

ALBERTSLUND KOMMUNES ORDNINGER

VURDERING AF ALBERTSLUND KOMMUNES PRAKSIS FOR OVERTAGELSE AF PRIVATE VAND- OG SPILDEVANDSLEDNINGER

INDFORTEGNELSE

1.	BAGGRUND.....	2
2.	SAMMENFATNING.....	3
2.1	Samlet konklusion	3
2.2	Sammenfatning: Ordningen på vandforsyningsområdet.....	4
2.3	Sammenfatning: Ordningen på spildevandsområdet	6
2.4	Alternative ordninger	7
3.	OVERTAGELSE AF PRIVATE VANDFORSYNINGSLEDNINGER.....	8
3.1	Kort beskrivelse af ordningen.....	8
3.2	Retsgrundlaget	9
3.2.1	Overordnede forhold	9
3.2.2	Vandforsyningsloven	9
3.2.3	Vandsektorloven	12
3.2.4	Normalregulativet 2014, herunder den fysiske infrastruktur	13
3.2.5	HOFORs regulativ	14
3.3	Vurdering.....	15
3.3.1	Det grundlæggende udgangspunkt	15
3.3.2	Kan afvigelser fra udgangspunktet udstyres med et retsgrundlag?	16
4.	OVERTAGELSE AF PRIVATE KLOAKSTIKLEDNINGER.....	21
4.1	Kort beskrivelse af ordningen.....	21
4.2	Retsgrundlaget for spildevandsforsyningen.....	21

4.2.1	Generelt	21
4.2.2	Udgangspunktet for grænsen mellem den offentlige forsyning og grundejere	22
4.2.3	Spildevandsplanen	22
4.2.4	Relationen mellem kommunens spildevandsplan og forsyningsselskabet	23
4.2.5	Økonomiforvaltning - Spildevandsbetalingsloven	26
4.2.6	Den lovfæstede Albertslundordning	28
4.3	Vurdering.....	31
5.	ALTERNATIVE ORDNINGER.....	34
5.1	Ændring af den eksisterende ordning på kloakforsyningsområdet	34
5.2	Ændring af den eksisterende ordning på vandforsyningsområdet	35
5.3	Henvendelse til relevante myndigheder	36
5.4	Konsekvenser for de eksisterende ordninger.....	37

1. BAGGRUND

Albertslund Kommune har siden 2002 haft ordninger, hvorefter kommunen har overtaget ejerskabet over private kloakstikledninger samt vedligeholdelsen og driften af vandforsyningsledninger inden for grundgrænsen.

Formålet med at indføre ordningerne var at overføre ansvar for vedligeholdelsen af ledningerne til Albertslund Kommune for på den måde at sikre en effektiv og koordineret vedligeholdelsesindsats til fordel for både forbrugere, miljø og vandkvalitet.

Overdragelsen af ledningerne er sket efter aftale med de enkelte ledningsejere, og udgifterne til vedligeholdelse af ledningerne er blevet fordelt ligeligt mellem forbrugerne i Albertslund Kommune.

I 2013 blev Albertslund Vand og Spildevand en del af HOFOR, som overtog ordningerne. I 2017 tilbød HOFOR alle ejendomsejere i Albertslund Kommune at komme med i ordningerne.

Efter anmodning fra HOFOR har DLA Piper udarbejdet "*Notat vedr. praksis i Albertslund i relation til ledningsanlæg inden for matrikelgrænse*" af 27. februar 2023. I notatet konkluderer DLA Piper, at HOFOR ikke har en legal adgang til at forsætte den nuværende ordning, og at Albertslund Kommune ikke har hjemmel til at påbyde HOFOR at forsætte ordningerne.

I lyset af DLA Pipers notat har Albertslund Kommune anmodet Horten om at foretage en juridisk vurdering af ordningerne og vurdere kommunens muligheder for at forsætte ordningerne eller alternativer hertil.

I punkt 2 fremgår en kort sammenfatning af Hortens konklusioner. I punkt 3 og 4 beskrives og analyseres ordningen på hhv. vandforsyningsområdet og spildevandsområdet. I punkt 5 gives forslag til, hvad Albertslund Kommune kan gøre med henblik på at forsætte ordningerne i modificerede udformninger, der er lovlige.

2. SAMMENFATNING

2.1 Samlet konklusion

Det er samlet set Hortens vurdering, at de nuværende ordninger i Albertslund Kommune, hvor HOFOR overtager ejerskabet over private kloakstikledninger samt vedligeholdelsen og driften af vandforsyningsledninger inden for grundgrænsen og fordeler omkostningerne på samtlige grundejere, ikke er i overensstemmelse med henholdsvis spildevandsbetalingsloven og vandforsyningsloven. Ordningerne kan derfor ikke opretholdes i deres nuværende form.

På spildevandsområdet vil ordningen kunne ændres, så den bringes i overensstemmelse med bestemmelsen i spildevandsbetalingslovens § 4 c, hvorefter spildevandsforsynings-selskabet kan overtage driften og vedligeholdelsen af kloakstikledningen inden for grundgrænsen, mod at ejeren løbende betaler for udgifterne forbundet hermed. Det er meget antageligt, at bestemmelsen er inspireret af og udtryk for en lovfæstelse af den ordning, som Albertslund Kommune udviklede og vedtog.

Introduktionen af en sådan "*§ 4 c-ordning*" vil enten forudsætte HOFORs frivillige medvirken eller en positiv afklaring af, at Albertslund Kommune ved hjælp af vedtagelse af en spildevandsplan med en sådan ordning kan pålægge HOFOR at implementere ordningen.

Det er Hortens vurdering, at der er holdepunkter for at antage, at en sådan kompetence og håndhævelsesadgang eksisterer for kommunen. Men der er ikke tale om en klar hjemmel eller – så vidt vides – fortilfælde, der har tilvejebragt en afklaring i praksis.

Afklaringen kan af Albertslund Kommune – eventuelt i samarbejde med HOFOR – opnås ved at henvende sig til Ankestyrelsen og/eller Miljøministeriet, der vil kunne levere autoritative udtalelser om retsstillingen. Alternativt kan Albertslund Kommune fremkalde en afgørelse ved at gennemføre vedtagelsen af "*§ 4 c-ordningen*" i spildevandsplanen og udstede et påbud til HOFOR om implementering. HOFOR vil kunne påklage dette påbud til Miljø- og Fødevarerklagenævnet, hvis afgørelse vil være definitivt bindende for begge parter.

På vandforsyningsområdet findes der – af ukendte grunde – i lovgivningen ikke noget, der ligner en "*§ 4 c-ordning*". Der kan argumenteres for, at der alligevel vil kunne indføres en ordning, som svarer til bestemmelsen i spildevandsbetalingslovens § 4 c, dels fordi der findes holdepunkter for, at specielle aftaler mellem forsyningen og grundejeren kan indgås, dels fordi forsyningsområderne og de retlige parametre er helt identiske.

Men når vandforsyningsloven ikke indeholder en positiv hjemmel hertil, bør en sådan fremgangsmåde forinden afklares ved at rette henvendelse til Miljøstyrelsen og Energi-styrelsen.

Afklaring vil kunne opnås ved, at der fremkommer en autoritativ udtalelse om adgang til *analog* anvendelse, eller at der skabes positiv lovhjemmel til en ordning, der i sit indhold er i fuld overensstemmelse med vandforsyningslovens formål.

2.2 **Sammenfatning: Ordningen på vandforsyningsområdet**

På vandforsyningsområdet består ordningen i, at HOFOR efter særskilt aftale med den enkelte ejendomsejer overtager driften og vedligeholdelsen af private vandforsyningsledninger fra grundgrænsen og indtil stik til bygningen. HOFOR har dermed fortsat den ordning, som Albertslund Kommune havde i 2013.

Efter vandforsyningslovens § 50, stk. 2, skal ejendommens ejer sørge for, at vandindlægget vedligeholdes forsvarligt. I sammenhæng med Naturstyrelsens normalregulativ må bestemmelsen forstås sådan, at ejendommens ejer har vedligeholdelsespligten for installationer i bygninger og ledningsanlæg inden for grundgrænsen, som ikke tilhører vandforsyningen, herunder jordledninger.

Bestemmelsen i vandforsyningslovens § 50, stk. 2, kan ikke fraviges i den almene vandforsynings regulativ/leveringsbestemmelser, ligesom en generel beslutning om at fravige bestemmelsen om grundejerens vedligeholdelsespligt som udgangspunkt vil være i strid med legalitetsprincippet.

Om vandforsyningen i stedet systematisk kan indgå særskilte aftaler med grundejerne, der fraviger § 50, stk. 2, er derfor også behæftet med en vis tvivl, selvom der findes holdpunkter for, at aftaler principielt anerkendes.

Vandforsyningsloven bygger på et "hvile i sig selv" -princip, som bl.a. indebærer, at den almene vandforsynings udgifter til vedligeholdelse af de private ledninger skal dækkes af indtægter fra forbrugerne, og at det alene er udgifter, som er nødvendige for forsyningens anlæg og drift, der kan indregnes i prisen på levering af vand.

For at ordningen i Albertslund Kommune kan anses for at være i overensstemmelse med vandforsyningsloven, er det derfor ligeledes en betingelse, at vedligeholdelse og drift af de private ledninger er en opgave, som HOFOR kan varetage, og at udgiften hertil kan indregnes i prisen på levering af vand.

"Hvile i sig selv"-princippet er lovfæstet ved vandforsyningslovens § 52 a, der regulerer, hvilke udgifter der kan indregnes i prisen på vand.

Efter § 52 a, stk. 1, nr. 1, kan nødvendige omkostninger til indvinding og distribution af vand indregnes i prisen. Idet vedligeholdelsesforpligtelsen for de private ledninger påhviler grundejeren efter § 50, stk. 2, og idet vandforsyningens forsyningspligt alene går til grundgrænsen, må det anses for overvejende sandsynligt, at vedligeholdelsesudgiften ikke kan anses som en nødvendig omkostning til distribution af vand.

Efter vandforsyningsloven § 52 a, stk. 1, nr. 9, kan udgifter til finansiering af vandbesparende foranstaltninger indregnes i prisen på vand.

Der kan argumenteres for, at den almene vandforsyning ved at overtage vedligeholdelsen af de private ledninger finansierer en vandbesparende foranstaltning, og at udgiften derfor indregnes i prisen på vand efter § 52 a, stk. 1, nr. 9. Forarbejderne til bestemmelsen taler hverken for eller imod en sådan fortolkning.

Derimod ses udgiften at være i overensstemmelse med vandforsyningslovens formål, hvorfor der kan argumenteres for, at vedligeholdelsen af de private ledninger er en opgave, som vandforsyningen lovligt kan varetage, men der er ingen faste holdepunkter for denne fortolkning. Samlet ses må det derfor anses for usikkert, om udgifter til vedligeholdelse af ledninger inden for grundgrænsen er en udgift, der kan indregnes i prisen på levering af vand efter § 52 a.

Hvis udgifterne ikke kan takstfinansieres efter vandforsyningslovens § 52 a, kan udgifterne heller ikke indgå i den indtægtsramme, som fastsættes af Forsyningssekretariatet efter vandsektorloven § 6, stk. 1.

Efter den nuværende ordning fordeles udgifterne til drift og vedligehold af private ledningsanlæg på samtlige forbrugere – uanset om de deltager i ordningen eller ej. Begrundelsen for at fordele udgiften ligeligt var oprindeligt, at vandforsyningsloven – ligesom spildevandsbetalingsloven – vurderedes at indeholde et solidaritetsprincip, og at solidaritetsprincippet antageligvis kunne udstrækkes til også at omfatte udgifter til drift- og vedligehold af de private ledninger. Dette kunne imidlertid ikke udledes direkte af vandforsyningsloven eller dennes forarbejder.

Konklusionen vedrørende solidaritetsprincippet udstrækning på vandforsyningsområdet var mindre sikker end på spildevandsområdet, hvor solidaritetsprincippet udtrykkeligt ligger til grund for spildevandsbetalingsloven.

På spildevandsområdet, er det imidlertid blevet klart, at solidaritetsprincippet ikke kan udstrækkes til at omfatte disse udgifter jf. punkt 2.3 og punkt 4.3.

Når det med sikkerhed er afklaret, at spildevandsbetalingslovens solidaritetsprincip ikke kan udstrækkes til at omfatte vedligeholdelse af private stikledninger, må det derfor også anses for afklaret, at solidaritetsprincippet i vandforsyningsloven ikke kan udstrækkes til at omfatte udgifter til vedligeholdelse af ledninger inden for grundgrænsen.

Efter Hortens vurdering kan det derfor ikke længere antages, at udgiften til drift og vedligehold af private vandforsyningsledninger kan fordeles ligeligt mellem forbrugerne.

Det er således samlet set Hortens vurdering, at HOFOR ikke har hjemmel til at forsætte ordningen, hvorfor Albertslund Kommune ikke kan håndhæve en eventuel beslutning om at forsætte ordningen over for HOFOR. Albertslund Kommune vil heller ikke kunne udpege dele af privat ejendom som en del af HOFORs forsyningsområde i vandforsyningsplanen, jf. vandforsyningslovens § 14 eller ved påbud efter vandforsyningslovens § 45, stk. 4.

2.3 Sammenfatning: Ordningen på spildevandsområdet

På spildevandsområdet består ordningen i, at HOFOR overtager ejerskabet – og dermed også drift og vedligeholdelse – af private kloakstikledninger fra grundgrænsen til sidste brønd før ejendommen. Overdragelsen sker efter aftale med den enkelte grundejer, og udgiften fordeles ligeligt på alle forbrugere.

På samme måde som vandforsyningsloven bygger spildevandsbetalingsloven på "hvile sig selv"-princippet. Princippet er lovfæstet i lovens § 1, stk. 4.

Af spildevandsbetalingslovens § 1, stk. 4, følger bl.a., at nødvendige udgifter til udførelse, drift og vedligeholdelse af spildevandsforsyningsselskabers spildevandsanlæg dækkes af bidrag fra berørte ejere af fast ejendom.

Tanken bag spildevandsforsyningsselskabets overtagelse af ejerskabet til de private stikledninger var oprindeligt, at de (tidligere) private kloakstikledninger ville blive en del af spildevandselskabets spildevandsanlæg, og at udgifterne til drift og vedligehold derefter ville kunne takstfinansieres efter spildevandsbetalingslovens § 1, stk. 4.

Således blev det antaget, at udgiften kunne fordeles på samtlige forbrugere efter solidaritetsprincippet, som udtrykkeligt ligger til grund for spildevandsbetalingsloven.

Tanken bag solidaritetsprincippet er, at ensartede grupper af udledere betaler ensartede spildevandsbidrag "*uanset geografisk beliggenhed inden for kommunen og uanset, hvilke omkostninger der har været forbundet med etablering af spildevandsanlæg i det pågældende område*" (Lovforslag nr. 62 af 5. november 1987). Dvs., at man på solidarisk vis bidrager til betaling af spildevandforsyningen.

I 2001-2002 var det ikke klart, om spildevandsbetalingslovens solidaritetsprincip kunne udstrækkes til at omfatte den situation, hvor nogle grundejere har overdraget deres private kloakstikledning til forsyningen, og nogle ikke har. Altså om der på baggrund af solidaritetsprincippet kunne opkræves samme bidrag fra alle grundejere, uanset om grundejeren måtte have overdraget stikledningen eller ej.

I vurderingen fra 2002 var konklusionen, at der kunne opkræves samme bidrag. Som det fremgår af vurderingen, byggede konklusionen alene på en fortolkning af spildevandsbetalingsloven og dennes forarbejder, hvorfor det ikke kunne udelukkes, at domstolene ville nå frem til en anden fortolkning af solidaritetsprincippets udstrækning.

Siden 2002 er der imidlertid kommet ny praksis og lovgivning, som har klarlagt udstrækningen af solidaritetsprincippet i spildevandsbetalingsloven.

I en afgørelse af 13. september 2012 har Statsforvaltningen således udtalt, at solidaritetsprincippet alene er udtryk for et geografisk lighedsprincip. Efter den forståelse vil solidaritetsprincippet ikke kunne udstrækkes til at omfatte vedligeholdelse af private kloakstikledninger inden for grundgrænsen, da disse udgifter ikke har sammenhæng med ejendommens geografiske placering.

Spørgsmålet om udstrækningen af solidaritetsprincippet skal også ses i lyset af bestemmelsen i spildevandsbetalingslovens § 4 c, som blev indført i 2015.

Efter spildevandsbetalingslovens § 4 c kan spildevandsselskabet tilbyde at administrere drift og vedligeholdelse af den del af stikledningen, som ligger inden for grundgrænsen, mod at ejendommens ejer løbende betaler for udgifterne forbundet hermed. Det er yderligere en betingelse, at spildevandsselskabet konkurrenceudsætter udførelsen af driften og vedligeholdelsen af stikledningen inden for grundgrænsen.

En "*§ 4 c-ordning*" har samme formål som ordningen i Albertslund Kommune. Men det fremgår tydeligt af bestemmelsens forarbejder, at en ordning efter § 4 c skal hvile i sig selv, og at vedligeholdelsesudgiften ikke kan fordeles på grundejere, der ikke deltager i ordningen. Herudover har ordningen i § 4 c også til formål at beskytte markedet, hvilket ordningen i Albertslund Kommune ikke umiddelbart tager højde for.

Med bestemmelsen i § 4 c er det således afklaret, at vedligeholdelse af private stikledninger er en opgave, som et spildevandsselskab *kan* varetage, men at dette alene kan ske på betingelse af, at ordningen hviler i sig selv, og at markedet beskyttes.

Med indførelsen af bestemmelsen i § 4 c må det derfor anses som afklaret, at solidaritetsprincippet ikke kan udstrækkes til omfatte udgifter til vedligeholdelse af private stikledninger. Udgiften til vedligeholdelse af de private stikledninger kan derfor ikke fordeles på samtlige grundejere.

Dette må også gælde, selvom spildevandsforsyningen overtager ejerskabet over de private stikledninger. Formålet med at overtage ejerskabet er netop at overføre vedligeholdelsen af de private stikledninger til forsyningen. En systematisk overtagelse af ejerskabet vil dermed kunne anses som en omgåelse af bestemmelsen i spildevandsbetalingslovens § 4 c og det på området lovfæstede "hvile i sig selv"-princip.

På den baggrund må det konkluderes, at der ikke længere er grundlag for at antage, at ordningen i Albertslund Kommune er i overensstemmelse med reglerne i spildevandsbetalingsloven. HOFOR kan dermed ikke finansiere udgifterne til vedligeholdelse af stikledningerne over vandafledningsbidraget og fordele udgiften på samtlige grundejere. Når udgifterne ikke kan takstfinansieres efter spildevandsbetalingslovens § 1, stk. 4, kan udgifterne heller ikke indgå i den indtægtsramme, som fastsættes af Forsyningssekretariatet efter vandsektorlovens § 6, stk. 1.

Ordningen kan derfor ikke opretholdes i sin nuværende form.

2.4 **Alternative ordninger**

På baggrund af ovenstående har Horten undersøgt, om ordningerne kan tilpasses, så de vil være i overensstemmelse med reglerne i henholdsvis spildevandsbetalingsloven og vandforsyningsloven.

På spildevandsområdet vil ordningen kunne ændres, så den bringes i overensstemmelse med bestemmelsen i spildevandsbetalingslovens § 4 c, hvorefter spildevandsforsynings-selskabet kan overtage driften og vedligeholdelsen af kloakstikledningen inden for grundgrænsen, mod at ejeren løbende betaler for udgifterne forbundet hermed.

En "*§ 4 c-ordning*" vil kunne indføres, hvis HOFOR frivilligt medvirker hertil.

Spildevandsbetalingsloven indeholder derimod ikke direkte hjemmel til, at Albertslund Kommune vil kunne pålægge HOFOR at implementere en "*§ 4 c-ordning*". Men det er Hortens vurdering, at der er holdepunkter for, at en sådan håndhævelsesadgang findes med spildevandsplanen, selvom Miljøstyrelsens vejledning på området kan tale imod, at kommunen kan fastsætte sådanne funktionelle krav til forsyningspligtens indhold i spildevandsplanen, jf. nærmere neden for under punkt 4.2.4.

Samlet vurderes det derfor at være mest hensigtsmæssigt, at Albertslund Kommune går i dialog med HOFOR om at tilpasse den nuværende ordning på spildevandsområdet, så denne bringes i overensstemmelse med en "*§ 4 c-ordning*".

På vandforsyningsområdet kan der argumenteres for, at der kan indføres en ordning, som svarer til bestemmelsen i spildevandsbetalingslovens § 4 c, men dette er behæftet med tvivl, fordi vandforsyningsloven ikke indeholder særskilt hjemmel hertil. Denne tvivl vil eventuelt kunne afklares ved at rette henvendelse til Miljøstyrelsen og Energistyrelsen.

Kommunen bør derfor overveje – eventuelt i samarbejde med HOFOR – at rette henvendelse til Miljøstyrelsen og Naturstyrelsen med henblik på at få vurderet, om ordningen i § 4 c kan overføres til vandforsyningsområdet.

3. OVERTAGELSE AF PRIVATE VANDFORSYNINGSLEDNINGER

3.1 Kort beskrivelse af ordningen

På vandforsyningsområdet bestod Albertslund Kommunes ordning – som er videreført af HOFOR – i, at vandforsynings-selskabet efter aftale med de enkelte ejendommejere overtager vedligeholdelsen og driften af vandforsyningsledninger, der er beliggende inden for grundgrænsen og frem stik til den forsynede bygning. Denne forsyningsledning er privat ejendom og ikke en del af forsynings-selskabets net.

Hvis en ejendommejer vælger at overdrage driften og vedligeholdelsen af de private vandforsyningsledninger til HOFOR, ændrer dette ikke umiddelbart den pris, den konkrete ejer betaler for vandforsyningen af sin ejendom. Udgifterne til vedligeholdelse og drift af ledninger indregnes som en udgift i prisen på levering af vand og fordeles på samtlige forbrugere – uanset om den enkelte forbruger har overdraget vedligeholdelsen af de private ledninger til HOFOR eller ej.

Der henvises også til punkt 3.1 og 3.2 i DLA Pipers notat af 27. februar 2023, hvor ordningen er (korrekt) beskrevet.

3.2 Retsgrundlaget

3.2.1 Overordnede forhold

Forholdet mellem den almene vandforsyning og forbrugerne, herunder ejendomsejere, er reguleret i vandforsyningsloven – navnlig vandforsyningslovens kapitel 9. Den almene vandforsyning er herudover underlagt reglerne i lov om vandsektorens organisering og økonomiske forhold (vandsektorloven).

Efter vandforsyningslovens § 55, stk. 1, skal den almene vandforsyning udarbejde et regulativ, som skal indeholde nærmere regler om retten til forsyning fra forsyningsledningerne og om grundejernes forpligtelser med hensyn til det såkaldte vandindlæg. Regulativet kan endvidere indeholde andre bestemmelser af almindelig betydning for vandforsyningen.

Med hjemmel i vandforsyningslovens § 55, stk. 4, er der udarbejdet et normalregulativ. Normalregulativet 2014 angiver "*den generelt bedste løsning*" for forholdene mellem vandforsyningen og dens forbrugere, men den enkelte vandforsyning har mulighed for at tilpasse reglerne i Normalregulativet 2014 inden for lovens rammer¹.

3.2.2 Vandforsyningsloven

Vandforsyningslovens formålsbestemmelser findes i lovens §§ 1 og 1 a.

Efter vandforsyningslovens § 1, nr. 1, har loven bl.a. til formål at sikre, at udnyttelsen og den dertil knyttede beskyttelse af vandforekomster sker efter en samlet planlægning og efter en samlet vurdering af de hensyn, der er nævnt i lovens § 2.

Af lovens § 2, stk. 1, følger, at der ved administrationen af loven skal lægges vægt på vandforekomsternes omfang, på befolkningens og erhvervslivets behov for en tilstrækkelig og kvalitetsmæssigt tilfredsstillende vandforsyning, på miljøbeskyttelse og naturbeskyttelse, herunder bevarelse af omgivelsernes kvalitet, og på anvendelse af råstofforekomster.

Efter vandforsyningsloven § 1, nr. 3 og nr. 4, har loven ligeledes til formål at sikre en planmæssig udbygning og drift af en tilstrækkelig og kvalitetsmæssigt tilfredsstillende vandforsyning samt at sikre kvalitetskrav til drikkevand til beskyttelse af menneskers sundhed.

Efter vandforsyningslovens § 1 a har loven til formål at sikre hensynet til princippet om omkostningsdækning, herunder miljømæssige og ressourcerelaterede omkostninger, og prissætning med tilskyndelsesvirkning samt gennemsigtighed for vandforbrugerne. Derudover tages der hensyn til, at de forskellige vandanvendelsessektorer yder et passende bidrag og til princippet om, at forurenere betaler.

Princippet om omkostningsdækning er en omformulering af "hvile sig selv"-princippet.

Princippet indebærer, at forsyningens indtægter og udgifter skal balancere over en årrække, men princippet udelukker ikke, at forsyningen kan optjene et overskud. Herudover

¹ [Normalregulativ for almene vandforsyninger \(naturstyrelsen.dk\)](http://naturstyrelsen.dk)

indebærer princippet, at det alene er udgifter, som er nødvendige for forsyningens anlæg og drift, der kan indregnes i prisen, og at der skal være fuld brugerfinansiering².

Vandforsyningslovens § 52 a regulerer, hvilke udgifter der kan indregnes i prisen på levering af vand. Bestemmelsen lovfæster dermed "hvile i sig selv"-princippet. Bestemmelsen i § 52 a er udtømmende, og vandforsyningen må således ikke indregne udgifter, som ikke fremgår af bestemmelsen.

Af vandforsyningslovens § 49 fremgår, at *"hvis en ejendom kan forsynes med vand fra en forsyningsledning, som en almen vandforsyning har ført forbi ejendommen, har ejendommens ejer ret til at få vand til almindeligt brug indlagt i ejendommen"*.

Den almene vandforsyning har således forsyningspligt. Ved forsyningspligt forstås en forpligtelse for den almene vandforsyning til at sikre forsyning af en ejendom med vand fra vandforsyningens ledning, der er *"ført forbi"* vandforbrugers ejendomsgrænse³.

Ordvalget understreger den grundlæggende antagelse af en fysisk adskillelse mellem den offentlige forsynings infrastruktur og den private del, der etableres til brug for indlæg af vand til en given ejendom.

Efter vandforsyningslovens § 45, stk. 1, 1. punkt, er den almene vandforsyning forpligtet til på rimelige vilkår at overtage forsyningen af samtlige ejendomme inden for det naturlige forsyningsområde, der defineres af vandforsyningens struktur.

"Det naturlige forsyningsområde" skal forstås som det område, som en almen vandforsyning efter sin kapacitet og beliggenhed – herunder sin beliggenhed i forhold til andre anlæg – naturligt kan forsyne, samt at afstanden fra de konkrete anlæg til de ejendomme, der skal forsynes, er så kort, eller at der er så mange ejendomme om at dele udgifterne, at udlægningen af ledningen vil være en fornuftig disposition⁴.

Efter § 45, stk. 1, 1. pkt., har vandforsyningsselskabet således forsyningspligt inden for det naturlige forsyningsområde ved at skabe en infrastruktur, der er ført forbi de ejendomme, der skal forsynes. Da forsyningspligten således går til grundgrænsen for ejendommene i området, kan ledningsanlæg fra og inden for grundgrænsen ikke opfattes som et forsyningsområde i sig selv.

Med henblik på at sikre en tilstrækkelig forsyning i kommunen kan kommunalbestyrelsen i særlige tilfælde pålægge en almen vandforsyning at forsyne et område, der ligger uden for det naturlige forsyningsområde, jf. vandforsyningslovens § 45, stk. 4, 1. pkt.

² Lovforslag nr. 151 om ændring af lov om miljøbeskyttelse, lov om vandforsyning, lov om betalingsregler for spildevandsanlæg m.v. og forskellige andre love som fremsat 26. februar 2009 og Jacob Brandt, Miljøret, 10. udgave, 2022, side 360.

³ Lovforslag nr. 91 om ændring af lov om vandsektorens organisering og økonomiske forhold, lov om vandforsyning m.v., lov om betalingsregler for spildevandsforsyningsselskaber m.v. og forskellige andre love som fremsat 16. december 2015, særlige bemærkninger til § 45, stk. 4.

⁴ Lovforslag nr. 91 om ændring af lov om vandsektorens organisering og økonomiske forhold, lov om vandforsyning m.v., lov om betalingsregler for spildevandsforsyningsselskaber m.v. og forskellige andre love som fremsat 16. december 2015, almindelige bemærkninger, punkt 3.2.2.2.1.1.

Af forarbejderne til bestemmelsen i § 45, stk. 4, 1. pkt., fremgår følgende⁵:

*På den baggrund foreslås, at kommunalbestyrelsen får mulighed for at pålægge en almen vandforsyning at overtage forsyningen af et område, der ligger uden for det naturlige forsyningsområde eller det i vandforsyningsplanen tillagte forsyningsområde, jf. lovforslagets § 2, nr. 30, med henblik på at sikre en tilstrækkelig vandforsyning i kommunen. **Bestemmelsen vil kunne anvendes i helt særlige tilfælde, f.eks. hvis en eksisterende almen vandforsyning vælger at nedlægge sig selv, således at et område ikke længere er forsynet.** (Hortens fremhævning).*

Bestemmelsen i § 45, stk. 4, har således et meget snævert anvendelsesområde og vil ikke kunne anvendes som hjemmel til at pålægge vandforsyningsselskabet en forsyningspligt inden for grundgrænsen, selv hvis man kunne anse dette for at falde inden for definitionen af et forsyningsområde.

Den definatoriske afgrænsning af begrebet understreges yderligere af vandforsyningslovens § 14, stk. 1, 1. pkt., hvorefter kommunen skal udarbejde planer for, hvorledes vandforsyningen skal tilrettelægges, herunder hvilke almene vandforsyninger forsyningen skal bygge på, og hvilke forsyningsområder de enkelte almene vandforsyninger skal have. Efter bekendtgørelse om vandforsyningsplanlægning § 3, nr. 5⁶, skal vandforsyningsplanen indeholde en angivelse af de nuværende og fremtidige forsyningsområder for almene vandforsyninger i kommunen.

Om forskellen mellem "det naturlige forsyningsområde" og (andre) forsyningsområder i vandforsyningsplanen fremgår følgende af vandforsyningslovens forarbejder⁷:

"De naturlige forsyningsområder adskiller sig fra de forsyningsområder, som fastlægges for de enkelte almene vandforsyninger i vandforsyningsplanen, idet disse forsyningsområder også omfatter områder, som først i fremtiden efter yderligere udbygning af områderne naturligt kan forsynes fra vandforsyningen."

Forsyningsområder i vandforsyningsplanen adskiller sig derved ikke fra det "naturlige forsyningsområde" på en sådan måde, at kommunen med vandforsyningsplanen kan pålægge vandforsyningsselskabet at overtage forsyningen fra og inden for grundgrænsen i forsyningsområdet, som planen måtte definere.

Forsyningsområder, der ikke er "naturlige", ses hermed ikke at kunne rumme ledningsanlæg mv., der er placeret fra og inden for grundgrænsen for de ejendomme, som befinder sig i forsyningsområdet.

⁵ Lovforslag nr. 91 om ændring af lov om vandsektorens organisering og økonomiske forhold, lov om vandforsyning m.v., lov om betalingsregler for spildevandsforsyningsselskaber m.v. og forskellige andre love som fremsat 16. december 2015, almindelige bemærkninger, punkt 3.2.2.2.1.3.

⁶ Bekendtgørelse nr. 831 af 27. juni 2016.

⁷ Lovforslag nr. 91 om ændring af lov om vandsektorens organisering og økonomiske forhold, lov om vandforsyning m.v., lov om betalingsregler for spildevandsforsyningsselskaber m.v. og forskellige andre love som fremsat 16. december 2015, almindelige bemærkninger, punkt 3.2.2.2.1.1

Vandforsyningslovens § 50 fastlægger de forpligtelser, som ejendommens ejer har med hensyn til drift og vedligeholdelse af den infrastruktur, der muliggør indlægget af vand.

Bestemmelsen har følgende ordlyd:

"Vandindlæg i de enkelte ejendomme skal udføres og benyttes på en sådan måde at der ikke opstår fare for forurening af vandet eller på anden måde voldes ulemper. Ejendommens ejer skal lade foretage de foranstaltninger, som den al-mene vandforsyning i den anledning pålægger ejeren.

Stk. 2. Ejendommens ejer skal sørge for, at vandindlægget holdes forsvarligt vedlige, og at enhver mangel snarest bliver afhjulpet."

Af lovens § 50, stk. 2, følger således, at ejendommens ejer har pligt til at vedligeholde "vandindlægget". Hvad der skal forstås ved "vandindlægget" er desuden nærmere defineret i Normalregulativet 2014, jf. punkt 3.2.4.

3.2.3 Vandsektorloven

Vandsektorloven skal medvirke til, at vand- og spildevandsforsyningen drives på en effektiv måde, der er gennemsigtig for forbrugerne, giver lavest mulige, stabile priser for forbrugerne og samtidig understøtter innovativ udvikling og demonstration og eksport af vandteknologiløsninger. Herudover skal loven medvirke til at sikre og udvikle en vand- og spildevandsforsyning af høj sundheds- og miljømæssig kvalitet, som tager hensyn til forsyningsikkerheden, klimaet og naturen, jf. vandsektorlovens § 1.

Efter lovens § 2, stk. 1, omfatter loven vandselskaber, der forsyner eller har til formål at forsyne mindst ti ejendomme, og som falder ind under en af følgende kategorier:

- 1) Vandselskaber, som helt eller delvis, direkte eller indirekte er eller efter 1. januar 2010 har været ejet af en kommune.
- 2) Vandselskaber, som ikke er omfattet af nr. 1, og som i to på hinanden følgende år har haft en årlig debiteret vandmængde på mindst 800.000 m³.
- 3) Vandselskaber, som ikke er omfattet af nr. 1 eller 2, og som i to på hinanden følgende år har haft en årlig debiteret vandmængde på mindst 200.000 m³.

Hvis et vandselskab er omfattet af § 2, stk. 1, og har en debiteret vandmængde over 800.000 m³, fastsætter Forsyningssekretariatet én indtægtsramme for vandforsyningsaktiviteter og én indtægtsramme for spildevandsforsyningsaktiviteter. Den enkelte indtægtsramme fastsættes for vandselskabets samlede omkostninger til drift og anlæg som en samlet beløbsmæssig grænse for vandselskabets indtægter, jf. vandsektorlovens § 6, stk. 1.

Indtægtsrammen gælder samtidig med "hvile sig selv"-princippet.

Vandselskaber – dvs. både vandforsyningsselskaber og spildevandsforsyningsselskaber – skal derfor både overholde den fastlagte indtægtsramme og reglerne i henholdsvis vandforsyningslovens § 52 a, jf. punkt 3.2.2, og spildevandsbetalingslovens § 1, stk. 4, jf. punkt 4.2.3.

3.2.4 Normalregulativet 2014, herunder den fysiske infrastruktur

Det gældende normalregulativ findes i Naturstyrelsens "Normalregulativ for almene vandforsyninger" af 12. maj 2014⁸.

Dokumentet har karakter og status som en vejledning. Selvom Normalregulativet 2014 ikke er bindende for vandforsyningen, udgør Normalregulativet 2014 et egnet fortolkningsbidrag til reglerne i vandforsyningsloven.

Normalregulativet 2014 indeholder en række definitioner på de forskellige dele af vandforsyningens anlæg mv.

I Normalregulativet 2014 gives følgende definitioner af "forsyningsledning" og "stikledning":

"Forsyningsledning: Den del af distributionsnettet som transporterer færdigbehandlet vand fra hovedledningen til de enkelte ejendommers stikledninger.

Stikledning: Stikledningen inkl. en eventuel afspærringsventil eller stophane er den del af distributionsnettet, som transporterer vand fra forsyningsledningen til ejendommens skel eller målerbrønd."

Det følger af Normalregulativet 2014 (afsnit 4 og 5), at forsyningsledninger og stikledninger "etableres af, vedligeholdes af og tilhører den almene vandforsyning".

Normalregulativet 2014 indeholder ligeledes en definition af "jordledning" og "vandinstallation":

"Jordledning: Den ledning, der forbinder stikledningen med installationerne i ejendommens bygninger. Jordledningen ligger i jorden på ejendommens grundstykke fra skel eller fra stophanen, hvis denne er placeret inden for skel i målerbrønden. Jordledningen er en del af ejendommens vandinstallationer."

"Vandinstallation: Omfatter installationer i bygninger og jord inden for grundgrænsen, som ikke tilhører vandforsyningen. Ledningsinstallationer i jord fra stikledningens forlængelse benævnes jordledninger, og er en del af vandinstallationen. Hertil hører også en eventuel afspærringsventil placeret på jordledningen. Vandinstallation er betegnet som vandindlæg i vandforsyningslovens § 50."

Dette uddybes videre i Normalregulativet 2014, afsnit 8 om vandinstallationer, hvor der indledningsvist henvises til bestemmelsen i vandforsyningslovens § 50, stk. 2, om ejerens vedligeholdelsespligt.

⁸ Link: [Normalregulativ 2014](#)

Herudover anføres det, at vandinstallationer, herunder jordledninger, etableres af, vedligeholdes af og tilhører grundejeren. Herfra er der dog en undtagelse med hensyn til selve afregningsmåleren, der er vandforsyningsens ejendom, men på ejers bekostning er installeret i bygningen eller placeret i en målerbrønd inden for grundgrænsen.

Endvidere fremgår, at alle udgifter vedrørende vandinstallationer afholdes af ejeren, herunder også udgifter til omlægning af vandinstallationer, fx omlægning af jordledninger som følge af nødvendig omlægning af forsynings- og/eller stikledning.

I Normalregulativet 2014, afsnit 5, fremgår følgende om afgrænsningen mellem stikledningen og vandinstallationer:

"Afspærringsanordninger, stophaner eller lignende, der er placeret efter stikledningen på ejerens vandinstallationer, herunder på jordledningen, ejes og vedligeholdes af ejeren i overensstemmelse med reglerne i dette regulativs punkt 8."

Ordningen, hvor HOFOR overtager vedligeholdelsen af ledninger, der er placeret inden for grundgrænsen og efter stikledningen, medfører således, at HOFOR overtager en del af den vedligeholdelsespligt, som efter Normalregulativet 2014 påhviler den enkelte grundejer. I Normalregulativet 2014 er det forudsat, at denne vedligeholdelsespligt for grundejeren følger af vandforsyningslovens § 50, stk. 2.

3.2.5 HOFORs regulativ

HOFOR Vand Albertslund A/S har fastsat bestemmelser for levering af drikkevand i Albertslund Kommune. Leveringsbestemmelserne er godkendt af Albertslund Kommune.

Der findes ikke i regulativet for Albertslund Kommune bestemmelser om ordningen⁹.

På samme måde som i Normalregulativet 2014 fastsætter leveringsbestemmelserne, at vandinstallationer, herunder jordledninger, etableres af, vedligeholdes af og tilhører grundejeren. Det fastsættes ligeledes, at forsyningsledninger og stikledninger anlægges af, vedligeholdes af og tilhører vandforsyningen.

I bestemmelserne er "forsyningsledning" defineret som "*den del af Forsyningsledningsnettet, som transporterer færdigbehandlet vand fra hovedledningen til de enkelte ejendommers Stikledninger.*"

"Stikledning" er defineret som "*ledningen fra Forsyningsledningen til grænsen af vedkommende grund (skel), herunder en eventuel afspærringsventil eller stophane på Stikledningen.*"

"Vandinstallation" defineret som "*installation internt på Ejerens grund fra Stikledningens forlængelse, herunder en eventuel afspærringsventil placeret på Jordledningen.*"

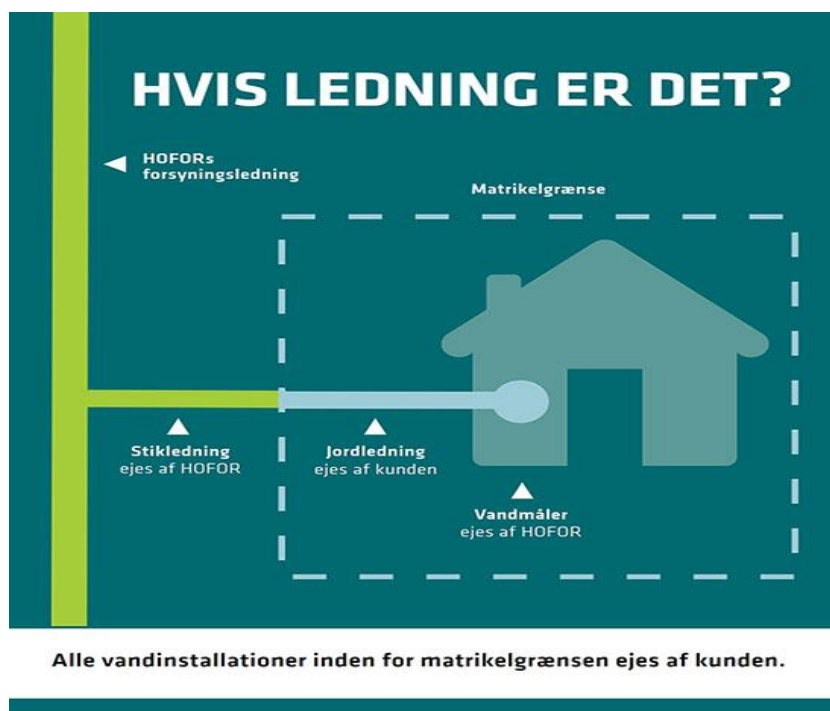
⁹ På HOFORs hjemmeside er der dog – godt gemt – en *oplysning* om ordningen i Albertslund Kommune med følgende link: [Albertslund: aftale om overdragelse af private stikledninger - HOFOR](#)

Leveringsbestemmelserne fastsætter således den samme fordeling af ejerskab og vedligeholdelsesforpligtelser mellem vandforsyningen og grundejerne som efter Normalregulativet 2014. Af leveringsbestemmelserne følger således, at grundejeren har pligt til at vedligeholde ledninger, som er placeret inden for grundgrænsen og efter stikledningen.

Definitionerne af de enkelte ledningsanlæg afviger en smule fra definitionerne i Normalregulativet 2014 – bl.a. ved, at definitionen af "vandinstallation" ikke direkte henviser til vandforsyningslovens § 50 og dermed grundejerens vedligeholdelsespligt efter § 50, stk. 2.

På trods af disse afvigelser må det konstateres, at HOFOR ved at overtage vedligeholdelsen af de private jordledninger overtager en vedligeholdelsespligt, som efter HOFORs egne leveringsbetingelser påhviler den enkelte grundejer.

HOFORs regulativ for Albertslund Kommune er overensstemmende med selskabets generelle præsentation af sine vilkår og betingelser, herunder denne grafiske fremstilling:



Vedligeholdelsespligten for de private ledninger påhviler således ubetinget ejendomsjeren i henhold til HOFORs egne leveringsbetingelser, der er gældende for Albertslund Kommune. Oplysningen på HOFORs hjemmeside, som ikke er givet med hjemmel i regulativet, vurderes vanskeligt at kunne have nogen selvstændig retsvirkning.

3.3 Vurdering

3.3.1 Det grundlæggende udgangspunkt

Som anført under punkt 3.2.2 følger det af vandforsyningslovens § 50, stk. 2, at vedligeholdelsen af "vandindlægget" påhviler grundejeren.

Vandforsyningsloven indeholder ikke en definition af "vandindlægget".

Begrebet er derimod indirekte defineret i Normalregulativet 2014, som henviser til lovbestemmelsen ved – som beskrevet under punkt 3.2.4 – at regulativets definition af "vandinstallation" skal forstås på samme måde som "vandindlæg" i vandforsyningslovens § 50. Begrebsfastlæggelse bliver herved cirkulær.

"*Vandinstallation*" defineres som installationer i bygninger og jord inden for grundgrænsen, som ikke tilhører vandforsyningen, herunder jordledninger.

Den *fremhævede* indskudte sætning i definitionen ses at kunne fortolkes modsætningsvist således, at installationer inden for grundgrænsen nok godt kunne ejes af vandforsyningen – men vil i så fald blive til noget andet end en vandinstallation.

Men heroverfor står, at det fremgår af Normalregulativet 2014 – med specifik og unuanceret henvisning til vandforsyningslovens § 50, stk. 2 – at vedligeholdelsesforpligtelsen for *vandinstallationer* påhviler grundejeren.

Når "vandinstallation" i Normalregulativet 2014's forstand cirkulært er ensbetydende med "vandindlæg" efter vandforsyningslovens § 50, forekommer der med loven positivt og udtømmende at være henvist til infrastruktur, som er ejers ejendom og vedligeholdelsesforpligtelse.

Selvom reglerne i Normalregulativet 2014 alene er vejledende, så fastlægger Normalregulativet 2014 særdeles markant og unuanceret, at vedligeholdelsespligten efter § 50, stk. 2, skal forstås sådan, at ejendommens ejer har vedligeholdelsespligten for installationer i bygninger og jord inden for grundgrænsen, herunder jordledninger.

Den infrastruktur, der tilhører vandforsyningen, vil navnlig være forsyningsledninger og stikledninger samt afregningsmåleren.

En ordning, hvorefter HOFOR overtager vedligeholdelsen af de private ledninger, vurderes derfor at være i modstrid med det generelle udgangspunkt for ejerens og forsyningselskabets retlige forpligtelser. Den fravigelse, som ordningen repræsenterer, vil skulle lovliggøres.

Herudover er ordningen i strid med HOFORs almindelige leveringsbetingelser, som med Albertslund Kommunes godkendelse er gældende i kommunen. Dette kan naturligvis ikke opretholdes, hvis ordningen ellers kan udstyres med et forsvarligt retsgrundlag.

3.3.2 *Kan afvigelser fra udgangspunktet udstyres med et retsgrundlag?*

3.3.2.1 Vandforsyningsloven

Det fremgår ikke udtrykkeligt af vandforsyningsloven, at lovens § 50, stk. 2, er ufravigelig.

Omvendt findes der ikke positive bestemmelser om dispensationer eller fravigelse. Loven er på et principielt plan tavs om spørgsmålet.

Hvis bestemmelsen kan fraviges ved aftale, er det en betingelse, at vandforsyningslovens hovedhensyn ikke i øvrigt tilsidesættes. Dette fremgår også af den vurdering fra 2001, som lå til grund for ordningen i Albertslund Kommune, jf. punkt 3.3.2.2.

Vandforsyningsloven har bl.a. til formål at sikre, at udnyttelsen og den dertil knyttede beskyttelse af vandforekomster sker efter en samlet planlægning og efter en samlet vurdering af de hensyn, der er nævnt i lovens § 2, jf. § 1, nr. 1. Af lovens § 2 fremgår, at der ved administration af loven skal lægges vægt på vandforekomsternes omfang, på befolkningens og erhvervslivets behov for en tilstrækkelig og kvalitetsmæssigt tilfredsstillende vandforsyning, på miljøbeskyttelse og naturbeskyttelse, herunder bevarelse af omgivelsernes kvalitet, og på anvendelse af råstofforekomster.

Ordningen med overtagelse af private vandledninger vurderes både at sikre en mere kvalitetsmæssigt tilfredsstillende vandforsyning samt en højere grad af miljøbeskyttelse og naturbeskyttelse, hvilket vurderes at være i overensstemmelse med lovens formål.

3.3.2.2 Vurderingen fra 2001 i øvrigt

Det forhold, at bestemmelsen ikke udtrykkeligt kan anses for at være ufravigelig, indgik i den juridiske vurdering fra 2001 af/om, hvorvidt Albertslund Kommune kunne oprette den særlige ordning på vandforsyningsområdet¹⁰.

Her var det vurderingen, at der fandtes en mulighed for at indgå konkrete aftaler om at fravige lovens § 50, stk. 2, om vedligeholdelsespligter i det omfang lovens hovedhensyn ikke i øvrigt ville tilsidesættes eller forhindres.

Der blev i 2001-Redegørelsen desuden lagt særlig vægt på, at der ikke i lovgivningen fandtes meget præcise regler for dannelsen af forsyningens omkostningsstruktur og takstfastsættelse, der kunne anses at udelukke afholdelse af omkostninger "*efter aftale*".

Det blev endvidere forudsat, at regulativet skulle indeholde regler om adgangen til og indholdet af de pågældende aftaler, uden hvilket aftalekonstruktionen ville – og vil – savne et nødvendigt retsgrundlag.

3.3.2.3 Regulativbestemte afvigelser fra lov og Normalregulativet

Det må overvejes, om vandforsyningslovens § 55, stk. 1, om den almene vandforsyningens pligt til at udarbejde et regulativ indebærer, at der kan eller ikke kan ske en fravigelse fra bestemmelsen i § 50, stk. 2, ved konkrete aftaler med de enkelte forbrugere.

Af vandforsyningslovens § 55, stk. 1, følger, at almene vandforsyninger skal udarbejde et regulativ, som skal indeholde *nærmere regler* om retten til forsyning fra forsyningsledningerne, herunder om forbruget skal måles ved vandmålere, og om grundejernes forpligtigelser med hensyn til vandindlæg.

¹⁰ Jf. "Redegørelse om vedligeholdelse af vandforsyningsledninger indenfor grundgrænsen" af 14. december 2001 ("2001-Redegørelsen").

Med "*nærmere regler*" må i sagens natur forstås *andre* regler end dem, der følger af vandforsyningsloven og navnlig lovens kapitel 9, der regulerer forholdet mellem en almen vandforsyning og forbrugerne. Bestemmelsen i § 50, stk. 2, findes i kapitel 9.

Normalregulativet 2014 tilsigter at angive "*den generelt bedste løsning for regulering af forholdene mellem vandforsyningen og dens forbrugere. Der er dog mulighed for at tilpasse reglerne til den enkelte forsyning inden for lovgivningens rammer.*"

Det fremhævede afsnit illustrerer igen den cirkulære relation mellem lovgivning og vejledning, der gør det uklart, i hvilken udstrækning der må konstateres at være ufravigelige regler eller indretninger, og om en sådan ufravigelighed skal ses i forhold til loven eller Normalregulativet 2014.

3.3.2.4 Aftaler i Normalregulativet 2014

Adskillige steder i Normalregulativet 2014 er det anført, at forsyningselskabet og grundejeren kan indgå aftaler¹¹. Det betyder, at aftalekonstruktionen ikke er et fremmedlegeme i systemet og ikke som sådan kan anses for at være uden for lovgivningens rammer.

Et af disse tilfælde angår målerbrønde, jf. Normalregulativet 2014 (afsnit 8.3.3), hvormed det fastslås, at "*Målerbrønden etableres af, vedligeholdes og tilhører ejeren, medmindre ejeren og vandforsyningen har aftalt andet.*"

Det kan altså konkret lægges til grund, at målerbrønden som udgangspunkt er en del af "*vandindlægget*" / "*vandinstallationen*", men at dens etablering, vedligeholdelse og ejerforhold kan gøres til genstand for en aftale.

Man kan argumentere for, at anerkendelsen af aftalekonstruktionen, der kan "*flytte*" vedligeholdelsespligten fra den ene til den anden side, kan udgøre et tilstrækkeligt retsgrundlag for tilsvarende aftaler om andre dele af vandinstallationen – hvis der ikke herved sker en tilsidesættelse af lovens grundlæggende hensyn.

Det kan tilføjes, at det med definitionen af en stikledning (der er forsyningens ledning frem til "*skel eller målerbrønd*", jf. Normalregulativet 2014) ikke synes udelukket, at stikledningen begrebsmæssigt kan føres frem til en målerbrønd, der er placeret hvor som helst inden for grundgrænsen.

Man kan omvendt argumentere for, at Normalregulativet 2014 åbner for en sådan aftale specifikt for målerbrønde, fordi de i praksis skal rumme den afregningsmåler, som i forvejen tilhører forsyningselskabet. Dermed er der ikke sagligt belæg for at kunne drage paralleller til andre dele af ejerens installationer.

Om vandforsyningen systematisk kan indgå særskilte aftaler, der fraviger § 50, stk. 2, er derfor også behæftet med en tvivl, der ikke er ubetydelig.

¹¹ Normalregulativet 2014, punkt 9.2 om afregningsmåler og punkt 9.13 om individuel afregning,

3.3.2.5 Økonomiforvaltning

I den juridiske vurdering fra 2001 blev det antaget, at det ville være i overensstemmelse med lovgivers intentioner, hvis vandforsyningen ved aftale påtog sig at vedligeholde den del af ledningsnettet, som ligger inden for grundgrænsen, hvis grundejeren betalte herfor via vandafgiften.

I den forbindelse skal det fremhæves, at vandforsyningsloven også har til formål at sikre princippet om omkostningsdækning, "hvile sig selv"-princippet, jf. lovens § 1a.

Princippet indebærer, at den almene vandforsynings udgifter til vedligeholdelse af de private ledninger skal dækkes af indtægter fra forbrugerne. Herudover indebærer princippet bl.a., at det alene er udgifter, som er nødvendige for forsyningens anlæg og drift, der kan indregnes i prisen på levering af vand.

"Hvile i sig selv"-princippet er lovfæstet ved vandforsyningslovens § 52 a, der regulerer, hvilke udgifter der kan indregnes i prisen på vand.

Ved at påtage sig vedligeholdelsespligten påtager vandforsyningen sig i dag en udgift, som indregnes i prisen på levering af vand. Det er derfor også en betingelse, at udgiften til vedligeholdelse af de private ledninger kan indregnes i prisen efter § 52 a. Vejledningen om forsyningssekskabers økonomiforvaltning¹², herunder afgrænsningen af legitime omkostninger, kan generelt siges at have som sit udgangspunkt, at lovens § 52 a er gældende efter sit indhold.

Efter § 52 a, stk. 1, nr. 1, kan nødvendige omkostninger til indvinding og distribution af vand indregnes i prisen. Idet vedligeholdelsesforpligtelsen for de private ledninger påhviler grundejeren efter § 50, stk. 2, og idet vandforsyningens forsyningspligt alene går til grundgrænsen, må det anses for overvejende sandsynligt, at vedligeholdelsesudgiften ikke kan anses som en nødvendig omkostning til distribution af vand.

Efter vandforsyningsloven § 52 a, stk. 1, nr. 9, kan udgifter til finansiering af vandbesparende foranstaltninger indregnes i prisen på vand.

Der kan argumenteres for, at den almene vandforsyning ved at overtage vedligeholdelsen af de private ledninger finansierer en vandbesparende foranstaltning, og at udgiften derfor indregnes i prisen på vand efter § 52 a, stk. 1, nr. 9.

Forarbejderne til bestemmelsen taler hverken for eller imod en sådan fortolkning.

Samlet set må det derfor anses for usikkert, om udgifter til vedligeholdelse af ledninger inden for grundgrænsen er en udgift, der kan indregnes i prisen på levering af vand efter § 52 a. Derfor er det også usikkert, om den almene vandforsyning kan påtage sig vedligeholdelsesudgiften.

¹² Link: [Vejledning Takstfastsættelse 2014](#)

Hvis udgifterne ikke kan takstfinansieres efter vandforsyningslovens § 52 a, kan udgifterne heller ikke indgå i den indtægtsramme, som fastsættes af Forsyningssekretariatet efter vandsektorloven § 6, stk. 1.

3.3.2.6 Solidaritetsprincippet

I 2001 var det indledningsvist vurderingen, at vandforsyningen burde opkræve en højere vandafgift fra de forbrugere, der ønskede at deltage i ordningen. Dermed blev det forudsat, at ordningen skulle indebære differentierede takster for forbrugerne. Denne vurdering blev modificeret i en opfølgende juridisk vurdering fra 2002¹³. Baggrunden for modificeringen var overvejelser om, hvorvidt vedligeholdelsesudgiften kunne fordeles på alle forbrugere ud fra et princip om solidaritet.

I vurderingen fra 2002 fremgår, at det ikke i vandforsyningsloven eller dennes forarbejder udtrykkeligt er forudsat, at forbrugerne på solidarisk vis betaler ensartet bidrag efter vandforbrug. På spildevandsområdet er solidaritetsprincippet derimod udtrykkeligt forudsat i forarbejderne, jf. punkt 4.3.

På baggrund af Miljøstyrelsens vejledning nr. 1/1998 om vandværkstakster og forarbejderne til vandforsyningsloven blev det konkluderet, at Albertslund Kommune med føje kunne antage, at administration af loven ud fra et solidaritetsprincip var berettiget, og at kommunen således kunne opkræve samme vandafgift fra alle forbrugere – uanset, om vedligeholdelsen af vandforsyningsledningerne blev overdraget til kommunen eller ej.

På spildevandsområdet, hvor solidaritetsprincippet uden tvivl ligger til grund for spildevandsbetalingsloven, må det imidlertid nu anses for afklaret, at solidaritetsprincippet ikke kan udstrækkes til at omfatte udgifter til vedligeholdelse af ledninger inden for grundgrænsen. Der henvises til punkt 4.3.

Henset til den senere forståelse af solidaritetsprincippet, som navnlig er kommet til udtryk for spildevandsområdet, jf. punkt 4.3, er det samlet set Hortens vurdering, at ordningen – hvor vedligeholdelsesudgiften fordeles på samtlige forbrugere – ikke er i overensstemmelse med reglerne i vandforsyningsloven.

3.3.2.7 Samlet vurdering

Der er ud fra en samlet betragtning overvejende holdepunkter for, at bestemmelsen i § 50, stk. 2, om grundejers ansvar for den private installation kan anses for at være en grundlæggende præmis for vandforsyningens organisering, som *ikke* kan fraviges i den almene vandforsynings regulativ/leveringsbestemmelser. Det er tilsvarende overvejende sandsynligt, at muligheden for indgåelse af aftaler med enkelte forbrugere ikke er tilsigtet at omfatte en systematisk indgåelse af konkrete aftaler, der tilsammen danner en "ordning".

¹³ "Notat: Kommunal vedligeholdelse af vandforsyningsledninger inden for grundgrænsen – gebyrdifferentiering" af 7. marts 2002.

Denne kvalifikation af ikke alene bestemmelsen, men selve indretningen, hviler i høj grad på indholdet af Normalregulativet 2014 og de forvaltningsmæssige forskrifter, herunder om økonomi og takstfastsættelse, der er gennemgået i det forudgående.

En generel beslutning om at fravige bestemmelsen om grundejerens vedligeholdelsespligt vil mest sandsynligt anses for at være i strid med de nævnte forskrifter og dermed det grundlæggende legalitetsprincip, som kommunen er underlagt.

Herudover giver det som nævnt anledning til tvivl, om udgiften til vedligeholdelse af ledninger inden for grundgrænsen kan indregnes i prisen på levering af vand efter vandforsyningslovens § 52 a, ligesom det må anses for afklaret, at sådanne vedligeholdelsesudgifter ikke kan fordeles på samtlige forbrugere.

Det er derfor samlet set Hortens vurdering, at HOFOR med overvejende sandsynlighed ikke har hjemmel til at forsætte ordningen, hvorfor Albertslund Kommune ikke kan håndhæve en eventuel beslutning om at forsætte ordningen over for HOFOR. Albertslund Kommune vil heller ikke kunne udpege dele af privat ejendom som en del af HOFORs forsyningsområde i vandforsyningsplanen, jf. vandforsyningslovens § 14, eller ved påbud efter vandforsyningslovens § 45, stk. 4.

Hvis Albertslund Kommune ønsker at forsætte ordningen i en ændret form, vil Horten derfor anbefale en alternativ tilgang for at skabe et retsgrundlag, jf. punkt 5.

4. OVERTAGELSE AF PRIVATE KLOAKSTIKLEDNINGER

4.1 Kort beskrivelse af ordningen

På spildevandområdet består Albertslund Kommunes ordning – som er videreført af HOFOR – i, at spildevandsforsyningsselskabet efter aftale med de enkelte grundejere overtager ejerskabet og dermed også vedligeholdelsen og driften af private kloakstikledninger.

Hvis en grundejer vælger at overdrage ejerskabet, driften og vedligeholdelsen af de private kloakledninger til HOFOR, ændrer dette ikke umiddelbart den pris, den konkrete ejer betaler for kloakforsyningen af sin ejendom. Udgifterne til vedligeholdelse og drift af ledninger indregnes i vandafledningsbidraget og fordeles på samtlige forbrugere – uagtet om den enkelte forbruger har overdraget ejerskabet af de private ledninger til HOFOR eller ej.

Der henvises også til punkt 3.1 og 3.3 i DLA Pipers notat af 27. februar 2023, hvor ordningen er beskrevet.

4.2 Retsgrundlaget for spildevandsforsyningen

4.2.1 Generelt

Spildevandsforsyningen, herunder kommunens, forsyningsselskabers og borgeres/spildevandsproducenternes forhold reguleres bl.a. af spildevandsbetalingsloven og regler i miljøbeskyttelsesloven.

Miljøbeskyttelseslovens regler om spildevandstilladelser mv. suppleres af spildevandsbekendtgørelsen. Herudover har Miljøstyrelsen udgivet en række relevante vejledninger på området.

På samme måde som almene vandforsyninger er spildevandsforsyningsselskaber ligeledes omfattet af reglerne i vandsektorloven, jf. punkt 3.2.3, og er underlagt en bindende regulering for så vidt angår økonomiske forhold både på indtægts- og udgiftssiden.

4.2.2 *Udgangspunktet for grænsen mellem den offentlige forsyning og grundejere*

Efter miljøbeskyttelseslovens § 32 b, stk. 1, er spildevandsforsyningsselskaber, som er omfattet af vandsektorlovens § 2, stk. 1, jf. punkt 3.2.3, forpligtet til at forsyne ejendomme i spildevandsforsyningsselskabets kloakeringsområde, som er fastlagt af kommunalbestyrelsen i spildevandsplanen.

Forsyningspligten forstås sådan, at spildevandsforsyningsselskabet "*i almindelighed*" forpligtes til at føre stikledning frem til grundgrænsen, modtage spildevandet fra ejendommen og transportere dette videre til behandling¹⁴. Med grundgrænsen forstås som udgangspunkt den matrikulære afgrænsning af ejendommen¹⁵.

Efter miljøbeskyttelseslovens § 28, stk. 4, 1. pkt., er der så omvendt tilslutningspligt for ejendomme, når stikledning er ført frem til grundgrænsen.

Grundejerens tilslutningspligt er uddybet i spildevandsbekendtgørelsens § 12, stk. 1, hvor det fremgår, at grundejeren er forpligtet til for egen regning at tilslutte spildevand til spildevandsanlægget gennem lukkede ledninger, når der er ført stikledning frem til grundgrænsen.

Der er til spildevandsbekendtgørelsen udgivet en vejledning¹⁶, som (i afsnit 4.4) præciserer, at pligten til at vedligeholde spildevandsledninger følger afgrænsningen mellem forsyningspligt og tilslutningspligt.

Det er således en del af spildevandssekskabets driftsforpligtelse at vedligeholde ledningsnettet frem til grundgrænsen, mens vedligeholdelsen af private anlæg inden for grundgrænsen påhviler grundejeren, jf. Spildevandsvejledningen (side 31).

4.2.3 *Spildevandsplanen*

Efter miljøbeskyttelseslovens § 32, stk. 1, skal kommunalbestyrelsen udarbejde en plan for bortskaffelse af spildevand i kommunen (spildevandsplanen).

¹⁴ Jf. de særlige bemærkninger til § 32 c i lovforslag nr. 91 om ændring af lov om vandsektorens organisering og økonomiske forhold, lov om vandforsyning m.v., lov om betalingsregler for spildevandsforsyningsselskaber m.v. og forskellige andre love, som fremsat 16. december 2015.

¹⁵ Jf. kapitel 1.4.3 i Miljøstyrelsens vejledning til betalingsregler for spildevandsanlæg nr. 3, 2001 ([Betalingsvejledningen 2001](#))

¹⁶ [Miljøstyrelsens vejledning nr. 28 af juni 2018 \(Spildevandsvejledningen\)](#).

Det fremgår videre af miljøbeskyttelseslovens § 32, stk. 1, at spildevandsplanen skal fastlægge de "kloakeringsområder", der skal betjenes af det eller de (relevante) forsyningselskaber, som er omfattet af vandsektorlovens § 2, stk. 1.

Spildevandsplanen skal og kan regulere andre emner. Det obligatoriske indhold af spildevandsplanen er med hjemmel i miljøbeskyttelseslovens § 32, stk. 4, fastlagt i spildevandsbekendtgørelsens¹⁷ kapitel 3.

Det følger af Spildevandsvejledningen (afsnit 3.2.12), at spildevandsbekendtgørelsens angivelse af obligatoriske emner ikke er udtømmende, og at kommunen ikke er afskåret fra at beskrive andre emner for kommunens forsyning, der vurderes at være relevante.

Spildevandsplanen er bindende for kommunen selv, der således er forpligtet til at "levere" den forsyningskvantitet og -kvalitet, der kan udledes af planen.

Derimod er spildevandsplanen ikke udtryk for en retsakt, der er bindende for andre eller selvstændigt kan udgøre et grundlag for myndighedsudøvelse. Det betyder, at spildevandsplanens retningslinjer alene kan håndhæves, hvis der er truffet afgørelser eller beslutninger på et (andet) autoritativt grundlag. Kommunen er forpligtet til at (forsøge at) tilvejebringe et sådant grundlag.

Dette gælder som udgangspunkt også i forhold til forsyningselskabet, der skal realisere spildevandsplanen i kommunen¹⁸.

Af samme grund kan indholdet af en spildevandsplan ikke påklages til anden administrativ myndighed, jf. miljøbeskyttelseslovens § 32, stk. 3.

Vedtagelsen af spildevandsplanen kan efter styrelsesloven underkastes en efterprøvelse hos Ankestyrelsen, men det er en for Ankestyrelsen fakultativ tilsynsudøvelse og ikke en klageadgang.

4.2.4 *Relationen mellem kommunens spildevandsplan og forsyningselskabet*

Selv om spildevandsplanen ikke er en bindende retsakt, definerer den for forsyningselskabet en *forsyningspligt* inden for de i spildevandsplanen fastlagte kloakeringsområder, jf. miljøbeskyttelseslovens § 32 b, stk. 1.

Det betyder i henhold til miljøbeskyttelseslovens § 32 b, stk. 2, at forsyningselskabets ledningsnet ikke må være "*i strid med spildevandsplanen*"¹⁹.

¹⁷ Bekendtgørelse 1393 af 21. juni 2021 om spildevandstilladelser m.v. (Spildevandsbekendtgørelsen).

¹⁸ Hvilket i forarbejderne i lovforslag nr. 91 om ændring af bl.a. miljøbeskyttelsesloven som fremsat 16. december 2015 begrundes med, at der ikke – som på vandforsyningsområdet – kan defineres et "naturligt forsyningsområde", hvorfor "*Spildevandsplanen som instrument er dog ikke egnet til som helhed at blive gjort bindende for et spildevandsselskab, da offentligretlige planer fastsætter rammerne for de konkrete afgørelser, der skal træffes inden for området, ligesom planerne er udtryk for den politiske beslutning om udbygningen af forsyningsstrukturen i kommunen*".

¹⁹ Det falder uden for denne redegørelses relevante formål at beskrive særlige modifikationer, der knytter sig til temaet afledning af tag- og overfladevand.

Det kan synes uklart, hvorvidt der her alene sigtes til den *geografiske* afgrænsning af kloakeringsområderne. I Spildevandsvejledningen (afsnit 4.4) fremgår følgende om kommunens mulighed for at fastlægge forsyningspligtens omfang:

*"Inden for rammerne af lovens § 32 b kan kommunalbestyrelsen i spildevandsplanen fastlægge **forsyningspligtens (geografiske) omfang**. I eksisterende kloakoplande antages det, at kommunalbestyrelsen normalt ikke kan begrænse et allerede fastlagt forsyningsniveau, medmindre der indgås aftale med grundejeren om udtræden, jf. § 16, stk. 1, nr. 2.*

For så vidt angår nye kloakoplande, kan kommunalbestyrelsen fastlægge forsyningspligten til f.eks. at omfatte husspildevand og ikke tag- og overfladevand. Det er Miljøstyrelsens opfattelse, at denne mulighed også kan omfatte kapaciteten i form af en maksimal belastning i PE, konkrete installationer som en fælles toiletbygning eller en nærmere geografisk afgrænsning af en del af en ejendom, f.eks. et udvalgt område af en større landejendom, hvis der er væsentlige og velovervejede grunde hertil." (Hortens fremhævning)

Det bemærkes med henvisning til det fremhævede afsnit, at kvalifikationen af en *geografisk* dimension i forhold til kommunalbestyrelsens kompetence i henhold til spildevandsplanen ikke har dækning i de forarbejder til miljøbeskyttelseslovens § 32, stk. 1, som Spildevandsvejledningen ellers i vid udstrækning benytter sig af at citere.

Miljøbeskyttelseslovens § 32, stk. 1 og § 32 b, stk. 1, vurderes derfor at indebære, at en kommune – efter Miljøstyrelsens opfattelse – undtagelsesvist og i forbindelse med udpegning af nye kloakoplande kan træffe bestemmelse om forsyningspligtens funktionelle indhold eller lade forsyningspligten omfatte områder af en privat ejendom, samt at begrænsningen ikke findes, hvis det ikke er aftalt i forvejen med forsyningssselskabet.

Miljøbeskyttelseslovens § 32 c bestemmer, at "*Kommunalbestyrelsen drøfter hvert år forsyningsforholdene i kommunen*" med forsyningssselskabet.

Spildevandsvejledningen beskriver (i afsnit 4.5.1) karakteren af og emnerne for denne årlige drøftelse ved at nævne fremadrettet forsyningsstruktur, udbygning og vedligeholdelse af ledninger og rensningsanlæg mv., kloakeringsprincipper, performance benchmarking til brug for kommunens styring af selskabet i forhold til miljø, sundhed, energi, klima og forsyningsikkerhed.

Den forskriftsmæssige årlige drøftelse suppleres af miljøbeskyttelseslovens § 32 b, stk. 3 og 4, som bestemmer:

*"Stk. 3 Kommunalbestyrelsen **aftaler** i forbindelse med den årlige drøftelse om forsyningsforholdene i kommunen, jf. § 32 c, **omfang og tidsfrist for opfyldelse af forsyningspligten**, jf. stk. 1, med spildevandsforsynings-selskabet.*

*Stk. 4 Kan der ikke opnås **en aftale**, jf. **stk. 3**, på rimelige vilkår, eller overtrædes aftalen af spildevandsforsyningssselskabet, kan kommunalbestyrelsen påbyde spildevandsforsyningssselskaber **at forsyne et område***

inden for det kloakeringsområde, der er fastlagt i spildevandsplanen, inden for en nærmere fastsat frist." (Hortens fremhævnings)

Miljøbeskyttelseslovens § 32 b, stk. 3, har efter forarbejderne²⁰ til formål at sikre, at "**Forsyningspligten skal konkret udmøntes gennem aftaler mellem kommunalbestyrelsen og spildevandsforsyningsselskabet**" (Hortens fremhævnings).

Den årlige drøftelse skal altså producere en aftale om "*omfang og tidsfrist for opfyldelse af forsyningspligten*". I mangel af en aftale kan kommunen træffe en beslutning, der med rimelige vilkår kan påbydes overholdt af forsyningsselskabet, der vil kunne klage over påbuddet til Miljø- og Fødevarerklagenævnet.

Klagen kan begrundes med, at vilkårene ikke er rimelige og pålægger forsyningsselskabet disproportional eller ubegrundede forpligtelser eller byrder.

Det fremgår således af forarbejderne:

"Kommunalbestyrelsen kan ikke med den foreslåede bestemmelse påbyde spildevandsforsyningsselskaberne opgaver eller forsyning i andre områder, end det der fremgår af spildevandsplanen.

*I det foreslåede stk. 4, får kommunalbestyrelsen mulighed for at påbyde et spildevandsforsyningsselskab, at forsyne et givent område, hvis der ikke kan opnås en aftale på rimelige vilkår, eller hvis spildevandsforsyningsselskabet overtræder aftalen. Påbuddet vil kunne indeholde afgørelse om omfang af forsyningspligten. **Med dette forstås, at påbuddet skal forholde sig til det geografiske område, der ønskes forsynet og den forventede mængde spildevand.** Herefter skal spildevandsforsyningsselskabet selv foretage en vurdering af, hvordan påbuddet bedst opfyldes. Bestemmelsen kan ikke anvendes til at påbyde ændringer i kloakeringsprincipper for allerede kloakerede områder. Med rimelige vilkår forstås at påbuddet ikke pålægger spildevandsforsyningsselskabet uforholdsmæssigt store byrder, som selskabet ikke vil kunne opfylde enten økonomisk eller praktisk. Påbuddet kan ikke meddeles, før kommunalbestyrelsen har vurderet, hvorvidt de anser det pågældende aftaleudkast som værende på rimelige vilkår. Påbuddet vil kunne påklages til Natur- og Miljøklagenævnet." (Hortens fremhævnings)*

Spildevandsvejledningen forklarer (side 33) rækkevidden af bestemmelserne miljøbeskyttelseslovens § 32 b, stk. 3 og 4, ordret på samme måde.

Der kan med de foregående citater (og i særdeleshed fremhævede afsnit) konstateres en uklarhed med hensyn til, hvorvidt de årlige drøftelser og koncise aftaler, samt grundlaget

²⁰ Jf. de særlige bemærkninger til § 32 b stk. 3 og 4, samt § 32 c i lovforslag nr. 91 om ændring af bl.a. miljøbeskyttelsesloven som fremsat 16. december 2015.

for håndhævende påbud er begrænset til spildevandsplanens fastlæggelse af forsyningsområdets geografiske udstrækning eller omfatter andre relevante forhold for forsyningens gennemførelse i overensstemmelse med spildevandsplanen.

4.2.5 Økonomiforvaltning - Spildevandsbetalingsloven

4.2.5.1 Solidaritetsprincippet og "hvile i sig selv"-princippet

Efter spildevandsbetalingslovens § 1, stk. 1, har loven til formål at sikre hensynet til princippet om omkostningsdækning, herunder dækning af miljømæssige og ressourcerelaterede omkostninger, og prissætning med tilskyndelsesvirkning samt gennemsigthed for ejere af de tilsluttede ejendomme. Derudover skal der tages hensyn til, at de forskellige vandanvendelsessektorer yder et passende bidrag og til princippet om, at forurenere betaler.

På samme måde som vandforsyningsloven, jf. punkt. 3.3.2.5, har spildevandsbetalingsloven således til formål at sikre "hvile i sig selv"-princippet.

Spildevandsbetalingsloven bygger også grundlæggende på et princip om solidaritet.

Solidaritetsprincippet har tidligere betydet, at alle tilsluttede ejendomme skulle betale samme pris pr. m³ spildevand – uanset hvilke omkostninger, den enkelte ejendom konkret gav anledning til. Solidaritetsprincippet er imidlertid blevet modificeret gennem flere ændringer af spildevandsbetalingsloven.

4.2.5.2 Relevant omkostningsstruktur

Spildevandsbetalingslovens § 1, stk. 4, regulerer, hvilke udgifter, der kan finansieres ved bidrag fra grundejerne.

Bestemmelsens pkt. 1 har følgende ordlyd:

"Nødvendige udgifter til udførelse, drift og vedligeholdelse af spildevandsforsyningsselskabers spildevandsanlæg og andre anlæg til brug for selskabets håndtering af spildevand samt anlæg, der er etableret efter § 7 a, herunder udgifter til opfyldelse af anmodninger efter miljøbeskyttelseslovens § 32 a og regler fastsat i medfør heraf, dækkes af bidrag fra de berørte ejere af fast ejendom (herunder umatrikulerede arealer), der tilleder til spildevandsforsyningsselskabers anlæg, eller som er kontraktligt tilknyttet spildevandsforsyningsselskabet, jf. § 7 a."

Af bestemmelsen følger for det første, at nødvendige udgifter til udførelse, drift og vedligeholdelse af spildevandsselskabers egne spildevandsanlæg kan dækkes af bidrag fra de berørte ejere.

Det bemærkes, at ordningen i Albertslund har hvilet på den antagelse, at i den udstrækning HOFOR under ordningen har overtaget ejerskabet til ledninger på privat grund er disse blevet til en bestanddel af forsyningsselskabets eget anlæg.

Med et spildevandsanlæg forstås såvel åbne som lukkede ledninger og andre anlæg, der tjener til afledning eller behandling af spildevand mv. i forbindelse med udledning til vandløb, søer eller havet, afledning til jorden eller anden form for bortskaffelse, jf. spildevandsbekendtgørelsens § 4, stk. 7.

Grænsen mellem spildevandsselskabets spildevandsanlæg og private spildevandsanlæg går ved den matrikulære grundgrænse til en ejendom, jf. punkt 4.2.2, og er i overensstemmelse med afgrænsningen mellem grundejerens tilslutningspligt og spildevandsselskabets forsyningspligt, jf. miljøbeskyttelseslovens § 28, stk. 4.

Stikledningen inden for grundgrænsen er dermed ikke er en "*nødvendig*" del af spildevandsforsynings spildevandsanlæg, hvorfor udgifter til vedligeholdelse af stikledninger efter grundgrænsen ikke kan finansieres over bidraget efter denne del af bestemmelsen.

For det andet kan nødvendige udgifter udførelse, drift og vedligeholdelse af andre anlæg til brug for selskabets håndtering af spildevand finansieres over bidraget.

Begrebet "*andre anlæg*" blev indført ved en lovændring fra 2020²¹.

Med lovændringen ophævedes de tidligere bestemmelser i spildevandsbetalingslovens § 1, stk. 5 og stk. 6. Efter den tidligere bestemmelse i § 1, stk. 5, kunne spildevandsforsyningsselskabets udgifter, som var nødvendige af hensyn til håndtering af tag- og overfladevand, i forbindelse med medfinansiering af kommunale og private projekter, indregnes i bidraget efter § 1, stk. 4. Efter den tidligere bestemmelse i § 1, stk. 6, kunne klima-, energi- og forsyningsministeren fastsætte regler om indregning efter stk. 5.

Samtidig med ophævelsen af de tidligere § 1, stk. 5 og 6, og ændringen af § 1, stk. 4, indførtes den gældende bestemmelse i § 1, stk. 5. Efter den gældende § 1, stk. 5, 1. pkt., kan spildevandsselskaber indgå aftaler med andre parter om, at selskabet etablerer og opretholder et højere serviceniveau i selskabets håndtering af spildevand end det, selskabet er forpligtet til, eller at selskabet etablerer og driver anlæg til brug for selskabets håndtering af spildevand, som samlet set er dyrere end nødvendigt til varetagelse af selskabets opgaver. Efter § 1, stk. 5, 2. pkt., kan spildevandselskabet alene indgå sådanne aftaler, hvis den eller de andre parter fuldt og helt dækker spildevandselskabets meromkostninger til etablering og drift.

Lovændringen af § 1, stk. 4 og § 1, stk. 5, skulle bl.a. give spildevandsselskaberne bedre muligheder for at kunne indgå i projekter på lige fod med andre parter, uanset om de foregår på spildevandsanlæg eller andre typer anlæg, og uanset om de er ejet af selskabet eller ej, i stedet for at medfinansiere en anden parts projekt.

Efter lovændringen vil det i princippet være uden betydning for takstfinansieringen, i hvilket omfang et spildevandsforsyningsselskab ved løsningen af sine opgaver benytter sig af

²¹Lov nr. 2210 om ændring af lov om betalingsregler for spildevandsforsyningsselskaber m.v., lov om miljøbeskyttelse, vandsektorloven, lov om vandløb og lov om vandforsyning m.v. af 29. december 2020.

spildevandsanlæg eller af andre typer anlæg, og om anlæggene ejes helt eller delvist af selskabet²².

Lovændringen havde således ikke til hensigt at udvide spildevandsselskabernes opgaver eller ændre på, at de pågældende udgifter skal være nødvendige af hensyn til selskabets pligtmæssige opgaver vedrørende håndtering af spildevand, jf. de særlige bemærkninger til ændringen af § 1, stk. 4, hvor følgende fremgår:

"Det er ikke hensigten med forslaget at udvide selskabernes opgaver eller ansvarsområde, men alene at ændre reglerne om, hvilke midler selskabet må anvende til at løse opgaverne. De pågældende udgifter skal således være nødvendige af hensyn til selskabets håndtering af spildevand.

Det betyder for det første, at formålet med det pågældende anlæg skal være at bidrage til håndteringen af det spildevand, som selskabet er ansvarligt for, til et niveau, som selskabet er pålagt at nå eller på anden vis har fået til opgave at udføre, herunder gennem et statsligt eller kommunalt fastsat, pålagt eller godkendt mål."

Bestemmelsen giver dermed ikke hjemmel til, at spildevandsforsyningen kan finansiere vedligeholdelsen af de private stikledninger over bidraget. Vedligeholdelsen af ledninger inden for matrikelgrænsen er grundejerens ansvar og ikke et projekt, som spildevandsforsyningen kan indgå i.

For det tredje følger det af § 1, stk. 4, at nødvendige udgifter til udførelse, drift og vedligeholdelse af anlæg, der er etableret efter § 7 a, kan finansieres over bidraget. Bestemmelsen i § 7 a vedrører mulighed for såkaldt kontraktretligt medlemskab og er ikke relevant for vurderingen af ordningen i Albertslund Kommune.

4.2.6 Den lovfæstede Albertslundordning

Spildevandsbetalingslovens § 4 c indeholder en bestemmelse, der giver spildevandsforsyningen mulighed for at overtage vedligeholdelsen af grundejerens stikledning inden for grundgrænsen.

§ 4 c har følgende ordlyd:

"§ 4 c Spildevandsforsyningsselskaber kan tilbyde at administrere drift og vedligeholdelse af ejendommens spildevandsanlæg, som er tilsluttet spildevandsforsyningsselskabets anlæg, mod at ejeren løbende betaler for udgifterne forbundet hermed.

²²Jf. Lovforslag nr. 98 om ændring af lov om betalingsregler for spildevandsforsyningsselskaber m.v., lov om miljøbeskyttelse, vandsektorloven, lov om vandløb og lov om vandforsyning m.v. som fremsat den 12. november 2020, særlige bemærkninger til lovforslagets § 1, nr. 2 (§ 1, stk. 4).

Stk. 2. Spildevandsforsyningsselskaberne skal konkurrenceudsætte udførelsen af driften og vedligeholdelsen efter stk. 1 i overensstemmelse med de til enhver tid gældende regler om udbud af offentlige kontrakter."

Bestemmelsen i § 4 c blev indført ved en lovændring fra 2015²³.

Af forarbejderne til lovændringen fremgår bl.a. følgende²⁴:

"Lovforslaget indfører en ny ordning, hvorefter spildevandsforsyningsselskaber kan tilbyde alle ejendomsejere, som er tilsluttet til spildevandsforsyningsselskabets spildevandsanlæg, at administrere driften og vedligeholdelsen af ejendoms ejerens spildevandsanlæg (ledninger) mod betaling. En indgået aftale om drift og vedligeholdelse indebærer ikke, at ejendomsretten til anlægget eller dele af den faste ejendom overgår til spildevandsforsyningsselskabet.

Denne mulighed for spildevandsforsyningsselskabet ligger inden for de opgaver, som et spildevandsforsyningsselskab kan varetage. Ordningen indgår ikke i prisloftsreguleringen efter vandsektorloven."

Af de særlige bemærkninger til bestemmelsen i § 4 c fremgår endvidere, at bestemmelsen kun finder anvendelse for spildevandsanlæg, som er tilsluttet det pågældende spildevandsforsyningsselskabs anlæg, jf. miljøbeskyttelseslovens § 28, stk. 3, dvs. for den del af stikledningen, som ejendoms ejeren ejer²⁵.

Om hensigten bag indførelsen af ordningen i § 4 c fremgår:

"Lovforslaget forventes at medføre en mulighed for en mere hensigtsmæssig drift og vedligeholdelse af stikledninger på ejendoms ejernes grund, da spildevandsforsyningsselskaberne – i modsætning til de fleste ejendoms ejere – har den nødvendige fagspecifikke viden om, hvornår og hvordan ledninger m.v. skal repareres og udskiftes. En sådan ordning forventes derfor at kunne medføre en mere effektiv spildevandshåndtering med færre fejl, færre ledningsbrud og heraf følgende problemer med skadedyrskæmpelse, f.eks. rottekæmpelse. Den foreslåede bestemmelse må således forventes at medføre en mere effektiv miljøbeskyttelse, herunder særligt af jordforhold, grundvand og overfladevand.

Samfundsøkonomisk er der stordriftsfordele i at undersøge og udbedre stikledninger samlet. Der kan for spildevandsforsyningsselskaberne være et potentiale i at lade dette tilbud omfatte alle stikledninger i spildevandsforsyningsselskabets kloakopland, dvs. ikke kun stikledninger, som udføres efter et påbud om kloake-

²³ Lov nr. 56 om ændring af lov om betalingsregler for spildevandsforsyningsselskaber m.v., lov om miljøbeskyttelse og lov om vandsektorens organisering og økonomiske forhold af 27. januar 2015.

²⁴ Jf. lovforslag nr. 86 om ændring af lov om betalingsregler for spildevandsforsyningsselskaber m.v., lov om miljøbeskyttelse og lov om vandsektorens organisering og økonomiske forhold som fremsat den 27. november 2014, almindelige bemærkninger, pkt. 3.2.2.3.

²⁵ Jf. lovforslag nr. 86 om ændring af lov om betalingsregler for spildevandsforsyningsselskaber m.v., lov om miljøbeskyttelse og lov om vandsektorens organisering og økonomiske forhold som fremsat den 27. november 2014, særlige bemærkninger til § 4 c.

ring i det åbne land, men også øvrige stikledninger i spildevandsforsyningselskabets kloakopland, herunder separatkloakeringer. For ejendommejereren kan det være en fordel, at spildevandsforsyningselskabet tager sig af drift og vedligeholdelse af stikledningen, så ejendommejereren ikke selv skal påtage sig f.eks. at indhente tilbud fra kloakmester, bygherreopgaver mm."

Hensigten og de forventede fordele forbundet med ordningen i § 4 c svarer således til formålet og fordelene forbundet med ordningen i Albertslund Kommune, og af forarbejderne til bestemmelsen fremgår det direkte, at ordningen i § 4 c både forventes at være til fordel for miljøet og forbrugerne.

Ordningen i § 4 c minder om ordningen i Albertslund Kommune på den måde, at spildevandsselskabet overtager drift og vedligeholdelse af den del af stikledningen, som ejes af grundejereren. Overdragelsen af drift og vedligehold efter § 4 c sker ligeledes på baggrund af en privatretlig aftale mellem spildevandsselskabet og grundejereren.

De to ordninger adskiller sig ved, at spildevandsselskabet ikke overtager ejerskabet over ledningerne efter ordningen i § 4 c.

Herudover adskiller ordninger sig ved, at en aftale om overdragelse af drift og vedligehold efter § 4 c sker mod betaling af spildevandsselskabet. Det fremgår også direkte af de særlige bemærkninger til bestemmelsen, at ordningen efter § 4 c skal hvile i sig selv:

"Ordningen skal hvile i sig selv og må ikke give anledning til overvæltning af omkostninger forbundet med ordningen på de spildevandsforbrugere, som ikke er omfattet af ordningen."

Efter § 4 c, stk. 2, er det et krav, at spildevandsselskabet konkurrenceudsætter udførelsen af driften og vedligeholdelsen af de private stikledninger.

Baggrunden for kravet om konkurrenceudsættelse er beskrevet i de særlige bemærkninger til § 4 c, stk. 2:

"Med henblik på at sikre, at udførelsen sker til markedspris og på at undgå forstyrrelse af markedsstrukturen, herunder på markedet for kloakarbejder, foreslås i bestemmelsens andet stykke at fastsætte et krav om, at spildevandsforsyningselskabet skal konkurrenceudsætte selve udførelsen af driften og vedligeholdelsen. Konkurrenceudsættelsen skal således ske i overensstemmelse med den til enhver tid gældende udbudslovgivning, på nuværende tidspunkt tilbudsloven, udbudsdirektivet og forsyningsvirksomhedsdirektivet, uanset at spildevandsforsyningselskaberne selv vil kunne forestå udførelsen og dermed ikke efter de gældende regler vil være omfattet af udbudslovgivningen."

Ordningen i § 4 c har dermed også til formål at forhindre de forstyrrelser af markedet, som kan opstå ved, at spildevandsselskabet overtager grundejerens forpligtelser til at vedligeholde stikledningen inden for grundgrænsen.

Der ses ikke nogen bestemmelse i spildevandsbetalingsloven eller miljøbeskyttelsesloven, der eksplicit 'forbinder' kommunens kompetence, herunder til udarbejdelse af spildevandsplanen, med en ordning efter spildevandsbetalingslovens § 4 c. En sådan sammenhæng kunne være skabt i spildevandsbekendtgørelsens kap. 3 om spildevandsplanens indhold, men den findes ikke.

4.3 Vurdering

I den juridiske vurdering fra juni 2001, som lå til grund for ordningen i Albertslund Kommune, blev det konkluderet, at det ville være betænkeligt at lade udgifter til undersøgelser af private stikledninger (helt eller delvist) afholde over vandafledningsbidraget²⁶, idet spildevandsbetalingsloven ikke indeholdt en sikker hjemmel hertil. Dette var også konklusionen for så vidt angår udgifter til vedligeholdelse af private stikledninger.

Spildevandsbetalingsloven indeholder heller ikke i dag hjemmel til, at udgifter til vedligeholdelse af private stikledninger generelt kan afholdes over vandafledningsbidraget.

Ordningen indebærer imidlertid, at spildevandsforsyningsselskabet overtager ejerskabet over ledningerne. I den juridiske vurdering fra juni 2001 blev det foreslået, at spildevandsforsyningen kunne overtage ejerskabet efter aftale med de enkelte grundejere, så de tidligere private stikledninger ville blive en del af spildevandsforsyningens spildevandsanlæg, og at vedligeholdelsesudgiften derefter vil kunne takstfinansieres efter spildevandsbetalingsloven på lige fod med forsyningsselskabets egne anlæg.

I en senere juridisk vurdering fra december 2001²⁷ blev det anført, at aftalens nærmere vilkår bl.a. burde bestå i, at grundejeren betaler vederlag til kloakforsyningen for vedligeholdelsen af ledningen via vandafledningsafgiften, idet konstruktionen i modsat fald ville være i strid med kommunalfuldmagten og "hvile i sig selv"-princippet. Herudover fremgik, at det burde overvejes at fastsætte et særligt driftsbidrag, som kun afkræves de grundejere, der har overladt ejendomsretten over stikledningerne til kloakforsyningen.

Spørgsmålet om finansieringen af spildevandsforsyningens overtagelse af de private stikledninger blev nærmere behandlet i en ny juridisk vurdering fra august 2002²⁸.

Af vurderingen fremgik, at hjemlen til at opkræve ensartede vandafledningsbidrag fra alle grundejere på baggrund af kloakforsyningens faktiske driftsomkostninger – inklusive omkostninger forbundet med at vedligeholde private kloakstikledninger – ikke fandtes at fremgå udtrykkeligt i lovtæksten.

I vurderingen fremhævedes dog, at der af forarbejderne til spildevandsbetalingsloven blev forudsat et generelt solidaritetsprincip, og at der ved administration af bidragsopkrævningen ikke skal praktiseres "millimeterretfærdighed".

²⁶ "Redegørelse om finansieringsmuligheder i forbindelse med overtagelse af private stikledninger" af 26. juni 2001.

²⁷ "Redegørelse om juridiske problemstillinger ved kommunal overtagelse af ejendomsretten til private kloakstikledninger" af 14. december 2001.

²⁸ "Notat om finansiering af Albertslund-modellen – overtagelse af private kloakstikledninger" af 5. august 2002.

I den forbindelse henvises der til forarbejderne til en lovændring fra 1987, hvor følgende fremgår:

"Forslaget bygger på en forsyningsselskabsmodel, hvor spildevandsbidrag for ensartede grupper af udledere er den samme uanset geografisk beliggenhed inden for kommunen og uanset, hvilke omkostninger der har været forbundet med etablerings af spildevandsanlæg i det pågældende område".

På den baggrund anførtes det i vurderingen, at det "med føje [kan] konkluderes, at kloakforsyningen kan opkræve samme vandafledningsbidrag fra alle grundejere i kommunen – uanset om grundejeren måtte have overdraget sine kloakinstallationer til kloakforsyningen."

I den forbindelse blev det dog understreget, at konklusionen alene byggede på en fortolkning af loven og dennes forarbejder, og at det ikke kunne udelukkes, at domstolene måtte nå frem til anden fortolkning af solidaritetsprincippet udstrækning.

Siden ordningen blev indført i Albertslund Kommune, er solidaritetsprincippet i spildevandsbetalingsloven blevet klarlagt.

Der kan i den forbindelse henvises til en afgørelse truffet af Statsforvaltningen 13. september 2012. Statsforvaltningen fandt, at en kommune lovligt kunne træffe beslutning om at indføre et specifikt særbidrag for industrispildevand, der alene omfattede én virksomhed. Under sagen havde den pågældende virksomhed bl.a. påstået, at særbidraget var i strid med spildevandsbetalingslovens solidaritetsprincip. Om udstrækningen af solidaritetsprincippet udtalte Statsforvaltningens følgende:

*"Forarbejderne og vejledningen til betalingsloven giver ikke statsforvaltningen grundlag for at antage andet end, at **"solidaritetsprincippet" alene er udtryk for et geografisk lighedsprincip – nemlig, at ensartede grupper af udledere skal behandles ens uanset geografisk beliggenhed inden for kommunen og uanset eventuelle forskelle i omkostningerne fra anlæg til anlæg.***

Statsforvaltningen henviser til støtte herfor til pkt. 2.ib i de almindelige bemærkninger til lovforslaget til betalingsloven nr. 342 af 17. maj 2000 (herefter kaldet 2000-loven), hvoraf fremgår, at:

"(...) Hvis betalingen skulle være mere kostægte, ville det være naturligt at sætte betalingen i forhold til, hvor langt der var fra brugeren til renseanlægget. Dette ville imidlertid være et brud med det grundlæggende princip i betalingsreglerne, der hviler på solidaritet, uanset hvor den enkelte brugers ejendom er beliggende. (...)"

og til bemærkningerne samme sted til § 2a, stk. 8, vedrørende særbidrag:

"(...) Endvidere præciseres det, at der inden for den enkelte kommune skal anvendes samme princip for beregning af særbidraget, uanset hvilket af kommu-

nens renseanlæg spildevandet tilledes, og uanset eventuelle forskelle i omkostningerne fra anlæg til anlæg ved behandling af det særligt forurenede spildevand. (...)"

Statsforvaltningen har noteret sig, at By- og Landskabsstyrelsen udtaler, at solidaritetsprincippet varetager hensynet til, at den enkelte bruger ikke belastes forholdsmæssigt på grund af den geografiske beliggenhed af ejendommen.

By- og Landskabsstyrelsens udtalelse bekræfter således også statsforvaltningens synspunkt.

Statsforvaltningen finder, at solidaritetsprincippet skal ses som en undtagelse til kravet om omkostningsægthed i den forstand, at princippet sidestiller alle brugere af kloakforsyningen inden for en kommune i forhold til omkostninger forbundet med transport af spildevand til det enkelte renseanlæg.

Dette synes også forudsat af By- og Landskabsstyrelsen, jf. styrelsens henvisning til forarbejderne i 2000-loven om fast og variabelt bidrag." (Hortens fremhævelse)

Med afgørelsen fandt Statsforvaltningen således, at solidaritetsprincippet alene et udtryk for et "geografisk lighedsprincip". Efter Statsforvaltningens afgørelse vil solidaritetsprincippet dermed ikke kunne udstrækkes til at omfatte udgifter til vedligeholdelse af private stikledninger, som det pågældende forsyningselskab – uanset årsag eller anledning – har overtaget fra den forpligtede grundejer.

Spørgsmålet om udstrækningen af solidaritetsprincippet i sammenhæng med ordningen skal nu også ses i lyset af bestemmelsen i spildevandsbetalingslovens § 4 c, som blev indført i 2015.

Som anført under punkt 4.2.6 tjener en ordning efter § 4 c helt samme formål, men det fremgår tydeligt, at en sådan ordning skal hvile i sig selv, og at vedligeholdelsesudgiften ikke kan "overvælttes" på grundejere, der ikke deltager i ordningen. Herudover har ordningen efter spildevandsbetalingslovens § 4 c også til formål at sikre beskyttelsen af markedet gennem konkurrenceudsættelse, hvilket ordningen i Albertslund Kommune ikke umiddelbart tager højde for.

Med bestemmelsen i § 4 c er det således afklaret, at vedligeholdelse af private stikledninger er en opgave, som et spildevandsselskab *kan* varetage, men at dette alene kan ske på betingelse af, at ordningen hviler i sig selv, og at markedet beskyttes.

Med indførelsen af bestemmelsen i § 4 c må det derfor anses som afklaret, at solidaritetsprincippet ikke kan udstrækkes til at omfatte udgifter til vedligeholdelse af private stikledninger.

Dette må med sikkerhed antages at gælde, selvom spildevandsforsyningen overtager ejerskabet over de private stikledninger. Formålet med at overtage ejerskabet var netop at

overføre vedligeholdelsen af de private stikledninger til forsyningen. En systematisk overtagelse af ejerskabet må dermed – med muligheden efter spildevandsbetalingslovens § 4 c til rådighed – anses som en omgåelse af en legal ordning.

På den baggrund må det konkluderes, at der ikke længere er grundlag for at antage, at ordningen i Albertslund Kommune i dens nuværende form er i overensstemmelse med reglerne for spildevandsindsatsen i henhold til primært miljøbeskyttelsesloven og spildevandsbetalingsloven. HOFOR kan dermed ikke lovligt opretholde ordningen og finansiere udgifterne til vedligeholdelse af stikledningerne på privat grund over vandafledningsbidraget, samt fordele udgiften på samtlige grundejere.

Når udgifterne ikke kan takstfinansieres efter spildevandsbetalingslovens § 1, stk. 4, kan udgifterne heller ikke lovligt indgå i den indtægtsramme, som fastsættes af Forsyningssekretariatet efter vandsektorloven § 6, stk. 1. Det er Hortens vurdering, at Forsyningssekretariatets tidligere godkendelse eller manglende indsigelser over for Albertslund Kommune og HOFOR ikke kan tages til indtægt for en generel godkendelse af ordningen.

Det er således Hortens vurdering, at HOFOR ikke har hjemmel til at fortsætte ordningen i dens nuværende form, hvorfor Albertslund Kommune ikke kan håndhæve en eventuel beslutning om at forsætte ordningen over for HOFOR.

Spørgsmålet er herefter, om og i givet fald hvorledes Albertslund Kommune kan fortsætte ordningen inden for rammerne af den lovfæstede Albertslundordning efter spildevandsbetalingslovens § 4 c. Der henvises til punkt 5 nedenfor.

5. ALTERNATIVE ORDNINGER

5.1 Ændring af den eksisterende ordning på kloakforsyningsområdet

På spildevandsområdet vil det være muligt at opretholde Albertslundordningen i en lovlig model, der udformes i overensstemmelse med spildevandsbetalingslovens § 4 c, hvilket indebærer en del forandringer af væsentlig betydning, herunder i relation til betalingsstrukturen.

HOFOR vil således kunne tilbyde at administrere drift og vedligeholdelse af den del af stikledningen, som ligger inden for grundgrænsen mod, at ejendommens ejer løbende betaler for udgifterne forbundet hermed. Det er yderligere en betingelse, at HOFOR konkurrenceudsætter udførelsen af driften og vedligeholdelsen af stikledningen inden for grundgrænsen.

Det er os ubekendt, hvorvidt HOFOR er blevet forelagt en sådan mulighed og måtte have afvist at ville implementere den i samarbejde med kommunen.

Hvis det er tilfældet, opstår spørgsmålet, hvorvidt Albertslund Kommune vil have hjemmel til at pålægge HOFOR at gennemføre en sådan ordning.

Som anført under punkt 4.2.4 er det vores opfattelse, at Miljøbeskyttelseslovens § 32, stk. 1 og § 32 b, stk. 1, indebærer, at en kommune gennem spildevandsplanen fastsætter kloakområdernes geografiske udstrækning, hvori forsynings-selskabet har forsyningspligt og

herunder pligt til at indrette sit ledningsnet, så det passer hertil. Kun undtagelsesvis og i forbindelse med udpegning af nye kloakoplande kan en kommune også træffe bestemmelse om forsyningspligtens funktionelle indhold eller lade forsyningspligten omfatte områder af en privat ejendom.

Herfra gælder for det første med sikkerhed den undtagelse, at spildevandsplanen kan indeholde sådanne krav til forsyningspligtens funktionelle indhold efter aftale med forsyningselskabet. Det er den ubetingede hensigt med miljøbeskyttelseslovens § 32 b, stk. 3-4 og § 32 c, at der efter en loyal og saglig dialog mellem kommune og forsyningselskab skal træffes aftaler om indsatsen inden for rammerne af lovlig forvaltning.

Ordningen er i sin nuværende form ikke opretholdelig, men den kan lovligt opretholdes, hvis den bringes i overensstemmelse med spildevandsbetalingslovens § 4 c. Ordningens væsentligste indhold og formål er ikke tilsidesat. Under disse omstændigheder forekommer det antageligt, at HOFOR vil være forpligtet til at medvirke til udformning af en alternativ ordning, der på lovlig måde kan fortsætte den eksisterende aftale, herunder være forpligtet til at anerkende, at denne ordning inkorporeres i spildevandsplanen ved først givne lejlighed.

Herfra gælder for det andet muligvis den modifikation, at kommunen ikke er afskåret fra i spildevandsplanen at fastsætte andre end geografiske vilkår for forsyningspligtens udstrækning, jf. miljøbeskyttelseslovens §§ 32 og 32 b, samt spildevandsbekendtgørelsens kapitel 3.

Uanset hvilken modifikation, der måtte anvendes, gælder det, at kommunens krav skal være *'rimelige'* og ikke udgøre en usaglig økonomisk eller praktisk (prohibitiv) belastning for forsyningselskabet. Opfyldelsen af rimelighedsbetingelsen anses for at være uproblematisk i betragtning af, at ordningen er lovfæstet.

Hvis HOFOR afviser at ville efterkomme spildevandsplanens ordning, vil kommunen i medfør af miljøbeskyttelseslovens § 32 b, stk. 4, kunne udstede et påbud til forsyningselskabet, som vil kunne påklages til Miljø- og Fødevareklagenævnet.

Med klagenævnets afgørelse vil der tilvejebringes en definitiv og autoritativ afklaring.

5.2 **Ændring af den eksisterende ordning på vandforsyningsområdet**

På vandforsyningsområdet er det i betragtning af den konkluderende vurdering i punkt 3.3.2 mere end tvivlsomt, om ordningen kan tilpasses og opretholdes i en med vandforsyningsloven overensstemmende form.

Vandforsyningslovens indeholder ikke en særskilt hjemmel – svarende til spildevandsbetalingslovens § 4 c – til, at HOFOR kan overtage driften og vedligeholdelsen af private ledningsanlæg inden for grundgrænsen.

Som anført under punkt 3.3.2 kan der dog argumenteres for, at regelgrundlaget er uklart, dels på grund af en cirkulær sammenhæng mellem lovtekst og Normalregulativet 2014, dels fordi der ikke i lovteksten findes en klar bestemmelse om afvigelser/dispensationer.

Samtidigt anerkendes det flere steder i Normalregulativet 2014, at der kan indgås aftaler med grundejere om fravigelser fra regulativbestemte forskrifter.

Hertil kommer, at varetagelsen af opgaven med vedligeholdelse af den private del af ledningsnettet ses at være i overensstemmelse med vandforsyningslovens formål og, at det på det parallelle spildevandsområde er fastsat, at overtagelse af drift og vedligeholdelse af de private ledninger *"ligger inden for de opgaver, som et spildevandsforsyningssselskab kan varetage."* Dette taler for, at et vandforsyningssselskab ligeledes vil kunne varetage opgaven med drift og vedligeholdelse af private ledningsanlæg.

Solidaritetsprincippet kan ikke udstrækkes til at omfatte vedligeholdelse af private ledningsanlæg, hvorfor det – på samme måde som efter § 4 c – vil være en uomgængelig betingelse, at kun de ejendomsjere, der ønsker at overdrage vedligeholdelse og drift til HOFOR, betaler for udgifterne forbundet hermed. Herudover er det også sandsynligt, at HOFOR vil skulle konkurrenceudsætte udførelsen af driften og vedligeholdelsen.

Albertslund Kommune vil – eventuelt i samarbejde med HOFOR – kunne rette henvendelse til Miljøstyrelsen og Energistyrelsen med henblik på at få endeligt afklaret, om ordningen i spildevandsbetalingslovens § 4 c kan overføres til vandforsyningsområdet uden særskilt hjemmel, og om hvorvidt kommunen kan pålægge HOFOR at implementere ordningen.

5.3 **Henvendelse til relevante myndigheder**

Albertslund Kommune kan – alene eller sammen med HOFOR – i sammenhæng med forberedelsen af lovliggørende alternative ordninger overveje at rette henvendelse til Ankestyrelsen, som efter kommunestyrelseslovens § 50 vil kunne udtale sig om lovligheden af kommunale dispositioner eller undladelser. Ankestyrelsen kan også afgive en vejledende udtalelse om lovligheden af en påtænkt kommunal disposition, det vil sige en forhåndsudtalelse.

Albertslund Kommune vil kunne fremsende en uddybet henvendelse til Ankestyrelsen, hvori Albertslund Kommune redegør for sin forståelse af reglerne i hhv. vandforsyningsloven og spildevandsbetalingsloven og formålet med de påtænkte forandringer i ordningerne, herunder at de på begge forsyningsområder svarer til ordningen i spildevandsbetalingslovens § 4 c.

Albertslund Kommune vil herefter kunne anmode Ankestyrelsen om en forhåndsudtalelse om Albertslund Kommunes muligheder for at træffe afgørelser, som Kommunen kan påbyde HOFOR at implementere.

Ankestyrelsen er ikke forpligtet til at tage sagen op. Horten har desuden erfaring med, at Ankestyrelsen har en snæver fortolkning af sin kompetence efter kommunestyrelsesloven § 50. Ankestyrelsen har tidligere anført, at styrelsen forstår *"påtænkt kommunal disposition"* således, at der skal være tale om en forestående beslutning, og at sagen typisk skal være behandlet i et udvalg og/eller planlægges forelagt for kommunalbestyrelsen.

Det vil således forudsætte en politisk beslutning om indretning af plangrundlaget til at rumme ordningernes fortsættelse i en tilpasset form.

Albertslund Kommune bør derfor overveje, om kommunen vil forberede en sag til det relevante udvalg og/eller kommunalbestyrelsen, inden spørgsmålet forelægges for Ankestyrelsen.

Alternativt vil Albertslund Kommune kunne rette henvendelse til Miljøstyrelsen og Energistyrelsen – som Ankestyrelsen under alle omstændigheder må forventes at konsultere – med tilsvarende ærinde.

Henvendelser til de centrale forvaltningsmyndigheder kan suppleres med – om nødvendigt – anmodninger om gennemførelse af ændringer i retsgrundlaget og tilvejebringelsen af den nødvendige hjemmel til at sikre, at kommunalbestyrelsens holdninger til, hvilke ordninger borgerne skal tilbydes i kommunen, vil kunne indføres og håndhæves over for forsyningsselskaber til fordel for både forbrugere, miljø og naturbeskyttelse.

5.4 **Konsekvenser for de eksisterende ordninger**

Det forhold, at en ændring af begge ordninger med hensyn til betalingsreglerne er uomgængelig, vil betyde, at de eksisterende ordninger vil skulle ophøre.

På vandforsyningsområdet vil HOFOR kunne opsige en aftale om drift og vedligehold af ledninger på privat grund med et års varsel regnet fra udgangen af den måned, hvor vandforsyningen skriftligt har meddelt ejendomsejeren, at aftalen opsiges. Herudover bortfalder aftalen ved ejerskifte eller ændringer i ejerskab på ejendommen²⁹.

På spildevandsområdet kan HOFOR opsige en aftale om overdragelse af kloakstikledninger på privat grund med et års varsel regnet fra 6 måneder til et kalenderårs udgang, hvor HOFOR skriftligt har meddelt ejendomsejeren, at aftalen skal opsiges. Aftalen bortfalder ligeledes ved ejerskab eller ændringer i ejerskab på ejendommen³⁰.

Horten er ikke i besiddelse af vilkår for de aftaler, der er indgået med Albertslund Kommune, men har lagt til grund, at disse aftaler indeholder tilsvarende muligheder for opsigelse af aftalerne.

Ophør vil kunne ske isoleret eller i sammenhæng med, at kommunen og HOFOR kan tilbyde alternative løsningsmodeller på ændrede vilkår.

Hver enkelt grundejer vil imidlertid skulle have muligheden for ikke at fortsætte med en ny ordning. Dette rejser spørgsmålet om konsekvenserne for de eksisterende aftaler om overdragelse af drift- og vedligeholdelsesforpligtelsen af ledningerne på privat grund.

Det anbefales, at der sammen med HOFOR gennemføres en nærmere analyse af ophørsituationen og udarbejdes arbejdsplaner for dens gennemførelse, herunder timing i forhold til afklaringen af de retlige spørgsmål, der er beskrevet i punkt 5.1 – 5.3.

²⁹ HOFOR Vand Albertslund A/S: Vilkår for overdragelse af drift og vedligeholdelse af vandjordledninger på privat grund, december 2016, pkt. 5.2.2 og 5.4.

³⁰ HOFOR Spildevand Albertslund A/S: Vilkår for overdragelse af ejerskab af kloakstikledninger på privat grund, december 2016, pkt. 6.2.2 og 6.4.

Hellerup, den 22. september 2023
Horten

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'P. Hvilsted', written in a cursive style.

Poul Hvilsted
Advokat