell del av kostnadene ved vann- og kloakkanlegget.»

En tilsvarende formulering finnes riktignok ikke i forskriften av 1995. Men i innledningen til Rundskriv T-1157, og under overskriften «Lovens og forskriftens hovedprinsipper», kommer samme syn til uttrykk:

«De forskjellige gebyrtyper skal ikke knyttes til noen bestemt del av kostnadene. Engangsgebyr for tilknytning skal således ikke referere seg direkte til anleggsutgiftene. Kommunene fastsetter selv forholdet mellom tilknytningsgebyrene og årsgebyrenes størrelse.»

Også under kommentarene til forskriftens § 3 gis det uttrykk for det samme.

Disse formuleringene kan etter min mening vanskelig forstås på noen annen måte enn at tilknytningsavgiften og årsavgiften skal behandles på samme måte, og at tilknytningsavgiften ikke kan anses som et tilskudd til dekning av en del av kommunens investeringsutgifter. Det er opplyst at praksis i kommunene er i samsvar med dette; det er i saken

Side 871

bare dokumentert at Aurskog-Høland kommune i noen år fulgte en annen linje. Synspunktet ble også lagt til grunn av fylkesmannen i Oslo og Akershus da Nes kommune i budsjettet for 1990 i første omgang vil beregne avgiftsgrunnlaget i henhold til Walstads modell. Fylkesmannen påla kommunen å anvende den metoden som siden har vært benyttet.

Walstad har gjort gjeldende innvendinger mot dette synet. Han hevder at forskriftens bestemmelse på dette punkt bare refererer seg til hvordan kommunen skal budsjettere. Avgiftsgrunnlaget skal derimot bestemmes på grunnlag av et selvkostregnskap. Denne forståelsen er etter min mening ikke holdbar. Det er i utgangspunktet lite rimelig å anta at det gjelder vesentlig ulike regler for hvordan tilknytningsavgiften skal betraktes på budsjettstadiet og på regnskapsstadiet, og en slik regel måtte derfor ha klare holdepunkter. Noen slike kan jeg ikke finne. Tvert om taler etter min mening forskriftens egen tekst og redaksjon for at bestemmelsen i pkt. 1 gir

de bestemmelser som skal gjelde for fastsettelsen av avgiftenes størrelse. Jeg finner det her tilstrekkelig å henvise til at overskriften i pkt. 1 lyder: «Rammen for avgiftens størrelse ...».

Videre hevder Walstad at tilknytningsavgiften må likestilles med refusjon etter bygningslovgivningen, som etter forskriften av 1974 pkt. 1.2 skal fradras ved beregning av avgiftsgrunnlaget. Det er nok så at refusjon etter bygningslovgivningen og tilknytningsavgifter ved noen anledninger har vært sett i sammenheng, som størrelser som i en viss grad kan erstatte hverandre. Således kan man kanskje - slik den ankende parts prosessfullmektig har hevdet - se komiteinnstillingen fra 1971 som ligger til grunn for vannavgiftsloven, i et slikt perspektiv. Og i kommentarene til forskriften av 1995 § 1 i Rundskriv T-1157 heter det i tredje avsnitt:

«Kommunen kan også fastsette lavere tilknytningsgebyr for eiendommer hvor det er betalt refusjon eller annen form for opparbeidelseskostnader for teknisk anlegg ...»

Dette kan likevel etter min mening ikke gi tilstrekkelig støtte til en utvidende tolkning av forskriften av 1974 1.2 første ledd til også å omfatte tilknytningsgebyrer, i strid med ordlyden også i pkt. 1.5 annet ledd. Jeg viser videre til at refusjoner etter bygningslovgivningen og tilknytningsavgift etter vannavgiftsloven behandles ulikt i andre sammenhenger. Således er slik tilknytningsavgift, men ikke refusjoner, merverdiavgiftspliktig. Og i forhold til de ekspropriasjonsrettslige regler om fradrag i erstatningen på grunn av kommunale investeringer, ble det i dommen i Rt-1991-305 lagt til grunn at refusjoner, men ikke tilknytningsavgifter, skulle redusere de kommunale investeringer som skal fradras ved erstatningsutmålingen.

Walstad har også anført at kommunens opplegg innebærer at forbrukerne blir belastet dobbelt når tilknytningsavgiften ikke blir ansett å redusere kommunens investeringer. Så vidt jeg kan forstå, forutsetter dette argumentet at man bygger på Walstads måte å se saken på. Når tilknytningsavgiften ikke ses som dekning av kommunens investeringer, men som en del av den løpende dekning av kommunens kostnader, er det etter min mening ikke grunnlag for å hevde at det foreligger noen dobbelt belastning.

Side 872

Jeg er også enig i lagmannsrettens omkostningsavgjørelse, og min konklusjon er derfor at lagmannsrettens dom må stadfestes så langt anken er tillatt fremmet for Høyesterett.

Walstad m.fl. har tapt saken fullstendig og må etter min mening tilpliktes å betale saksomkostninger for Høyesterett. Ankemotparten har levert omkostningsoppgave på i alt 186.320 kroner. Herav utgjør 145.000 kroner salær, 13.000 kroner utgifter og 28.320 kroner merverdiavgift. Motparten har ikke hatt innvendinger mot oppgaven. Jeg antar at merverdiavgiften ikke kan kreves erstattet. Kommunen har plikt til å beregne merverdiavgift av tilknytningsavgiften. Kommunens utgifter til advokat knytter seg til tvist om omfanget av plikten til å betale tilknytningsavgift. Jeg antar derfor at den merverdiavgift som kommunens advokat har beregnet, vil være fradragberettiget for kommunen i avgiftsoppgjøret med staten etter merverdiavgiftsloven § 21, og at avgiften derfor ikke er en kostnad for kommunen. Salæret synes høyt i betraktning av at ankeforhandlingene varte i en og halv dag, og at saken sto i stort sett samme stilling som for lagmannsretten. Jeg legger likevel etter omstendighetene salæroppgaven til grunn.

Jeg stemmer for denne dom:

1. Lagmannsrettens dom stadfestes.
2. I saksomkostninger for Høyesterett betaler Pål Walstad, Nils Baalsrud og Thorbjørg Nordlie, én for alle og alle for én, 158.000 - etthundreogfemtiåttetusen - kroner til Nes kommune innen 2 - to - uker fra forkynnelsen av denne dom, med tillegg av forsinkelsesrente etter forsinkelsesrenteloven § 3 første ledd første punktum, for tiden 12 - tolv - prosent, fra forfall til betaling skjer.

Dommer **Rieber-Mohn**: Jeg er i det vesentlige og i resultatet enig med førstvoterende.

Dommer **Lund**: Likeså.

Dommer **Tjomsland**: Likeså.

Dommer **Schei**: Likeså.

Etter stemmegivningen avsa Høyesterett denne

*dom:*

- 1. Lagmannsrettens dom stadfestes.*
- 2. I saksomkostninger for Høyesterett betaler Pål Walstad, Nils Baalsrud og Thorbjørg Nordlie, én for alle og alle for én, 158.000 - etthundreogfemtiåttetusen - kroner til Nes kommune innen 2 - to - uker fra forkynnelsen av denne dom, med tillegg av forsinkelsesrente etter forsinkelsesrenteloven § 3 første ledd første punktum, for tiden 12 - tolv - prosent, fra forfall til betaling skjer.*