

HØJESTERETS DOM

afsagt fredag den 5. februar 2016

Sag 49/2015

(1. afdeling)

Forsyningssekretariatet, Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen

(Kammeradvokaten ved advokat Sune Fugleholm)

mod

Slagelse Kommune

(advokat Anders Valentiner-Branth)

Biintervenient til støtte for Slagelse Kommune: Kommunernes Landsforening

(advokat Anders Valentiner-Branth)

I tidligere instans er afsagt dom af Østre Landsrets 5. afdeling den 13. februar 2015.

I pådømmelsen har deltaget ni dommere: Poul Søgaard, Jytte Scharling, Thomas Rørdam, Jon Stokholm, Jens Peter Christensen, Henrik Waaben, Oliver Talevski, Jan Schans Christensen og Jens Kruse Mikkelsen.

Påstande

Appellanten, Forsyningssekretariatet, Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, har påstået frifindelse.

Indstævnte, Slagelse Kommune, har påstået afvisning, subsidiært stadfæstelse.

Supplerende sagsfremstilling

Landsrettens dom er anket efter fuldbyrdelsesfristens udløb. Højesteret har den 21. maj 2015 afslået en anmodning fra Forsyningssekretariatet om at tillægge anken opsættende virkning.

Forsyningssekretariatet har herefter den 4. august 2015 ophævet sine tidligere afgørelser efter lov om kommuners afståelse af vandforsyninger og spildevandsforsyninger (stoploven) vedrørende Slagelse Kommune for årene 2007-2011. Af afgørelsen fremgår bl.a.:

”Forsyningssekretariatet har i stoplovsafgørelser for 2007-2011 for Slagelse Kommune truffet afgørelse om, at kommunen grundet underprissætning af det kommunale vejbidrag havde modtaget uddelinger svarende til underprissætningen, og sekretariatet har i henhold til stoplovens § 6, indberettet disse rådighedsbeløb til Social- og Indenrigsministeriet.

Østre Landsret har imidlertid ved sin dom af 13. februar 2015 fastsat, at Forsyningssekretariatets afgørelser er ugyldige. Sekretariatet har anket Østre Landsrets dom til Højesteret, men Østre Landsrets dom er ikke blevet tillagt opsættende virkning.

Sekretariatet vil derfor ophæve de trufne afgørelser, og genbehandle dem i henhold til Østre Landsrets anvisninger om, at sekretariatet ikke kan anse en eventuel lav fastsættelse af vejbidraget for en uddeling, der kan indgå ved godkendelse af rådighedsbeløbet.
...

Forsyningssekretariatet ophæver herved stoplovsafgørelse for 2007-2010 af 10. oktober 2012 og stoplovsafgørelse for 2011 af 31. oktober 2013 for Slagelse Kommune, jf. Østre Landsrets dom af 13. februar 2015.”

Det fremgår endvidere af afgørelsen, at Forsyningssekretariatet på baggrund af ophævelsen af de tidligere afgørelser har indberettet nye rådighedsbeløb for Slagelse Kommune for de pågældende år med henblik på regulering af kommunens bloktilskud. Kommunen har som følge heraf den 2. november 2015 fået tilbagebetalt det omtvistede beløb med rente via bloktilskudet.

Anbringender

Slagelse Kommune har til støtte for afvisningspåstanden anført, at det er en forudsætning for domstolsprøvelse, at der er en aktuel tvist mellem parterne. Selv om Forsyningssekretariatet, der havde anket efter fuldbyrdelsesfristens udløb, og som havde fået afslag på opsættende virkning, havde pligt til at ophæve virkningerne af de trufne afgørelser, kunne det være sket på anden måde end ved at ophæve afgørelserne. Forsyningssekretariatet kunne således f.eks. blot have tilbagebetalt beløbet under protest. Højesteret bør derfor afvise denne sag i lyset af, at Forsyningssekretariatet selv har ophævet de afgørelser, som ellers skulle have været prøvet under sagen, og at staten i øvrigt har tilbagebetalt det pågældende beløb med rente.

Forsyningssekretariatet har heroverfor anført, at sekretariatet fortsat har en retlig interesse i at få prøvet sine afgørelser fra 2012 og 2013. Det gælder, selv om sekretariatet har været nødsaget til at træffe en ny afgørelse over for Slagelse Kommune. Det ville bl.a. være uforeneligt med to-instansprincippet, hvis sekretariatet på grund af den manglende opsættende virkning af anken var hindret adgang til prøvelse af landsrettens dom i Højesteret. Hvis Højesteret ændrer landsrettens dom, vil Forsyningssekretariatet genoptage fastsættelsen efter stoploven af rådighedsbeløbet for Slagelse Kommune for årene 2007-2011.

Parterne har i øvrigt gentaget deres anbringender.

Supplerende om retsgrundlaget

Elforsyningslovens § 37 – som der er henvist til i forarbejderne til stoploven – er endvidere ændret ved lov nr. 520 af 7. juni 2006. Af de specielle bemærkninger hertil i lovforslaget fremgår bl.a. (Folketingstidende 2005-06, tillæg A, lovforslag nr. L 156, s. 4805):

”Uddelinger og vederlag ved afståelse omfatter enhver form for vederlag, der tilflyder kommuner, herunder også i form af kapitalandele (f.eks. aktier), udbytte eller udlodning ved kapitalnedsættelse. Uddelinger og vederlag ved afståelse kan bestå i kontante beløb, men de kan også bestå i fysiske aktiver, serviceydelser eller rettigheder, eksempelvis fordringer, herunder konvertible obligationer m.v., og støtte til aktiviteter, som kommunen selv lovligt kunne støtte.”

Højesterets begrundelse og resultat

Sagens hovedspørgsmål er, om Forsyningssekretariatet, Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, kan anse et kommunalt vejbidrag til spildevandsforsyningen for at være fastsat for lavt og dermed udgøre en uddeling efter § 5, jf. § 2, stk. 1, i lov om kommuners afståelse af vandforsyninger og spildevandsforsyninger (stoploven), eller om dette forhindres af bestemmelserne i lov om betalingsregler for spildevandsforsyningselskaber mv. (betalingsloven).

Det er endvidere et spørgsmål, om sagen skal afvises, fordi der ikke længere er en aktuel tvist mellem parterne.

Afvisningspåstanden

Forsyningssekretariatet har den 4. august 2015 ophævet de to afgørelser af 10. oktober 2012 og 31. oktober 2013, som er til prøvelse under denne sag. Det fremgår af afgørelsen af 4. august 2015, at den er truffet som følge af, at landsrettens dom først er anket efter fuldbyrdelsesfristen, og at Højesteret har afslået at tillægge anken opsættende virkning.

Selv om Forsyningssekretariatet ikke i afgørelsen af 4. august 2015 har taget udtrykkeligt forbehold for at ville ændre afgørelsen og fastholde den retsopfattelse, der er kommet til udtryk i de tidligere afgørelser, hvis sekretariatet får medhold i sin frifindelsespåstand, kan afgørelsen af 4. august 2015 ikke antages at afskære sekretariatet fra at foretage en sådan ændring.

Højesteret finder herefter, at der fortsat foreligger en aktuel tvist mellem parterne, og tager derfor ikke Slagelse Kommunes afvisningspåstand til følge.

Vejbidrag til spildevandsforsyning

For kommunale veje og private fællesveje skal der efter betalingslovens § 2 a, stk. 11, betales et årligt vejbidrag til spildevandsforsyningsselskabet på højst 8 % af udgifterne til kloakledningsanlæggene. Bestemmelsen svarer til § 2, stk. 9, i den oprindelige lov nr. 863 af 23. december 1987 om betalingsregler for spildevandsanlæg. Det fremgår af forarbejderne (Folketingstidende 1987-88, 1. samling, tillæg B, lovforslag nr. L 62, sp. 237), at det med bestemmelsen er tilsigtet at skabe grundlag for en enkel administration, og at kommunen ”efter et faktisk skøn” inden for det anførte maksimum kan vurdere, hvilken procentdel af anlægsudgifterne der kan henføres til tilledningen af vejvand til kloakkerne, og herudfra fastsætte kommunens vejbidrag. Det er i den forbindelse anført, at det normalt antages, at tilledningen af vejvand til kloakkerne indebærer en forøgelse af anlægsudgifterne til kloakledningerne på op til 8 %. Det er endvidere anført, at der ikke bør betales driftsbidrag, fordi vejvandets mængde er vanskelig at måle og ofte afledes direkte til recipient. Det fremgår af den betænkning, der dannede grundlag for lovforslaget om betalingsregler for spildevandsforsyningsselskaber (Miljøstyrelsens betænkning nr. 1/1986 om betalingsvedtægter, s. 27), at det med den foreslåede model for betalingsregler var hensigten ”at søge bort fra forsøg på at opnå ”millimeter-retfærdighed” gennem udarbejdelse af detaljerede, ofte uforståelige og uadministrerbare betalingsregler”. Efter Miljøministeriets vejledning nr. 12414 af 1. januar 2001 om betalingsregler for spildevandsanlæg må den enkelte kommunalbestyrelse fastsætte procentsatsen for vejbidraget på baggrund af et skøn over andelen af vejarealer, der tilsluttes kloakforsynin-

gen. For en typisk bykommune, hvor afvanding af veje i overvejende grad sker til offentlige spildevandsanlæg, vil procentsatsen ifølge vejledningen således være større end for en typisk landkommune, hvor afvanding i højere grad sker til f.eks. vejgrøfter.

Kommunalbestyrelsernes afgørelser om fastsættelse af vejbidrag kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. betalingslovens § 8, men er undergivet det almindelige kommunale tilsyn.

For det årlige kommunale vejbidrag for afstrømning af vand fra vejarealer til en offentlig spildevandsforsyning gælder således, *at* fastsættelsen er særskilt lovreguleret, *at* der er tilrettet en enkel administration, *at* der er overladt kommunerne en meget vid skønsmæssig beføjelse ved fastsættelsen af vejbidraget, og *at* kommunernes afgørelser ikke kan påklages til en overordnet administrativ myndighed.

Efter § 2, stk. 1, i stoploven (lov nr. 534 af 6. juni 2007, nu lovbekendtgørelse nr. 634 af 7. juni 2010) skal kommuner registrere modtagne uddelinger fra og vederlag ved afståelse af ejerandele i forsyningsvirksomheder. Beløb, der på denne måde er blevet til rådighed for kommunen (rådighedsbeløbet), skal årligt indberettes til Forsyningssekretariatet, som efter § 5, stk. 1, afgør, om rådighedsbeløbet kan godkendes. Kan beløbet ikke godkendes, fastsætter sekretariatet det beløb, der kan godkendes. Det godkendte rådighedsbeløb meddeles Social- og Indenrigsministeriet med henblik på reduktion af kommunens bloktilskud, jf. § 6.

Det følger af forarbejderne til stoplovens § 2, at begreberne ”uddelinger” og ”vederlag” er de samme begreber, som er anvendt i elforsyningslovens § 37 (Folketingstidende 2006-07, tillæg A, lovforslag nr. L 145, s. 4835).

Efter forarbejderne til elforsyningslovens § 37 omfatter uddelinger og vederlag ved afståelse enhver form for økonomisk værdi, der tilflyder kommuner, herunder også i form af kapitalandele (f.eks. aktier), udbytte eller udlodning ved kapitalnedsættelse. Uddelinger og vederlag ved afståelse kan bestå i kontante beløb, men kan også bestå i fysiske aktiver, serviceydelser eller rettigheder, eksempelvis fordringer, herunder konvertible obligationer mv., og støtte til aktiviteter, som kommunen selv lovligt kunne støtte (Folketingstidende 2005-06, tillæg A, lovforslag nr. L 156, s. 4805).

Højesteret finder efter det anførte, at udtrykket ”uddelinger fra og vederlag ved afståelse af ejerandele i forsyningsselskaber” i stoplovens § 2, stk. 1, også kan omfatte løbende ydelser, der ikke har tilknytning til en afståelse af vand- eller spildevandsforsyningen.

Syv dommere – Poul Søgaard, Jytte Scharling, Thomas Rørdam, Jon Stokholm, Jens Peter Christensen, Henrik Waaben og Jan Schans Christensen – udtaler herefter:

Særligt for så vidt angår de vejbidrag, som kommunerne skal betale til deres spildevandsforsyningsselskaber efter betalingsloven, vil en anvendelse af stoplovens regler indebære, at den meget vide skønsmæssig beføjelse, der er overladt kommunerne, reelt vil blive sat ud af kraft, idet stoploven giver mulighed for, at Forsyningssekretariatet kan fastsætte rådighedsbeløb efter en konkret og mere indgående vurdering af, om prisen for ydelsen dækker omkostningerne ved at frembringe ydelsen, således at prisen bliver omkostningsægte.

Hverken stoploven eller dens forarbejder omtaler spørgsmålet, om – og i givet fald i hvilken udstrækning – stoploven kan anvendes på kommunernes fastsættelse af vejbidrag efter betalingsloven.

På baggrund af det anførte finder vi, at der ikke er tilstrækkelige holdepunkter for at antage, at det har været tilsigtet med den senere generelle stoplov (om at modvirke uddelinger fra spildevandsforsyningsselskaber) at fravige de forud for stoploven fastsatte særlige lovregler om kommunale vejbidrag til spildevandsforsyningen, som fremgår af betalingsloven, og som fortsat gælder.

Vi finder, at dette indebærer, at stoploven ikke kan anvendes på kommunernes fastsættelse af vejbidrag efter betalingsloven, og at tilsynet med kommunerne på dette område derfor må udøves af det almindelige kommunale tilsyn. Dette resultat er endvidere bedst stemmende med betalingslovens § 8, hvorefter kommunalbestyrelsens afgørelser om fastsættelse af vejbidrag ikke kan indbringes for anden administrativ myndighed.

Med denne begrundelse stemmer vi for at stadfæste dommen.

Dommerne Oliver Talevski og Jens Kruse Mikkelsen udtaler:

Som nævnt foran kan udtrykket "uddelinger fra ... forsyningsselskaber" i stoplovens § 2, stk. 1, også omfatte løbende ydelser, der ikke har tilknytning til afståelse af vand- eller spildevandsforsyningen. Ordlyden af § 2, stk. 1, omfatter efter vores opfattelse også den økonomiske fordel, som består i, at en kommunes vejbidrag til dets spildevandsforsyningsselskab efter betalingsloven er fastsat for lavt ud fra en konkret vurdering af de faktiske omkostninger, der er forbundet med afledning af vandet fra vejarealerne til spildevandsforsyningen. Det fremgår ikke af forarbejderne til stoploven, at en sådan økonomisk fordel skal holdes ude af beregningen af det rådighedsbeløb, som kan medføre reduktion af kommunens bloktilskud.

Stoploven må imidlertid fortolkes i lyset af den ordning, der er fastsat i betalingsloven. I modsat fald vil stoploven – som anført af flertallet – reelt indebære, at den meget vide skønsbeføjelse, der er tillagt kommunen ved fastsættelse af vejbidraget efter betalingsloven, vil blive sat ud af kraft. Hverken stoploven eller dens forarbejder giver grundlag for at fastslå, at dette har været tilsigtet med loven.

Det nævnte hensyn til betalingslovens ordning indebærer, at Forsyningssekretariatet som alt-overvejende hovedregel må lægge til grund, at en kommune – ved fastsættelsen af vejbidraget efter betalingsloven – ikke har opnået en økonomisk fordel, der kan indgå i beregningen af rådighedsbeløbet efter stoploven. Dette gælder, selv om kommunens vejbidrag ud fra en omkostningsægte vurdering efter stoploven er fastsat for lavt.

Den anførte hovedregel kan dog – i overensstemmelse med almindelige forvaltningsretlige principper – fraviges, hvis der foreligger helt særlige omstændigheder, der viser, at kommunens fastsættelse af vejbidrag efter betalingsloven lider af så åbenbare eller grove mangler, at afgørelsen klart må anses for at være i strid med betalingsloven. Dette gælder f.eks., hvis kommunen reelt ikke har foretaget et skøn, eller skønnet er åbenbart forkert i lyset af de faktiske omstændigheder. Hvis kommunen i en sådan situation ikke kan formås til at træffe afgørelse om vejbidrag i overensstemmelse med betalingsloven, må stoploven forstås således, at Forsyningssekretariatet er forpligtet til at vurdere, om kommunen har opnået en økonomisk fordel, der kan indgå i beregningen af det rådighedsbeløb, der skal fradrages i kommunens bloktilskud. Forsyningssekretariatets udøvelse af skønnet over størrelsen af den økonomiske

fordel, kommunen har fået, skal imidlertid ske inden for rammerne af betalingsloven, herunder under hensyn til den meget vide skønsmåling, kommunerne som nævnt har til at fastsætte vejbidrag.

I den foreliggende sag har Slagelse Kommune – inden for det lovbestemte maksimum på 8 % – fastsat vejbidraget til 6 % af anlægsudgifterne ud fra en afvejning af forholdet mellem byarealer og landarealer i kommunen. Det må forstås således, at kommunen har foretaget et skøn over, i hvilket omfang vejvandet ledes henholdsvis til kloak og direkte ud i naturen (vejgrøfter mv.).

Herefter finder vi, at Forsyningssekretariatet ikke har haft grundlag for at fastslå, at Slagelse Kommune ved fastsættelsen af vejbidragets størrelse for årene 2007-2011 har opnået en økonomisk fordel, der kan indgå i beregningen af kommunens rådighedsbeløb efter stoploven.

Med denne begrundelse stemmer også vi for at stadfæste dommen.

Thi kendes for ret:

Landsrettens dom stadfæstes.

I sagsomkostninger for Højesteret skal Forsyningssekretariatet, Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, betale 125.000 kr. til Slagelse Kommune.

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