



ØSTRE LANDSRET
DOM
afsagt den 6. december 2019

Sag BS-34896/2018
(11. afdeling)

SK Spildevand A/S
(advokat Søren Stenderup Jensen)

Biintervenient DANVA Dansk Vand- og
Spildevandsforening
(advokat Søren Stenderup Jensen)

mod

Slagelse Kommune
(Advokat Rasmus Blaabjerg)

Biintervenient Kommunernes Landsforening
(Advokat Rasmus Blaabjerg)

Landsdommerne Ole Dybdahl, Nikolaj Aarø-Hansen og Inge Birgitte Møberg
(kst.) har deltaget i sagens afgørelse.

Denne sag, der er anlagt ved Retten i Næstved den 6. juli 2018, er ved kendelse af 18. september 2018 henvist til behandling ved Østre Landsret efter retsplejelovens § 226, stk. 1.

Sagen drejer sig om, hvorvidt grundlaget for beregningen af det vejbidrag, som sagsøgeren, SK Spildevand A/S, opkræver hos sagsøgte, Slagelse Kommune, i henhold til § 2 a, stk. 11, spildevandsbetalingsloven, jf. i lovebekendtgørelse nr. 633 af 7. juni 2010 om betalingsregler for spildevandsforsyningselskaber m.v., også omfatter udgifter til kloakledningsanlæg, der ikke afleder vejvand, samt udgifter til rensningsanlæg til spildevand.

Påstande

Påstand 1

SK Spildevand A/S har nedlagt endelig påstand om, at Slagelse Kommune skal anerkende, at det vejbidrag, som kommunen efter spildevandsbetalingslovens § 2 a, stk. 11, skal betale til SK Spildevand A/S, skal beregnes af SK Spildevand A/S' dokumenterede udgifter til kloakledningsanlæggene, herunder udgifter til (i) spildevandsledninger, der ikke afleder vejvandet, (ii) anlæg til decentral rensning af regnvand, uanset om der indgår spildevand fra beboelse og erhverv, og (iii) den del af udgifterne til de centrale rensningsanlæg, som håndterer regnvand – ud over hvad der er betalt for 2016, 2017 og 2018 a conto.

Påstand 2

SK Spildevand A/S har endvidere nedlagt påstand om, at Slagelse Kommune til SK Spildevand A/S skal betale 6.240.352,49 kr. med procesrente af 2.051.666,14 kr. fra sagens anlæg den 6. juli 2018, af 2.007.436,35 kr. fra den 14. september 2018 og af 2.181.250 kr. fra den 25. januar 2019 til betaling sker.

Slagelse Kommune har påstået frifindelse.

Sagsfremstilling

SK Spildevand A/S (herefter SK Spildevand) er et spildevandsforsyningsselskab oprettet med hjemmel i vandsektorloven. Selskabets opgave består primært i at etablere og drive spildevandsforsyningsanlæg i Slagelse Kommune. De ejendomme, der er tilsluttet SK Spildevands spildevandsanlæg, betaler tilslutnings- og vandafledningsbidrag efter reglerne i spildevandsbetalingsloven.

Som en del af sine opgaver håndterer SK Spildevand også afledning af vejvand fra kommunale veje og private fællesveje. For håndteringen af vejvand modtager SK Spildevand fra Slagelse Kommune et årligt vejbidrag i medfør af spildevandsbetalingslovens § 2 a, stk. 11.

Ifølge spildevandsbetalingslovens § 3, stk. 2, fastsættes de nærmere regler om betalingsordningen i en vedtægt, der udarbejdes af spildevandsforsyningsselskabet og godkendes af kommunalbestyrelsen i den eller de kommuner, hvorfra spildevandsforsyningsselskabet modtager spildevand.

Af SK Spildevands betalingsvedtægts afsnit 3.4 for Slagelse Kommune fremgår følgende blandt andet:

"3.4. Vejbidrag

...

2. *Kommunale veje og private fællesveje*

For afledning af vejvand fra kommunale veje og private fællesveje betaler kommunen et årligt bidrag til Kloakforsyningen på 6 pct. af anlægsudgifterne til kloakledningsanlæggene, herunder udgifter, til etablering af forsinkelsesbassiner, overløbsbygværker og anlæg til rensning af regnvand.”

Betalingsvedtægten trådte i kraft den 1. juli 2015 og er godkendt af byrådet i Slagelse Kommune.

I 2017 blev SK Spildevand opmærksom på, at forsyningsselskabet gennem årene i sit beregningsgrundlag for vejbidraget ikke havde medtaget anlægsudgifter til spildevandsledninger og udgifter til rensningsanlæg. Der havde været en fast årelang praksis for ikke at medtage disse udgifter ved beregningen. Følgende fremgår således af et referat af et møde i Udvalget for Teknik den 7. maj 2009:

”Med vedtagelsen af betalingsvedtægten for spildevandsanlæg i Slagelse Kommune, blev det samtidig besluttet, at vejområdet skal bidrage med en årlig afgift på 6 %, beregnet på grundlag af de afholdte anlægsudgifter på spildevandsområdet, der er vejbidragsbærende.

...

SK Forsyning har på baggrund beregninger af afholdte anlægsudgifter i 2007 og 2008 til kloakanlæg, der i henhold til den gældende betalingsvedtægt er vejbidragsbærende, fremsendt en regning på godt 4,1 mio. kr. til Drifts- og Anlægscentret. For 2007 omfatter udgifterne alene gl. Hashøj, gl. Skælskør og gl. Slagelse, idet udgifterne i relation til gl. Korsør allerede er afregnet. For 2008 er udgifterne gældende for hele kommunen.

SK Forsyning har tillige fremsendt oversigt over forventede vejbidragsbærende anlægsudgifter i 2009, der samlet udgør en anlægssum på 91,5 mio. kr. Vejbidraget er på dette grundlag beregnet til ca. 5,5 mio. kr.”

Ved e-mail af 6. juni 2017 rettede SK Spildevand henvendelse til Slagelse Kommune vedrørende problemstillingen. Af e-mailen fremgår blandt andet:

”Som omtalt på vores møde har det desværre vist sig, at den metode vi anvender ved opgørelse af vejbidrag er fejlbehæftet. Vi har tidligere kun medregnet investeringer i anlæg, som afleder vejvand. Som det fremgår af nedennævnte udtalelse fra vores advokat Søren Stenderup, så skal alle investeringer medregnes herunder investeringerne i sommerhusområderne.

I skrivende stund er det lidt uklart om det også omfatter investeringer i vores renseanlæg. Det er ikke vores forventning, men det undersøges p.t.

Som oplyst vil vi derfor ændre opkrævningen så den følger nedennævnte praksis. Da der ikke er foretaget endelig afregning endnu for 2016 kommer det også til at omfatte 2016. Omvendt forventer vi ikke at

det blive nødvendigt at gå flere år tilbage, da begge parter har handlet i god tro. Der tages dog forbehold for en evt. juridisk vurdering af dette.

Vores anlægschef Torben Kofoed vil snarest fremsende en oversigt over de forventede vejbidrag.”

I den nævnte udtalelse fra SK Spildevands advokat var der henvist til en udtalelse fra Naturstyrelsen af 4. februar 2011, hvori det blandt andet var anført, at vejbidraget beregnes ud fra alle udgifter til kloakanlæg, uanset om et givent anlæg etableres på grund af oversvømmelsesrisici eller af miljø- og naturhensyn. Det afgørende kriterium er, om udgiften vedrører anlæg, der lovligt kan opføres af forsyningen.

Ved e-mail af 23. august 2017 besvarede Slagelse Kommune henvendelsen fra SK Spildevand. Af besvarelsen fremgår blandt andet:

“Vi har modtaget en mail af 7. juni 2017 fra dig og mail fra Torben K. 13. juni 2017, med oplysning om at SK-Forsyning spildevand A/S har konstateret fejl i den måde, som vejbidraget beregnes. Der henvises bl.a. til et notat fra Naturstyrelsen, som skulle underbygge forsyningens nye fortolkning af Betalingsloven med hensyn til beregning af vejbidraget. Torben K. havde desuden vedhæftet en beregning af vejbidraget for 2016 og 2017.

Den nye fortolkning er, at der ud over de hidtidige vejbidragsbærende anlæg, hvoraf der er beregnet vejbidrag, nu også skal beregnes vejbidrag på anlæg der ikke håndterer vejvand. Herunder er kloakering af sommerhusene pt. en væsentlig post. Mailen fra dig underbygges med et notat fra SK-Forsyningens advokat Søren Stenderup.

Vi har gennemlæst notatet fra Søren Stenderup, og må i det hele anføre, at Slagelse Kommune ikke er enig i advokatens konklusion, eller at Naturstyrelsens notat kan føre til den slutning, som SK-Forsyning A/S vil føre til torvs.

Slagelse Kommune er af den opfattelse, at der kun skal svares vejbidrag på anlæg der håndterer vejvand. Det betyder fx, at anlægsomkostningerne til sommerhuskloakeringerne ved Næsby og Stillinge Strand mv. ikke skal indgå i beregningen af vejbidraget. Det er endda tvivlsomt, om kommunen overhovedet må betale vejbidrag af anlæg som ikke håndterer vejvand. Dels betaler kommunen jo med sikkerhed for en ydelse den ikke får, og i givet fald vil der også være tale om en uddeling til forsyningsselskabet, som kommunen skal indberette til Konkurrencestyrelsen.

Til støtte for kommunens synspunkt har kommunen bedt advokat Anders Valentiner-Branth om en vurdering af sagen og herunder Søren Stenderups og Naturstyrelsen notat. Notatet fra Anders Valentiner-Branth vedhæftes til orientering.

Med hensyn til afregning af vejbidraget for 2016 og 2017 afventer Slagelse Kommune, at SK-Forsyning A/S sender en beregning af vejbidraget efter de gældende og hidtidige principper efter betalingsloven og betalingsvedtægten for Slagelse Kommune, så i det mindste den del af vejbidraget, hvor parterne er enige, kan gøres op.

Skulle SK-Forsyning A/S, mod forventning, fortsat ønske at drøfte beregningen af vejbidraget, foreslås et møde om den videre proces frem mod en afklaring."

Den 2. november 2017 sendte Energistyrelsen følgende vejledende udtalelse til SK Spildevands advokat:

"For så vidt angår "udgifter til kloakledningsanlæggene", jf. § 2 a, stk. 11, kan Energistyrelsen vejledende oplyse, at dette omfatter kloakledningsanlæg, der transporterer såvel spildevand som separat transport af regnvand samt ledninger, der transporterer begge dele samtidigt. For så vidt angår udgifter til opstuvningsbassiner samt rensning af regnvand og overløb fra overløbsbygværker henvises til ... betænkning fra 1987 og til den generelle vejledning. I forhold til betænkningen henvises der navnlig til følgende " ... må udgøre 8 pct. af de samlede anlægsudgifter til kloakledningsanlæggene, herunder de udgifter der vil være til opstuvningsbassiner samt rensning af regnvand og overløb fra overløbsbygværker".

Energistyrelsen kan desuden vejledende oplyse, at "udgifter til kloakledningsanlæggene" under henvisning til betænkningen antages at omfatte anlægsudgifter vedrørende ledningsanlæggene, men ikke driftsudgifter.

Energistyrelsen kan endvidere vejledende oplyse, at "udgifter til kloakledningsanlæggene" under henvisning til betænkningen antages at omfatte de samlede anlægsudgifter til kloakledningsanlæggene, herunder også anlægsudgifter til ledningsanlæg, der alene transporterer husspildevand og dermed ikke vejvand.

Energistyrelsen kan desuden vejledende oplyse, at "udgifter til kloakledningsanlæggene" i § 2 a, stk. 11, ikke omfatter udgifter vedrørende etablering og drift af rensningsanlæg."

Den 8. november 2017 blev der afholdt et møde mellem parterne, hvor problemstillingen blev drøftet.

Efterfølgende fremsendte SK Spildevand henholdsvis den 2. januar 2018, den 13. august 2018 og den 31. december 2018 fakturaer til Slagelse Kommune vedrørende vejbidraget for 2016, 2017 og 2018, hvorved forsyningsgesellschaften dels i overensstemmelse med den hidtidige praksis krævede betaling for udgifterne til anlæg, dels som noget nyt krævede vejbidrag for kloakledningsanlæg, der ikke behandler vejvand, og rensningsanlæg.

Slagelse Kommune har som svar herpå ved e-mails af henholdsvis 14. marts 2018, 29. august 2018 og 14. januar 2019 oplyst til SK Spildevand, at der efter kommunens opfattelse ikke er lovhjemmel til at kræve betaling af vejbidrag hos kommunen for så vidt angår de poster, som vedrører kloakledningsanlæg, der ikke behandler vejvand, og for rensningsanlæg, hvorfor kommunen alene har betalt de øvrige poster i de pågældende fakturaer, som vedrører vejbidragsbærende anlæg.

Forklaringer

Jan Østerskov, Torben Kofoed, Bo Gabe og Christian Schou Rasmussen har afgivet forklaring.

Direktør i SK Forsyning Jan Østerskov har forklaret blandt andet, at SK Forsyning er et forsyningsselskab med et holdingselskab og syv datterselskaber. SK Spildevand er et af datterselskaberne. Han har været direktør i SK Forsyning siden 1. maj 2018. Han er endvidere medlem af bestyrelsen for KLAR Forsyning, der er en sammenlægning af Energiforsyningen Køge, Greve Solrød Forsyning og Stevns Forsyning, og som blandt andet har til opgave at rense spildevand i de fire kommuner.

SK Spildevand har en forpligtelse til at udfærdige en vedtægt for betaling af kloakforsyning. Der bliver udarbejdet et forslag til vedtægt i driftsorganisationen, som godkendes af bestyrelsen. Vedtægten godkendes endvidere af spildevandsmyndigheden, som i dette tilfælde er Slagelse Kommune, og vedtages således endeligt af kommunalbestyrelsen.

Bestemmelsen om betaling af vejbidrag i betalingsvedtægtens afsnit 3.4 udspringer af selve forpligtelsen til at udfærdige en betalingsvedtægt. Ordlyden er direkte afskrift af Miljøstyrelsens normalvedtægt på området. Procentsatsen i bestemmelsen hænger sammen med det pågældende spildevandsforsyningsområde. I en ren bykommune med deraf følgende mere vejvand, som f.eks. Københavns og Frederiksbergs kommuner, fastsættes en høj procentsats. Slagelse Kommune er et delvist landområde med større byer, hvor der løber mindre regnvand, hvorfor procentsatsen er lavere.

Højesterets dom af 5. februar 2016, som gengivet i UfR 2016.1805, omhandler fastsættelse af betalingsvedtægtens procentsats i Slagelse Kommune. Det var Forsyningssekretariatets opfattelse, at SK Spildevands opkrævning af 6 % var for lav, og at der i stedet burde opkræves 8 % hos Slagelse Kommune. KS Spildevand og Slagelse Kommune var derimod af den opfattelse, at der ikke skulle opkræves den højeste procentsats, da Slagelse Kommune er en landkommune. Højesteret slog fast, at kompetencen til at fastsætte opkrævningsprocenten ligger hos kommunen og forsyningsselskabet.

De 6 %, som fremgår af betalingsvedtægten, dækker ikke udgifterne til håndtering af vejvand, der er stigende grundet blandt andet klimaudfordringer ved f.eks. skybrud. Det gør 8 % heller ikke. Kapaciteten er for lav, og myndighederne skærper hele tiden kravene til, hvad der må udledes til recipienterne, herunder stilles strengere krav til rensning af regnvand.

Da spildevandsområdet blev udskilt fra kommunerne til selvstændige aktieselskaber, blev stoploven indført. Stoploven medfører, at en kommune bliver beskåret i bloktilskud, hvis den bliver opkrævet et vejbidrag, der er for lavt. Der er således en fælles interesse i, at der bliver opkrævet præcis det, der skal. Et spildevandsselskab hviler i sig selv og skal ikke give overskud. Det påhviler spildevandsselskabet at opkræve det korrekte beløb hos hver bidragsyder. Det handler ikke om at opkræve så stort et beløb som muligt. De samme hensyn gør sig gældende, når der opkræves vejbidrag for statsveje fra Vejdirektoratet.

Vidnet er ikke før stødt på begrebet "vejbidragsbærende anlæg", men derfor kan det godt være brugt. Han kan derfor ikke bekræfte, at der har været praksis for betaling af vejbidragsbærende udgifter. Han kan derimod bekræfte, at der har været praksis for at betale en større eller mindre del af udgifterne.

Torben Kofoed har forklaret blandt andet, at han er uddannet civilingeniør og har været ansat i SK Forsyning A/S i 6 år. Han er anlægschef og ansvarlig for alle anlægsprojekter.

Han blev opmærksom på problemstillingen med vejbidraget, da han selv blev ansvarlig for beregningerne af vejbidrag til kommunen og skulle vurdere, hvilke projekter der skulle betales omkostninger til. Han begyndte med at konsultere vejledning om betalingsregler for spildevandsanlæg, som han opfatter som biblen på området. Han spurgte dernæst forskellige kollegaer i forsyningsbranchen, men ingen beregnede tingene på den samme måde, så han fik ikke noget ud af det. Konklusionen blev imidlertid, at der blev opkrævet for lidt i vejbidrag hos Slagelse Kommune. I samråd med forsyningselskabets direktion og med bestyrelsens opbakning søgte han juridisk bistand, og det blev bekræftet, at noget skulle justeres. Den administrerende direktør Henrik Birch i SK Forsyning A/S henvendte sig i først omgang til Slagelse Kommune om problemstillingen. Efterfølgende skrev vidnet selv og begrundede beregningen. Slagelse Kommune var ikke enig i det anførte.

SK Spildevand modtager 6 % af anlægsudgifterne i vejbidrag, men anlægsomkostningerne vedrørende vejvand alene overstiger langt 6 % Typisk hidrører 30 % af de samlede omkostninger til et anlægsprojekt fra vejvand. Det skyldes, at over halvdelen af vandet kommer fra vejen, og den anden halvdel kommer fra spildevand. Der er kun mulighed for at opkræve en procentsats af anlægsudgif-

ten, men der er også driftsudgifter. Omkostningerne for det centrale rensningsanlæg stiger, når der bliver ledt meget regnvand igennem, modsat hvis der alene ledes spildevand igennem. Hertil kommer, at regnvand indeholder en fjerdedel af den forurening, der forefindes i spildevand. Udgifterne afhænger af, om vejvandet ledes direkte ud i recipienten eller gennem decentral eller central rensning. Myndighederne stiller stigende krav til rensning af regnvand. Mængderne af regnvand er stigende på grund af klimaforandringer. Et centralt rensningsanlægs primære formål er at rense spildevand. Hvis det alene er regnvand, der skal ledes igennem, så ville man ikke bygge et rensningsanlæg, men finde en anden løsning.

Chefkonsulent i Slagelse Kommune Bo Gabe har forklaret blandt andet, at han varetager opgaver for centerchefen og afdelingslederen inden for områderne plan, vej, byg og miljø. Han kender således en del til spildevandsområdet. Han har arbejdet i kommunen siden 2008, men også beskæftiget sig med området forud herfor. Begrebet "vejbidragsbærende" er alment anerkendt blandt kollegaer, der arbejder med spildevandskloakering. Ren spildevandskloakering, som benyttes i sommerhusområder, hvor der er god plads til at aflede vejvand til grøfter eller dræn, er ikke vejbidragsbærende. Under henvisning til spildevandsbetalingsloven har kommunen heller ikke efter hidtil praksis betalt til rensningsanlæg. De gamle spildevandsledninger er såkaldte fællesledninger, som både leder spildevand og vejvand. De findes fortsat, men sidst i 1990'erne begyndte man at lave separat kloakering, hvor spildevand og vejvand skilles.

Christian Schou Rasmussen har forklaret blandt andet, at han er afdelingsleder for myndighedsområderne natur, vej og trafik i Slagelse Kommune. Han beskæftiger sig dog primært med vejområdet. Han har været ansat i Slagelse Kommune siden 2014, men har beskæftiget sig med vejområdet siden 1993 i en anden kommune. "Vejbidragsbærende anlæg" er et kendt begreb. Man skelner mellem kloakafledningsanlæg, der tilføres spildevand, og anlæg, der både tilføres spildevand og vejvand. Sondringen er afgørende for, hvor stor en del af anlægsinvesteringen, der betales vejbidrag af. Det kommer også til udtryk i anlægsopgørelser eller anlægsbudgetter, hvor det markeres, om et anlæg er vejbidragsbærende eller ej med henblik på at vurdere, om der er meromkostninger til vejvand. Fælles kloakering var det primært anvendte ved spildevandsbetalingslovens indførelse i 1987. På det tidspunkt gennemførte man ikke særskilt spildevandskloakering.

Retsgrundlaget

Spildevandsbetalingslovens § 2 a, stk. 11, har følgende ordlyd:

"Stk. 11. For kommunale veje og private fællesveje skal kommunen betale et årligt vejbidrag til spildevandsforsyningselskabet på højst 8 pct. af udgifterne til kloakledningsanlæggene."

Bestemmelsen svarer til § 2, stk. 9, i den oprindelige lov nr. 863 af 23. december 1987 om betalingsregler for spildevandsforsyningselskaber m.v.

I de almindelige bemærkninger til forslaget til spildevandsbetalingsloven, jf. lovforslag nr. L 62 fremsat den 5. november 1987, anføres blandt andet:

”4. Lovforslagets hovedprincipper

...

Lovforslaget bygger på det hovedprincip, at spildevandsafledning eller kloakforsyning er en forsyningsvirksomhed, der finansieres af brugerne og dermed også »forurenerne« efter ensartede retningslinjer.

...

5. Hovedindholdet af den fremtidige betalingsmodel

...

B. Erhvervsbidrag

...

Spørgsmålet om vejes bidrag var genstand for en omfattende debat i udvalget. Hidtil har der i kommunernes tilskud indgået en vis betaling for tilslutning af vejene til kloaknettet. Tilsvarende har der været betalt bidrag for stats- og amtskommunale veje. Lovforslaget friholder samtlige veje for bidrag. For dette taler, at vejene har en almen interesse for en kommunes befolkning og erhvervsliv, og at vejenes bidrag derfor bør indgå som en naturlig del af bolig- og erhvervsbidragene. Herved opnås en administrativ forenkling.”

Lovforslaget var baseret på betænkning nr. 1/1986 fra Miljøstyrelsen om betalingsvedtægter. Af denne betænkning fremgår følgende blandt andet:

”C VEJBIDRAG

For stats- og amtskommunale veje opkræves på lignende vis som for boliger og erhvervsvirksomheder tilslutnings- og løbende anlægsbidrag. Bidragene udregnes ved, at der til vejarealet tillægges en afledningsret i forhold til vejarealets størrelse. Bidragets størrelse afregnes ud fra afledningsretten i forhold til normalvandforbruget fra boligene. Der opkræves ikke driftsbidrag for veje.

For kommunale veje og private fællesveje betales et samlet årligt bidrag fra kommunen til kloakforsyningen, evt. som en del af et kommunalt tilskud til kloakforsyningen, hvis et sådant opretholdes.

4.2 Udvalgets kommentarer til modelforslaget

...

4.2.3 Vejbidrag

Spørgsmålet om vejbidrag er aktuelt i de tilfælde, hvor afstrømningen fra vejarealet er tilsluttet offentlig kloak.

For at skabe grundlag for en enkel administration har udvalget fundet det hensigtsmæssigt at opdele vejene efter ejerforhold.

For stats- og amtskommunale veje er det søgt at skabe en bidragsfastsættelse i lighed med principperne for bolig- og erhvervsområder, da disse vejarealer er små og veldefinerede. Dette er imidlertid ikke tilfældet for kommunale veje og private fællesveje, hvorfor udvalget i dette tilfælde vil foreslå en mere enkel bidragsform, nemlig et samlet kommunalt bidrag.

På grund af at vejvandets mængde er vanskelig at måle og ofte afledes direkte til recipient, finder udvalget ikke, at veje bør betale driftsbidrag.

Det skal nævnes, at spørgsmålet om vejes bidrag har været genstand for en omfattende debat i udvalget. En anden enkel mulighed, der har været peget på, har været at friholde samtlige veje for bidrag. For dette taler, at vejene har en almen interesse for en kommunes befolkning og erhvervsliv, og at vejenes bidrag derfor bør indgå som en naturlig del af bolig- og erhvervsbidragene."

Under 1. behandlingen af lovforslaget anførte Marianne Jelved (RV) følgende blandt andet, jf. Folketingstidende, forhandlingerne i folketingsåret 1987-1988, sp. 2180:

"Jeg skal også takke ministeren for denne opfølgning af vandmiljøplanen, og principperne i lovforslaget kan vi i Det Radikale Venstre godt gå ind for. Vi kan godt gå ind for, at forureneren betaler, og det vil i dette tilfælde sige forbrugeren, og vi kan også gå ind for, at spildevandsanlæg betragtes som forsyningsvirksomhed, og det vil sige, at virksomheden økonomisk skal hvile i sig selv, og at brugerens betaling bliver ens for ensartede grupper."

Miljøminister Christian Christensen anførte som svar herpå følgende blandt andet, jf. Folketingstidende, forhandlingerne i folketingsåret 1987-1988, sp. 2184-2187:

"Forslaget kan jo karakteriseres ved to hovedoverskrifter: fuld brugerbetaling og forenkling.

...

Lovforslaget tilgodeser handlingsplanens og beretningens forudsætninger: at udgiften til kommunale spildevandsanlæg skal finansieres gennem særlige betalingsvedtægter, hvorefter brugerne betaler udgiften. Det er i overensstemmelse med "forureneren-betaler-princippet".

Men vi må dog ikke glemme, at også den nugældende retstilstand principielt er bygget op om et krav om brugerbetaling. Handlingsplanen og beretningen har imidlertid medført, at den nugældende pligt, men også ret for kommunerne til at yde skattefinansierede tilskud til anlæg af almen offentlig interesse ophæves i det foreliggende lovforslag, således at spildevandsafledningen for fremtiden skal bygge på 100 pct. brugerfinansiering.

...

Den anden side var forenkling af lovforslaget, det var i lovforslagets hovedoverskrift. Lovforslaget anviser et forenklet system til at finansiere

spildevandsafgiften. Det er i disse regler, lovforslagets tyngde ligger. Lovforslaget bygger på resultatet af et arbejde i et af Miljøstyrelsen på min anmodning nedsat udvalg.

Udvalget måtte konkludere, at de gældende betalingsregler generelt set giver anledning til betydelige administrative vanskeligheder, og at der på området er et betydeligt behov for forenkling og smidiggørelse.

...

Så var fru Marianne Jelved inde på principperne. Vi er fuldstændig enig i, at det er væsentligt, at principperne bliver fastholdt."

Af den efterfølgende udvalgsbetænkning af 11. december 1987 over lovforslag nr. L 62 fremgår følgende blandt andet:

"Ændringsforslag

Af miljøministeren, tiltrådt af udvalget:

Til § 2

...

4) *Stk. 8*, der bliver *stk. 9*, affattes således:

»*Stk. 8*. For kommunale veje og private fællesveje skal kommunen betale et årligt bidrag til kloakforsyningen på højst 8 pct. af udgifterne til kloakledningsanlæggene.«

...

Bemærkninger

Til nr. 1, 2 og 4

Spørgsmålet om vejbidrag er aktuelt i de tilfælde, hvor afstrømningen fra vejarealet er tilsluttet offentlig kloak.

For at sikre, at veje, pladser og lign. bidrager til de offentlige spildevandsanlæg i lighed med de øvrige tilsluttede brugere, foreslås det, at der indføres bestemmelser om vejes bidrag til spildevandsanlæggene.

For at skabe grundlag for en enkel administration foreslås det at opdele vejene efter ejerforhold.

For stats- og amtskommunale veje foreslås det at skabe en bidragsfastsættelse i lighed med principperne for bolig- og erhvervsvirksomheder, da disse vejarealer er små og veldefinerede.

Dette er imidlertid ikke tilfældet for kommunale veje og private fællesveje, hvorfor der for disse foreslås en mere enkel bidragsform, nemlig et samlet kommunalt bidrag.

Det antages normalt, at tilledningen af vejvand til kloakkerne indebærer en forøgelse af anlægsudgifterne til kloakledningerne på op til 8 pct. Kommunerne kan efter et faktisk skøn vurdere, hvilken procent af anlægsudgifterne kloakledningerne udgør i den enkelte kommune, og herudfra fastsætte kommunens vejbidrag, der maksimalt må udgøre 8

pct. af de samlede anlægsudgifter til kloakledningsanlæggene, herunder de udgifter, der vil være til opstuvningsbassiner samt rensning af regnvand og overløb fra overløbsbygværker.

På grund af at vejvandet mængde er vanskelig at måle og ofte afledes direkte til recipient, bør der ikke betales driftsbidrag."

Af Miljøstyrelsens vejledning nr. 12414 af 1. januar 2001 om betalingsregler for spildevandsanlæg fremgår følgende blandt andet:

"2 Lovens grundlæggende principper

...

2.1.2 Fuld brugerbetaling

Loven bygger på et princip om, at kloakforsyningen er en forsyningsvirksomhed, der fuldt ud finansieres af brugerne og dermed også "forurenerne" efter ensartede retningslinier. Forureneren-betaler-princippet er således gennemført ved en 100 pct. brugerfinansiering.

2.1.3 Hvile-i-sig-selv-princippet

Økonomien i den kommunale kloakforsyning skal hvile i sig selv. Det betyder, at der ikke må opkræves større samlede bidrag, end hvad der svarer til omkostningerne ved anlæg og drift af kloakforsyningen.

Princippet indebærer endvidere, at der skal være balance mellem kloakforsyningens samlede bidrag og omkostninger ved anlæg og drift – og altså ikke nødvendigvis balance i det enkelte anlægs indtægter og udgifter. Balancen skal ikke nødvendigvis være til stede i de enkelte regnskabsår, men blot over en vis periode.

...

6 Vejbidrag

For at sikre at veje, pladser og lignende bidrager til de offentlige spildevandsanlæg i lighed med de øvrige tilsluttede brugere, er der i lovens § 2 a, stk. 9-10, indført bestemmelser om betaling af vejbidrag.

Der betales ikke tilslutningsbidrag for vejarealer men alene årlige vejbidrag. Der betales ikke vandafledningsbidrag ved siden af vejbidraget.

Vejene er opdelt efter ejerforhold for at skabe grundlag for en enkel administration.

...

6.2 Kommunale og private fællesveje

For kommunale veje og private fællesveje skal kommunen efter lovens § 2 a, stk. 10, betale et årligt bidrag til kloakforsyningen på højst 8 pct. af udgifterne til kloakledningsanlæggene. Ud over almindelige kloakledninger, pumpestationer m.v. medregnes til sådanne anlæg også forsinkeltesbassiner, overløbsbygværker og anlæg til rensning af regnvand.

Det antages normalt, at tilledningen af vejvand til kloakkerne indebærer en forøgelse af anlægsudgifterne til kloakledningerne på op til 8 pct. Det er således alene anlægsudgifterne til kloakledningsanlæggene, der

indgår i beregningen af vejbidraget. Det er imidlertid forskelligt fra kommune til kommune, om udgifter til reovering af kloakker opføres på anlægs- eller driftsregnskabet. Hvis kommunen vurderer, at der på driftsregnskabet er medregnet reoveringsudgifter, der har mere karakter af anlægsudgifter, har kommunen mulighed for at omkontere disse til anlægsregnskabet, således at de indgår i beregningen af vejbidraget.

Den enkelte kommunalbestyrelse må fastsætte procentsatsen på baggrund af et skøn over andelen af vejarealer, der tilsluttes kloakforsyningen. For en typisk bykommune, hvor afvanding af veje i overvejende grad sker til det offentlige spildevandsanlæg, vil procentsatsen således være større end for en typisk landkommune, hvor afvanding i højere grad sker til f.eks. vejgrøfter.

Procentsatsen skal fremgå af kommunens betalingsvedtægt.

Det årlige bidrag skal hvert år beregnes på baggrund af de faktiske anlægsudgifter til kloakledningsanlæg det pågældende år."

Anbringender

SK Spildevand A/S har i sammenfattende processkrift af 18. september 2019 fremsat følgende anbringender til støtte for påstandene (henvisninger til ekstrakt og materialesamling er ikke medtaget):

"Til støtte for påstand 1 gør SK Spildevand gældende, at det følger af såvel (i) ordlyden af betalingslovens § 2 a, stk. 11, (ii) af forarbejderne til betalingslovens § 2 a, stk. 11, (iii) af vejledningen til betalingsloven samt (iv) af Natur- og Energistyrelsens konkrete vejledende udtalelser, at SK Spildevand ved beregningen af vejbidrag kan inddrage samtlige udgifter til kloakledningsanlæggene som nævnt i påstand 1.

Det bemærkes, at SK Spildevand ikke er enig med Energistyrelsen i, at "udgifterne til kloakledningsanlæggene" ikke omfatter udgifter vedrørende etablering og drift af rensningsanlæg.

SK Spildevand har betydelige udgifter til såvel etablering af decentrale rensningsanlæg til regnvand som til den del af de centrale rensningsanlæg, der håndterer det regnvand, der løber gennem disse rensningsanlæg. Det er forudsat i bemærkningerne til betalingslovens § 2 a, stk. 11, at disse udgifter kan medtages i grundlaget for beregning af vejbidrag.

Den nugældende betalingslovs § 2 a, stk. 11, blev oprindeligt fremsat ved lovforslag nr. 62 af 5. november 1987. Af den tilhørende udvalgsbetænkning af 11. december 1987 over lovforslag nr. 62 fremgår det:

[citeret ovenfor]

SK Spildevand henviser endvidere til det af biintervenienten DANVA i indlæg af d.d. anførte.

Til støtte for påstand 2 gør SK Spildevand gældende, at i det omfang, retten måtte give SK Spildevand medhold i påstand 1, så følger det her-

af, at Slagelse Kommune i 2016, 2017 og 2018 har betalt for lidt i vejbidrag.

SK Spildevand gør gældende, at man er berettiget til at opkræve det regulerede bidrag for 2016, som forfaldt til betaling i 2017, idet man på dette tidspunkt i maj 2017 gjorde opmærksom på, hvorledes dette bidrag retteligt skulle beregnes.

SK Spildevand har over for Slagelse Kommune tilkendegivet, at man ikke vil regulere vejbidraget for tiden forud for 2016-bidraget, selv om man juridisk måtte være berettiget til dette. Derfor omfatter påstand 2 alene betalingen af vejbidrag for 2016 og fremefter."

DANVA Dansk Vand- og Spildevandsforening har som biintervenient for SK Spildevand A/S i indlæg af 18. september fremsat følgende anbringender til støtte for påstand 1 (henvisninger til ekstrakt og materialesamling er ikke medtaget):

"Det følger af betalingslovens § 2 a, stk. 11, at kommunernes vejbidrag skal beregnes på baggrund af spildevandsforsyningselskabets "udgifter til kloakledningsanlæggene".

Det er grundlæggende DANVAs opfattelse, at der er hjemmel til at justere på procentsatsen efter betalingsloven, men ikke hjemmel til også at justere på det grundlag, som procentsatsen skal beregnes af. Dette grundlag ligger fast. Det betyder efter DANVAs opfattelse, at landets spildevandsforsyningselskaber i medfør af bestemmelsen skal beregne vejbidraget med afsæt i anlægsomkostningerne til

- (i) alle typer af kloakledningsanlæg inklusive regnvandsledninger, spildevandsledninger og fællesledninger i hele forsyningsområdet,
- (ii) opstuvningsbassiner (regnvandsbassiner),
- (iii) overløbsbygværker,
- (iv) anlæg til decentral rensning af regnvand og
- (v) den del af udgifterne til de centrale rensningsanlæg, som håndterer regnvand.

DANVA mener således ikke, at en ordlydsfortolkning af bestemmelsen fører til en indskrænkende fortolkning af, hvilke udgifter der skal indgå i grundlaget for beregningen af vejbidraget.

Den nugældende betalingslovs § 2 a, stk. 11, blev oprindeligt fremsat ved lovforslag nr. 62 af 5. november 1987. Af den tilhørende udvalgsbetænkning af 11. december 1987 over lovforslag nr. 62 fremgår det:

[citeret ovenfor]

På baggrund af betænkningen kan det efter DANVAs opfattelse lægges til grund, at det grundlæggende formål med introduktionen af den nugældende betalingslovs § 2 a, stk. 11, var at sikre bidrag til spildevandsforsyningselskaberne (den gang "de offentlige spildevandsanlæg") fra kommunerne "i lighed med de øvrige tilsluttede brugere".

Med formuleringen "de øvrige tilsluttede brugere" må forstås de øvrige ejendomme, som (i) er tilsluttet spildevandsforsyningsselskabernes spildevandsanlæg, som (ii) ifølge betalingslovens § 2, stk. 1 og 2, betaler et standardtilslutningsbidrag baseret på boligenheder for boligejendomme og pr. påbegyndt 800 m² grundareal for erhvervsjendomme, og som (iii) løbende tillige betaler vandafledningsbidrag, samt statsvejene, som betaler et vejbidrag svarende til en vandafledning på 0,12 m³/m² for afledt vejvand.

Som det fremgår af betænkningen til den oprindelige regulering af vejbidrag, var forudsætningen, at kommunerne – på samme måde som andre brugere – skulle betale en andel af de "samlede anlægsudgifter til kloakledningsanlæggene, herunder de udgifter, der vil være til opstuvningsbassiner samt rensning af regnvand og overløb fra overløbsbygværker".

Ordlyden "herunder" viser klart, at der ikke er tale om en udtømmende opstilling.

Det er også på denne baggrund DANVAs opfattelse, at det har været lovgivers hensigt at medtage alle udgifter til kloakledningsanlæggene i beregningen af vejbidrag.

Endelig henviser DANVA til Naturstyrelsens vejledende udtalelse, hvoraf det fremgår, at spildevandsforsyningsselskaberne ved beregningen af vejbidrag skal medtage de samlede anlægsudgifter til kloakledningsanlæggene, herunder også anlægsudgifter til ledningsanlæg, der alene transporterer husspildevand og dermed ikke vejvand.

Derimod er DANVA uenig med Energistyrelsen, når styrelsen i en senere udtalelse anfører, at udgifterne til kloakledningsanlæggene ikke omfatter "udgifter vedrørende etablering og drift af rensningsanlæg". Til støtte herfor henviser DANVA til de ovenfor citerede bemærkninger i udvalgsbetænkningen, hvoraf det udtrykkeligt fremgår, at anlægsudgifter til kloakledningsanlæg til brug for "rensning af regnvand" indgår i beregningsgrundlaget for vejbidraget. Udgifterne til dele af det centrale rensningsanlæg, der håndterer regnvand, skal indgå i beregningsgrundlaget. Hvis ikke denne del indgår, vil de kommunale veje og private fællesveje i givet fald ikke bidrage til spildevandsanlæggene i lighed med de øvrige tilsluttede brugere, jf. citatet fra udvalgsbetænkningen ovenfor.

En afvisning af at kunne medtage disse udgifter vil efter DANVAs opfattelse være i direkte modstrid med forarbejderne til § 2 a, stk. 11, og vil unægtelig få stor indflydelse på spildevandsforsyningsselskabernes mulighed for at håndtere den stigende mængde regnvand, som bl.a. stammer fra kommunale veje og private fællesveje. Det er DANVAs opfattelse, at en indskrænkende fortolkning af så væsentlig betydning ikke har hjemmel i den eksisterende lovgivning. En stillingtagen til spørgsmålet om en eventuel afskæring af udgifterne til anlæg af rensning af regnvand, både decentralt og centralt, vil efter DANVAs opfat-

telse alene kunne ske gennem en ændring af betalingslovens § 2 a, stk. 11.

En afvisning af, at udgifterne til rensning af regnvand kan indgå i beregningsgrundlaget for vejbidraget, vil resultere i, at det er de øvrige ejendomme, der er tilsluttet spildevandsforsyningsselskabernes spildevandsforsyningsanlæg, der i så fald skulle afholde yderligere udgifter til bortledning af det regnvand, som falder på kommunens veje og private fællesveje, idet spildevandsforsyningsselskaberne som bekendt er underlagt "hvile-i-sig-selv"-princippet.

Samlet set støtter DANVA således SK Spildevands påstand 1, hvorefter Slagelse kommune er forpligtet til at bidrage til de samlede anlægsudgifter, heriblandt både udgifter til anlæg i sommerhusområder, decentral rensning af regnvand og den del af udgifterne til de centrale rensningsanlæg, som håndterer regnvand."

Slagelse Kommune har i sammenfattende processkrift af 18. september 2019 fremsat følgende anbringender til støtte for påstandene (henvisninger til ekstrakt og materialesamling er ikke medtaget):

"1. Vejbidragspligten omfatter kun kloakledningsanlæg, der afleder vejvand

Til støtte for frifindelsespåstanden gøres det for det første gældende, at Slagelse Kommunes pligt til i medfør af § 2 a, stk. 11, at betale vejbidrag til forsyningsselskabet ikke kan udstrækkes til også at gælde i relation til spildevandskloakeringer, som ikke optager vejvand, og hvor der derfor heller ikke er grundlag for at kompensere for tilledningen af vejvand.

Betalingslovens § 2 a, stk. 11, må således fortolkes i lyset af bestemmelsens forarbejder m.v. samt under hensyn til formålet med bestemmelsen, som var på en administrativt enkel måde at yde spildevandsforsyningsselskabet kompensation for den forøgelse af anlægsudgifterne til kloakledningerne, som tilledning af vejvand til kloakkerne indebærer.

En udvidelse af kommunernes forpligtelse til at betale vejbidrag i videre omfang ville indebære en af lovgiver utilsigtet økonomisk byrde for kommunerne, som ikke er i overensstemmelse med lovens formål og tilkendegivelserne i lovforarbejderne om at begrænse det offentlige udgifter samt fremhævelsen af vigtigheden af at iagttage princippet om, at forureneren betaler. Hvis kommunen som anført af SK Spildevand A/S skulle betale vejbidrag i de tilfælde, hvor der slet ikke sker nogen afledning af vejvand (regn- eller overfladevand), ville det reelt indebære, at kommunen kommer til at betale i stedet for forureneren (den enkelte husstand m.v.), hvilket ville være i strid med de udtrykkelige intentioner bag lovgivningen. Dette ville også indebære en urimelig begunstiggelse af forsyningsselskaberne. Det har således ikke været hensigten med lovgivningen, at kommunerne skal finansiere forsyningsselskabernes spildevandskloakeringer m.v., som ikke afleder vejvand, og hvor der således ikke er en udgift, som kommunen skal kompensere forsyningsselskaberne for gennem vejbidraget.

En sådan udvidelse af kommunens forpligtelse til at betale vejbidrag ville desuden udgøre et brud med den mangeårige praksis, der ubestridt har været gældende mellem Slagelse Kommune og SK Spildevand A/S og formentlig også mellem flertallet af landets øvrige kommuner og forsyningsselskaber. Efter denne mangeårige praksis skal kommunen alene betale vejbidrag i relation til "vejbidragsbærende anlæg", hvilket vil sige de anlæg, som afleder vejvand.

Det bestrides, at det som anført af SK Spildevand A/S skulle kunne tillægges betydning, at bestemmelsen ifølge sin ordlyd ikke sonderer udtrykkeligt mellem kloakledningsanlæg, som henholdsvis optager og som ikke optager vejvand. Denne formulering må ses i lyset af det forhold, at det på tidspunktet for bestemmelsens tilblivelse ikke var almindeligt med kloakledningsanlæg, som ikke optog vejvand, idet der dengang primært fandtes fællesledninger. Det bemærkes i den forbindelse, at der fortsat findes en lang række kommuner, som endnu ikke har iværksat omlægning fra fælleskloakering til separatkloakering, jf. herved DANVAs rapport "Vand i tal 2015", side 28.

Det bemærkes, at Energistyrelsens vejledende udtalelse af 2. november 2017, der som nævnt er ensidigt indhentet af forsyningsselskabets advokat, og uden at styrelsen i den forbindelse blev gjort opmærksom på Slagelse Kommunes retsopfattelse eller synspunkter i øvrigt, ikke i sig selv kan føre til en anden vurdering. Hertil kommer, at styrelsens udtalelse alene er vejledende, og at det fremgår, at styrelsen ikke udtaler sig om konkrete og/eller verserende sager.

Det skal derudover bemærkes, at spildevandsbetalingslovens § 2 a, stk. 12, 1. pkt., fastsætter, at vejbidrag betales fra det tidspunkt, hvor en ejendom (vejarealet) tilsluttes spildevandsforsyningsselskabets anlæg. I relation til vejbidraget må dette forstås således, at pligten til at betale vejbidrag gælder fra det tidspunkt, hvor vejvandet rent faktisk kan strømme til og blive ledt gennem kloakledningsanlægget. Da spildevandskloakeringen, der i Slagelse Kommune bl.a. findes i landsbyer og i sommerhusområderne, altså som nævnt udelukkende behandler spildevand fra husholdningerne og industrien, og dermed ikke afleder vejvand, er bestemmelsen i § 2 a, stk. 12, 1. pkt., også vanskeligt forenelig med en fortolkning, hvorefter kommunens forpligtelse i medfør af § 2 a, stk. 11, til at betale vejbidrag også skulle omfatte sådanne rene spildevandsledninger.

2. Pligten til at betale vejbidrag for anlægsudgifter til kloakledningsanlæg omfatter ikke rensningsanlæg (spildevand)

Særligt vedrørende SK Spildevand A/S' synspunkt om, at Slagelse Kommune – også som noget nyt – skulle være forpligtet til at betale vejbidrag vedrørende forsyningsselskabets udgifter til rensningsanlæg, gør Slagelse Kommune gældende, at det følger af betalingslovens § 2 a, stk. 11, at kommunen hverken kan eller skal betale vejbidrag hertil. Dette skyldes først og fremmest, at betalingslovens § 2 a, stk. 11 – i overensstemmelse med bestemmelses ordlyd og formål – må fortolkes således, at en kommune alene skal betale vejbidrag til dækning af forsyningssels-

skabernes udgifter til kloakledningsanlæg samt anlæg, der knytter sig til disse, men ikke til dækning af udgifter til andre anlæg, herunder rensningsanlæg, der først og fremmest har til formål at sikre rensningen af spildevandet fra husholdningerne og industrien. Der henvises i den forbindelse også nærmere til gennemgangen ovenfor af retsgrundlaget, hvoraf det fremgår, at forsyningsselskaberne ikke kan kræve vejbidrag fra kommunerne med hensyn til udgifter til anlæg eller drift af rensningsanlæg.

Om forsyningsselskabernes forskelligartede anlæg kan der i øvrigt henvises til Marlene Hannibal m.fl. i Kommunalforsyningsselskaber, 2010, 1. udgave, s. 123, hvor der herom bl.a. anføres følgende: "Spildevandsforsyningens anlæg består typisk af et kloaksystem og et eller flere rensesanlæg. Kloaksystemet er sammensat af dels nogle kloakledninger dels nogle tilknyttede bestanddele så som brønde, bassiner, olieudskillere, pumpestationer o.a."

Det er med andre ord klart, at rensningsanlæg, hvis formål primært er at rense spildevandet fra husholdningerne og fra industrien, ikke kan anses for at være omfattet af de i betalingslovens § 2 a, stk. 11, nævnte vejbidragsbærende anlæg, herunder kloakledningsanlæg eller anlæg, der knytter sig til disse.

Energistyrelsen har da også som nævnt givet udtryk for samme retsopfattelse i den vejledende udtalelse af 2. november 2017 til SK Spildevand A/S' advokat.

Det skal endelig bemærkes, at det forhold, at § 2 a, stk. 11, må antages at indebære, at Slagelse Kommune ikke er forpligtet til at betale vejbidrag til SK Spildevand A/S vedrørende kloakledningsanlæg, der ikke afleder vejvand eller til rensningsanlæg, samtidig medfører, at kommunen heller ikke er berettiget til at betale dette vejbidrag. Dette skyldes, at legalitetsprincippet indebærer, at kommunen kun kan handle, såfremt der er en tilstrækkelig hjemmel hertil. Endvidere følger det af kommunernes almindelige forpligtelse til at udvise en økonomisk forsvarlig forvaltning, at en kommune ikke kan bidrage til et forsyningsselskabs drift i videre omfang, end hvad der følger af de gældende retlige forpligtelser."

Parterne har i det væsentligste procederet i overensstemmelse hermed.

Kommunernes Landsforening har som biintervenient for Slagelse Kommune under hovedforhandlingen til støtte for påstanden tilsluttet sig de fremførte anbringender og anført, at det ikke har været lovgivers intention, at vejbidragspligten skulle omfatte kloakledningsanlæg, der ikke afleder vejvand, og rensningsanlæg.

Landsrettens begrundelse og resultat

Problemstillingen

Sagen drejer sig om fastsættelse af grundlaget for Slagelse Kommunes betaling af vejbidrag i henhold til § 2 a, stk. 11, i spildevandsbetalingsloven, idet SK Spildevand A/S har gjort gældende, at der ved fastsættelsen af det årlige vejbidrag skal medregnes udgifter til kloakledningsanlæg, der ikke optager eller afleder vejvand, samt nærmere bestemte udgifter til rensningsanlæg til spildevand.

Det fremgår af spildevandsbetalingslovens § 2 a, stk. 11, at kommunen for kommunale veje og private fællesveje skal betale et årligt vejbidrag til spildevandsforsyningselskabet på højst 8 % af "udgifterne til kloakledningsanlæggene".

Vejbidraget i sagen er i SK Spildevand A/S' betalingsvedtægt fastsat til 6 % af anlægsudgifterne til kloakledningsanlæggene, herunder udgifter til etablering af forsinkelsesbassiner, overløbsbygværker og anlæg til rensning af regnvand. Vedtægten er godkendt af kommunalbestyrelsen i Slagelse Kommune. Kommunen har ikke gjort gældende, at vedtægtsbestemmelsen eller kommunens godkendelse heraf skulle omfatte et andet (mindre) grundlag end fastsat i spildevandsbetalingslovens § 2 a, stk. 11.

Landsretten skal herefter tage stilling til, om udtrykket "udgifterne til kloakledningsanlæggene" i spildevandsbetalingslovens § 2 a, stk. 11, også omfatter udgifter til kloakledningsanlæg, der ikke optager eller afleder vejvand, samt udgifter til visse rensningsanlæg til spildevand.

Da sagen således angår fortolkning af den nævnte bestemmelse i spildevandsbetalingsloven, finder landsretten, at Slagelse Kommunes gennemgående anbringende om, at inddragelse af de omtvistede udgifter i beregningsgrundlaget vil udgøre et brud med en mangeårig praksis, ikke kan tillægges betydning ved sagens afgørelse.

Indledende om fortolkning af bestemmelsen

Bestemmelsen i spildevandsbetalingslovens § 2 a, stk. 11, fastsætter som nævnt, at vejafgiftsbidraget "højst" kan fastsættes til 8 % af udgifterne til kloakledningsanlæggene.

Det fremgår af i de almindelige bemærkninger til lovforslaget til spildevandsbetalingsloven fra 1987 og af tilkendegivelserne under lovforslagets førstebehandling i Folketinget blandt andet, at lovforslaget bygger på det hovedprincip, at spildevandsafledning eller kloakforsyning er en forsyningsvirksomhed, der finansieres af brugerne og dermed også forurenerne, det såkaldte forurenerebetaler-princip. Det fremsatte lovforslag friholdt ved fremsættelsen samtlige veje for bidrag.

Under udvalgsbehandlingen blev der imidlertid stillet et ændringsforslag om indsættelse af en bestemmelse svarende til den gældende § 2 a, stk. 11, om kommunernes betaling af vejbidrag. I bemærkningerne til denne bestemmelse er det herom anført, at spørgsmålet om vejbidrag er aktuelt i de tilfælde, hvor afstrømningen fra vejarealet er tilsluttet offentlig kloak, og at formålet med ændringsforslaget er at sikre, "at veje, pladser og lign. bidrager til de offentlige spildevandsanlæg i lighed med de øvrige tilsluttede brugere". Endvidere fremgår det, at bidraget for så vidt angår kommunale veje og private fællesveje skulle fastsættes som "en mere enkel bidragsform, nemlig et samlet kommunalt bidrag". Med hensyn til størrelsen af bidraget var det anført, at det "normalt [antages], at tilledningen af vejvand til kloakkerne indebærer en forøgelse af anlægsudgifterne til kloakledningerne på op til 8 pct."

Landsretten bemærker, at formålet med bestemmelsen på den ene side er overholdelse af forurenere-betaler-princippet, og at det på den anden side er forudsat, at de udgifter, som afstrømning fra kommunale veje og private fællesveje påfører de "offentlige spildevandsanlæg", kan rummes inden for 8 % "af anlægsudgifterne til kloakledningerne".

Landsretten finder, at en fortolkning af bestemmelsen – ud over lovens ordlyd – må tage udgangspunkt i de angivne forudsætninger.

Om betaling for spildevandsledninger, som ikke optager eller leder vejvand

Efter ordlyden af den omtvistede bestemmelse sondres der ikke udtrykkeligt mellem kloakledningsanlæg, som optager eller afleder henholdsvis ikke optager eller afleder vejvand. Også kloakledningsanlæg, der ikke optager eller afleder vejvand, vil således kunne rummes af bestemmelsens ordlyd. Bemærkningerne til bestemmelsen indeholder ikke udtrykkelige fortolkningsbidrag vedrørende spørgsmålet.

En fortolkning, hvorefter også kloakledningsanlæg, der ikke optager eller afleder vejvand, også skal medregnes i beregningsgrundlaget, synes imidlertid at stride mod forudsætningen i bemærkningerne, om at spørgsmålet om vejbidrag er aktuelt i de tilfælde, hvor afstrømningen fra vejarealet er tilsluttet offentlig kloak, da kloakbidraget i så fald også ville blive beregnet af udgifter til kloakledningsanlæg, der ikke modtager afstrømning fra vejarealet.

I lyset af baggrunden for bestemmelsens tilblivelse, formålet hermed, jf. forarbejderne, samt tilkendegivelserne under behandlingen af lovforslaget, finder landsretten herefter, at bestemmelsen skal fortolkes således, at den alene giver mulighed for at medregne udgifter, der er anvendt til kloakledningsanlæg, hvor der er grundlag for at yde spildevandsforsyningselskaberne kompensation for

den forøgelse af anlægsudgifterne til kloakledningerne, som tilledning af vejvand til kloakkerne indebærer.

Den anførte fortolkning støttes endvidere til en vis grad af forklaringerne fra Bo Gabe og Christian Schou Rasmussen om, at fælles kloakering, som optager både spildevand og vejvand, var det primært anvendte ved spildevandsbetalingslovens indførelse i 1987, og at rene spildevandsledninger og separat kloakering ikke var udbredt på daværende tidspunkt, idet det herefter ikke kan lægges til grund, at det med bestemmelsens formulering under udvalgsbehandlingen i Folketinget var tilsigtet, at også udgifter til spildevandsledninger, som ikke optager eller leder vejvand, skulle være omfattet af bestemmelsen.

Det følger heraf, at kommunernes pligt til at betale vejbidrag efter spildevandsbetalingslovens § 2 a, stk. 11, ikke omfatter spildevandsledninger, som ikke optager eller leder vejvand, og landsretten tager derfor ikke denne del af påstand 1 til følge.

Om betaling for rensningsanlæg

Spørgsmålet om, hvorvidt Slagelse Kommune har pligt til at betale vejbidrag beregnet af udgifter til rensningsanlæg, beror ligeledes på en fortolkning af spildevandsbetalingslovens § 2 a, stk. 11. Bestemmelsens formulering taler alene om udgifter til "kloakledningsanlæggene", og der er således ikke i ordlyden støtte for SK Spildevand A/S' hævdede fortolkning, hvorefter bestemmelsen også skulle omfatte rensningsanlæg.

Det fremgår af bemærkningerne til bestemmelsen blandt andet, at vejbidraget beregnes af de "samlede anlægsudgifter til kloakledningsanlæggene, herunder de udgifter, der vil være til opstuvningsbassiner samt rensning af regnvand og overløb fra overløbsbygværker." Med den citerede tilføjelse ("herunder...") er det således præciseret, at også de nævnte udgifter til opstuvningsbassiner samt rensning af regnvand og overløb fra overløbsbygværker, der efter en naturlig sproglig forståelse ikke vil kunne anses for en del af "udgifter til kloakledningsanlæggene", kan indgå i beregningen, således som det også er fastsat i betalingsvedtægten.

Henset til, at den nævnte tilføjelse ligger ud over, hvad der dækkes af bestemmelsens ordlyd, og at udgangspunktet for lovforslaget som nævnt havde været, at kommunerne slet ikke skulle betale vejbidrag, finder landsretten, at bestemmelsen ikke kan fortolkes udvidende i forhold til, hvad der med sikkerhed følger af de nævnte bemærkninger.

- Om betaling for centrale rensningsanlæg

Centrale rensningsanlæg kan som nævnt efter en naturlig sproglig forståelse ikke anses for omfattet af udtrykket "kloakledningsanlæggene" i spildevandsbe-

talingslovens § 2 a, stk. 11. I bemærkningerne til bestemmelsen er det imidlertid som nævnt anført, at der herunder omfattes "de udgifter, der vil være til ... rensning af regnvand".

Landsretten finder, at udtrykket "den del af udgifterne til de centrale rensningsanlæg, som håndterer regnvand", som nævnt i påstanden, ikke er begrænset til udgifter til rensning af regnvand som nævnt i bemærkningerne til bestemmelsen. Det skyldes, at der med den påståede afgrænsning ville kunne medregnes enhver udgift til en enhver del af et centralt rensningsanlæg, blot regnvand ledes igennem, uanset at udgiften hertil i det væsentligste er bestemt af hensynet til rensning af egentligt spildevand. Torben Kofoed har således forklaret, at et centralt rensningsanlægs primære formål er at rense spildevand, og at der ikke bygges et rensningsanlæg, hvis der alene skal ledes regnvand igennem. Landsretten finder, at udgifter til centrale rensningsanlæg dermed adskiller sig væsentligt fra udgifter til kloakledningsanlæg som nævnt i bestemmelsen.

Herefter og i lyset af det ovenfor anførte om baggrunden for bestemmelsens tilblivelse og formålet hermed finder landsretten, at bestemmelsen i spildevandsbetalingslovens § 2 a, stk. 11, skal fortolkes således, at kommunernes forpligtelse til at betale vejbidrag ikke kan udstrækkes til at omfatte den del af udgifterne til centrale rensningsanlæg, som håndterer regnvand.

Den omstændighed, at udgifterne til et centralt rensningsanlæg – som forklaret af Torben Kofod – forøges, fordi anlægget skal dimensioneres større på grund af, at en stadig større regnvandsmængde skal ledes igennem, kan efter det anførte – uanset at bestemmelsen som nævnt har til formål at sikre overholdelsen af lovens overordnede forurenere-betaler-princip – ikke føre til at en anden vurdering.

Landsretten tager derfor ikke denne del af påstand 1 til følge.

- *Om betaling for decentrale rensningsanlæg*

Heller ikke decentrale rensningsanlæg, der også renser spildevand, kan efter en naturlig sproglig forståelse anses for omfattet af udtrykket "kloakledningsanlæggene" i spildevandsbetalingslovens § 2 a, stk. 11. Det lægges som ubestridt til grund, at anlæg, der specifikt har til formål at rense vejvand er omfattet af bestemmelsen. Den del af påstanden, der angår "udgifter til ... anlæg til decentral rensning af regnvand, uanset om der indgår spildevand fra beboelse og erhverv", omfatter således flere udgifter end "udgifter ... til ... rensning af regnvand". På den baggrund og efter de ovenfor nævnte grunde finder landsretten, at bestemmelsen i spildevandsbetalingslovens § 2 a, stk. 11, skal fortolkes således, at den ikke kan udstrækkes til at omfatte udgifter til denne type anlæg til decentrale rensningsanlæg.

Landsretten tager herefter heller ikke den del af påstand 1 til følge.

Som følge heraf tages heller ikke betalingspåstanden til følge.

Sammenfatning og sagsomkostninger

På baggrund af ovenstående finder landsretten ikke grundlag for at tage SK Spildevand A/S' påstande til følge, og Slagelse Kommune frifindes derfor.

Efter sagens udfald skal SK Spildevand A/S i sagsomkostninger betale 250.000 kr. inkl. moms til Slagelse Kommune til dækning af udgifter til advokatbistand. Ud over sagens værdi er der ved fastsættelsen af beløbet til advokatbistand taget hensyn til sagens principielle betydning, sagens omfang og hovedforhandlingens varighed.

THI KENDES FOR RET:

Slagelse Kommune frifindes.

I sagsomkostninger skal SK Spildevand A/S inden 14 dage betale 250.000 kr. til Slagelse Kommune. Beløbet forrentes efter rentelovens § 8 a.

Publiceret til portalen d. 06-12-2019 kl. 10:00

Modtagere: Biintervenient DANVA Dansk Vand- og Spildevandsforening,
Sagsøgte Slagelse Kommune, Sagsøger SK SPILDEVAND A/S,
Biintervenient KL