

UDSKRIFT
AF
HØJESTERETS DOMBOG

HØJESTERETS DOM
afsagt torsdag den 14. februar 2013

Sag 86/2012

(1. afdeling)

Kolding Spildevand A/S
(advokat Søren Stenderup Jensen)

mod

Kolding Business Park ApS
(advokat Jakob B. Ravnsbo)

I tidligere instans er afsagt dom af Vestre Landsrets 2. afdeling den 13. januar 2012.

I pådømmelsen har deltaget fem dommere: Børge Dahl, Lene Pagter Kristensen, Niels Grubbe, Jon Stokholm og Kurt Rasmussen.

Påstande

Appellanten, Kolding Spildevand A/S, har gentaget sin påstand.

Indstævnte, Kolding Business Park ApS, har påstået stadfæstelse.

Uoverensstemmelsen for Højesteret

For Højesteret angår sagen alene, hvorledes betalingslovens § 2, stk. 4, skal forstås. Sagen vedrører ejendommen matr. nr. 11 n, Nr. Bjert By, Nr. Bjert. Parterne er enige om, at der i 1999 for denne ejendom blev betalt standardtilslutningsbidrag beregnet efter reglerne om erhvervejendomme svarende til de nugældende i betalingslovens § 2, stk. 3. De er endvidere enige om, at der forud for den udstykning, sagen angår, ikke var boliger på ejendommen, og at deres individuelle aftale er uden betydning.

Kolding Business Park har for Højesteret frafaldet anbringendet om, at et eventuelt krav på tilslutningsbidrag er helt eller delvist bragt til ophør ved modregning.

Anbringender

Kolding Spildevand har navnlig anført, at begrebet boligejendom i betalingsloven skal forstås i overensstemmelse med planloven. Efter vedtagelsen af lokalplanen i 2008, hvor området blev udlagt til boligformål, blev den ubebyggede erhvervsgrund til en boligejendom i betalingslovens forstand, og den ubebyggede grund skal derfor nu behandles efter betalingslovens § 2, stk. 4, om boligejendomme. Af denne bestemmelse fremgår, at der opkræves tilslutningsbidrag ved udstykning, hvis parcellen efter frastykning ikke er tilsluttet et spildevandsforsyningsselskab, og der føres stik frem til den eller de nye ejendommers grundgrænse. Begge betingelser er opfyldt. Betalingslovens § 2, stk. 1, 2. pkt., kan ikke føre til et andet resultat, da bestemmelsen netop modificeres af bl.a. stk. 4. Der er derfor ikke grundlag for en formålsfortolkning, som det fremgår af landsrettens præmisser. Tværtimod har lovgiver ved bestemmelsen fastslået, at der ved udstykning fra en boligejendom kan og skal opkræves et tilslutningsbidrag. Det er også velbegrundet og rimeligt, da det er forbundet med betydelige udgifter at fremføre stikledninger til de enkelte parceller.

Kolding Business Park har navnlig anført, at det fremgår af både ordlyd og forarbejder til betalingslovens § 2, at der for erhvervsjendomme, hvor der er betalt tilslutningsbidrag for hele arealet, kun skal ske betaling ved matrikulære udvidelser. For boligejendomme, der betaler pr. boligenhed, skal der derimod ske betaling ved frastykning i flere parceller. Der er ikke ved henvisningerne til undtagelserne i § 2, stk. 4, 5 og 7, indført et dobbeltbetalingsprincip. Før udstykningen blev arealet anvendt som erhvervsjendom, og et krav om supplerende tilslutningsbidrag skal derfor behandles efter § 2, stk. 5. Det er uden betydning, at arealet ved lokalplanen fra 2008 blev udlagt til boligformål. § 2, stk. 4, finder ikke anvendelse, idet udstykningen skete fra en erhvervsjendom.

Retsgrundlaget

1. De gældende regler

I lov om betalingsregler for spildevandsforsyningsselskaber mv. er der bl.a. regler om tilslutningsbidrag. Det hedder i den seneste lovbekendtgørelse nr. 633 af 7. juni 2010 bl.a.:

”Lovens anvendelsesområde

§ 1. Loven har til formål at sikre hensynet til princippet om omkostningsdækning, herunder dækning af miljømæssige og ressourcerelaterede omkostninger, og prissætning med tilskyndelsesvirkning. Derudover skal der tages hensyn til, at de forskellige vand-anvendelsessektorer yder et passende bidrag, og til princippet om, at forurenere betaler.

...

Stk. 3. Loven fastsætter regler om betaling for afledning til spildevandsforsyningssekskabers spildevandsanlæg. Loven finder endvidere anvendelse på betaling for afledning til spildevandsanlæg etableret efter § 7 a og for betaling til fælles, obligatoriske ordninger for tømning og bortskaffelse af humane affaldsprodukter, slam og spildevand fra samletanke og bundfældningstanke.

...

Bidrag

§ 2. Ved tilslutning af ejendomme, der ikke tidligere har været tilsluttet et spildevandsforsyningssekskab, pålignes et standardtilslutningsbidrag. Der kan ikke opkræves tilslutningsbidrag fra ejendomme, der er tilsluttet eller er pålignet tilslutningsbidrag til et spildevandsforsyningssekskab, jf. dog stk. 4, 5 og 7. Der kan ikke opkræves tilslutningsbidrag fra ejendomme, der før den 1. januar 2010 var tilsluttet eller var pålignet tilslutningsbidrag til et offentligt spildevandsanlæg i henhold til tidligere regler.

Stk. 2. Standardtilslutningsbidraget udgør 30.000 kr. eksklusive moms for en boligehed.

Stk. 3. For erhvervsejendomme fastsættes standardtilslutningsbidraget til 30.000 kr. eksklusive moms pr. påbegyndt 800 m² grundareal. For erhvervsejendomme i landzone beregnes et tillagt grundareal ud fra det bebyggede areal og en skønnet bebyggelsesprocent. For ubebyggede erhvervsejendomme i landzone skønnes et bebygget areal.

Stk. 4. Ved udstykning fra en boligejendom opkræves der efter stk. 2 tilslutningsbidrag for den eller de frastykkede parceller, hvis parcellen eller parcellerne efter frastykningen ikke er tilsluttet et spildevandsforsyningssekskab, og der føres stik frem til den eller de nye parcellers grundgrænse.

Stk. 5. Ved ændring i beregningsgrundlaget for tilslutningsbidraget for en erhvervsejendom, herunder udstykning af en ejendom, opkræves et supplerende tilslutningsbidrag. Det supplerende tilslutningsbidrag beregnes som forskellen på det bidrag, der efter stk. 3 kan beregnes for den nye ejendom eller de samlede nye ejendomme, og det bidrag, der efter stk. 3 kunne være opkrævet for ejendommen eller de samlede ejendomme før ændringen. Hvis en ejendom, der udstykkes, før udstykningen er blevet pålignet tilslutningsbidrag efter en betalingsvedtægt udarbejdet efter 1. juli 1997, og der ved påligning af bidraget er gjort brug af lovens mulighed for at dispensere fra standardtilslutningsbidraget, jf. stk. 8, beregnes det supplerende tilslutningsbidrag på baggrund af dette lavere bidrag. Ved udstykninger kan det supplerende tilslutningsbidrag for en frastykket ejendom dog ikke overstige det standardtilslutningsbidrag, der for den frastykkede ejendom kan beregnes efter stk. 3.

Stk. 6. For boligejendomme og erhvervsejendomme, der ikke er tilsluttet for tag- og overfladevand, skal tilslutningsbidraget fastsættes til 60 procent af de i stk. 2-5 nævnte bidrag.

Stk. 7. Hvis en ejendom, der ikke tidligere har været tilsluttet for tag- og overfladevand, tilsluttes for denne del af spildevandet, opkræves et supplerende tilslutningsbidrag svarende til 40 procent af det tilslutningsbidrag efter stk. 2 og 3, der kan opkræves på påligningstidspunktet. Det supplerende tilslutningsbidrag kan kun opkræves fra ejen-

domme, der er blevet pålignet tilslutningsbidrag efter en betalingsvedtægt udarbejdet efter 1. juli 1992.

Stk. 8. Spildevandsforsyningsselskabet kan i særlige tilfælde fastsætte tilslutningsbidraget lavere end de i stk. 2-7 nævnte bidrag, dog aldrig lavere end de faktisk afholdte udgifter til detailedningsanlægget.

Stk. 9. Tilslutningsbidraget, jf. stk. 2 og 3, reguleres årligt efter et af Danmarks Statistik udarbejdet reguleringsstal baseret på bygge- og anlægsomkostninger.

Stk. 10. Tilslutningsbidraget forfalder, når en ejendom tilsluttes eller kan tilsluttes et spildevandsforsyningsselskab.

...

2. Reglernes forhistorie

Ved lov nr. 863 af 23. december 1987 om betalingsregler for spildevandsanlæg blev der foretaget en revision af de hidtil gældende regler om betaling. I lovens § 3, stk. 3, blev det fastsat, at ejendomme, der tidligere havde været inddraget under et offentligt spildevandsanlæg, og som havde betalt tilslutningsbidrag hertil, ikke kunne pålægges yderligere tilslutningsbidrag, medmindre forhold, som var væsentlige for påligningen, ændrede sig.

Reglerne blev ændret ved lov nr. 388 af 20. maj 1992, og § 2, stk. 1, fik følgende formulering: "Der kan ikke opkræves tilslutningsbidrag fra ejendomme, der er tilsluttet eller har betalt tilslutningsbidrag til et offentligt spildevandsanlæg, jf. § 3, stk. 3". I § 3, stk. 3, blev det fastslået, at tilslutningsbidraget skulle svare til de udgifter, der var afholdt ved etableringen af det nødvendige ledningssystem i det pågældende kloakopland. Det blev endvidere i § 3, stk. 4, bestemt, at tilslutningsbidraget maksimalt måtte udgøre 30.000 kr. for en boligenhed, og at bidraget for en erhvervsejendom ikke kunne overstige 30.000 kr. pr. 800 m² grundareal.

Ved lov nr. 325 af 14. maj 1997 fik § 3, stk. 3 og 4, følgende indhold:

"Stk. 3. Ejendomme, der ikke tidligere har været inddraget under et offentligt spildevandsanlæg, pålignes et standardtilslutningsbidrag. Tilslutningsbidraget forfalder, når ejendommen tilsluttes eller kan tilsluttes spildevandsanlægget.

Stk. 4. Standardtilslutningsbidraget udgør 30.000 kr. eksklusive moms for en boligenhed. For erhvervsejendomme fastsættes standardtilslutningsbidraget til 30.000 kr. eksklusive moms pr. 800 m² grundareal. For erhvervsejendomme i landzone beregnes et tillagt grundareal ud fra bebygget areal og en skønnet bebyggelsesprocent. For ubebyggede erhvervsejendomme i landzone skønnes et bebygget areal."

Det hedder i forarbejderne hertil bl.a. (Folketingstidende 1996-97, tillæg A, L 128, side 2913):

”Ifølge de nugældende regler om opkrævning af tilslutningsbidrag, pålignes ejendomme, der ikke tidligere har været inddraget under et offentligt spildevandsanlæg, tilslutningsbidrag på baggrund af en fordeling af de faktiske udgifter ved etableringen af det nødvendige ledningssystem i det pågældende kloakopland efter det matrikulære grundareal, hvorfra spildevandet kan tilledes det offentlige spildevandsanlæg.

Kommunalbestyrelsen fastsætter et maksimum for tilslutningsbidragets størrelse, der pr. boligenhed eller pr. 800 m² grundareal for erhvervsjendomme ikke kan overstige et i loven fastsat maksimum for tilslutningsbidragets størrelse på 30.000 kr. inklusiv moms. I områder, hvor der alene kan tilsluttes husspildevand til kloakkerne, kan tilslutningsbidraget dog højst fastsættes til 60 % af de nævnte bidrag.

For erhvervsjendomme i landzone gælder en særregel i lovens § 2, stk. 6, hvorefter tilslutningsbidrag skal fastsættes i overensstemmelse med den afledningsret, der tillægges ejendommen som følge af bestemmelserne i lov om planlægning.

Reglerne for opkrævning af tilslutningsbidrag har varieret meget i tidens løb. Før lovændringen i 1992 var der således ingen loft over tilslutningsbidraget, ligesom dette kunne fastsættes uafhængigt af de faktiske omkostninger.

Spildevandsudvalget har anbefalet, at der i stedet for et maksimum for tilslutningsbidrag, som det er gældende i dag, indsættes et for alle kommuner gældende standardtilslutningsbidrag på 30.000 kr. eksklusiv moms, reguleret efter et af Danmarks Statistik udarbejdet reguleringstal baseret på bygge- og anlægsomkostninger. Dette bidrag skal opfattes som en slags indmeldelsesgebyr for at deltage i fællesskabet, ligesom man f.eks. betaler et oprettelsesgebyr, når man får installeret en telefon. Bidraget skal primært dække kloakforsyningens anlægsomkostninger, men i det omfang de indkomne tilslutningsbidrag overstiger anlægsomkostningerne, skal de gå til dækning af driftsomkostninger, ligesom driftsbidragene i dag kan bruges til at dække anlægsomkostningerne.

Baggrunden for dette forslag er:

- at udgifterne til en kloakering normalt vil overstige det maksimumbeløb, man kan opkræve efter den gældende lov,
 - at en nyudstykket grund i et allerede kloakeret område kan blive tilsluttet meget billigere end stamparcellen og de øvrige ejendomme i bebyggelsen,
 - at der er stor variation i det tilslutningsbidrag, som kommunerne fastsætter i deres betalingsvedtægt, hvilket medfører ulighed og konkurrence mellem kommunerne,
 - at opkrævning efter de nugældende regler bliver betragtet som kompliceret og besværligt at administrere,
 - at borgerne har svært ved at forudse, hvor stort et bidrag, de skal betale,
- ...

Ved lov nr. 342 af 17. maj 2000 blev bl.a. § 3, stk. 3 og 4, ophævet, og der blev i § 2 indsat de bestemmelser, der fortsat er gældende. De ændringer af § 2, der i øvrigt er foretaget siden 2000, er uden betydning ved afgørelsen af denne sag. Uddrag af forarbejderne til lovændringen i 2000 er gengivet i landsrettens dom.

3. *Udtalelser fra centrale myndigheder*

By- og Landskabsstyrelsen, der hører under Miljøministeriet, har den 18. februar 2008 besvaret en konkret henvendelse fra Holbæk Forsyning om fortolkning af betalingsloven. Det hedder i udtalelsen:

”Så vidt By- og Landskabsstyrelsen har forstået, drejer spørgsmålet sig om, hvorvidt der kan opkræves tilslutningsbidrag for et område, der udstykkes til boligformål, og som frem til udstykningen er har haft status som erhvervsejendom.

Det er By- og Landskabsstyrelsens opfattelse, at der ved udstykning af en ejendom skal ses på den seneste anvendelse frem til udstykningstidspunktet. Det er således By- og Landskabsstyrelsens opfattelse, at hvis en ejendom, der har været anvendt som erhvervsejendom, udstykkes, skal betalingsspørgsmålet vurderes med udgangspunkt i, at der er tale om en erhvervsejendom, uanset om ejendommen fremover skal anvendes til boligformål.

Baggrunden for styrelsens opfattelse er, at erhvervsejendomme efter nugældende betalingsregler betaler tilslutningsbidrag på baggrund af grundarealet. Et areal, der består af flere mindre ejendomme, betaler således det samme i tilslutningsbidrag, som et tilsvarende areal, der består af én ejendom. Størrelsen af bidraget er et standardtilslutningsbidrag pr. påbegyndt 800m² grundareal, og beregningsprincippet for erhvervsejendomme tager således i princippet udgangspunkt i, at der betales svarende til, at arealet var udstykket i boligejendomme á 800m².

En ejendom, der har status som erhvervsejendom, vil således med udgangspunkt i de gældende regler i princippet have betalt for stikfremføring til frastykkede ejendomme på lige fod med en erhvervsejendom, der er ”født” i flere mindre ejendomme.

Styrelsen er bekendt med, at der i en række tilfælde er tale om ældre ejendomme, som har betalt efter ældre regler, og at der kan være betalt ganske lidt i sin tid.

Skulle der opkræves tilslutningsbidrag ved udstykning en ejendom til boligformål, der frem til udstykningen har været en erhvervsejendom, ville det have som konsekvens, at ejendomme, der har betalt efter gældende regler, i princippet kom til at betale dobbelt.

Loven tager ikke hensyn til, hvor meget og efter hvilket princip der oprindeligt er betalt. Der sondres således ikke mellem ejendomme, der har betalt efter ”gamle” principper, og ejendomme, der har betalt efter gældende principper. Dette blev der gjort op med vedtagelsen af hovedloven i 1987. Loven bygger i øvrigt på princippet ”én gang betalt altid betalt”, og der er kun to undtagelser fra dette princip. 1) Ved udstykning af boligejendomme og 2) ved matrikulær udvidelse af erhvervsejendomme. Det er således hensig-

ten, at omkostninger, der ikke modsvares af tilslutningsbidrag, skal dækkes af det løbende vandafledningsbidrag.

Når beregningsprincippet i forbindelse med udstykninger er forskelligt for bolig- og erhvervsjendomme, skyldes det, at boligejendomme efter de gældende regler som hovedregel har betalt for en boligenhed. En boligejendom kan derfor ikke, som det er tilfældet for erhvervsjendomme, hævdes at have betalt for det ekstra antal boligenheder, som en udstykning normalt fører til.

Denne forskel er baggrunden for den præcisering af bestemmelserne, der skete i 2000, jf. forarbejderne til § 2, stk. 4.

Sammenfattende er det således styrelsens opfattelse, at styrelsens fortolkning er den, der bedst matcher de grundlæggende principper i lov om betalingsregler for spildevandsanlæg, hvor der tages udgangspunkt i ensartede forenklede regler, der ikke tager hensyn til hvad der oprindeligt er betalt, og tager udgangspunkt i princippet "én gang betalt, altid betalt".

Det skal præciseres, at styrelsens udtalelse alene er vejledende.

Styrelsen er bekendt med, at der i praksis kan opstå en lang række situationer, der ikke forekommer "rimelige", og at der vil være ejendomme, der ikke betaler svarende til den ydelse, som kloakforsyningen leverer til den/de pågældende ejendom(me)."

Der har været fremlagt yderligere udtalelser fra de centrale myndigheder for perioden fra 2006 til 2007. I disse udtalelser er der givet udtryk for de samme synspunkter, som fremgår af udtalelsen af 18. februar 2008.

Højesterets begrundelse og resultat

Sagen angår et tilfælde, hvor der fra en ejendom, på hvilken der ikke er boliger, og for hvilken der ved tilslutning til et spildevandsanlæg er betalt tilslutningsbidrag beregnet på grundlag af areal efter reglerne om erhvervsjendomme, sker udstykning af parceller med henblik på opførelse af boliger. Spørgsmålet er, om spildevandsforsyningsselskabet i dette tilfælde kan kræve tilslutningsbidrag for de frastykkede parceller efter § 2, stk. 4, i lovbekendtgørelse nr. 633 af 7. juni 2010 om betalingsregler for spildevandsforsyningsselskaber mv. (betalingsloven), således at tilslutningsbidraget for de nye parceller beregnes på grundlag af antallet af boligenheder efter § 2, stk. 2.

Ifølge betalingslovens § 2, stk. 1, 1. pkt., pålignes der et standardtilslutningsbidrag ved tilslutning af ejendomme, der ikke tidligere har været tilsluttet et spildevandsforsyningsselskab. § 2, stk. 2 og 3, indeholder bestemmelser om standardtilslutningsbidragets størrelse og fastsætter,

at det udgør henholdsvis 30.000 kr. "for en boligenhed" og 30.000 kr. pr. påbegyndt 800 m² grundareal "for erhvervsejendomme".

Ifølge § 2, stk. 1, 2. pkt., i betalingsloven kan der ikke "opkræves tilslutningsbidrag fra ejendomme, der er tilsluttet eller er pålignet tilslutningsbidrag til et spildevandsforsyningsselskab, jf. dog stk. 4, 5 og 7".

Bestemmelsen i betalingslovens § 2, stk. 4, om opkrævning af standardtilslutningsbidrag pr. boligenhed efter stk. 2 ved udstykning af parceller "fra en boligejendom" er således en undtagelse fra hovedprincippet om, at der ikke skal betales et tilslutningsbidrag fra en ejendom, der allerede er pålignet tilslutningsbidrag. Den må ses i sammenhæng med den undtagelse, der er indeholdt i § 2, stk. 5, om supplerende tilslutningsbidrag ved "ændring i beregningsgrundlaget ... for en erhvervsejendom herunder udstykning". Efter denne bestemmelse skal det supplerende tilslutningsbidrag beregnes som forskellen på det bidrag, der efter stk. 3 kan beregnes for de samlede nye ejendomme, og det bidrag, der kunne have været beregnet for ejendommen før ændringen. Det er ikke i loven beskrevet, hvad der skal forstås ved en boligejendom i stk. 4 og en erhvervsejendom i stk. 5. Undtagelsen om supplerende bidrag ved udstykning efter stk. 5 må imidlertid efter ordlyden "erhvervsejendom" og beregningen af det supplerende bidrag angå ejendomme, der inden udstykningen er pålignet tilslutningsbidrag efter stk. 3. Set i sammenhæng hermed må undtagelsen om nyt bidrag ved udstykning "fra en boligejendom" efter ordlyden og beregningen af det nye bidrag efter stk. 2 sigte til ejendomme, der inden udstykningen er pålignet tilslutningsbidrag efter stk. 2.

Denne forståelse af bestemmelserne understøttes af reale grunde. Opkrævning af nyt tilslutningsbidrag i medfør af betalingslovens § 2, stk. 4, ved udstykning af parceller til opførelse af nye boliger fra en ejendom, for hvilken der er betalt tilslutningsbidrag efter eksisterende boligenheder, medfører ikke dobbeltbetaling, fordi den allerede pålignede betaling er sket i forhold til de eksisterende boliger og ikke tager højde for de nye. Ved udstykning fra en ejendom, for hvilken der er betalt tilslutningsbidrag efter areal, medfører beregningen af supplerende tilslutningsbidrag efter § 2, stk. 5, heller ikke dobbeltbetaling, da arealet af de samlede ejendomme efter udstykningen jo ikke er større end det areal, ejendommen havde før udstykningen, og som der allerede er betalt tilslutningsbidrag for. Hvis der i sidstnævnte tilfælde kunne kræves nyt tilslutningsbidrag i medfør af betalingslovens § 2, stk. 4, ved udstykning af parceller, ville der derimod blive tale om dobbeltbetaling.

Bemærkningerne til det lovforslag, der førte til ændringen af betalingsloven i 2000, understøtter ligeledes denne forståelse af bestemmelserne.

Herefter finder Højesteret, at der ikke er hjemmel i betalingslovens § 2, stk. 4, til at kræve tilslutningsbidrag for de frastykkede parceller i et tilfælde, hvor der sker udstykning af parceller med henblik på opførelse af boliger, når udstykningen sker fra en ejendom, på hvilken der ikke er boliger, og for hvilken der ved tilslutning til et spildevandsanlæg er betalt tilslutningsbidrag beregnet på grundlag af areal efter reglerne om erhvervsjendomme.

Da der på Kolding Business Park ApS' ejendom forud for udstykningen ikke var boliger, og da der ved tilslutningen til spildevandsanlægget var betalt tilslutningsafgift beregnet på grundlag af ejendommens areal efter reglerne om erhvervsjendomme, var Kolding Spildevand A/S ikke berettiget til at kræve nyt tilslutningsbidrag pr. boligenhed for de udstykkede parceller i medfør af betalingslovens § 2, stk. 4.

Det er herefter uden betydning, at det før udstykningen ved lokalplan 0516-21 af 27. oktober 2008 var bestemt, at det område, ejendommen omfatter, skal anvendes til boligformål i form af helårsbeboelse.

Med disse bemærkninger stadfæster Højesteret dommen.

Thi kendes for ret:

Landsrettens dom stadfæstes.

I sagsomkostninger for Højesteret skal Kolding Spildevand A/S betale 70.000 kr. til Kolding Business Park ApS.

De idømte sagsomkostningsbeløb skal betales inden 14 dage efter denne højesteretsdoms afsigelse og forrentes efter rentelovens § 8 a.

--oo0oo--

Udskriftens rigtighed bekræftes.

Højesteret, den 14. februar 2013.


Tina Halberg
kontorfuldmægtig