



NORGES HØYESTERETT

Den 31. mars 2004 avsa Høyesterett dom i

HR-2004-00639-A, (sak nr. 2003/1486), sivil sak, anke,

Vågan kommune v/ordføreren (advokat Knut-Petter Hanssen – til prøve)

mot

Staten v/Skattedirektoratet (Regjeringsadvokaten
v/advokat Ida Hjort Kraby)

S T E M M E G I V N I N G :

- (1) Dommer **Stang Lund**: Saken gjelder spørsmålet om lovbestemt pant etter forurensningsloven § 34 femte ledd, jf. panteloven § 6-1 annet ledd bokstav a, omfatter inkassogebyr etter inkassoloven § 17 første ledd ved utenrettslig inndrivning av avfallsgebyr.
- (2) Flakstad, Moskenes, Vestvågøy og Vågan kommuner opprettet midt på 1990-tallet Lofoten Avfallsselskap i medhold av kommuneloven § 27. Selskapet skulle blant annet fakturere og kreve inn avfallsgebyr fastsatt etter forurensningsloven § 34 og følge opp dette. Kommunene overførte i 1998 til selskapet all fakturering og inndrivning av slike gebyrer.
- (3) Lofoten Avfallsselskap inngikk 9. oktober 1997 avtale med daværende Creditreform Norge AS, nå Lindorff AS, om kreditt- og fordringsadministrative tjenester. Disse tjenester omfattet blant annet varsel og oppfølging ved unnlatt betaling, utenrettslig inndrivning og rettslig inkasso. I forbindelse med den verserende sak har kommunene bestemt at kommunekassererne inntil videre skal tvangsinndrive ubetalte avfallsgebyr.
- (4) Etter begjæring fra Husbanken besluttet daværende Lofoten namsrett 7. januar 2002 tvangssalg av gnr. 18 bnr. 261 i Vågan kommune og oppnevnte medhjelper til å stå for salget. Namsretten stadfestet 25. september 2002 høyeste bud på 495 000 kroner. I medhjelpers forslag til fordeling av kjøpesummen var blant annet pantekrav for ubetalt renovasjonsavgift for 1. termin 1999 til og med 1. termin 2002 med tillegg av

omkostninger og rente oppført med 12 180 kroner i henhold til oppgave fra Lofoten Avfallsselskap. Omkostningene inklusive inkassogebyrer utgjorde med rente 7 674 kroner.

- (5) Namsretten fastsatte i fordelingskjennelsen 25. september 2002 ubetalt renovasjonsavgift fra og med 1. termin 2000 til og med 2. termin 2002 til 8 705 kroner som ble å fordele til Vågan kommune v/Lofoten Avfallsselskap. Terminene for 1999 kom retten til ikke var dekket av legalpant etter forurensningsloven § 34 femte ledd fordi panteretten var foreldet, jf. panteloven § 6-3 første ledd. Ingen del av det oppførte omkostningsbeløp på 7 674 kroner inklusive rente ble ansett omfattet av pantet etter panteloven § 1-5 første ledd bokstav a. Namsretten viste til at de gebyrpliktige ikke skulle komme dårligere ut enn om kommunen selv driver inn kravet. Retten nevnte ikke inkassoloven § 1 første ledd og § 17 første ledd.
- (6) Vågan kommune v/Lofoten Avfallsselskap anket fordelingskjennelsen til lagmannsretten og søkte samtidig om samtykke etter tvistemålsloven § 356 jf. § 359 til at anken ble behandlet uten hensyn til verdi. Staten v/kommunekassereren i Vågan var oppført som ankemotpart, da krav på skyldig skatt hadde prioriteten etter kommunale avgifter. I anken ble gjort gjeldende at namsretten feilaktig hadde unnlatt å tilkjenne kommunen dekning av inkassosalær med 2 510 kroner med tillegg av 428 kroner i rente.
- (7) Lagmannsretten samtykket i fremme av saken og avsa etter skriftlig behandling 21. august 2003 dom med slik domsslutning:
 - ”1. Lofoten tingretts kjennelse av 25. september 2002 stadfestes.
 2. Saksomkostninger for lagmannsretten tilkjennes ikke.”
- (8) Lagmannsretten fant at reglene i inkassoloven måtte stå tilbake for de særlige regler om innkreving av avfallsgebyr. Inkassogebyr ved utenrettslig inndriving kunne heller ikke anses som nødvendig kostnad etter inkassoloven § 17 første ledd ved innkreving av avfallsgebyr. Lagmannsretten tok ikke stilling til om forurensningsloven § 34 siste ledd, sammenholdt med eiendomsskatteloven § 27, er til hinder for at kommunene overlater det praktiske arbeid med innkreving av avfallsgebyr til et inkassoselskap.
- (9) Vågan kommune v/Lofoten Avfallsselskap har anket lagmannsrettens rettsanvendelse til Høyesterett. Høyesteretts kjæremålsutvalg har tillatt anken fremmet uten hensyn til ankegjensstandens verdi og henvist anken til Høyesterett.
- (10) Vågan kommune har underrettet om at kommunen selv er part i saken. Skattedirektoratet har overtatt statens partsstilling. Til bruk for Høyesterett har prosessfullmektigene innhentet skriftlige forklaringer fra representanter for Lindorff AS og kommunene i Lofoten Avfallsselskap. Det er framlagt en del nye skriftlige bevis som jeg ikke finner grunn til å spesifisere.
- (11) Partene er for Høyesterett enig om at inkassogebyr er sikret med lovbestemt pant etter panteloven § 1-5 bokstav a dersom slike krav er hjemlet i inkassoloven § 17 første ledd. Staten har frafalt en anførsel om at kommunen ikke hadde adgang til å sette inndriving av ubetalt og forfalt avfallsgebyr bort til et inkassoforetak. Jeg bemerker at partenes enighet om forståelse og anvendelse av nevnte lover og innrømmelser om rettssetninger ikke er bindende for Høyesterett, jf. tvistemålsloven § 191.

- (12) Den ankende part, Vågan kommune, har for Høyesterett i hovedsak anført:
- (13) Det er uomtvistet at inkassoloven får anvendelse ved inndriving av avfallsgebyr selv om kravet har offentligrettslig grunnlag, jf. inkassoloven § 1 første ledd. Forurensningsloven § 34, jf. eiendomsskatteloven § 27, kan ikke forstås slik at bestemmelsene om utenrettslig inndriving i inkassoloven må vike etter denne lovs § 1 første ledd tredje punktum. Selv om forurensningsloven § 34 gjennom henvisningen til eiendomsskatteloven § 27 hjemler at avfallsgebyr kan inndrives etter reglene for innkreving av skatt, har kommunen adgang til å iverksette utenrettslig inndriving gjennom et inkassoselskap.
- (14) Hovedspørsmålet i ankesaken er om gebyrpliktige skal betale omkostninger til inkassator ved utenrettslig inndriving, herunder inkassogebyr, etter inkassoloven § 17 første ledd. Kommunen gjør gjeldende at slike kostnader er nødvendige. Til støtte for dette har kommunen blant annet vist til at inkassogebyr er ansett som nødvendig utgift ved utenrettslig inndriving av andre forfalte pengekrav, og at slikt gebyr omfattes av lovbestemt pant i den faste eiendom, jf. panteloven § 6-1 annet ledd bokstav a. Det er høyst påregnelig for skyldner at inkassogebyr vil påløpe om betaling av avfallsgebyr misligholdes.
- (15) Også reelle hensyn, administrative uttalelser og kommunal praksis underbygger kommunens lovforståelse.
- (16) Vågan kommune har nedlagt slik påstand:
- "1. Lofoten namsretts fordelingskjennelse av 25.09.02 i sak 01-00367 C endres slik at Vågan kommune v/Lofoten avfallsselskap tilkjennes kr 9 786,21 og Staten v/kommunekassereren i Vågan tilkjennes kr 114 437,42, i begge tilfeller med tillegg av renter i henhold til tvangsfullbyrdelsesloven § 11-27.
2. Vågan kommune v/ordføreren tilkjennes saksomkostninger for Høyesterett med tillegg av lovens forsinkelsesrente fra forfall og til betaling finner sted."
- (17) Staten v/Skattedirektoratet har for Høyesterett i hovedsak anført:
- (18) Lagmannsrettens dom er riktig, og staten kan i det vesentlige slutte seg til lagmannsrettens begrunnelse.
- (19) Med mindre annet følger av bestemmelser i eller i medhold av andre lover, gjelder inkassoloven også inndrivelse av forfalte offentligrettslige pengekrav, slik som avfallsgebyr. Hovedspørsmålet i saken er om kommunens kostnader ved å bruke et privat inkassoselskap i forhold til gebyrpliktige må anses nødvendige etter inkassolovens § 17 første ledd.
- (20) I dette tilfellet må særreglene om inndriving av forfalte avfallsgebyr etter reglene for innkreving av skatt medføre at gebyrpliktiges erstatningsplikt etter inkassoloven § 17 første ledd ikke omfatter inkassogebyr. Slike gebyr må anses som unødvendige kostnader, da avfallsgebyr er tvangsgrunnlag for utlegg, og tvangsdekning kan iverksettes nokså umiddelbart etter lovlig varsel.

- (21) Til ytterligere underbygging har staten blant annet vist til rettsoppfatningen i Kommunenes Sentralforbunds rundskriv 17. januar 1994 (9/1994) og den sterke stilling kommunen har ved inndrivning av kommunale avgifter.
- (22) Staten v/Skattedirektoratet har for Høyesterett nedlagt slik påstand:
- ”1. Lagmannsrettens dom stadfestes.
 2. Staten v/Skattedirektoratet tilkjennes saksomkostninger for Høyesterett med tillegg av lovens forsinkelsesrente fra forfall og frem til betaling skjer.”
- (23) Jeg er kommet til at kommunens anke fører fram.
- (24) Innledningsvis bemerkes at ankesaken direkte gjelder spørsmålet om inkassogebyr som er påløpt ved inndrivning av avfallsgebyr, er sikret med lovbestemt pant etter forurensningsloven § 34 femte ledd første punktum. Det underliggende generelle spørsmål er imidlertid om en skyldner som har misligholdt betaling av forfalt avfallsgebyr, plikter å erstatte påløpt inkassogebyr etter inkassoloven § 17 første ledd. Jeg behandler først spørsmålet om bestemmelsen får anvendelse, og deretter om påløpt inkassogebyr må anses som en nødvendig kostnad ved inndrivning av forfalte avfallsgebyrer.
- (25) Inkassoloven gjelder for utenrettslig og rettslig inndrivning av forfalte pengekrav også når kravet har offentligrettslig grunnlag, slik som avfallsgebyr, jf. § 1 første ledd første punktum og Ot.prp. nr. 2 for 1987–88 side 28 annen spalte. Etter § 1 første ledd tredje punktum ”viker” loven for bestemmelser i eller gitt i medhold av annen lov. Om forholdet til annen lovgivning uttales i proposisjonen side 101:
- ”... Departementet foreslår ikke i forbindelse med den nye inkassoloven at det innføres regler i annen lovgivning som tar opp forholdet til inkassoloven. Også uten uttrykkelig regulering i særlovgivningen vil imidlertid inkassoloven få begrenset betydning for inndrivningen av visse typer krav. F eks vil inndrivning av skattekrav og underholdsbidrag etter henholdsvis lov 21 november 1952 nr 2 om betaling og innkreving av skatt og lov 9 desember 1955 nr 5 om innkreving av underholdsbidrag, være så fullstendig regulert i de nevnte lover, at det blir lite rom for supplerende anvendelse av inkassoloven. Dette gjelder både spørsmålet om hvordan inndrivningen skal skje, og spørsmålet om hvem som i så fall kan utføre denne. Inkassoloven § 1 første ledd gjør det her klart at inkassolovens regler vil stå tilbake. ...”
- (26) Proposisjonen har på sidene 28 og 103, begge annen spalte, uttalelser som ytterligere understreker at egne regler for innkreving av offentligrettslige krav vil gå foran bestemmelsene i inkassoloven.
- (27) Forurensningsloven § 34 femte ledd fastslår at avfallsgebyr med påløpte renter og kostnader er sikret med lovbestemt pant etter panteloven § 6-1, og at lov om eiendomsskatt til kommunane §§ 26 og 27 om rente ved for sen betaling, tilbakebetaling og inndrivning gjelder tilsvarende for avfallsgebyr. Dette innebærer blant annet at forfalt avfallsgebyr er tvangsgrunnlag og kan inndrives av kommunekassereren etter skattebetalingslovens regler om innkreving av skatt. Spørsmålet er om forurensningsloven § 34 femte ledd, jf. eiendomsskatteloven § 27 sammenholdt med inkassoloven § 1 første ledd tredje punktum, må forstås slik at de alminnelige regler i inkassoloven om inndrivning av forfalte pengekrav ikke kan anvendes ved inndrivning av avfallsgebyrer.

- (28) Forurensningsloven av 1981 avløste blant annet lov 8. juni 1928 nr. 1 om kommunal renholdsavgift. I Miljøverndepartementets utredning fra mai 1977 til lov om vern mot forurensning og forsøpling var i § 42 foreslått at eiendomskatteloven §§ 26 og 27 om renteplikt og inndrivelse skulle gjelde tilsvarende for renholdsavgiften. Forurensningsloven § 35 om avfallsgebyr fikk imidlertid i annet ledd bestemmelser om at forurensningsmyndigheten i forskrift blant annet skulle gi regler om beregning av kommunalt avfallsgebyr, gebyrplikt, renteplikt og inndrivning ved utpanting ved for sen betaling. Loven ble først satt i kraft 1. oktober 1983.
- (29) I forbindelse med ikraftsettelsen fikk forurensningslovens bestemmelser om inndrivning av avfallsgebyr ved lov nr. 21/1983 sin nåværende utforming i § 34 tredje ledd. Avfallsgebyr ble ved lovendringen sikret med lovbestemt pant etter panteloven § 6-1, og eiendomsskatteloven §§ 26 og 27 gjelder tilsvarende for renteplikt og inndrivning. Forarbeidene gir ingen veiledning utover det som følger av lovteksten. Ved endringslov nr. 107/1993 ble tredje ledd flyttet til någjeldende femte ledd. Endringen er uten betydning for ankesaken.
- (30) Eiendomsskatteloven § 27 inneholdt opprinnelig bestemmelser om at forfalt eiendomsskatt kunne innkreves ved utpanting. Skattebetalingslovens regler om innkreving av skatt gjaldt inntil tvangsfullbyrdsloven av 1992 ikke ved inndrivning av eiendomsskatt. Før lovendringen i 1992 var det antatt at krav på dekning av inndrivelsesomkostninger fulgte av inkassoloven og prosesslovgivningen, jf. Ot.prp. nr. 65 for 1990–91 på side 332 annen spalte, som er gjengitt senere.
- (31) Ved utarbeidelse av gjeldende tvangsfullbyrdslov ble blant annet eiendomsskatteloven endret fordi de særlige regler om utpanting ikke skulle videreføres. Om dette uttales i Ot.prp. nr. 65 for 1990–91 på side 332 annen spalte:

”... Når rente og kostnader ikke lenger er nevnt, er det fordi det følger av ny § 1-5 i panteloven at panteretten også omfatter tilleggskrav som det måtte være hjemmel for. Lovens § 26 inneholder regler om plikt til å betale rente, og krav på dekning av inndrivingskostnader følger av inkassoloven og prosesslovgivningen. Det foreslås videre en endring i *annet punktum*. Endringen har sammenheng med at de særlige reglene om utpanting foreslås sløyfet i den nye tvangsfullbyrdsloven. Det fremgår nå at kravet ”er også tvangsgrunnlag for utlegg”. ...

.....

Det følger av annet punktum at eiendomsskatten kan kreves inndrevet uten annet tvangsgrunnlag gjennom den alminnelige namsmyndighet. Imidlertid vil eiendomsskatten etter det *nye tredje punktum* også kunne kreves inn av kommunekassereren etter reglene for innkreving av skatt. Bestemmelsen har samme begrunnelse som den foreslåtte bestemmelsen i lov om kommunale vass- og kloakkavgifter § 4, jf merknadene til denne bestemmelsen.”

- (32) Det nye tredje punktum om at eiendomsskatten også kan inndrives av kommunekassereren etter regler for innkreving av skatt på linje med kommunale avgifter for vann og kloakk, var begrunnet slik i proposisjonen side 330:

”Imidlertid vil avgiften etter det nye tredje punktum også kunne innkreves av kommunekassereren etter reglene for innkreving av skatt. Den regelen som her slås fast, stemmer i stor utstrekning med gjeldende ordninger slik de praktiseres. Etter søknad fra den enkelte kommune kan fylkesmannen bemyndige kommunekassereren til å ”holde utpantninger for skatter og avgifter av en hvilken som helst art som svares til

vedkommende kommune”, jf kgl resolusjon 11 oktober 1957 jf tvfbl § 18 fjerde ledd. Dersom slik bemyndigelse blir gitt, vil kommunekassereren etter vanlig oppfatning kunne holde så vel forretning for utleggstrekk som forretning for utleggspant. Det er videre slik at i praksis vil fylkesmennene gi slik tillatelse til alle kommuner som ønsker det. Betydningen av det nye tredje punktum blir at denne adgangen nå følger direkte av vass- og kloakkavgiftsloven, slik at kommunene ikke lenger vil være avhengig av å søke om det. Det følger ellers av bestemmelsen at kommunekassererens adgang til å holde forretninger for utleggspant vil være den samme som ved innfordring av skatt. Adgangen vil med andre ord bero på om vedkommende kommunekasserer etter skattebetl § 36 er bemyndiget til å holde slike forretninger ved inndrivningen av skatter. Endelig innebærer den foreslåtte bestemmelsen at innkrevingen skal skje etter de reglene som skattebetalingsloven oppstiller for innfordring av skatt. Dermed blir det de samme reglene som får anvendelse uansett om det er skatt eller avgift som innfordres gjennom kommunekassereren.”

- (33) Spørsmålet er om lovendringen i 1992, hvoretter eiendomsskatt kan inndrives etter reglene for innkreving av skatt, er til hinder for at kommunene velger andre former for utenrettslig inndrivning av skyldig avgift, som kan medføre at skyldner pålegges å betale inkassogebyr. Endringslovens ordbruk er ”*kan krevjast inn*”, hvilket trekker i retning av at kommunene har valget mellom ordinær innkreving hvor inkassogebyr påløper etter inkassoloven § 17 første ledd, eller tvangsdekning etter lovlig varsel. Det er holdepunkter i forarbeidene for at meningen ikke har vært å begrense den handlefrihet kommunene hadde før endringen, jf. proposisjonen side 332 som er gjengitt tidligere. I proposisjonen side 59 første spalte uttales at ”fortsatt vil man kunne bestemme seg for at innfordring skal skje gjennom den alminnelige namsmyndighet, jf. ordet ”kan””. I tillegg kommer at i utkastet til Odelstingsproposisjon til ny tvangsfullbyrdslov som ble sendt på høring 10. januar 1990, var uttalt på side 327:

”Når rente og omkostninger ikke lenger er nevnt (i eiendomsskatteloven § 27 første ledd første punktum), er det fordi det følger av ny § 1-5 i panteloven at panteretten også omfatter tilleggskrav som det må være hjemmel for. Lovens § 26 inneholder regler for plikt til å betale rente, og krav på dekning av inndrivelsesomkostningene følger av inkassoloven og prosesslovgivningen.”

- (34) Hensynet til de gebyrpliktige kan etter min mening ikke gi grunnlag for å begrense området for inkassoloven § 17 første ledd. Den som unnlater å betale forfalte kommunale avgifter, har ingen berettiget forventning om å slippe inkassogebyr når det er gitt varsel om at kravet vil bli inndrevet ved inkasso. Alternativet ville i tilfelle vært at kommunen selv innkrevde skyldig avfallsgebyr og fordelte merkostnadene ved inndrivningen på alle gebyrpliktige. Jeg kan ikke se at loven pålegger en slik ordning og er enig med partene i at forurensningsloven § 34 første ledd, jf. eiendomsskatteloven § 27, må forstås slik at inkassoloven § 17 første ledd får anvendelse ved inndrivning av skyldig avfallsgebyr.
- (35) Dernest er spørsmålet om inkassogebyr kan anses som nødvendige kostnader etter inkassoloven § 17 første ledd ved utenrettslig inndrivning av forfalte avfallsgebyrer. Staten har anført at slikt gebyr ikke er nødvendig, da kommunekasserer etter lovlig varsel kan iverksette tvangsdekning etter bestemmelsene i skattebetalingsloven om innkreving av skatter. Utenrettslig inndrivning er unødvendig fordi kommunen har de nødvendige hjemler for etter ett skriftlig varsel å gå rett på tvangsdekningen.
- (36) Jeg bemerker til dette at når kommunen kan velge å inndrive avfallsgebyr gjennom ordinær utenrettslig inkasso etter inkassolovens bestemmelser, må utgangspunktet være at den skyldige er pliktig til å dekke kostnadene ved å bruke en inkassator og kostnader ved

å drive inn skyldig avfallsgebyr etter inkassoloven § 17 første ledd annet punktum. Riktignok kan det prinsipielt og rettslig skilles mellom spørsmålet om § 17 kan anvendes, og spørsmålet om inkassogebyr er nødvendig om bestemmelsen får anvendelse. Etter min mening er dette skillet svært teoretisk og må være uten betydning for anvendelsen av § 17. En kommune og enhver annen kreditor har liten glede av at § 17 første ledd får anvendelse om kreditor må dekke kostnadene ved inkasso.

- (37) Til støtte for at inkassogebyr må anses som en nødvendig utgift når innkrevingen er satt ut til en inkassator, nevnes også at lovbestemt pant etter panteloven § 6-1 som gjelder for skyldig avfallsgebyr, omfatter omkostninger ved inn driving av pantekravet når ikke annet framgår av grunnlaget for panteretten, jf. § 1-5 bokstav a. I de tilfelle inkassogebyr er hjemlet etter inkassoloven § 17 første ledd eller på annet grunnlag, omfatter uten videre det lovbestemte pant slike tilleggskrav, jf. Skoghøy Panteloven annen utgave side 85.
- (38) For øvrig vil de samme hensyn som underbygger at § 17 første ledd får anvendelse, også underbygge at kostnadene ved å bruke en inkassator er nødvendige. Den lovbestemte adgang til å iverksette tvangsdekning etter reglene for inn driving av skatt kan etter min mening ikke være av betydning ved bedømmelsen av om kostnadene til en inkassator er nødvendige.
- (39) Etter dette avsies dom i samsvar med kommunens påstand. Staten har ikke hatt innsigelser mot beløpene i påstanden.
- (40) Kommunens anke har ført fram. Saken har reist uavklarte rettslige spørsmål av betydning utenfor den foreliggende sak. Jeg finner etter dette at saksomkostninger ikke bør tilkjennes for noen instans, jf. tvistemålsloven § 180 annet ledd jf. § 172 annet ledd.
- (41) Jeg stemmer for denne

D O M:

1. Lofoten namsretts fordelingskjennelse 25. september 2002 endres slik at Vågan kommune tilkjennes 9 786 – nitusensjuhundreogåttiseks – kroner og staten v/Skattedirektoratet 114 437 – etthundreogfjortentusenfirehundreogtrettisju – kroner, i begge tilfeller med tillegg av rente etter tvangsfullbyrdelsesloven § 11-27.

2. Saksomkostninger tilkjennes ikke for noen instans.

- (42) Dommer **Stabel:** Jeg er i det vesentlige og i resultatet enig med førstvoterende.
- (43) Dommer **Flock:** Likeså.
- (44) Dommer **Gussgard:** Likeså.
- (45) Dommer **Aasland:** Likeså.

(46) Etter stemmegivningen avsa Høyesterett denne

D O M :

1. Lofoten namsretts fordelingskjennelse 25. september 2002 endres slik at Vågan kommune tilkjennes 9 786 – nitusensjuhundreogåttiseks – kroner og staten v/Skattedirektoratet 114 437 – etthundreogfjortentusenfirehundreogtrettisju – kroner, i begge tilfeller med tillegg av rente etter tvangsfullbyrdelsesloven § 11-27.
2. Saksomkostninger tilkjennes ikke for noen instans.

Riktig utskrift bekreftes: