



## DANVA notat

**Emne:** Vejloven og kommunalt ejede vandselskaber - §20  
**Modtagere:** Trafikministeriet  
**Udarbejdet af:** sv  
**Dato:** 21. juni 2010

---

### Refusionsmuligheden i Vejlovens §20 og kommunalt ejede vandselskaber

#### Baggrund

Baggrunden kan siges dels at være af generel karakter dels af specifik karakter.

Folketinget har således efter mange års forberedelse vedtaget en tvungen selskabsgørelse af kommunale vand- og spildevandsforsyningsaktiviteter, ved Vandsektorloven (VSL) lov nr. 469/2009. Dvs. at de forsyningsaktiviteter, der indtil VSL var integreret i den kommunale forvaltning – men havde sin egen økonomi baseret på et hvile-i-selvselv princip – fremover skal foregå i et aktie- eller anpartsselskaber, såfremt at kommunen ønsker at fortsætte sit ejerskab af disse.

På denne baggrund bliver det af principiel interesse, hvorledes begrebet "kommune" i Vejlovens § 20 bliver fortolket.

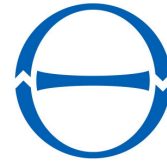
Der eksisterer et ulovhjemlet gæste-princip, som medfører, at ledninger, der er placeret i infrastrukturearealer – primært vejarealer – skal betragtes som "gæst". "Gæsten får lov til at placere sine ledninger i vejarealet uden at skulle betale herfor til ejeren af vejarealet. Men til gengæld må gæsten respektere vejmyndighedens adgang til at råde over vejarealet, hvilket har den konsekvens, at gæsten må bekoste en flytning af ledninger m.m., såfremt vejmyndigheden vil udnytte sin adgang til at foretage en regulering eller omlægning af vejen.

Princippet blev lovfæstet (kodificeret) i Vej(bestyrelses)loven ved § 106 i 1957. I 1963 blev det ved § 10 i den tidligere Lov om hovedlandeveje, nu Vejlov §20, fastslået, at kommuner og fælleskommunalt selskab kan få deres udgifter ved flytning grundet hovedlandevejsanlæg (motorveje) refunderet af staten. Man lavede således en undtagelse til gæsteprincippet.

Yderligere undtagelser til gæsteprincippet findes, når der er aftalt andet; eller ved en kendelse fra ekspropriationskommissionen eller en kommunal afgørelse efter Vandforsyningslovens §§ 37 og 38.

Gældende regulering i lov nr. 893/2009, hvor vi i det store og hele genfinder de gamle formuleringer:

**§ 20.** Såfremt der ved et hovedlandevejsanlæg påføres en kommune eller et fælleskommunalt selskab udgifter til omlægning eller flytning af ledninger eller spor, afholdes disse udgifter af statskassen.



**DANVA**

Dansk Vand- og  
Spildevandsforening

**§ 106.** Arbejder på ledninger i eller over kommuneveje, herunder nødvendig flytning af ledninger m.v. i forbindelse med vejens regulering eller omlægning, bekostes af vedkommende ledningsejer, medmindre andet er særligt bestemt ved overenskomst eller kendelse afsagt af en ekspropriationskommission nedsat i henhold til lov om fremgangsmåden ved ekspropriation vedrørende fast ejendom eller afgørelse truffet af en kommunalbestyrelse efter vandforsyningslovens §§ 37 og 38, jf. § 40.

*Stk. 2.* Samme regler som nævnt i stk. 1 gælder med hensyn til arbejder på hovedlandeveje, medmindre andet følger af § 20.

Den konkrete anledning til, at problemstillingen rejses af DANVA er, at Silkeborg Forsyning A/S på et møde med Vejdirektoratet d. 18.01.2010 for første gang fik at vide, at forsyningen selv skal bære omkostningerne ved flytning af ledninger i forbindelse med etablering af motorvejen udenom Silkeborg.

Silkeborg Forsyning A/S blev stiftet med virkning fra d. 01.12.2008 ud fra udsigten til en kommende tvangsselskabsgørelse. Motorvejsetableringen har sit grundlag i en anlægslov, hvori de økonomiske forhold også er behandlet. Silkeborg Forsyning A/S eller datterselskaberne, der alle er 100% - direkte eller indirekte - kommunalt ejet af Silkeborg Kommune, har ikke tidligere i motorvejsforløbet fået underretning om, at refusionsmuligheden i §20 ikke kunne omfatte dem.

Det skrevne og det efterfølgende forudsætter, at forsyningsledningerne er placeret i offentligt vejareal.

#### **Den manglende ligestilling mellem offentligt ejede og privat ejede forsyninger**

Dette emne har DANVA og Foreningen af Danske Vandværker rejst overfor Trafikudvalget i brev af 10.06.2005, og ministeren har svaret 05.07.2005 (svar på S181).

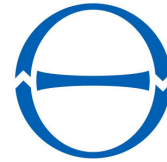
I Trafikministerens svar bliver det i forhold til §20 pointeret, at "tankegangen bag bestemmelsen er, at de kommunale, amtskommune og fælleskommunale ledningsejere har placeret deres ledninger og accepteret gæsteprincippet i tiltro til, at de pågældende kommuner eller amtskommuner, som vejbestyrelse, vil kunne disponere selvstændigt i forbindelse med en udbygning af de respektive veje og i den forbindelse lade omkostningerne ved en ledningsflytning indgå".

Det uddybes med følgende betragtning. "Da hovedlandevejsarbejder udføres af en vejbestyrelse (Vejdirektoratet), der ikke har noget økonomisk interessefællesskab med kommunal ledningsejere, ændres forudsætningerne for ledningernes placering i de kommunale veje, da kommunen som vejbestyrelse ikke længere har beslutningskompetencen over vejens udbygning."

Senere i svaret står der: "Der er ikke det samme hensyn at tage til en privat ledningsejer, som ikke er vejbestyrelsesmyndighed, og som i medfør af gæsteprincippet har accepteret den risiko, der er forbundet med vederlagsfrit at ligge placeret i et vejareal og dermed risikoen for en flytning af ledningerne som følge af en udbygning af vejen."

Dvs. at ministeren lægger vægt på:

- Kommunalbestyrelsen har mulighed for i sin planlægning på vejområdet at tage særlige hensyn til sine egne forsyningsledninger – og lade flytteomkostninger indgå i vejprojektet.
- Kommunalbestyrelsen mister sin *selvstændige disponeringsret*, som sikrer særlig hensyntagen – også økonomiske – når Vejdirektoratet har overtaget rådigheden over vejarealet.
- De private ledningsejere har aldrig haft anledning til at indrette sig efter andet end gæsteprincippet, som betyder, at de altid kommer til at betale flytteomkost-



**DANVA**

Dansk Vand- og  
Spildevandsforening

ninger ved ledningsflytninger i offentlige veje. De har med andre ord kunnet *indrette* sig efter – at de aldrig vil kunne få refusion.

Denne differentiering mellem privat og offentligt ejede forsyninger på vandområdet er sket på trods af:

- De økonomiske rammebetingelser har været de samme (hvile-sig-selv)
- De offentlige forsyninger har haft en økonomi afskilt fra den kommunale skattekasse – og forsyningerne de seneste år ikke har oplevet, at kommunale vejprojekter inkluderer omkostninger til flytning af forsyningsledninger.
- De private forsyninger er typisk af en mindre størrelse – hvorfor en flytning af ledninger grundet hovedvejsanlæg/motorvejsanlæg – virkelig er økonomisk byrdefuldt for de berørte forbrugere.

Det generelle lighedsprincip, der umiddelbart taler for, at forsyninger og dermed deres forbrugere bliver behandlet på samme vis – uanset ejerskab – er således ikke tillagt nogen vægt. Selv om rammevilkårene for forsyningerne var meget ens i 2005.

### **Kommunebegrebet i §20**

I det følgende forsøger vi at komme tættere på en forståelse af begrebet kommune i Vejlovens §20.

#### Forarbejde til lovgivningen

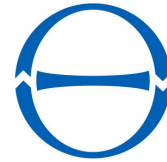
Den kommenterede Vejbestyrelseslov, der i begyndelsen af 70'erne blev afløst af Vejloven har vi ikke i hænde, men vi kan gengive citater fra 2 kendelser fra Ekspropriationskommissionen (Øresundssagen af 26.09.1997 hæfte 57 og Østamagerbanen af 06.04.2004 hæfte 16).

Forfatteren Boa til den kommenterede lov skriver side 222 om betaling for flytning af ledninger, anbragt i eller på offentlig veje, når flytningen skyldes andre myndighedsforhold følgende: "Hvor ledningsejeren er identisk med vejbestyrelsen, må anlægsmyndigheden afholde udgifterne i forbindelse med ledningsomlægningen som følge af vej-anlægget. Hvor ledningsejeren ikke er identisk med vejbestyrelsen, må ledningsejeren selv afholde udgifterne i forbindelse med ledningsomlægningen som følge af nye vejanlæg.

Senere på side 224 skriver Boa om "refusionsbestemmelsen" fra 1963: "Lovbestemmelsen indebar en udvidelse af tilskudspraksis, da man endvidere havde fundet det rimeligt også at godtgøre en kommunal myndighed dens udgifter til omlægning eller flytning af egne ledninger, selv om den pågældende kommune ikke er identisk med vejbestyrelsen for det omhandlede vejanlæg". I lighed hermed er paragrafens dækningsområde successivt udvidet til amtskommuner og senere fælleskommunale selskaber..."

Disse kommentarer synes at lægge vægt på, at kommunen/den offentlige aktør ikke kan forventes at have indrettet sig efter at skulle finansiere evt. ledningsflytning. Det lader til, at det lægges vægt på, at den der skal finansiere, også skal have mulighed for at indkalkulere denne "risiko". Dette er en betragtning, som Trafikministeriet også fremfører i det nævnte brev til DANVA i 2005.

Ifølge lovbemærkningerne til §10 i Hovedlandevejsloven, der gik forud for Vejlovens §20 er der ingen udtalelse om kommunale aktieselskaber.



**DANVA**

Dansk Vand- og  
Spildevandsforening

### Praksis

I Østamagerbane-sagen af 2004, der angår Københavns Energi, som indtil 01.01.2005 var en virksomhed integreret i den kommunale forvaltning, er identiteten mellem ledningsejeren og vejbestyrelsen blevet drøftet. Ekspropriationskommissionen mente, at der ikke var tilstrækkelig identitet mellem Københavns Energi og vejbestyrelsen, hvorfor gæsteprincippet/§106 skulle anvendes i den konkrete sag – og §20 med begrebet "kommunen" og refusionsmuligheden ikke kunne anvendes. Sagen blev indbragt for Østre Landsret, som afsagde dom 29.07.2007. Men Østre Landsret tog ikke stilling til den nævnte problemstilling – i og med at Københavns Energi af anden årsag ikke kunne påberåbe sig refusionsreglen i §20. Dette hænger sammen med, at bestemmelsen blot gælder for flytning grundet hovedlandevej/motorveje – og ikke flytning grundet metro. Se evt. side 70 i dommen.

Da Trafikministeren ikke gik DANVA og Foreningen af Danske Vandværker i rette, da de i 2005 hævde, at Vejlovens §20 gælder kommunalt ejede forsyninger (evt. organisationsformen var underordnet) – så var det oplagt for DANVA at antage, at det er udtryk for retstilstanden ifølge ministeriet. Dette ændrer Østamagerbanesagerne fra hhv. 2004 og 2007 ikke på. Men på den anden side er der også en risiko for, at Trafikministeren ikke har forholdt sig til dette eksplicit i 2005 – men har læst begrebet "kommunalt ejede forsyninger" som værende lig med forsyninger integreret i den kommunale forvaltning.

En oplagt juridisk indfaldsvinkel - når der ikke i den aktuelle lovgivningen (ex.vis Vejloven) eller forarbejderne dertil er sket en præcisering af begrebet kommune – er at falde tilbage på Forvaltningsloven. Dette er præcis, hvad jurist Søren Kongsted meddelte DANVA 09.06.2010:

*"Vi kan hertil oplyse, at "kommune" ikke er nærmere defineret i bestemmelsen eller i bemærkningerne til bestemmelsen.*

*Vi må derfor tage udgangspunkt i den kommenterede forvaltningsret. Af denne - "Forvaltningsret - Almindelige emner", 4. udgave, 2004 (af Jens Garde m.fl.), side 73 - fremgår det, at institutioner, som hviler på et traditionelt privatretligt grundlag, f.eks. hvis institutionen er organiseret som et aktie-, anparts- eller interessentselskab, aldrig betragtes som offentlige. Og det selvom offentlige skulle have det formelle ejerskab i form af aktiebesiddelse mv. Undtagelsen er kommunale fællesskaber, eller hvis der i (sær-)lovgivning er anført andet.*

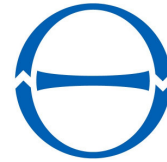
*Selskabsdannelsen for de kommunale forsyningsselskaber vil på det foreliggende grundlag derfor umiddelbart få den betydning, at de ikke længere kan anses for offentlige.*

*Indenrigs- og Sundhedsministeriet v/Hanne Ege er umiddelbart enig i denne betragtning.*

*På den baggrund ses kommunale forsyningsselskaber i A/S-form ikke på det foreliggende grundlag at være omfattet af bestemmelsen i vejlovens § 20."*

### Andre forsyningsområder

Tvangsselskabsgørelse er også sket inden for el-branchen. Ifølge vore oplysninger fra Dansk Energi, jurist Sabine R. Hansen, så medførte selskabsgørelsen af el-sektoren ikke noget fokus på kommunebegrebet – i og med at el-forsyningerne/distributionsselskaberne næsten alle som en blev forbruger-ejet/forbrugerstyret (amba, selvejende institutioner).



**DANVA**

Dansk Vand- og  
Spildevandsforening

Det er værd at bemærke, at mens selskabsgørelsen af el-sektoren skete mhp. at øge den direkte konkurrence mellem forsyningerne – så har bevæggrunden for selskabsgørelsen af vandsektoren ikke været etablering af konkurrence direkte mellem forsyningerne, se lovbemærkningerne til L150 af 29.02.2009. Ønsket var en adskillelse mellem myndighed og drift mhp. at øge effektiviteten hos det enkelte selskab. Forbrugerne kan fortsat ikke købe vand fra eller aflede spildevand til andre vandselskaber, end de som har forsyningspligten i det geografiske område, hvor forbrugeren bor.

#### Håndtering af kommunale aktieselskaber i anden lovgivning

Vandreformen af 2009 har betydet stor forvirring ift., hvorledes de kommunale vandselskaber (vandforsynings- og spildevandsforsyningsselskaber) skal håndteres på forskellige lovgivningsområder.

I den nye Inddrivelseslov, Lov nr. 1333 af 19.12.2008, der angår inddrivelse for det offentlige, er det centrale ord det offentlige. Skatteministeriet har bl.a. i brev af 09.03.2009 til Energi & Miljø Advokatfirmaet, fastslået, at dette begreb også omfatter 100% kommunalt ejede selskaber. Dvs. at selskaber baseret på privatretligt grundlag anses som offentlige, hvis de er 100% ejet af kommunen – og kan dermed ikke som andre selskaber frit vælge hvem, der skal inddrive restancer.

#### **Løsningsforslag – overgangsordning**

Kommunale vandselskaberne, der alle vil være i aktie- eller anpartsselskabsform, agerer også i fremtiden efter rammebetingelser, hvorpå kommunerne har en afgørende indflydelse:

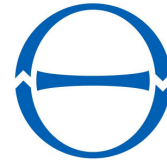
- Kommunen kan udforme ejerstrategi for selskabet.
- Kommunen indsætter på som eneaktionær på generalforsamlingen bestyrelsen, som ifølge den gældende regulering kan være lutter kommunale politikere.
- Kommunen godkender leveringsbetingelserne.
- Kommunen godkender taksterne under hensyntagen til dels prisloftet udmeldt af Forsyningssekretariatet dels hvile-i-sig-selv-princippet.
- Vi formoder, at lokalpolitikere og forbrugere fortsat vil forvente en stor koordinering mellem den kommunale forvaltning på det tekniske område – herunder vejmyndigheden – og de kommunalt ejede forsyningsselskaber. Dette sikrer synergi og en optimering i brugen af borgernes penge.

I forbindelse med tvangsselskabsgørelsen var der vurderinger af de økonomiske konsekvenser i lovforslag L150/2009. Udover engangsudgifter til selskabsgørelsen/stiftelsen er der nævnt årlige omkostninger for de selskabsgjorte forsyninger på i alt 30-50 mio. kr. på landsplan. Disse omkostninger omfatter revision af årsregnskab, administrative byrder til benchmarking samt overvågningsprogrammer.

Der er med andre ord absolut ingen – der i forbindelse med lovarbejdet og høringen – har tænkt på, at de tvangsselskabsgjorte forsyninger som aktieselskaber ville kunne risikere selv at stå for finansieringen af flytningen af ledninger grundet hovedvejsanlæg/motorvejsanlægsgørelse.

I givet fald burde der være angivet, at der var positive økonomiske konsekvenser for staten, hvis L 150 blev vedtaget i stedet for at det i lovforarbejdet blev vurderet at der ikke var nogen positive økonomiske konsekvenser for staten.

Havde branchen været opmærksom på denne mulige konsekvens, ville emnet have givet anledning til store diskussioner med centralforvaltningen og nationalpolitikkerne.



**DANVA**

Dansk Vand- og  
Spildevandsforening

Flytning af de samfundsnyttige anlæg af høj økonomisk værdi er en meget dyr affære. Silkeborg Forsyning A/S vurderer således løseligt for nuværende, at omkostninger på grund af den kommende Århus-Herning Motorvej for Silkeborg Forsyning A/S vil være:

- Ledningsanlæg til spildevand og regnvand: 50 mio. kr.
- Vandleddninger: 8 mio.kr.
- Varmeledninger: 24 mio. kr.

Hvis begrebet kommunen i Vejlovens §20 ikke kan omfatte kommunale aktieselskaber, så betyder dette, at statens omkostninger til den nævnte motorvej kan reduceres med meget store million beløb. – bare i Silkeborgområdet.

I den konkrete sag har vi en begrundet formodning for, at Folketinget i forbindelse med vedtagelsen af motorvejen mellem Århus og Herning via Silkeborg sikrede sig, at der var sket en vurdering af projektets omkostninger – og at der i den forbindelse også er taget hensyn til, at staten skulle finansiere flytningen af varme-, spildevands- og vandledninger omkring Silkeborg.

Dvs., at mens staten med åbne øjne regnede med at skulle betale omkostningen til projektet og flytningen af ledningerne – så har forsyningen i Silkeborg ikke på noget tidspunkt haft anledning til at integrere de enorme udgifter i sine budgetter – og sikre en finansiering heraf enten via opkrævninger hos kunderne eller på anden vis.

Vores pointe er, at den juridiske person, der skal bære en omkostning af så stor en størrelse skal have mulighed for at indrette sig på den økonomiske byrde.

De forsyninger, der tvangsselskabsføres, har ikke i forbindelse med ledningsetablering for år tilbage haft anledning til at indrette sig efter – at en udefra kommende myndighed ville bestemme, at der skulle anlægges en motorvej – og at forsyningerne alene skulle bære omkostningerne.

En rimelig ordning for vandsektoren ville være at:

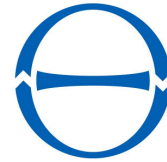
- At vandselskaber der er opstået som følge af Vandsektorloven af 2009, eller under hensyntagen til at den forudgående nationalpolitiske diskussion heraf – er omfattet af kommunebegrebet i Vejlovens §20 ift. ledninger anlagt før selskabsførelsen.
- At flytning af de nævnte vandselskabers ledninger, der måtte være anlagt efter selskabsførelsen, vil dog ikke kunne anses som omfattet af Vejlovens §20.

Et alternativ er, at der laves en mindre favorabel overgangsordning for de nævnte forsyninger på 20 år. En sådan kunne være, at sker der flytning grundet motorvejsanlæg, vil omkostningerne blive refunderet efter Vejlovens §20, såfremt beslutningen om flytningen er taget indenfor 20 år efter selskabsførelsen.

Ud over løsninger af disse konkrete og aktuelle problemstillinger mener DANVA, at Trafikministeriet bør overveje at følge op på sine signaler i 2005:

Trafikministeren fandt ikke på daværende tidspunkt anledning til at foreslå en ligestilling mellem kommunalt ejede vandforsyninger og privat ejede forsyninger – men ministeren havde noteret sig det anførte og ville lade det indgå i de videre overvejelser på området. Som opfølgning herpå ønsker DANVA at de ens økonomiske rammevilkår for såvel privat ejede som kommunalt ejede vandselskaber tages i betragtning (hvile-i-sig-selv-princippet) og at –privat og kommunalt ejede forsyninger bliver ligestillet.

Der kunne ske ændringer af §§ 20 og 106 gående på:



**DANVA**

Dansk Vand- og  
Spildevandsforening

§20 Såfremt et fælleskommunalt selskab eller et selskabsgjort forsyningselskab jf. lov nr. 469/2009 i forbindelse med en regulering eller omlægning af en vej påføres omkostninger til omlægning eller flytning af ledninger skal disse omkostninger afholdes som en del af anlægsudgiften for vejanlægget.

og tilføje et ny stk. til § 106 i retning af følgende:

Foretages en udbygning af vejnettet som følge af ny lovgivning, kommunal planlægning eller andet, som kræver nyanlæg af veje, vejtilslutninger mv. som ikke tjener det eksisterende vejanlægs tarv, skal omkostninger til flytning af ledninger afholdes under den anlægsudgiften for det nye anlæg.

### **Opsamling**

Der har været meget stor politisk opmærksomhed på, at tvangsselskabsførelsen af vand- og spildevandsforsyningerne ikke måtte betyde for øgede omkostninger for forbrugerne. Det er endvidere centralt for succes, at ledningsejerne med åbne øjne går ind i en ny æra/selskabsform – og får mulighed for at indrette sig/påtage sig evt. økonomiske risici. Dette er ikke sket i relation til selskabsførelserne grundet (udsigten til) Vandreformen.

En rimelig ordning for vandsektoren ville være:

- At vandselskaber der er opstået som følge af Vandsektorloven af 2009, eller under hensyntagen til at den forudgående nationalpolitiske diskussion heraf – er omfattet af kommunebegrebet i Vejlovens §20 ift. ledninger anlagt før selskabsførelsen.
- At flytning af de nævnte vandselskabers ledninger, der måtte være anlagt efter selskabsførelsen, vil dog ikke kunne anses som omfattet af Vejlovens §20.

Et alternativ er, at der laves en mindre favorabel overgangsordning for de nævnte forsynings ledninger på 20 år. Således at sker der flytning grundet motorvejsanlæg af de nævnte forsynings ledninger, vil omkostningerne blive refunderet efter Vejlovens §20, såfremt at beslutningen om flytningen er taget indenfor 20 år efter selskabsførelsen.

Vi vil gerne opfordre til, at forhandlingerne mellem Silkeborg Forsyning A/S og Vejdirektoratet tager afsæt i de økonomiske forudsætninger parterne har lagt til grund de seneste år i forbindelse med motorvejsprojektet – og dermed parternes hensyntagen samt berettigede forventninger til de økonomiske risikoer og udfordringer.

Endelig er det vor opfattelse, at Trafikministeren bør følge op på tidligere signaler om lovændring mhp. evt. ligestilling af "private" selskaber og forsyninger integreret i den kommunale forvaltning. I den forbindelse ønsker DANVA, at der bliver taget behørigt hensyn til de økonomiske rammevilkår – herunder hvem .

Sv/210610