

Norges Høyesterett - HR-2014-841-A

Instans	Norges Høyesterett - Dom.
Dato	2014-04-29
Publisert	HR-2014-841-A
Stikkord	Offentlige avgifter. Vann- og avløpsgebyr. Tilknytningsavgift. Utenlandsk eiendom.
Sammendrag	Saken gjaldt spørsmål om en norsk kommune kunne kreve tilknytningsavgift for vann som leveres til et stort kjøpesenter i Sverige. Høyesterett kom til at kommunen kunne kreve avgift fra senteret. Flertallet mente vass- og kloakkavgiftslova fra 1974 ikke stilte noen geografiske begrensninger til hvem som kunne pålegges avgift. Dette måtte også gjelde utenlandske brukere. Mindretallet på to dommere mente loven ikke kom til anvendelse på utenlandske brukere, men at kravet om tilknytningsavgift i dette tilfellet var forankret i avtale, ved at senteret hadde forpliktet seg til å betale avgift som norske abonnenter. Dissens 3-2 vedrørende begrunnelsen. (Sammendrag ved Lovdata)
Saksgang	Halden tingrett THALD-2011-120137 - Borgarting lagmannsrett LB-2012-54995 - Høyesterett HR-2014-841-A, (sak nr. 2013/2395), sivil sak, anke over dom.
Parter	Nordby Köpcenter AB (advokat Rasmus Asbjørnsen) mot Halden kommune (advokat Morten Kokkim - til prøve).
Forfatter	Stabel, Kallerud, Matningsdal. Delvis dissens: Endresen, Bergsjø.

- (1) Dommer **Stabel**: Saken gjelder spørsmål om en norsk kommune har adgang til å kreve inn tilknytningsavgift for vann som leveres til et stort kjøpesenter i Sverige.
- (2) Om sakens bakgrunn heter det i lagmannsrettens dom:

«Nordby Köpcenter AB, heretter også Nordby Köpcenter, er et svensk selskap som står for utbygging og drift av Nordby Köpcenter i Sverige, like ved grensen til Norge. Selskapet eies med 55 % av Thon Sverige AS, som er en del av Olav Thon-gruppen, og med 45 % av Orvelin Group AB.

I 2002-2003 ble det planlagt en ny utvidelse av senteret, og det var nødvendig med ny vannforsyning og ny løsning for kloakk. Innledningsvis ble det vurdert tre muligheter. Den ene var å koble seg til det kommunale anlegget i Strømstad. Dette viste seg greit for vannforsyning, men Strømstad kommune ønsket av kapasitetsgrunner ikke at kloakken fra senteret skulle kobles til det kommunale anlegget. Det å grave en vannledning til Strømstad bare for vannforsyning ble vurdert å være for kostbart når man likevel måtte lage et anlegg for avløpsvannet. Denne muligheten ble derfor forkastet.

Den andre muligheten var å bore etter vann og etablere sitt eget anlegg for vannforsyning. Det ble foretatt boringer, og man

fant vann av tilstrekkelig kvalitet og i tilstrekkelige mengder. Utbygging ville koste ca. 12-14 millioner kroner. Løsningen ville imidlertid innebære at Nordby Köpcenter i fremtiden måtte drive og vedlikeholde anlegget for vannforsyning.

Den tredje muligheten var derfor å inngå en avtale med Halden kommune om å få vann fra det kommunale vannverket og å pumpe kloakken dit.

Nordby Köpcenter tok kontakt med Halden kommune om dette. Kommunen hadde tilstrekkelig kapasitet på vann, en leveranse til Nordby Köpcenter ville derfor koste lite, samtidig som det kunne medføre betydelige inntekter.

Etter norsk lovgivning betales vann og kloakk ved engangsvgift for tilknytning og årlige avgifter. Halden kommune hadde tidligere hatt både tilknytningsavgift og årlige avgifter. Etter vedtak i kommunen var det fra 2001 ikke tilknytningsavgift for vann i kommunen. ...

... Det var møte mellom Nordby Köpcenter og Halden kommune 9. oktober 2003. Byingeniør Svein Rognøy oppsummerte drøftelsene og kommunens holdning i brev av 16. oktober 2003. Fra brevet gjengis:

...

Undertegnede ser ingen prinsipielle problemer ved at Halden kommune kan levere vann og motta kloakk fra Nordby köpcenter AB i Sverige.

...

Betaling for vann og avløp er i henhold til utleverte gebyrsatser etter målt vannforbruk. Vannmåler monteres ved uttak på kommunens hovedledning. Det er ingen gebyr for tilkopling.

...

Det ble senere inngått en 'leveringsavtale for vann mellom Nordby Köpcenter AB og Halden kommune'. Avtalen er undertegnet 29. desember 2005 av Nordby Köpcenter og 4. april 2006 av ordføreren i Halden. Avtalen gjaldt både for levering av vann og avtak av kloakk. Det siste var imidlertid avhengig av godkjenning av miljømyndighetene, og slik ble ikke gitt. Avtalen kom derfor bare til å gjelde levering av vann. Fra avtalen gjengis:

...

6. Avtalen gir Nordby Köpcenter rett til å ta ut en vannmengde på 5,0 l/sek. (Ved mengder utover dette tar abonnenten forholdet opp med Halden kommune.)

7. Betaling for uttatt vann er i henhold til kommunens reglement og gebyrsatser. Grunnlag for vanngyret vil være målt vannforbruk. Disse betingelser kan endres, da det foreligger forslag til nye forskrifter for vann og avløp som forventes behandlet i Halden kommune, i 2006.

...

13. Denne avtale har en varighet på 25 år og abonnenten har rett til fornyelse.

14. Ved vesentlige endringer som berører avtalen kan begge parter forlange reforhandling av avtalen. Ved mislighold av avtalen fra abonnentens side kan Halden kommune si opp avtalen med 1 - års varsel.

15. Nordby Köpcenter AB eller senere etterfølgere forplikter seg til å følge de til en hver tid gjeldende forskrifter for vann og avløpsgebyr i Halden kommune.

Etter avtaleforholdet skulle Nordby Köpcenter legge en vannledning over land i Sverige og under Iddefjorden frem til Sponvika i Halden i Norge, og der skulle tilkobling skje. Det tok noe tid å få arbeidene med Nordby Köpcenters vannledning på svensk side i gang. Tillatelse til å legge ledningen under Iddefjorden ble gitt i november 2007. Tilknytning til vannforsyningen i Halden skjedde våren 2008.

Halden kommune vedtok høsten 2007 at det skulle gjeninnføres tilknytningsavgift for vann. Dette ble innført med virkning fra 1. januar 2008.

Tilknytningsavgiften ble tatt opp i møte mellom partene 5. februar 2008. Nordby Köpcenter bestred kommunens adgang til å kreve tilknytningsavgift for vann. Kommunen beregnet tilknytningsavgift og sendte krav, som Nordby Köpcenter ikke betalte.»

- (3) Kommunen gikk ved stevning av 25. juli 2011 til sak ved Halden tingrett med krav om betaling. Halden tingrett avsa 10. februar 2012 dom [THALD-2011-120137] med slik domsslutning:
- «1. Nordby Köpcenter AB dømmes til å betale til Halden kommune
kr 9.957.219,- - kroner
nimillionernihundreogfemtisyvtusentohundreognitten - med
tillegg av lovens forsinkelsesrente fra 24. januar 2009 til
betaling skjer.
 - 2. Nordby Köpcenter AB dømmes til innen 14 - fjorten - dager fra
dommens forkynnelse å betale saksomkostninger til Halden
kommune med kr 159 092 -
kroneretthundreogfemtinitusenogfemtitito - med tillegg av lovens
forsinkelsesrente fra forfall og til betaling skjer.»
- (4) Borgarting lagmannsrett avsa 21. oktober 2013 dom [LB-2012-54995] med slik domsslutning:
- «1. Anken forkastes.
 - 2. I saksomkostninger for lagmannsretten betaler Nordby
Köpcenter AB 149 661 -
etthundreogførtinitusenesehundreogsekstien - kroner til Halden
kommune innen 2 - to - uker fra forkynnelsen av dommen.»
- (5) Lagmannsrettens dom er avsagt under dissens.
- (6) Nordby Köpcenter AB har anket lagmannsrettens dom til Høyesterett. Anken gjelder dommen i sin helhet, med hovedtyngden på rettsanvendelsen. Saken står i samme stilling som for lagmannsretten.
- (7) *Nordby Köpcenter AB* har i korte trekk gjort gjeldende:
- (8) Kjøpesenterets avtale med kommunen er inngått på frivillig og kommersielt grunnlag. Slike avtaler kan inngås uavhengig av lovens ordning. Det blir da avtalen alene som regulerer partenes rettigheter og plikter. Senteret påtok seg frivillig å betale for uttatt vann etter kommunens satser. Derimot var det en uttrykkelig forutsetning for avtalen at det ikke skulle betales tilknytningsavgift. I så fall ville man ha valgt en annen løsning for vanntilførsel. Avtalen var uansett fordelaktig for kommunen og de øvrige abonnentene.
- (9) Vass- og kloakkavgiftslova gir ikke hjemmel for å kreve tilknytningsavgift for en eiendom i Sverige. Loven forutsetter at man er

innenfor kommunens eget område. Når det gjelder eiendom i utlandet, følger dette indirekte av lovens § 4 om legalpant for avgift. Eneste mulige hjemmel for kravet er da selve avtalen. Nordby har ikke frivillig påtatt seg å betale annet enn det uttrykkelig avtalte, nemlig årsavgift.

- (10) Dersom tilknytningsavgift likevel skulle følge direkte av loven, vil ikke avtalen automatisk måtte settes til side. Selv om forvaltningen har gått ut over sin kompetanse, må det foretas en konkret vurdering av de reelle hensyn, jf. Rt-1993-312. Reelle hensyn tilsier her klart at avtalen blir stående.
- (11) Nordby Köpcenter AB har nedlagt slik påstand:
«1. Nordby Köpcenter AB frifinnes.
2. Nordby Köpcenter tilkjennes sakskostnader for tingretten, lagmannsretten og Høyesterett.»
- (12) *Halden kommune* har i korte trekk gjort gjeldende:
- (13) Plikten til å betale tilknytningsavgift følger direkte av loven. Den faktiske tilknytning til vannledningen utløser avgift. Loven med tilhørende forskrifter fastsetter at det skal betales både årsavgifter og tilknytningsavgift. Kommunegrensen har ingen betydning, og det er ikke gjort noe unntak for eiendommer som måtte ligge i utlandet. Loven er ufravikelig. Det eneste unntak som kan gjøres er for ubebygde eiendommer. Dette må i tilfelle skje i forskrift, og Halden kommune har ikke vedtatt noen slik forskrift. Skjønnsmessig unntak i enkelttilfeller er utelukket.
- (14) Avtalen gir ikke uttrykk for en annen løsning enn hva som følger av loven. Tvert om har man uttrykkelig nevnt muligheten for nye betingelser gjennom ny forskrift, og Nordby har forpliktet seg til å følge de til enhver tid gjeldende forskrifter. En eventuell avvikende avtale ville uansett være ugyldig på grunn av manglende materiell og personell kompetanse.
- (15) Halden kommune har nedlagt slik påstand:
«1. Anken forkastes.
2. Halden kommune tilkjennes sakskostnader for Høyesterett.»
- (16) **Jeg er kommet til at anken ikke fører frem.**
- (17) Kommunens krav på tilknytningsavgift kan bygge på to grunnlag. Enten er det direkte forankret i vass- og kloakkavgiftslova, eller i avtalen mellom kommunen og Nordby av 4. april 2006. Jeg ser først på lovtolkningsspørsmålet. Nordby har her for det første gjort gjeldende at vass- og kloakkavgiftslova ikke kan gis anvendelse på en eiendom utenfor kommunens grenser, i hvert fall ikke når den befinner seg i utlandet.
- (18) Avgiften ble vedtatt av Halden kommune ved forskrift med virkning fra 1. januar 2008. Hjemmelen var lov om kommunale vass- og kloakkavgifter av 31. mai 1974 nr. 17. Denne loven er nå erstattet av lov om kommunale vass- og avløpsanlegg 16. mars 2012 nr. 12. De tolkingsspørsmål saken reiser, er de samme etter den nye og den gamle loven.
- (19) I 1974-loven § 1 er det to alternative grunnlag for avgiftsplikt. Bestemmelsens første punktum lyder slik:
«Når ein fast eigedom har tilknytning til kommunal vass- eller kloakkledning, anten beinveges eller gjennom privat samleiding, har eigaren skyldnad til å svare vass- og kloakkavgift til kommunen.»
- (20) Alternativt oppstår avgiftsplikt etter annet punktum når kommunen har

krevet at eiendommen skal ha slik tilknytning med hjemmel i plan- og bygningsloven § 27-1 eller § 27-2.

- (21) Nordbys tilknytning var ikke pålagt, men basert på en frivillig avtale etter forhandlinger med kommunen. Det er derfor første punktum som er aktuelt i saken. Etter ordlyden oppstår plikten til å betale avgift direkte ved tilknytningen til den kommunale vannledningen. Ordlyden tilsier isolert sett at eiendommens beliggenhet er uten betydning.
- (22) Det er på det rene at kommunens hjemmel til å gi *pålegg* etter plan- og bygningsloven § 27-1 eller § 27-2 i utgangspunktet er begrenset til eiendommer innenfor kommunens grenser. Frivillig tilknytning er derimot et tilbud. Hvis geografiske eller andre forhold tilsier at kommunen finner det hensiktsmessig å levere ut over egne grenser, er det prinsipielt sett ikke grunn til å skille. Disse abonnentene får gjennom tilknytningen adgang til de samme fordelene som kommunens egne innbyggere.
- (23) Et hovedformål med loven var ifølge Ot.prp.nr.58 (1972-1973) side 8 at utgiftene til vann og kloakk skal fordeles på en mest mulig rettferdig måte. Her heter det videre at utgiftene i størst mulig grad skulle fordeles på en slik måte at det gjenspeiler hva det koster å føre vann og kloakk frem til eiendommene. I forskrift 15. desember 2005 nr. 1691 [skal vel være forskrift 1. juni 2004 nr. 931, Lovdatas anm.] heter det at avgiftene ikke skal overstige kommunens nødvendige utgifter på henholdsvis vann- og avløpssektoren.
- (24) Samlet sett oppfatter jeg systemet slik at samtlige brukere, tvungne eller frivillige, skal bidra på like fot til å dekke kommunens totalutgifter med tjenesten, kun begrenset oppad av selvkostprinsippet. Det er ikke grunnlag for å stille brukere utenom kommunen i en særstilling. At dette spørsmålet i praksis ofte blir ordnet med interkommunale avtaler eller samarbeidsprosjekter, der brukeren internt betaler etter sin egen kommunes satser, er uten betydning for min forståelse av loven her.
- (25) Jeg kan heller ikke se at det er grunnlag for at en bruker utenfor landets grenser skal stilles i en annen stilling. Loven selv stiller ikke opp noen slik begrensning. Det avgjørende kriteriet er om eiendommen er tilknyttet den kommunale vannledningen. Riktignok fastsetter lovens § 4 at forfalt krav på *årsavgift* er sikret med legalpant i eiendommen. Med dette har man åpenbart ikke tatt sikte på utenlandske eiendommer, med de praktiske og rettslige komplikasjoner dette kunne føre til. Dette er en detalj som ikke kan være avgjørende for den generelle rekkevidden av lovens øvrige bestemmelser.
- (26) Nordby har videre gjort gjeldende at lovens utgangspunkter kan fravikes ved avtale, og at det er dette som er tilfelle i denne saken.
- (27) Om fravikelighet heter det i lovens § 1 siste ledd:
«Kommunen kan ta bort alt eller noko av avgifta for eigedom som det ikkje er hus på.»
- (28) I forarbeidene er det presisert at unntaksadgangen er begrenset til ubebygd eiendom, og at det ikke er adgang til å frafalle eller sette ned avgift av f.eks. billighetsgrunner. Vedtaket må videre tas av kompetent myndighet etter kommunelovens regler, jf. Ot.prp.nr.58 (1972-1973) side 11. Bestemmelsen må ses i sammenheng med § 2, der det heter:
«Avgiftene skal vera eingongsavgifter for tilknytning og årlege avgifter.
Kongen fastset i forskrift råma for avgiftene og hovudreglane om utrekning og innkreving. Likeeins kan Kongen fastsetje andre føresegner til gjennomføring av lova.»

- (29) Denne gebyrforskriften, som jeg har vært inne på tidligere, bestemmer i § 16-3 følgende om engangsgebyr:
- «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. Ved tilbygg eller påbygg kan det beregnes tillegg i tilknytningsgebyret.»
- (30) I § 16-4 om årsgebyr er det imidlertid åpnet for at det fastsettes særlige regler for eiendom som ikke brukes som bolig, eller at det inngås særlige avtaler. Den fastsatte eller avtalte beregningsmåten må normalt ikke føre til lavere gebyr enn hva som ville bli pålagt etter kommunens ordinære forskrift. For ubebygd tomt kan kommunen fastsette særlige regler for gebyrberegning eller inngå særlige avtaler, uten noen slik begrensning. I kommentarene til bestemmelsen er det presisert at det ikke er adgang til å fastsette en ren kvantumsrabatt for storforbrukere av vann.
- (31) Samlet sett fremgår det av dette at adgangen til å fravike lovens avgiftsbestemmelser ved avtale er begrenset til disse situasjonene. For tilknytningsavgiften er det dermed ingen unntaksadgang. Jeg konkluderer etter dette med at kommunen ikke ville hatt adgang til å inngå bindende avtale som fritok Nordby for tilknytningsavgift.
- (32) Det er dermed ikke nødvendig å se på spørsmålet om det faktisk er inngått en avtale med et slikt innhold.
- (33) Anken må derfor forkastes.
- (34) Halden kommune har påstått seg tilkjent sakskostnader for Høyesterett med 152 200 kroner inkludert merverdiavgift. Kravet tas til følge, jf. tvisteloven § 20-2.
- (35) Jeg stemmer for denne

dom:

1. Anken forkastes.
 2. I sakskostnader for Høyesterett betaler Nordby Köpcenter AB til Halden kommune 152 200 - etthundreogfemtittotusentohundre - kroner innen 2 - to - uker fra dommens forkynnelse.
- (36) Dommer **Endresen**: Jeg er kommet til samme resultat som førstvoterende, men med en annen begrunnelse.
- (37) Som førstvoterende har redegjort for, oppstår plikten til å betale vannavgift allerede ved at en «fast eiendom» tilknyttes det kommunale nett. Nordby er eier av en fast eiendom, og tilknytning har funnet sted.
- (38) Rettskildesituasjonen fremtvinger etter mitt syn likevel ikke den forståelse av loven at den også regulerer forholdet mellom et kommunalt vannverk og en utenlandsk kjøper. Ordlyden bør ikke tillegges vesentlig vekt når det er på det rene at bestemmelsen er utformet uten tanke for den aktuelle problemstilling. Det er allerede i utgangspunktet naturlig å lese loven som om det sto «fast eiendom i Norge».
- (39) Lovens utforming er en refleksjon av de hovedutfordringer man tok sikte på å løse. Det var behov for en mer tidsmessig finansieringsform for betydelige og økende kostnader til utbygging og drift av vann- og avløpsanlegg, og plikt til tilknytning medførte et korresponderende skjerpet krav til likebehandling. Et samarbeid mellom et kommunalt vannverk med en eller flere utenlandske avtakere reiser helt andre problemstillinger.

- (40) At loven er utformet uten tanke for et slikt mulig samarbeid bekreftes ved utformingen av lovens § 4. Det følger av bestemmelsen blant annet at årsavgiften er sikret ved legalpant i den faste eiendom, men noe legalpant i Nordbys faste eiendom har Halden kommune likevel ikke.
- (41) Det kan etter omstendighetene tenkes at et samarbeid over landegrensen kan sikre tilgang på vann til en lavere pris for de norske brukerne, enn det som ellers ville være mulig. Rammebetingelsene i vedkommende utland kan være slik at prosjektet ikke kan realiseres om den aktuelle samarbeidspartner skal måtte betale norske avgifter. Det er etter mitt syn ikke rimelig å forstå loven slik at den sperrer for avtaler med utlandet som de kommunale myndigheter finner at tjener innbyggernes interesser.
- (42) Det er på det rene at avtaler - uavhengig av den forståelse av loven som førstvoterende bygger på - kan inngås med et utenlandsk vannverk eller med et selskap i utlandet som bare har som funksjon å videreformidle vannet til brukere i vedkommende land, og da på de vilkår som det norske vannverket finner akseptable. Jeg nevner i denne forbindelse at Nordby etter det opplyste har gitt en rekke tredjemenn i Sverige tilgang til deler av det vann som leveres fra Halden. Reelt sett er det ikke mer betenkelig å forstå loven slik at den også åpner for samarbeid med en enkeltstående avtaker, og da også på andre vilkår enn det som følger av det norske avgiftsregimet.
- (43) Jeg er imidlertid kommet til at det Halden kommune og Nordby faktisk har avtalt, er at Nordby skal betale de kommunale avgifter, som om selskapet var beliggende i kommunen.
- (44) Nordby skulle etter avtalen punkt 7 betale for uttatt vann «i henhold til kommunens reglement og gebyrsatser». Det varsles i avtalen at forskriftene forventes endret i 2006, og det følger av dette at de nye forskriftene da også skulle gjelde for Nordby.
- (45) Avtalen inneholder avslutningsvis også den følgende forpliktelse:
«Nordby Köpcenter AB eller senere etterfølgere forplikter seg til å følge de til enhver tid gjeldende forskrifter for vann og avløpsgebyr i Halden kommune.»
- (46) Også dette tilsier at det har vært partenes intensjon at Nordby skulle betale de samme avgifter som ordinære abonnenter.
- (47) En slik forståelse av avtalen bekreftes også av at Nordby i denne benevnes som «abonnenten».
- (48) Det er heller ikke noe i avtalen som impliserer noen særbehandling av abonnenten, og inntektene fra Nordby inngår i det ordinære selvkostregnskapet for vannverket.
- (49) Endelig nevner jeg at prinsippet om selvkost som tak for de samlede avgifter også gjør det lite naturlig å anse Nordby fritatt for tilknytningsavgift. Gjeninnføring av tilknytningsavgift som en del av finansieringen, må nødvendigvis ha fått den konsekvens at de årlige avgifter, også for Nordby, er blitt lavere enn de ellers ville ha blitt.
- (50) Nordby har imidlertid særskilt vist til at det forut for avtaleinngåelsen fra kommunens side ble opplyst at det ikke var noen gebyr for tilknytning. Opplysningen, som var gitt av kommunens administrasjon, var imidlertid korrekt. Det er ikke i saken gjort gjeldende at kommunen da avtalen ble inngått, var kjent med at det ville bli innført tilknytningsavgift, eller at kommunen på annet grunnlag kan bebreides for at forholdet ikke ble avklart forut for avtaleinngåelsen.
- (51) Nordby står etter mitt syn ikke i en annen stilling enn en bedrift som

valgte å flytte sin virksomhet til Halden i tillit til at det i kommunen ikke var innført tilknytningsavgift.

- (52) Dommer **Bergsjø**: Som annenvoterende, dommer Endresen.
- (53) Dommer **Kallerud**: Jeg er i det vesentlige og i resultatet enig med førstvoterende, dommer Stabel.
- (54) Dommer **Matningsdal**: Likeså.
- (55) Etter stemmegivningen avsa Høyesterett denne

dom:

- 1. Anken forkastes.*
- 2. I sakskostnader for Høyesterett betaler Nordby Köpcenter AB til Halden kommune 152 200 - etthundreogfemtittotusentohundre - kroner innen 2 - to - uker fra dommens forkynnelse.*