Betænkning fra Miljøstyrelsen

Nr. 1 1986

Betalingsvedtægter

Miljøstyrelsen

Betalingsvedtægter

De nuværende kommunale betalingsvedtægter giver mulighed for fastsættelse af højst forskelligartede regler. Reglerne har samtidig vist sig vanskelige for brugerne at forstå. Udvalget foreslår derfor en enklere betalingsordning i fremtiden.

De nye regler bygger på at spildevandsbortskaffelsen i kommunerne organiseres som forsyningsselskaber, hvor spildevandsafgiften for ensartede grupper af brugere er den samme, uanset geografisk beliggenhed indenfor den enkelte kommune.

De nye regler skal fortsat administreres af kommunerne.

Miljøstyrelsen

Strandgade 29, 1401 København K, tlf. 01-57 83 10

Pris kr. 30,- (inkl. 22% moms)

ISSN nr. 0900-3738
ISBN nr. 87-503-6200-3

Betænkning fra Miljøstyrelsen
Nr. 1 1986

Betalingsvedtægter

Udvalget om kommunale
betalingsregler for spildevandsbortskaffelse.

Miljøministeriet
Miljøstyrelsen

Indholdsfortegnelse

0	Indledning	5
0.1	Baggrunden for udvalgets nedsættelse	5
0.2	Udvalgets kommissorium og sammensætning	6
1	Udvalgets indstilling	9
2	Retsgrundlaget	13
2.1	Vandløbsloven af 1949	13
2.2	Vandløbslovens revision i 1969	14
2.3	Særregler for Københavns kommune	16
2.4	Miljøbeskyttelsesloven	17
2.5	Nuværende administrationsgrundlag	19
3	Nuværende betalingsregler	20
3.1	Principper for betalingsregler	20
3.2	Udvalgets vurdering	24
4	Udvalgets forslag til fremtidig model for betalingsregler	27
4.1	Skitse til en fremtidig model for betalingsvedtægter	27
4.2	Udvalgets kommentarer til modelforslaget	30
5	Hovedproblemer i administration af betalingsvedtægter	32
5.1	Kommunernes adgang til at ændre regler fastsat i en landvæsenskommissionskendelse for så vidt angår betalingsregler	32
5.2	Inddragelse af allerede eksisterende anlæg under en generel betalingsordning	35
5.3	Offentlig overtagelse af eksisterende fælles private spildevandsanlæg	38
5.4	Fælles private spildevandsanlæg	40
5.5	Forfaldstidspunktet	43
5.6	Klageadgang	46
6	Kommunalt tilskud til spildevandsanlæg	48
6.1	Regler og praksis	48
6.2	Udvalgets vurdering og overvejelser	52
Bilag I:		
	Notat om kommunernes adgang til at ændre regler, fastsat i en landvæsenskommissionskendelse for så vidt angår betalingsregler.	55
	Registreringblad	64

0. INDLEDNING

0.1 Baggrunden for udvalgets nedsættelse.

Miljøministeren nævnte i sin fremsættelsestale om forslaget til ændring af miljøbeskyttelsesloven i 1982, at han ville lade en arbejdsgruppe se på spørgsmålet om kommunernes adgang til at ændre gamle landvæsensretskendelsers betalingsregler.

Dette skete på baggrund af at Kommunernes Landsforening havde rejst spørgsmålet om ændring af disse kendelsers betalingsregler overfor Miljøministeriet, idet Landsforeningen anførte, at domstolenes synspunkter vedrørende "velerhvervede rettigheder" (f.eks. fritagelse for at deltage i fremtidige driftsudgifter) stillede sig hindrende for en samling og forenkling af betalingsreglerne.

Fordelingen af udgifterne ved etablering og drift af spildevandsanlæg var tidligere indgående reguleret i vandløbsloven. Hovedreglen var i grove træk den, at forslag til fordeling af udgifterne blev udarbejdet af kommunalbestyrelsen eller af den ansvarlige for et privat anlæg, og blev godkendt af vandløbsretten.

Ved miljøbeskyttelseslovens ikrafttræden den 1. oktober 1974 blev spørgsmålet om fordelingen af udgifterne ved spildevandsanlæg overladt til kommunalbestyrelserne uden forelæggelse for anden myndighed, dog med en begrænset klageadgang til Miljøstyrelsen.

Udgifterne afholdes og fordeles således efter bestemmelsen i miljøbeskyttelseslovens § 27 efter regler, der fastsættes af kommunalbestyrelsen.

I praksis har der imidlertid været rejst tvivl om, i hvilket omfang kommunalbestyrelserne har kunnet foretage ændringer i betalingsregler, der er godkendt af landvæsenskommissionerne efter de før miljøbeskyttelsesloven gældende regler i vandløbsloven.

Under de efterfølgende drøftelser mellem Kommunernes Landsforening, Miljøministeriet, departementet, og Miljøstyrelsen blev der opnået enighed om, at arbejdet burde have et bredere sigte og tillige burde undersøge, om de gældende regler for fordeling af udgifter ved etablering og drift af spildevandsanlæg gav anledning til sådanne vanskeligheder, at der er behov for initiativer af administrativ eller lovgivningsmæssig art.

Efter forhandling med Kommunernes Landsforening og Indenrigsministeriet fremsendte Miljøstyrelsen i skrivelse af 5. marts 1984 til Miljøministeriet, departementet, et udkast til kommissorium og sammensætning af et udvalg, der skulle forestå et udredningsarbejde om betalingsreglerne for spildevandsbortskaffelse. Departementet tilsluttede sig i skrivelse af 12. juli 1984 det fremsatte forslag og anmodede Miljøstyrelsen om at tage initiativ til udvalgets nedsættelse.

0.2 Udvalgets kommissorium og sammensætning.

I skrivelse af 18. september 1984 nedsatte Miljøstyrelsen herefter udvalget, der fik følgende kommissorium:

"Udredningsarbejdet skal belyse, om de gældende regler for kommunernes fordeling af udgifter ved etablering og drift af spildevandsanlæg giver anledning til sådanne vanskeligheder, at der er behov for initiativer af administrativ eller lovgivningsmæssig art.

Udvalget bør sigte mod at vurdere forenklingsmulighederne indenfor eller ved ændring af det gældende regelsæt.

Idet det i øvrigt forudsættes, at udvalget kan fastlægge og afgrænse opgaven i lyset af drøftelserne i udvalget, synes følgende spørgsmål at skulle belyses:

- Kan de hensyn, der ligger til grund for de i miljøbeskyttelseslovens § 27 fastsatte regler, eventuelt varetages på anden måde,

- er det eksisterende klagesystem hensigtsmæssigt, herunder mulighederne for, at Miljøstyrelsen udgår som klageinstans,

- kan der med fordel gennemføres alternative betalingsformer, enten indenfor eller ved ændring af det gældende regelsæt,

- giver de gældende regler anledning til uhensigtsmæssige bindinger i forhold til tidligere landvæsenskommissionskendelser eller regler, vedtaget af kommunalbestyrelsen efter miljøbeskyttelseslovens § 27,

- vil man ved indførelse af eventuelle nye betalingsformer kunne undgå sådanne eventuelle bindinger,

- er der behov for at vejlede kommunerne om de alternative betalingsformer, som eventuelt kan gennemføres allerede efter de gældende regler."

Udvalget blev sammensat af repræsentanter for Kommunernes Landsforening, Københavns og Frederiksberg kommuner, Indenrigsministeriet og Miljøstyrelsen. Formandsskab og sekretariat har været varetaget af Miljøstyrelsen.

Udvalget fik følgende sammensætning:

Formand:
Underdirektør Ole Plougmann, Miljøstyrelsen.

Medlemmer:
Fuldmægtig Christian Hess, Kommunernes Landsforening, afløst af kontorchef Birgit Herslund fra januar 1986.
Afdelingsingeniør Erik Kryger Kaas, Næstved kommune.
Teknisk direktør J. Nepper-Christensen, Fredericia kommune.
Underdirektør H. Skov, Frederiksberg kommune.
Afløbschef P. Skat Nielsen, Københavns kommune.
Sekretær Erling St. Pedersen, Indenrigsministeriet.
Fuldmægtig S. Møhring-Andersen, Indenrigsministeriet, afløst af fuldmægtig Carsten Loiborg fra april 1985 til januar 1986, hvor Carsten Loiborg måtte træde ud.

Kontorchef nu nævnsformand Ole E. Jacobsen, Miljøstyrelsen, afløst af fuldmægtig Jens Chr. Jensen fra september 1985.
Overingeniør Poul Erik Sørensen, Miljøstyrelsen.
Ingeniør Bent Jørgensen, Miljøstyrelsen.

Som sekretærer for udvalget har fungeret fuldmægtig Bo Christiansen, og fra januar 1986 tillige fuldmægtig Merete Pontoppidan, begge Miljøstyrelsen.

1. UDVALGETS INDSTILLING

I perioden efter miljøbeskyttelseslovens ikrafttræden 1. oktober 1974 er der sket en meget stor udbygning af spildevandsanlæggene i Danmark.

Hovedparten af de hermed forbundne omkostninger er blevet pålagt grundejerne efter betalingsregler, der enten er blevet godkendt af en landvæsenskommission efter de tidligere regler i vandløbsloven, eller vedtaget af kommunalbestyrelsen i medfør af miljøbeskyttelseslovens § 27.

De ofte betydelige byrder, der herigennem pålægges grundejerne, har i mange kommuner medført uoverensstemmelser mellem grundejerne og kommunalbestyrelserne, fordi bidragspåligningen er blevet opfattet som uretfærdig eller uforståelig. Dette til trods for at der i kommunerne ofres mange kræfter for at opnå den størst mulige "retfærdighed", når udgifterne skal fordeles.

De meget detaljerede og komplicerede regler er imidlertid ofte netop årsagen til, at reglerne bliver uforståelige for de implicerede grundejere og skaber vanskeligheder ved den praktiske administration af reglerne.

Hertil kommer, at retsområdet er uensartet og kompliceret, fordi betalingsreglernes udformning og indhold er forskellige fra kommune til kommune.

Udvalget finder, at hverken miljømæssige eller økonomiske hensyn kan begrunde fastsættelsen af så detaljerede regler for betalingen, som tilfældet er i dag.

Selv om der kan fremføres en række principielle argumenter for, at sigtet med reglerne bør være en tilnærmelsesvis dækning af de udgifter, som de enkelte udledere eller grupper heraf belaster den samlede ordning med, har opfyldelsen af dette formål i praksis ført til så detaljerede regler, at betalingsområdet stort set må betragtes som uoverskueligt.

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

Betalingsområdet bør gøres mere administrerbart og forståeligt.

Udvalget har derfor fremsat forslag til en fremtidig model for ensartede og forenklede kommunale betalingsregler for spildevandsbortskaffelse.

Forslaget bygger på en forsyningsselskabsmodel, hvor spildevandsafgiften for ensartede grupper af udledere er den samme uanset geografisk beliggenhed indenfor kommunen og uanset hvilke omkostninger, der har været forbundet med etablering af spildevandsanlæg i det pågældende område. Afgiften skal beregnes på grundlag af kloakforsyningens samlede udgifter.

Betalingsreglerne indrettes herefter efter forslaget således, at der betales en éngangsafgift "tilslutningsbidrag" for tilslutningsmulighed, hvorefter kommunernes finansieringsbehov i øvrigt dækkes over årlige afgifter til henholdsvis anlægs- og driftsudgifter.

Udvalget har konstateret, at en tidligere udarbejdet vejledende standardvedtægt ikke har haft større udbredelse.

Det er udvalgets opfattelse, at den foreslåede model for betalingsregler vil medføre betydelige fordele og gerne ses gennemført.

Udvalget har derfor overvejet, om forslaget enten bør søges gennemført ved fastsættelse af bindende regler eller alene anbefales i vejledningsform, men har ikke taget endelig stilling til dette spørgsmål.

Udvalget har undersøgt en række detaljproblemer og har for en del af disses vedkommende fremkommet med forslag.

Der er tale om følgende emner:

- Kommunernes adgang til at ændre regler fastsat i en landvæsenskommissionskendelse for så vidt angår betaligsregler:
  Kommunerne har haft administrative vanskeligheder med ældre landvæsenskendelser. Udvalget har vurderet dette og har beskrevet, under hvilke betingelser disse kendelser kan ændres. På denne baggrund har udvalget fundet, at den gældende adgang til at ændre sådanne betalingsregler i almindelighed er tilstrækkelig.

- Inddragelse af allerede eksisterende anlæg under en generel betalingsordning:
  Udvalget foreslår, at der ikke kan opkræves nyt tilslutningsbidrag fra ejendomme, der tidligere har betalt fuldt tilslutningsbidrag til offentlige anlæg.

- Offentlig overtagelse eller tilslutning til det offentlige anlæg af eksisterende fælles private spildevandsanlæg:
  Det foreslås ikke at opkræve bidrag i forbindelse med overtagelsen og der ydes ikke grundejerne godtgørelse for anlæggets værdi. Undtagelse herfor kan være, når der sker tilslutning af områder til offentlig hovedledning og renseanlæg. I forbindelse med overtagelse fastsættes et procentvis tilslutningsbidrag.

  Hvor det private fællesanlæg ikke overtages ved tilslutning til det offentlige anlæg, vil det være en hensigtsmæssig løsning, at der i lighed med det ovenfor anførte betales et reduceret tilslutningsbidrag for de dele af det offentlige anlæg, som det private fællesskab udnytter.

- Forfaldstidspunktet:
  Tilslutningsbidrag og løbende anlægsbidrag kan opkræves på det tidspunkt, hvor der foreligger mulighed for fysisk tilslutning. Driftsbidraget kan kun opkræves for tilsluttede ejendomme.

- Klageadgang:
  Udvalget anbefaler ikke at opretholde den nuværende klageadgang.

- Det kommunale tilskud:
  Udvalget anbefaler, at en fremtidig betalingsordning baseres på brugerfinansiering på linie med andre kommunale forsyningsvirksomheder. På denne baggrund har udvalget diskuteret fordele og ulemper ved at opretholde pligten for kommunerne til at yde tilskud til kloakforsyningen, samt muligheden for at pligten erstattes med en ret til at yde tilskud.

2. RETSGRUNDLAGET

2.1 Vandløbsloven af 1949.

Fordeling af udgifterne til spildevandsanlæg var tidligere reguleret i vandløbsloven.

Om ældre lovgivning og baggrunden for 1949-loven kan der henvises til Betænkning afgivet af Kommissionen angående revision af vandløbslovgivningen, 1947.

For offentlige anlæg indeholdt vandløbsloven af 1949 (Lov nr. 214 af 11. april 1949) § 74, stk. 5, detaljerede regler om grundejernes bidragspligt til et spildevandsanlæg.

Bestemmelsen foreskrev, at landvæsenskommissionen på baggrund af et af kommunen fremlagt forslag til udgifternes fordeling traf bestemmelse om, hvorledes de omfattede grundejere skulle bidrage til anlægget. Bidragene skulle afpasses efter den fordel, som hver enkelt ejendom opnåede ved anlægget.

Der skulle herved tages hensyn til ejendommens areal, værdi og bebyggelse (bestående eller forventet), mængden og beskaffenheden af det afløb, der påregnedes afgivet til ledningen, samt til de fordele, som det nye anlæg medførte, og det tidspunkt, fra hvilket anlægget kunne udnyttes.

Landvæsenskommissionen traf endvidere bestemmelser om fordelingen af udgifterne til drift og vedligeholdelse.

Lovens grundsynspunkt var således, at spildevandsproducenterne skulle betale samtlige udgifter vedr. det spildevandsanlæg, de var tilsluttet (hvert enkelt anlæg skulle "hvile i sig selv"), samt at landvæsenskommissionen i detaljer bestemte, hvorledes udgifterne skulle pålignes de enkelte i det pågældende anlæg interesserede ejendomme.

Bestemmelsen i § 74, stk. 6, gav dog landvæsenskommissionen mulighed for at pålægge kommunen at yde tilskud eller henstand, hvis anlægget havde almen offentlig interesse.

Som fordelingsprincipper anvendtes i praksis f.eks. ejendommens areal/udnyttelsesgrad, grundværdi/ejendomsværdi, antal personer/parter pr. lejlighed - ofte i kombinationer afhængig af det enkelte områdes og anlægs karakter.

For så vidt angik tidspunktet for bidragsbetaling praktiseredes bestemmelsen i stk. 5 i almindelighed således, at grundejernes bidragspligt først indtrådte ved bebyggelse.

Landvæsenskommissionens afgørelser blev truffet ved kendelser, der har retskraft som domme.

En nærmere redegørelse for retstilstanden og praksis efter 1949-loven er indeholdt i Spildevandskommissionens betænkning fra 1966 (Betænkning nr. 431/1966).

2.2 Vandløbslovens revision i 1969.

Spildevandskommissionen af 1957 foretog en omfattende vurdering af bestemmelserne i vandløbslovens § 74.

Kommissionen fremhævede vanskelighederne ved at finde frem til fordelingsprincipper, der giver en fuldstændig retfærdig fordeling, og anbefalede derfor at foretrække så lidt komplicerede ordninger som muligt. Selv om der tilstræbtes den mest ligelige fordeling af anlægsudgifterne, var det efter kommissionens opfattelse næppe sandsynligt, at der med komplicerede beregningsregler blev opnået en for spildevandsproducenterne væsentlig større nøjagtighed, end hvad der kunne opnås ved anvendelse af mindre detaljerede normer.

Kommissionen fandt det endvidere rimeligt at forlade princippet med, at kommunen står i forskud for bidrag, der pålægges ejendomme der først bebygges på et senere tidspunkt. For at afhjælpe en del af de vanskeligheder, der havde

været forbundet med den kommunale forskudsvise finansiering, forslog kommissionen, at hele anlægsbidraget som hovedregel burde forfalde til kontant betaling fra det tidspunkt, anlægget kunne tages i brug.

På baggrund af spildevandskommissionens betænkning blev der i 1969 fremsat lovforslag, der bl.a. indeholdt ændrede regler om finansieringen af spildevandsanlæg.

Ved Lov nr. 147 af 9. april 1969, der trådte i kraft 1. april 1970, blev landvæsenskommissionen fritaget for den konkrete detaljerede fastsættelse af grundejernes betalingsforpligtelse.

Lovændringen indebar, at udgiftsfordelingen efter den nye bestemmelse i § 74b for fremtiden skulle ske på grundlag af regler fastsat i en af kommunalbestyrelsen oprettet vedtægt, hvis beregningsregler dog skulle godkendes af landvæsenskommissionen.

Det fremgår af betænkningen over ændringslovforslaget, at grundsætningen, om at grundejerne skulle betale ligeligt efter den fordel, som opnås ved anlægget, forudsattes opretholdt, men det synes dog på den anden side ligeledes forudsat, at den fremtidige udgiftsfordeling kunne ske på grundlag af en meget generel ligelighedsvurdering.

Bestemmelsen i § 74b indebar således, at ligeligheden ikke behøvede at være begrænset til det enkelte anlæg. Den kommunale vedtægt kunne indeholde hjemmel til, at grundejernes bidrag med ensartede afgifter, gældende for samtlige offentlige spildevandsanlæg i kommunen, kunne pålignes samtlige grundejere, hvis ejendomme var tilsluttet godkendte offentlige spildevandsanlæg. Hermed blev der åbnet mulighed for en udgiftsfordeling efter generelle ligelighedsprincipper, idet grundejernes bidrag kunne fastsættes på grundlag af kloakforsyningens samlede udgifter og ikke som hidtil på grundlag af udgifterne til det enkelte anlæg.

Lovændringen imødekom således kommunernes ønske om en ensartet betalingsordning for de forskellige offentlige spildevandsanlæg indenfor den enkelte kommune, idet en betalingsvedtægt som anført med landvæsenskommissionens godkendelse kunne sættes i kraft også for ældre anlæg. Betalingsordningerne til offentlige spildevandsanlæg indenfor den enkelte kommune havde ofte varieret meget betydeligt og havde dermed hindret en hensigtsmæssig og smidig administration.

Lovændringen imødekom ligeledes kommunernes ønske om en lettelse af finansieringen af spildevandsanlæg. Der blev således i loven åbnet mulighed for, at grundejernes bidrag kunne opkræves fra det tidspunkt, hvor arbejdet iværksattes, efter at landvæsenskommissionen havde afsagt kendelse om sagens fremme. Der kunne desuden fastsættes á conto-bidrag til fremtidige arbejder efter landvæsenskommissionens bestemmelse om arbejdets etapevise færdiggørelse.

Såfremt anlægget havde almen offentlig interesse, kunne landvæsenskommissionen fortsat pålægge kommunen at yde tilskud til eller henstand med betalingen af anlægsudgifterne.

2.3 Særregler for Københavns kommune.

Københavns kommune har indtil miljøbeskyttelseslovens ikrafttræden ikke været omfattet af vandløbsloven og dermed heller ikke vandløbslovens regler for fordelingen af udgifterne til spildevandsanlæg.

Udgiftsfordelingen afgjordes i henhold til lov nr. 123 af 28. april 1906 af vandafledningskommissionen, hvis afgørelse kunne ankes til en overkommission. Af lovens fordelingsregler kan særlig fremhæves, at det var pålagt kommissionen at fastsætte bidragene under hensyn til den nytte, fordel og værdistigning, anlægget måtte antages at ville medføre for de pågældende ejendomme. Kommissionen pålagde endvidere kommunen bidrag til anlæg, der efter kommissionens skøn var af mere almen interesse, men kommissionen bestemte i øvrigt frit, hvilke principper der skulle lægges til grund ved bidragenes fastsættelse.

Efter praksis blev udgifterne til kloak- og rensningsanlæg i København fordelt som tilslutningsbidrag, beregnet dels efter arealstørrelse dels efter ejendomsskyldværdi. Kommunen gav tilskud udregnet som bidraget for offentlige veje.

Siden 1967 er der opkrævet en afgift af vandforbruget.

Udgiften til drift og vedligeholdelse af ledningsanlæg, pumpestationer og rensningsanlæg betaltes i henhold til § 5 i loven fra 1906 af kommunen.

I 1977 vedtog borgerrepræsentationen en betalingsvedtægt i henhold til miljøbeskyttelseslovens § 27, hvorefter de hidtidige ordninger ophørte. Kloakforsyningens udgifter er herefter dækket af en vandafledningsafgift, særbidrag fra særligt forurenende virksomheder, bidrag fra kommunekassen samt indtægter fra andre tilsluttede kommuner.

Vedtægten har endnu ikke været anvendt for anlægsbidrag, som forudsættes individuelt fastsat, idet udgifterne til kloakering og renseanlæg indtil nu alle har været fastsat i henhold til kendelser fra Vandafledningskommissionen i henhold til overgangsreglerne i miljøbeskyttelsesloven og bekendtgørelse om ophør af landvæsensretterne.

2.4 Miljøbeskyttelsesloven.

Ved miljøbeskyttelseslovens ikrafttræden den 1. oktober 1974 ophævedes de tidligere regler i vandløbsloven, og kompetencen til at træffe afgørelse om fordeling af udgifter til fælles spildevandsanlæg overførtes fra landvæsenskommissionerne til kommunalbestyrelserne.

Kommunalbestyrelserne fik således en central placering ved fastsættelsen af betalingsordninger for fælles spildevandsanlæg.

Miljøbeskyttelseslovens § 27 er baseret på principperne i den tidligere § 74b i vandløbsloven, og kommunalbestyrelserne har således i princippet de samme beføjelser, som tilkom landvæsenskommissionerne.

Kommunalbestyrelsen kan herefter uden forelæggelse for anden myndighed fastsætte de fremtidige betalingsordninger for fælles spildevandsanlæg i kommunen, herunder fastlægge opkrævningstidspunktet og afgøre, om spildevandsanlæg har "almen offentlig interesse".

For så vidt angik opkrævningstidspunktet fastsatte bestemmelsen, at bidrag indenfor områder, hvor arealer i henhold til bygge- og planlovgivningen kunne udstykkes og bebygges, kunne opkræves fra det tidspunkt, hvor der forelå en godkendt spildevandsplan/projekt. Bestemmelsen var motiveret af de samme hensyn til at lette finansieringen af spildevandsanlæg, som fandtes i tidligere lovgivning. Amtsrådenes godkendelse af samlede spildevandsplaner var at betragte som en afløser for landvæsenskommissionernes projektgodkendelser. Hensigten var således stadig finansieringen af kommunernes udgifter til spildevandsanlæg.

Bestemmelsen i § 27, stk. 4, kom endvidere til at indeholde en begrænset klageadgang, idet kommunalbestyrelsernes afgørelser kunne påklages, for så vidt angik fordeling af udgifterne ved etablering og drift af rensningsanlæg.

Ved miljøbeskyttelseslovens revision i 1978 blev bl.a. bestemmelsen i § 27 ændret og udbygget. Ændringerne af § 27 trådte i kraft 1. januar 1981.

Ændringerne havde baggrund i, at der i praksis havde vist sig behov for, at rammerne for kommunalbestyrelsernes kompetence efter § 27 i et vist omfang blev afstukket i selve loven.

Det blev således bl.a. i loven klargjort, at der ved fastsættelsen af betalingsregler ikke kan pålignes grundejerne større samlet bidrag, end hvad der svarer til udgifterne ("hvile i sig selv"), og der blev lagt op til en vis begrænsning af kommunernes adgang til at opkræve anlægsbidrag forskudsvis samtidig med, at henvisningen til bygge- og planlovgivningen blev ophævet. Der blev desuden indsat en bestemmelse, som præciserede en regulerings/tilbagebetalingspligt i situationer, hvor projekter, hvortil der er opkrævet bidrag forskudsvis,

senere ændres eller opgives. Det blev tillige fastsat, at driftsbidrag kun kan opkræves fra ejendomme, der er tilsluttet spildevandsanlæg.

Klageadgangen blev ændret til, at afgørelser vedr. bidrag til spildevandsanlæg i sin helhed kan påklages, men alene for så vidt angår retlige spørgsmål. Bestemmelsen om klage kom hermed i overensstemmelse med den praksis, der havde udviklet sig omkring den tidligere § 27, stk. 4. Miljøstyrelsen havde, når retlige spørgsmål vedr. § 27 var blevet forelagt, udtalt sig om sin opfattelse af gældende ret, selv om kommunalbestyrelsens beslutning i princippet ikke havde været omfattet af § 27, stk.4. Med § 27, stk.8, blev Miljøstyrelsen egentlig klagemyndighed vedr. retlige spørgsmål.

Der er siden i forbindelse med lovrevisionen i 1982 foretaget visse konsekvensændringer i bestemmelsen som følge af de samtidigt gennemførte ændringer i reglerne om myndighedsbehandlingen af spildevandsplanerne.

2.5 Nuværende administrationsgrundlag.

Udviklingen har bevæget sig væk fra en tilstand, hvor de enkelte anlæg skulle hvile i sig selv med hver sin betalingsvedtægt og over mod ordninger, der omfatter samtlige offentlige spildevandsanlæg i den enkelte kommune, hvor bidrag skal ydes efter de samme generelle regler, uanset hvor den enkelte ejendom er beliggende.

Den altovervejende hovedregel skønnes at være, at kommunerne har sikret sig ensartede betalingsregler, gældende for hele kommunen, enten ved en betalingsvedtægt godkendt af en landvæsenskommission efter vandløbslovens § 74b eller vedtaget af kommunalbestyrelsen efter miljøbeskyttelseslovens § 27.

3. NUVÆRENDE BETALINGSREGLER

3.1 Principper for betalingsregler.

Miljøbeskyttelseslovens § 27 fastsætter ikke nærmere kriterier for, hvorledes udgifterne til fælles spildevandsanlæg skal fordeles. Kommunalbestyrelserne er derfor inden for rammerne af § 27 i princippet frit stillet ved fastsættelse af betalingsordninger for fælles spildevandsanlæg (betalingsvedtægter).

Miljøministeren havde tidligere i miljøbeskyttelseslovens § 28 hjemmel til at fastsætte bindende regler for udgiftsfordelingen. Denne bemyndigelse blev imidlertid ophævet i forbindelse med et almindelig ønske om at begrænse antallet af uudnyttede bemyndigelser i loven. I bemærkningerne til lovforslaget vedrørende den oprindelige affattelse af § 28 og i miljøministeriets cirkulæreskrivelse af 29. marts 1974 om afholdelse og fordeling af udgifter til etablering, drift og vedligeholdelse af spildevandsanlæg efter miljøbeskyttelseslovens § 27 er der imidlertid peget på enkelte almindeligt anvendte principper for udgiftsfordelingen, som ministeren i medfør af § 28 ville kunne pålægge kommunalbestyrelserne at lægge til grund ved udarbejdelsen og administrationen af fremtidige betalingsvedtægter.

Blandt disse principper fremhævede bemærkningerne og cirkulæret især vandforbruget, spildevandets forureningsgrad og omkostningsprincippet, men kommunalbestyrelserne kan som anført beslutte at lægge andre principper til grund for udgiftsfordelingen.

Cirkulæreskrivelsen indeholder desuden en henstilling til kommunalbestyrelserne om, at betalingsordninger for fælles spildevandsanlæg så vidt muligt bliver udformet i overensstemmelse med hovedprincipperne i Landbrugsministeriets cirkulære af 6. april 1971 om kommunale betalingsvedtægter for spildevandsanlæg efter vandløbslovens § 74b med tilhørende standardvedtægt.

Denne standardvedtægt, der som udgangspunkt alene omfatter fælles anlæg som afskærende ledninger og rensningsanlæg, bygger i hovedtræk på det princip, at omkostningerne dækkes af tilslutningsbidrag (engangsbidrag), vejbidrag, kommunale bidrag og eventuelt en vandafledningsafgift, herunder særbidrag for særligt forurenet spildevand.

Tilslutningsbidraget, der forfalder ved tilslutningsmulighed, beregnes efter vedtægten på grundlag af de enkelte ejendommes nettoareal multipliceret med den for området fastsatte udnyttelsesgrad. Vandafledningsafgiften beregnes på baggrund af målt eller skønnet vandforbrug.

På trods af cirkulæreskrivelsen er der idag næppe to kommuner i landet, der administrerer efter ens betalingsvedtægter. De kommunale betalingsvedtægter har vidt forskelligt indhold. Der er betydelige variationer i de principper, der anvendes i de enkelte kommuner, og standardvedtægtens konstruktion har ikke haft gennemslagskraft i praksis.

Det er derfor næppe muligt at give en dækkende beskrivelse af praksis på området.

Udvalget kan dog pege på enkelte træk ved betalingsvedtægtsområdets anlægsudgiftsside, der i et vist omfang kan belyse vanskelighederne ved at gennemføre en tilbundsgående og entydig beskrivelse.

For så vidt angår betalingsreglerne for anlægsudgifterne kan anlægsbidragene opkræves enten som et kontant engangsbidrag eller som årlige bidrag.

Sondringen gennemføres dog sjældent helt konsekvent, idet man i praksis i de kommuner, hvor kommunalbestyrelsen har besluttet at opkræve engangsbidrag, ofte tillige opkræver et årligt anlægsbidrag, evt. som en del af vandafledningsafgiften.

Kombinationer forekommer således, og opkrævningsformen kan i praksis afhænge af, til hvilke anlægsdele bidraget

opkræves (bidragstyperne). I nogle vedtægter er der foretaget det valg at opkræve engangsbidrag til detailkloakeringen og finansiere hovedkloakanlæg og rensningsanlæg over årlige bidrag, eller at opkræve et ledningsbidrag som engangsbidrag og alene finansiere rensningsanlæg over årlige bidrag m.v.

Enkelte kommuner anvender dog kun engangsbidrag til finansieringen af anlægsudgifterne med fornøden brug af tillægsbidrag, når spildevandsanlæggene forbedres eller ændres.

Allerede opkrævningsformen og bidragstyperne udviser således mange variationer.

De mange variationsmuligheder træder endvidere frem i de principper, kommunalbestyrelserne herefter beslutter skal være grundlaget for opkrævning af anlægsbidrag.

Grundlaget for beregning af grundejernes bidrag varierer ikke alene fra vedtægt til vedtægt, men også for de forskellige bidragstyper (detailkloakbidrag/rensningsanlægsbidrag m.v.), der anvendes i den enkelte vedtægt.

I praksis koncentrerer beregningsgrundlaget sig dog om fire fordelingsnøgler: Vandforbruget, arealstørrelsen/udnyttelsesgraden/bebyggelsesprocent, antal personer /ansatte og "parter" (en "part" pr. antal personer, pr. arealenhed, pr. forbrugt vandmængde m.v.) -men også andre beregningsgrundlag anvendes.

Ved siden af disse forskellige fordelingsnøgler, der som nævnt kan optræde i kombinationer inden for den enkelte vedtægt, vil der i vedtægterne tillige være et stort antal anvendelseskategorier, således at der ved fastsættelsen af bidraget skelnes mellem enfamiliehuse, tofamiliehuse, tæt/lav bebyggelse, etageejendomme, forretninger, skoler, plejehjem, forsamlingshuse, sommerhuse, campingpladser, blandet bolig og erhverv, erhvervsvirksomheder, veje m.v.

Hvor vandforbruget anvendes som beregningsgrundlag, kan grundlaget enten være det målte forbrug eller et ansat eller skønnet forbrug, hvilket sidste typisk er tilfældet ved boliger.

For så vidt angår tidspunktet for opkrævning af bidrag, udviser området også store forskelligheder fra vedtægt til vedtægt og fra bidragstype til bidragstype.

Der kan således være bestemmelser om forskudsvis opkrævning, før anlægsarbejdet er påbegyndt. Tidspunktet kan være ved spildevandsplanens godkendelse, ved vedtægtens ikrafttræden eller et andet tidspunkt, der ligger forud for anlægsarbejdets påbegyndelse. Der optræder endvidere bestemmelser om betaling ved kloakarbejdets påbegyndelse eller i tilknytning hertil, f.eks. ved kommunalbestyrelsens beslutning om arbejdets iværksættelse.

For så vidt angår bestemmelser om betaling, når arbejdet er afsluttet, er bestemmelser om betaling "ved tilslutningsmulighed" hyppigt forekommende. Inden for denne kategori optræder tillige bestemmelser om betaling "ved tilslutning", det vil sige, når grundejeren tager anlægget i brug, og på linie hermed bestemmelser om betaling, når ejendommen bebygges, f.eks. "ved byggetilladelse" eller "ved ibrugtagningsattests udstedelse".

Hovedresultaterne af en mere indgående undersøgelse om betalingsregler for spildevandsbortskaffelse er offentliggjort i "Juristen og økonomen", 1978, side 455 ff.

Den enkelte betalingsvedtægt er ofte udformet så detaljeret og kompliceret, at det vanskeliggør den praktiske administration af reglerne.

Det giver et indtryk af omfanget af den kommunale administration i forbindelse med bidragsopkrævningen, at en kommune f.eks. kan fordele udgifterne på engangsarealbidrag, årligt arealbidrag, vandafledningsafgift, tilslutningsbidrag og stikledningsbidrag eller f.eks. kan fordele udgifterne på tilslutningsbidrag, driftsafgift, konsolideringsbidrag, tilsynsbidrag og vandafledningsafgift.

Det er ofte fremført, at det er vanskeligt for borgerne at forstå, hvordan kommunalbestyrelsen er kommet frem til det

beløb, som pålignes. Betalingsvedtægterne kan være så uklare, at man kun med besvær kan aflæse de konkrete betalingsregler.

En stor del af vanskelighederne skyldes formentlig kommunalbestyrelsernes ofte indgående overvejelser om "retfærdighedsprincipper" og om at "få det hele med". Disse overvejelser tillægges særlig vægt, når der opstår spørgsmål om fordeling af udgifter mellem "nye" og "ældre" ejendomme. Udvalget har valgt at behandle dette spørgsmål særskilt i kapitel 6. I denne sammenhæng skal alene anføres, som et eksempel, at der opstår uoverskuelige situationer i de tilfælde, hvor tilslutningsbidrag, der omfatter anlægsudgifter til såvel ledningsnet som rensningsanlæg, skal fordeles på forskellige grupper af ældre ejendomme, der dels ikke er tilsluttet rensningsanlæg, dels er tilsluttet enten mekanisk rensningsanlæg, eller mekanisk-biologisk rensningsanlæg, og endelig grupper af nye ejendomme.

Fordelingsspørgsmålene mellem forskellige grupper af udledere indtager også en central placering i overvejelserne om udformningen af betalingsregler og resulterer som tidligere anført i opstilling af en lang række "anvendelseskategorier" med forskellige betalingsregler.

Opregningen er sjældent udtømmende, hvorfor det i vedtægterne i almindelighed bliver overladt til kommunalbestyrelsernes skøn at fastlægge beregningsgrundlaget for anvendelser, der falder uden for de fastlagte kategorier.

Det skal endelig nævnes som et ofte fremført kritikpunkt , at der ved betalingen bliver diskrimineret mellem de respektive brugergrupper, bolig ctr. erhverv, sommerhusbeboelse ctr. helårsbeboelse, hvilket er i strid med de kommunalretlige lighedsgrundsætninger.

3.2 Udvalgets vurdering.

Bortskaffelse af spildevand og etablering og drift af de nødvendige anlæg hertil er naturligvis en meget vigtig miljø-

mæssigt opgave, hvor finansieringen af anlæggene også spiller en stor rolle.

Hverken miljømæssige eller økonomiske hensyn kan imidlertid begrunde fastsættelsen af så detaljerede regler for betalingen som tilfældet er i nogle kommuner i dag. Selv om der kan fremføres en række princippielle argumenter for, at sigtet med reglerne bør være en tilnærmelse af betalingen i så høj grad som muligt til den faktiske belastning, som de enkelte brugere eller grupper af brugere gør af det fælles anlæg, må det erkendes, at opfyldelsen af dette formål på spildevandsområdet i praksis har ført til så detaljerede regler, at betalingsområdet må betragtes som uoverskueligt.

Administration af disse differentierede regelsæt har derfor medført betydelige vanskeligheder både i kommunerne og i Miljøstyrelsen.

På denne baggrund stiller udvalget forslag om, at der udarbejdes ensartede og forenklede regler for afholdelse og fordeling af udgifter til spildevandsanlæg i overensstemmelse med principperne, beskrevet i kapitel 4.

Udvalget er opmærksom på, at gennemførelsen af udvalgets forslag kan ske på flere måder. Det vil i denne forbindelse navnlig være nødvendigt at tage stilling til, om de nye regler skal være vejledende eller bindende, hvorved bemærkes, at den gældende lovgivning kun rummer adgang til at fastsætte vejledende retningslinier. Såfremt kommende regler efter en lovændring fastsættes bindende kan dette ske på en af de to følgende måder:

a. Alle kommuner skal inden en bestemt dato udarbejde nye betalingsvedtægter efter den af udvalget foreslåede model, hvorved alle ældre landvæsenretskendelser og betalingsvedtægter ophæves fra samme dato.

b. Der fastsættes regler om, at når der sker revision af en spildevandsplan eller kommunen ønsker en ny betalingsvedtægt, skal ændringen ske efter den nye model, der indebærer at kommunens hidtidige gældende landvæsenretskendelser og betalingsvedtægter falder bort.

Uanset hvilken løsning, der vælges, vil der være behov for fastsættelse af passende overgangsregler, der bl.a. gør op med afviklingen af allerede påtagne betalingsforpligtelser.

4. UDVALGETS FORSLAG TIL FREMTIDIG MODEL FOR BETALINGSREGLER

Udvalget har i sine overvejelser om forslag til fremtidige betalingsregler taget udgangspunkt i det ønskelige i, at der etableres en ensartet betalingsordning for offentlige spildevandsanlæg inden for den enkelte kommune. Spildevandsafgiften for ensartede grupper af udledere skal således som udgangspunkt være den samme uanset geografisk beliggenhed inden for kommunen, og uanset hvilke omkostninger, der har været forbundet med etablering af spildevandsanlæg i det pågældende område. Afgiften skal beregnes på grundlag af kloakforsyningens samlede udgifter.

Dette betyder dog ikke, at kommunalbestyrelsen i forbindelse med meddelelse af tilslutningstilladelse ikke kan stille vilkår for tilslutningen, f.eks. forrensning, tilladelige vandmængder m.v.

Udvalget finder det således væsentligt for gennemførelsen af en forenklet og forståelig ordning med ensartede regler for betaling, at kloakforsyningen kan betragtes som en kommunal forsyningsvirksomhed på linie med kommunernes varetagelse af forsyningen på en række andre områder, hvor borgerne tilbydes forsyning på lige betalingsvilkår.

Udvalget finder det endvidere væsentligt at få gjort op med de betydelige variationer i beregningsgrundlag, bidragstyper, opkrævningsform m.v., der eksisterer i dag, og ikke mindst at søge bort fra forsøg på at opnå "millimeter-retfærdighed" gennem udarbejdelse af detaljerede, ofte uforståelige og uadministrerbare betalingsregler.

4.1 Skitse til en fremtidig model for betalingsvedtægter.

Med forbillede i telefonvæsenets opkrævningssystem foreslår udvalget derfor, at betalingsregler for spildevandsbortskaffelsen inden for den enkelte kommunes kloakforsyning indrettes således, at der betales en engangsafgift for tilslutnings-

mulighed til det offentlige spildevandsanlæg suppleret af løbende anlægs-og driftsafgifter.

Udvalget har herved lagt vægt på, at engangsafgiften, tilslutningsbidraget, bliver betragtet som en afgift for tilslutningsmulighed, som kun betales én gang. Når denne afgift er betalt, skal grundejeren - hvis ejendommens anvendelse ikke ændres - ikke senere kunne mødes med krav om nye større engangsbetalinger ("supplerende tilslutningsbidrag", "reduceret tilslutningsbidrag", "moderniseringsbidrag" m.v.) til den offentlige kloakforsyning. Afgiften betales én gang for alle for tilslutningsmulighed, hvorefter kommunens øvrige og fremtidige finansieringsbehov alene dækkes af de løbende afgifter.

For så vidt angår den del af udgifterne til spildevandsanlæg, som ikke dækkes af tilslutningsbidrag, foreslår udvalget, at disse dækkes af løbende afgifter, henholdsvis et anlægsbidrag og et driftsbidrag. Tilslutningsbidraget og det løbende anlægsbidrag finansierer de anlægsarbejder, som er opført i kloakforsyningens anlægsregnskab, mens driftsbidraget dækker de udgifter, som opføres på driftsregnskabet. Afledere af spildevand opdeles i tre kategorier.

- Boligbidrag (helårsboliger og fritidshuse)
- Erhvervsbidrag (industri, skoler, hoteller, kontorer og byggeri i øvrigt, som ikke kan henføres til boligbidrag),
- Vejbidrag.

Størrelsen af disse bidrag fastsættes af kommunalbestyrelsen for det kommende år i forbindelse med den årlige budgetlægning. Det vil dog ikke være hensigtsmæssigt, såfremt der kommer for store udsving i bidragsfastsættelsen for de enkelte år.

A BOLIGBIDRAG

Tilslutningsbidraget opkræves ens i hele kommunen pr. boligenhed én gang for alle for tilslutning til det offentlige kloaknet. Der opkræves ikke yderligere tilslutningsbidrag for boliger, der tidligere har betalt.

Det løbende anlægsbidrag opkræves i forhold til forbrugt vandmængde. For boligenheder uden vandmålere fastsættes et normalvandforbrug.

Driftsbidraget opkræves i forhold til forbrugt vandmængde. For boligenheder uden vandmålere fastsættes et normalvandforbrug.

B ERHVERVSBIDRAG

Tilslutningsbidraget udregnes ved, at der tillægges erhvervsarealet en afledningsret i forhold til arealets størrelse og udnyttelse. Bidragets størrelse udregnes ud fra afledningsretten i forhold til normalvandforbruget fra boligenhederne. For særligt forurenet spildevand kan opkræves særbidrag til finansiering af rensningsanlæg. For særligt vandforbrugende virksomheder kan tilslutningsbidraget fastsættes særskilt.

Det løbende anlægsbidrag opkræves efter forbrugt vandmængde, dog mindst efter den til arealet tillagte afledningsret.

Driftsbidraget opkræves efter forbrugt vandmængde. For særligt forurenet spildevand opkræves særbidrag.

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 udregnes ud fra afledningsretten i forhold til normalvandforbruget fra boligenhederne. 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

4.2.1 Boligbidrag

Der sondres i dag i vidt omfang mellem forskellige anvendelseskategorier inden for boligsektoren, således at der med reglerne tilsigtes en tilnærmelsesvis dækning af de omkostninger, der er forbundet med kloakering m.v. af de enkelte anvendelsestyper.

Etageejendomme behandles således i almindelighed lempeligere end f.eks. parcelhuse ud fra et omkostningssynspunkt.

Det er udvalgets opfattelse, at de omkostningsmæssige og belastningsmæssige forskelle på kloakering og rensning inden for de forskellige anvendelseskategorier ofte har været overvurderet, og at det derfor i almindelighed er et spørgsmål, om det stadig er rimeligt at opretholde en sådan skelnen inden for boligområdet.

Udvalget foreslår, for at opnå forenkling, i stedet, at der opkræves en afgift for afledningsret fra hver boligenhed, der f.eks. kan defineres som en énfamiliebolig med selvstændigt køkken. Der er dog intet, der i den foreslåede model forhindrer kommunalbestyrelserne i at fastsætte visse tilslutningsbidrag til brøkdele af et normalbidrag.

4.2.2 Erhvervsbidrag

Inden for dette område er der betydelige forskelle i belastning og omkostninger ved kloakering og rensning.

Udvalget har fundet, at en afgift efter en afledningsret, baseret på areal og udnyttelsesgrad, vil udgøre et godt grundlag for bidragsfastsættelsen.

For særligt vandforbrugende industrier kan forholdene være så specielle, at tilslutningsbidraget må fastsættes særskilt.

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.

5. HOVEDPROBLEMER I ADMINISTRATIONEN AF BETALINGSVEDTÆGTER

Betalingsvedtægtsområdet er uensartet og kompliceret. Udvalget har derfor koncentreret sig om de problemkredse, der har givet anledning til de største vanskeligheder i praksis. Vedrørende disse er der i de følgende punkter foretaget en nærmere undersøgelse af retstilstanden, problemernes omfang og mulige løsning.

5.1 Kommunernes adgang til at ændre regler fastsat i en landvæsenskommissionskendelse for så vidt angår betalingsregler.

Der har været rejst tvivl om, i hvilket omfang kommunalbestyrelserne i medfør af reglen i miljøbeskyttelseslovens § 27 har kunnet foretage ændringer i betalingsregler, godkendt af landvæsenskommissionerne, efter de før miljøbeskyttelsesloven gældende regler.

5.1.1 Retsregler.

Det fremgår af bekendtgørelse om ophør af landvæsensretternes behandling af sager om afledning af spildevand m.v. nr. 403 af 13. august 1976 § 4, at de af landvæsensretterne afsagte kendelser i sager om afledning af spildevand m.v. bevarer deres gyldighed, indtil der efter miljøbeskyttelsesloven træffes anden afgørelse.

Det er således forudsat, at landvæsensretternes kendelser kan ændres - herunder også kendelser vedrørende spildevandsanlægs betalingsforhold. Der er imidlertid ikke i forbindelse med miljøbeskyttelseslovens ikrafttræden fastsat nogle udtrykkelige regler om, under hvilke omstændigheder sådanne ændringer kan foretages.

Ifølge § 93 i den tidligere vandløbslov (lovbekendtgørelse nr. 132 af 6. marts 1970) var der for kendelser eller overenskomster vedrørende et vandløb mulighed for at foreskrive nye og afvigende regler, når

- enten de faktiske forhold, der dannede grundlag for den ældre afgørelse, senere havde undergået forandring,

- eller den ved den ældre ordning trufne afgørelse viste sig ufyldestgørende.

Landvæsensretterne behandler ikke mere sager om spildevand, idet sagsbehandlingen ved miljøbeskyttelseslovens ikrafttræden er henlagt til de kommunale myndigheder. Det fremgår af miljøministeriets cirkulæreskrivelse af 29. marts 1974, at betalingsvedtægter, godkendt af landvæsenskommissioner, vil kunne ændres af kommunalbestyrelsen i medfør af miljøbeskyttelseslovens regler efter lovens ikrafttræden. Det udtales således:

"Der er mellem ministeriet og de kommunale organisationer samt erhvervsorganisationerne enighed om at opfordre de kommunalbestyrelser, som efter den 1. oktober 1974 måtte ønske at foretage ændringer i hidtidige betalingsordninger for fælles spildevandsanlæg - herunder i betalingsvedtægter godkendt af en landvæsenskommission i medfør af vandløbslovens § 74 b, til så vidt muligt at udforme sådanne ændringer i overensstemmelse med principperne i landbrugsministeriets cirkulære af 6. april 1971 med tilhørende standardvedtægt.".

5.1.2 Miljøministeriets opfattelse af ændringsadgangens udstrækning.

I bemærkningerne til forslaget til ændringen af miljøbeskyttelsesloven i 1982 (folketingstidende 1981/82, 2. samling, tillæg A, spalte 353-54) anføres det, at det er "miljøministeriets opfattelse, at en komunalbestyrelse efter miljøbeskyttelseslovens § 27 ikke er bundet af de af landvæsenskommissionen fastsatte regler for udgiftsfordelingen m.v. i videre omfang, end hvad der var tilfældet, mens disse forhold var reguleret i vandløbsloven, og at en kommunalbestyrelse som kompetent myndighed vil have samme hjemmel til at træffe anden beslutning efter miljøbeskyttelseslovens § 27, som landvæsenskommissionen havde efter reglerne i den da gældende § 93 i vandløbsloven (lovbekendtgørelse nr. 132 af 6. marts 1970).

Efter vandløbslovens § 93 kan forholdene vedrørende et vandløb eller anlæg påny tages op til beslutning, såfremt de faktiske forhold, der danner grundlaget for den ældre afgørelse, senere er undergået forandring, eller når den ved den ældre ordning trufne afgørelse har vist sig ufyldestgørende".

Hvis betalingsforholdene på spildevandsområdet i en kommune er reguleret i en række forskellige kendelser, således at kommunens administrationsgrundlag består af uensartede regler, er det endvidere ministeriets opfattelse, at kommunalbestyrelsen vil kunne ændre de tidligere kendelser med det formål at få tilvejebragt en ensartet betalingsordning for hele kommunens kloakforsyning, således som det også fremgår af miljøministeriets cirkulæreskrivelse af 29. marts 1974.

Kommunalbestyrelsen vil tillige kunne ændre landvæsenskommissionskendelser i situationer, hvor ændringer har hjemmel i selve kendelsen.

De anførte synspunkter har en vis støtte i den sparsomme retspraksis og enkelte udtalelser fra Folketingets Ombudsmand.

Miljøstyrelsen har i "Nyt fra Miljøstyrelsen" nr. 1, marts 1981, nærmere redegjort for og givet eksempler på de omstændigheder, under hvilke sådanne ændringer efter styrelsens opfattelse kan finde sted.

5.1.3 Udvalgets vurdering.

På baggrund af det ovenfor anførte kan det konkluderes, at en af landvæsenskommissionen godkendt betalingsvedtægt kan ændres, når en af følgende betingelser er opfyldt.

1) de faktiske forhold, der danner grundlaget for den ældre afgørelse, senere er undergået forandring, jfr. vandløbslovens § 93, stk. 1,
2) den ved den ældre afgørelse fastlagte ordning har vist sig ufyldestgørende, jfr. vandløbslovens § 93, stk. 1, herunder,

3) når ordningen giver anledning til væsentlige administrative vanskeligheder, f.eks. fordi der inden for kommunen gælder en række forskellige kendelser og betalingsmåder m.v.,
4) hvor det i øvrigt har hjemmel i den af landvæsenskommissionen godkendte kendelse.

Det forhold, at et betalingsområde har været reguleret af en landvæsenskommissionskendelse, har givet anledning til betydelige administrative overvejelser og fortolkningstvivl med hensyn til adgangen til at udarbejde nye og mere tidsvarende betalingsregler.

Det er imidlertid konklusionen af udvalgets overvejelser, at selve det forhold, at området har været reguleret af en anden myndighed, ikke i sig selv kan rumme begrænsninger for udarbejdelsen af nye regler, at de kriterier, der er nævnt ovenfor under 1 til 4 i almindelighed vil være tilstrækkelig for at sikre en ændringsadgang, hvor behov herfor måtte opstå. Kendskabet til disse kriterier og deres fortolkning har dog ikke været tilstrækkelig udbredt. En mere detaljeret gennemgang af problemstillingen er givet i bilag I.

Efter udvalgets opfattelse koncentreres de egentlige problemer sig herefter om indholdet af de nye betalingsregler, jvf. udvalgets forslag i kap. 4.

5.2 Inddragelse af allerede eksisterende anlæg under en generel betalingsordning.

Et andet område, der har givet anledning til problemer i praksis, er spørgsmålet om opkrævning af tilslutningsbidrag fra grundejere, der tidligere har betalt, og hvor tilslutningsbidraget er udtryk for en omfordeling af bidrag til tidligere og nye anlægs- eller vedligeholdelsesudgifter.

5.2.1 Regler og praksis.

Som anført i kapitel 1 blev der ved revisionen af vandløbsloven i 1969 åbnet mulighed for en udgiftsfordeling efter generelle ligelighedsprincipper, idet grundejernes bidrag kun-

ne fastsættes på grundlag af kloakforsyningens samlede udgifter. Grundejernes bidrag kunne efter bestemmelsen i § 74 b med ensartede afgifter pålignes samtlige ejendomme, der var tilsluttet godkendte offentlige spildevandsanlæg. Den enkelte grundejers bidrag ville således blive det samme uanset geografisk beliggenhed i kommunen, og en betalingsvedtægt kunne med landvæsenskommissionens godkendelse sættes i kraft også for ældre anlæg.

Principperne i vandløbslovens § 74 b er videreført i miljøbeskyttelseslovens § 27, og bestemmelserne i en fælles betalingsvedtægt, vedtaget af kommunalbestyrelsen i medfør af miljøbeskyttelseslovens § 27, vil herefter også kunne bringes i anvendelse overfor eksisterende anlæg, der allerede er betalt af grundejerne, således at de af grundejerne betalte bidrag betragtes som fuld eller delvis dækning af det tilslutningsbidrag, som opkræves i forbindelse med indførelsen af den fælles betalingsvedtægt.

Ved gennemførelsen af en sådan generel betalingsordning vil forholdet i almindelighed være det, at der i kommunen findes en række eksisterende kloakoplande, som kommunen i forbindelse med planlægningen af nye oplande - i overensstemmelse med intentionerne i miljøbeskyttelseslovens § 27 - ønsker inddraget under en fælles betalingsvedtægt, således at grundejeren skal betale det samme til kloakforsyningen, uanset i hvilket kloakopland i kommunen ejendommen er beliggende.

Kommunen beregner anlægsudgifterne til kloak- og rensningsanlæg i henhold til spildevandsplanen, og fordeler herefter udgiften ved hjælp af tilslutningsbidrag på samtlige ejendomme, der er eller bliver tilsluttet det offentlige anlæg. Tilslutningsbidraget for de grundejere, der allerede har betalt til ældre anlæg, reduceres.

I praksis sker reduktionen ved fradrag af et forholdsmæssigt beløb i overensstemmelse med en beregnet procentvis afskrivning af det pågældende (ældre) anlæg. Grundejerne har således skulle betale et nyt fuldt tilslutningsbidrag, såfremt det pågældende anlæg er mere end 20 år gammelt, eller

betalingen af det tidligere tilslutningsbidrag er afsluttet for mere end 20 år siden.

Det er efter praksis i almindelighed ikke en nødvendig forudsætning for opkrævning af tilslutningsbidrag fra allerede kloakerede ejendomme i forbindelse med gennemførelsen af fælles betalingsordninger, at der er truffet konkret beslutning om, hvilke ændringer eller forbedringer der skal finde sted med hensyn til det anlæg, der betjener de pågældende ejendomme, hvorfra bidraget opkræves. Bidraget skal ses som et led i tilvejebringelsen af økonomisk ligestilling af de under den fælles vedtægt inddragne ejendomme.

5.2.2 Udvalgets vurdering og forslag.

Reduktionsberegningen og dermed (den fornyede) bidragsfastsættelsen opfattes ofte som uretfærdig og uforståelig af de pågældende ældre grundejere, og der kan rejses tvivl om, hvorvidt denne type betalingsvedtægter er udtryk for en blot nogenlunde aktuel ligestilling af grundejernes betalingsforpligtelser.

Det er udvalgets opfattelse, at hovedreglen skal være, at en ejendom kun én gang skal betale for at blive tilsluttet det offentlige spildevandsanlæg. Når en ejendom een gang er blevet pålignet et tilslutningsbidrag, skal den dermed være inde under det offentlige spildevandsanlæg og kan ikke pålignes nyt tilslutningsbidrag. Ejendommene kan alene pålignes bidrag efter reglerne i den kommune, hvori ejendommene er beliggende, selv om spildevandet afledes til en anden kommune.

Hovedreglen skal gælde, selv om det i en spildevandsplan f.eks. bestemmes, at det kloakopland, hvori ejendommen er beliggende, skal aflede spildevand til et andet rensningsanlæg eller til en anden recipient. Udgifterne i forbindelse med sådanne foranstaltninger skal i overensstemmelse med udvalgets grundidé afholdes over de årlige anlægsbidrag, som opkræves hos samtlige ejendomme, der er tilsluttet de offentlige spildevandsanlæg i kommunen.

Udvalget foreslår således, at der ikke kan opkræves nyt tilslutningsbidrag fra ejendomme, der tidligere har betalt fuldt tilslutningsbidrag til offentligt spildevandsanlæg (omfattende bidrag til detailledninger, hovedledninger og rensningsanlæg).

Udvalget er dog opmærksom på, at der kan være situationer, hvor grundejere, tilsluttet ældre anlæg, ikke tidligere har betalt bidrag til hovedanlæg og rensningsanlæg. I disse tilfælde foreslår udvalget, at der kan opkræves bidrag til hovedledninger og rensningsanlæg, når området tilsluttes hertil. Bidraget skal i så fald fastsættes som en vis procentdel af det i udvalgets betalingsmodel foreslåede tilslutningsbidrag. Procentdelens størrelse fastsættes på baggrund af den andel, hovedanlæg og rensningsanlæg skønnes at udgøre af det samlede anlæg i kommunen. Skønnes de enkelte andele at fordele sig med 30% til detailkloakering, 50% til hovedkloakering og 20% til rensningsanlæg, vil bidraget herefter skulle fastsættes til 70% af det fastsatte tilslutningsbidrag. Disse procentsatser bør fremgå af betalingsreglerne.

5.3 Offentlig overtagelse af eksisterende fælles private spildevandsanlæg.

Et problemområde, som ligger tæt op ad spørgsmålet om inddragelse af allerede eksisterende anlæg under en generel betalingsordning, er spørgsmålet om offentlig overtagelse af eksisterende fælles private spildevandsanlæg.

5.3.1 Regler og praksis.

Efter den tidligere bestemmelse i vandløbslovens § 74, stk. 1, kunne landvæsenskommissionen træffe bestemmelse om kommunens overtagelse af private spildevandsanlæg.

Muligheden for offentlig overtagelse af private spildevandsanlæg er videreført i miljøbeskyttelsesloven, idet det i en spildevandsplan kan besluttes, at der skal ske offentlig overtagelse af private anlæg. Overtagelsen betragtes ikke som ekspropriation, men som udvidelse af et offentligt spildevandsanlæg.

Overtagelsen skaber en række problemer om grundejernes betaling til det offentlige anlæg i forbindelse med overtagelsen, og om reduktion i disse bidrag for værdien af det eksisterende anlæg.

I praksis ordnes "mellemværendet" ofte således, at godtgørelsen for anlæggets værdi ydes i form af en reduktion i det tilslutningsbidrag, som normalt opkræves som led i den pågældende ejendoms inddragelse under den offentlige kloakforsyning.

Reduktionen beregnes i almindelighed efter en procentvis afskrivning af det pågældende spildevandsanlæg. Afskrivningsperioden fastsættes sædvanligvis til 20 år, således at der ikke ydes reduktion, såfremt det pågældende anlæg er mere end 20 år gammelt. Grundejerne skal således for ældre anlæg betale et fuldt tilslutningsbidrag til den offentlige kloakforsyning.

5.3.2 Udvalgets vurdering og forslag.

Reduktionsberegningen og dermed bidragsfastsættelsen opfattes ofte som uretfærdig af de pågældende grundejere, der sædvanligvis vil finde reduktionen for beskeden i forhold til, hvad der opfattes som anlæggets "brugsværdi".

For at undgå disse komplikationer foreslås det, at der ikke kan opkræves bidrag i forbindelse med overtagelsen. Det foreslås endvidere, at der ikke ydes grundejerne godtgørelse for anlæggets "værdi" i forbindelse med overtagelsen. Det vil herved blive klargjort, at der ved overtagelsen alene sker en ændring i ansvaret for anlæggets drift og vedligeholdelse, ligesom det sikres, at grundejerne ikke kommer til at betale bidrag "uden at få noget for pengene".

En undtagelse herfra kan dog gælde, hvis der i forbindelse med overtagelsen foreligger konkrete planer om fornyelsesarbejder/udskiftning af de eksisterende detajlkloakering.

For så vidt angår hovedledninger og renseanlæg, kan der opkræves bidrag hertil, såfremt der sker tilslutning af

området til de offentlige hovedledninger og renseanlæg. Bidraget fastsættes i så fald - i lighed med hvad der foreslås i afsnit 6.2 - til en vis procentdel af det normale tilslutningsbidrag, svarende til hovedledninger og renseanlæg. Såfremt disse anlægsdele tilsammen f.eks. udgør 70% af det samlede anlæg i kommunen, vil bidraget herefter kunne fastsættes til 70% af det normale tilslutningsbidrag.

Har området tidligere betalt bidrag til offentlige hovedledninger og renseanlæg efter de for private anlæg gældende regler, opkræves ikke yderligere bidrag hertil.

Med hensyn til det årlige anlægsbidrag og driftsbidraget følger det af overtagelsen, at grundejerne ligestilles med grundejerne i de øvrige offentlige områder og derfor skal bidrage hertil efter samme regler. Der vil derfor ikke blive tale om reduktion i disse bidrag.

5.4 Fælles private spildevandsanlæg.

Reglerne om fælles private spildevandsanlæg synes ikke at have givet anledning til væsentligere problemer i praksis.

Udvalget har dog fundet det nødvendigt at foretage en gennemgang af reglerne for fælles private anlæg med henblik på tilpasning af udvalgets forslag til betalingsregler til de tilfælde, hvor et privat fællesskab tilsluttes et offentligt spildevandsanlæg.

5.4.1 Regler.

Fælles private spildevandsanlæg defineres som private anlæg, når disse har mere end én interessent.

Miljøbeskyttelsesloven har ikke taget sigte på at gøre kloakering til en pligtmæssig kommunal opgave. Loven har derimod videreført vandløbslovens sondring mellem offentlige og private anlæg.

Uanset at der kan spores en tendens til, at kommunalbestyrelserne gradvist overtager private fælles spildevandsanlæg,

er det således fortsat ikke usædvanligt, at spildevandsanlæg etableres, drives og vedligeholdes af grundejerne i et område.

I lovens § 27 er der givet kommunalbestyrelsen adgang til at fordele udgifterne, for så vidt angår fælles private spildevandsanlæg.

I denne forbindelse bemærkes:

I 1974-cirkulæret om fordeling af udgifter til spildevandsanlæg efter miljøbeskyttelseslovens § 27 synes det forudsat, at kommunalbestyrelsens kompetence, for så vidt angår private fællesskaber, alene bør finde anvendelse i tilfælde af uenighed mellem interessenterne. Såfremt interessenterne i et privat spildevandsanlæg ikke kan nå til enighed om fordelingen af udgifterne til anlæggets etablering og drift, bestemmer kommunalbestyrelsen herefter, hvorledes udgifterne skal fordeles. I disse tilfælde anbefales det i 1974-cirkulæret, at kommunalbestyrelsen lægger de for det offentlige anlæg gældende betalingsregler til grund ved fordelingen af udgifterne.

§ 27, stk. 3, der blev indføjet i loven ved revisionen i 1978, fastsætter visse principper for udgiftsfordelingen ved private fællesskaber.

Bestemmelsen foreskriver, i lighed med hvad der var gældende i vandløbsloven, at disse privatøkonomiske fællesskaber ikke må slås sammen ved bidragsfastsættelsen, men skal opgøres for hvert enkelt anlæg. De private anlæg skal "hvile i sig selv".

Bestemmelsen foreskriver desuden, at hvor et fælles privat spildevandsanlæg er tilsluttet et offentligt spildevandsanlæg, skal tilslutningsbidraget (sædvanligvis hovedledningsbidrag og rensningsanlægsbidrag) hvile på det private fællesskab som sådant.

Kommunalbestyrelsen er efter bestemmelsen afskåret fra at "gå ind i" fællesskabet og påligne bidraget direkte på de

enkelte ejendomme, men må fastsætte et samlet bidrag for det private anlægs tilslutning, som opkræves hos den for det private anlæg ansvarlige, f.eks. grundejerforeningen. Det er herefter overladt til de private interessenter selv at foretage fordelingen inden for fællesskabet, og først efter at det eventuelt er konstateret, at der ikke kan opnås enighed herom, overgår fordelingsspørgsmålet til komunalbestyrelsen.

Ifølge bemærkningerne til lovforslaget vil bestemmelsen, om at tilslutningsbidraget skal hvile på det private fællesskab som sådant, først og fremmest få betydning, hvor detailkloakeringen af udstykningsområder udføres af den private som led i byggemodningen. Hvor den private detailkloak ikke overtages af den kommunale kloakforsyning, vil der herefter efter bemærkningerne kun være behov for at pålægge bidrag til hovedkloakeringen og rensningsanlægget, som efter bestemmelsen fastsættes som et samlet bidrag.

5.4.2 Udvalgets overvejelser og forslag.

Som det fremgår af det ovenstående, har miljøbeskyttelsesloven ikke taget sigte på at gøre kloakering til en pligtmæssig kommunal opgave. Samtidig er der imidlertid i loven åbnet mulighed for, at en kommune kan vælge, om det offentlige vil overtage et privat anlæg efter udførelsen mod hel eller delvis refusion i detailkloakbidraget, eller om anlægget skal forblive privat.

Uanset at det ikke er usædvanligt, at spildevandsanlæg er private, er hovedreglen imidlertid i praksis, at spildevandsanlæg udføres som offentlige eller overtages af det offentlige efter udførelsen.

Hvor den private detailkloak ikke overtages af den kommunale kloakforsyning, vil der, kun skulle opkræves bidrag til hovedledninger og rensningsanlæg.

Da éngangsbidraget efter udvalgets forslag til betalingsregler omfatter alle anlægsdele, synes det umiddelbart rimeligt, at der ikke bør kunne opkræves "fuldt" tilslutningsbidrag i disse situationer, ligesom også de løbende afgifter bør reguleres.

Ved overvejelserne om, hvilken udformning betalingsreglerne bør have på dette område, forekommer det - i lighed med forslagene i kap. 2 og 3 - at kunne være en hensigtsmæssig og enkel løsning, at bidraget fastsættes til en vis procentdel af forslagets tilslutningsbidrag, svarende til de dele af det offentlige anlæg (hovedledninger og rensningsanlæg), som det private fællesskab udnytter.

Med hensyn til denne procentdels størrelse vil der herefter kunne tages udgangspunkt i, hvilken andel henholdsvis detailkloakering, hovedledningsanlæg og rensningsanlæg udgør af det samlede anlæg i kommunen.

Skønnes de enkelte andele at fordele sig med gennemsnitligt ca. 30% til detailkloakering, ca. 50% til hovedkloakering og ca. 20% til rensningsanlæg, vil bidraget herefter kunne fastsættes til 70% af betalingsreglernes anlægsbidrag, både for så vidt angår tilslutningsbidraget og det årlige anlægsbidrag.

For driftsbidragets vedkommende burde der i princippet foretages en tilsvarende vurdering af driftsudgifternes "vægt" på de enkelte anlægsdele.

Hensynet til en praktisk administration tilsiger dog, at driftsafgiften ikke bør reduceres.

5.5 Forfaldstidspunktet.

Ved forfaldstidspunkt forstås i det følgende det tidspunkt, fra hvilket bidrag til dækning af udgifterne ved spildevandsbortskaffelse kan opkræves fra aktuelle eller potentielle spildevandsudledere.

5.5.1 Gældende regler om forskudsvis opkrævning af anlægsbidrag.

Efter bestemmelsen i miljøbeskyttelseslovens § 27, stk.3, i den oprindelige ordlyd af (lov nr. 372 af 13. juni 1973) kunne der opkræves anlægsbidrag til spildevandsanlæg fra grundejerne fra det tidspunkt, hvor en spildevandsplan eller -projekt var godkendt af amtsrådet.

Det fremgår af bemærkningerne til forslaget til bestemmelsen, at bestemmelsen blev opfattet som en videreførsel af vandløbslovens § 74b, stk.2, hvorefter bidrag kunne opkræves fra det tidspunkt, hvor arbejdet iværksættes, efter at Landvæsenskommissionen havde afsagt kendelse om sagens fremme. Denne bestemmelse var motiveret af ønsket om at lette finansieringen af disse arbejder, der -som det blev fremhævet i bemærkningerne - ofte havde en lang anlægsperiode. Landvæsenskommissionens godkendelse af iværksættelsen af de konkrete anlægsarbejder blev med andre ord erstattet af amtsrådets godkendelse af spildevandsplanen eller -projektet, hvilket næppe i samme grad afspejlede den fysiske aktualitet af udførelsen af de pågældende kloakeringsarbejder. Det var dog efter 1973-loven en betingelse, at de pågældende arealer kunne udstykkes og bebygges i henhold til bygge- og planlægningslovgivningen.

Ved ændringen af miljøbeskyttelseslovens § 27 ved lov nr. 107 af 29. marts 1978 blev betingelsen om, at arealerne kunne bebygges, ophævet. Det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget, at begrundelsen herfor var, at bestemmelsen efter ikrafttrædelsen af byggeloven og kommuneplanloven den 1. februar 1977 kunne give anledning til fortolkningstvivl. Det var imidlertid ligeledes ifølge bemærkningerne til lovforslaget forudsat, at der blev udfærdiget regler, der sikrede, at bidrag ikke forskudsvis blev opkrævet til spildevandsanlæg, uden at der var sket en koordinering mellem spildevandsplanen og den samlede fysiske planlægning i kommunen.

I miljøministeriets bekendtgørelse nr. 477 af 31. oktober 1980 fastsættes, at anlægsbidrag tidligst kan opkræves á conto 5 år forud for det kalenderår, hvor detajlkloakering i det pågældende område skal påbegyndes i henhold til en spildevandsplan eller -projekt.

Bekendtgørelsen fastsætter ifølge ordlyden en begrænsning i adgangen til forskudsvis opkrævning af anlægsbidrag og gælder ejendomme, der ikke tidligere er tilsluttet et offentligt spildevandsanlæg, og som er beliggende i byzone eller sommerhusområde. For ejendomme, der allerede er kloakerede,

kan opkræves anlægsbidrag fra tidspunktet fra en godkendt spildevandsplan, jfr. bekendtgørelsens § 4.

For fuldstændighedens skyld skal nævnes, at spildevandsplanen efter de ved lov nr. 204 af 18. maj 1982 gennemførte ændringer af miljøbeskyttelseslovens § 27 ikke længere kræves amtsrådets godkendelse, jfr. nærmere miljøbeskyttelseslovens § 21, stk.3.

5.5.2 Udvalgets forslag til regler.
Det er udvalgets opfattelse, at anlægsbidrag, d.v.s. tilslutningsbidrag og løbende anlægsbidrag, kan opkræves fra det tidspunkt, hvor der foreligger mulighed for fysisk tilslutning af den pågældende ejendom, d.v.s. at der kan føres stik fra ejendommen (herunder ubebyggede grunde) til kloaknettet.

I en række situationer skal der betales yderligere (reduceret) tilslutningsbidrag for eksisterende ejendomme. Der er nærmere redegjort herfor i afsnit 2-4. Også i de tilfælde er forfaldstidspunktet tidspunktet, hvor tilslutning faktisk sker eller hvor tilslutningsmulighed foreligger.

Udvalget er opmærksom på, at der kan forekomme situationer, hvor det - uanset at tilslutningsmulighed foreligger -vil være rimeligt, at kommunalbestyrelsen yder henstand med betalingen af anlægsbidrag. Man forudsætter derfor den hidtil gældende adgang hertil opretholdt.

Driftsbidrag kan naturligvis - som hidtil - kun opkræves for ejendomme, der er tilsluttet ordningen.

Det vil være bedst stemmende med princippet om ensartede bidrag til spildevandsbortskaffelsen i kommunen og udvalgets forslag til fremtidig model for betalingsregler, jfr. kap. 4, at den hidtil gældende adgang til "forskudsvis" opkrævning af tilslutningsbidrag bringes til ophør. Opmærksomheden henledes herved på, at hensynet til at lette kommunens finansieringsbehov vil kunne varetages gennem fastsættelse af størrelsen af tilslutningsbidrag og de årlige anlægsbidrag. Udval-

get er opmærksom på, at finansieringsbehovet kan påvirkes i takt med udvidede krav til spildevandsrensning og af de til enhver tid gældende regler for kommunernes investeringer og låneoptagelse. En løsning på dette likviditetsproblem kunne være, at kloakforsyningen i en kommune som andre forsyningsselskaber i højere grad fik adgang til lånefinansiering.

5.6. Klageadgang.

5.6.1 Gældende regler.

Efter miljøbeskyttelseslovens § 27, stk. 8, kan kommunalbestyrelsens afgørelser vedrørende afholdelsen og fordelingen af udgifter til spildevandsanlæg påklages, for så vidt angår retlige spørgsmål.

Miljøstyrelsen er klagemyndighed, og for klagesagsbehandlingen gælder de almindelige regler i miljøbeskyttelseslovens kapitel 11.

Både kommunalbestyrelsens generelle og konkrete afgørelser kan påklages. Således kan både selve betalingsvedtægten og dennes anvendelse i det enkelte tilfælde påklages til Miljøstyrelsen.

Klagetemaet er begrænset til retlige spørgsmål. Et sådant klagesystem kendes fra den øvrige lovgivning. Hvad der nærmere ligger i kriteriets retlige spørgsmål er imidlertid ikke veldefineret. Miljøstyrelsen har derfor i sin praksis som klagemyndighed fortolket klageadgangen ret liberalt og taget sager vedrørende fortolkningsproblemer over en bred front op, medens man har været mere tilbageholdende med at efterprøve betalingsvedtægternes udmøntning i kr. og øre.

Miljøstyrelsens afgørelser som klagemyndighed er endelige, men kan naturligvis indbringes for domstolene.

5.6.2 Vurdering og forslag til regler.

Udvalget skal ifølge kommissioriet belyse, om det eksisterende klagesystem er hensigtsmæssigt, herunder mulighederne for at Miljøstyrelsen udgår som klageinstans.

Et meget stort antal sager vedrørende klager over kommunalbestyrelsernes afgørelser med hensyn til afholdelse og fordeling af udgifter til spildevandsanlæg er blevet indbragt for Miljøstyrelsen som klageinstans.

Miljøstyrelsen har konstateret, at den koncentration af klagesager omkring klagetemaet: retlige spørgsmål, som blev tilsigtet med den i 1978 gennemførte ændring af miljøbeskyttelsesloven, har vist sig vanskelig at opnå i praksis.

Årsagen til det store antal klagesager kan efter udvalgets opfattelse i overvejende grad søges i det forhold, at de gældende regler åbner mulighed for vedtagelsen af forskelligartede betalingsregler, der er komplicerede, vanskelige at forstå eller ikke egnede til at bibringe de berørte betalere et indtryk af ligelighed.

Gennemførelsen af den betalingsmodel, hvorom udvalget har stillet forslag i kapitel 4, vil imidlertid bevirke, at en klageadgang ikke bliver aktuel i samme omfang som hidtil.

Selv om udvalget er bekendt med, at generelle retssikkerhedsbetragtinger kan påberåbes som argument for en klageadgang, finder udvalget ikke grundlag for at anbefale opretholdelse af den hidtil eksisterende klageadgang.

Efter udvalgets opfattelse kan en klageadgang for kommunalbestyrelsernes afgørelser vedrørende de fordelingsmæssige spørgsmål i forbindelse med opkrævning af afgifter for spildevandsanlæg i hvert fald ikke begrundes i miljømæssige hensyn.

6. KOMMUNALT TILSKUD TIL SPILDEVANDSANLÆG

6.1 Regler og praksis.

Har et spildevandsanlæg almen offentlig interesse, skal kommunen efter bestemmelsen i miljøbeskyttelseslovens § 27, stk. 4, udover de udgifter, som pålægges kommunens egne ejendomme og offentlige areler, yde tilskud til eller henstand med udgifterne ved anlæggets etablering eller drift.

Bestemmelsen om kommunalt tilskud er det seneste led i en udvikling, der for så vidt angår vandløbslovgivningen udenfor København, kan føres tilbage til 1907, hvor der første gang blev optaget en bestemmelse om vandløbsrettens adgang til at pålægge kommunerne at yde tilskud til spildevandsanlæg af almen interesse. Bestemmelserne om kommunalt tilskud har haft visse indbyrdes variationer, men har haft det træk til fælles, at der var tillagt landvæsensretten en adgang til at pålægge kommunen at yde bidrag til anlæg af almen interesse, hvorimod der med miljøbeskyttelsesloven blev lovfæstet en direkte pligt for kommunerne til at yde tilskud til anlægs- eller driftsudgifterne. Denne udtrykkelige forpligtelse skulle ifølge bemærkningerne til lovforslaget ses i sammenhæng med, at kommunerne efter miljøbeskyttelseslovens regler for fremtiden selv kunne afgøre spørgsmål vedrørende fordelingen af udgifter til spildevandsanlæg uden landvæsenskommissionens godkendelse.

Med bestemmelsen blev det samtidig tydeliggjort, at det tilskud, kommunen skulle yde, måtte beregnes udover den del af anlæggets etablerings- og driftsudgifter, der påhviler kommunen som grundejer og som ansvarlig for offentlige arealer, herunder gadearealer.

Afgørelsen af, hvorvidt spildevandsanlæg har "almen offentlig interesse", skal efter § 27 træffes af kommunalbestyrelsen, ligesom det er kommunalbestyrelsen, der i første række bestemmer størrelsen af det tilskud, der skal ydes, og hvilken form det skal have.

Der er således med bestemmelsen tillagt kommunalbestyrelsen vidtgående beføjelser, og området "kommunalt tilskud" bærer præg af betydelig uensartethed og uklarhed.

Alene kriteriet "almen offentlig interesse" er uklart.
Som et område, tilskudsbestemmelsen umiddelbart finder anvendelse på, er der i forarbejderne til loven peget på kloakeringssager i byzoneområder og sager om etablering af nye eller udvidelse af eksisterende rensningsanlæg. Det er endvidere i forarbejderne anført, at bestemmelsen efter omstændighederne tillige vil kunne finde anvendelse ved gennemførelse af tilsvarende foranstaltninger i sommerhusområder.

Ydelse af kommunalt tilskud vil kunne ske på grundlag af en konkret vurdering af den almene offentlige interesse i spildevandsbortskaffelsen fra et bestemt område. Den almene interesse kan være forskellig for forskellige områder, således at der er hjemmel til at graduere det kommunale tilskud til anlægsudgifterne, henholdsvis driftsudgifterne.

Bestemmelsen bærer således i høj grad præg af fortiden, hvor landvæsensretten tog stilling til hvert enkelt anlæg og i detaljer fastlagde grundejernes bidragspligt, og det eventuelle kommunale tilskud.

Det hører dog til undtagelserne, at kommunalbestyrelsen foretager en konkret vurdering af det enkelte anlægs større eller mindre offentlige interesse.

I praksis ydes det kommunale tilskud i kommuner med generelle betalingsvedtægter som regel som et generelt tilskud til kloakforsyningens samlede udgifter. I disse kommuner er de hyppigst anvendte kombinationer enten et tilskud på en vis procent af anlægs- og driftsudgifterne, eller fuld skattefinansiering af driftsudgifterne.

Spørgsmålet om tilskudets størrelse er ikke nærmere reguleret i § 27, stk. 4, men er henlagt til kommunalbestyrelsens afgørelse.

Under hensyn til, at der foreligger pligt til at yde tilskud, må det imidlertid antages, at tilskuddet skal være af en sådan størrelsesorden, at det indebærer en økonomisk "medvirken" af en vis betydning, d.v.s. at tilskuddet må være "reelt". I kommuner, hvor der ydes en bestemt procentdel af anlægs-og driftsudgifterne, synes satser på 20-25% at være almindelige, men bestemmelser, hvorefter der (alene) ydes tilskud på 10% af driftsudgifterne, er blevet anerkendt som lovlige i praksis.

Det er dog efter § 27, stk. 4, tilstrækkeligt, at kommunalbestyrelsen yder "henstand", f.eks. indtil byggeri påbegyndes på de arealer, hvorfra bidrag opkræves, men det er ikke ualmindeligt, at der tilbydes lempelige betalingsvilkår og henstand ved siden af et direkte kommunalt tilskud til kloakforsyningens udgifter.

Om kommunernes praksis vedr. ydelse af tilskud kan der i øvrigt henvises til den undersøgelse af "finansieringen af den danske vandforureningsbekæmpelse", hvis hovedkonklusioner er optrykt i "Juristen og økonomen", 1978, side 455 ff, hvori der (tillige) er foretaget en vurdering af tilskudspraksis i relation til "forureneren betaler-princippet".

Et yderligere centralt område for rækkevidden af § 27, stk. 4, er, i hvilket omfang bestemmelsen indebærer en modifikation af, hvad der ville følge af almindelige kommunalretlige grundsætninger.

Det antages i almindelighed, at kommunalbestyrelsen ved fordelingen af tilskud og ved ydelse af henstand er underkastet de begrænsninger, som følger af almindelige kommunalretlige grundsætninger.

Det fremgår således af bestemmelsens forarbejder, at den ikke vil kunne anvendes som basis for tilskud til etablering af spildevandsanlæg for enkelte erhvervsvirksomheder, uanset disses eventuelle samfundsmæssige betydning. Bestemmelsen vil herefter ikke kunne benyttes som hjemmel til at yde tilskud til enkeltpersoner eller virksomheder, hvilket formentlig tillige ville have været i strid med kommunalretlige

grundsætninger om forbud mod støtte til enkeltvirksomheder eller personer.

Der har imidlertid i praksis været rejst tvivl om, hvorvidt en kommune med betalingsvedtægt lovligt kunne skattefinansiere samtlige driftsudgifter for kloakforsyningen, dersom ikke alle kommunens borgere bor i områder, hvor betalingsvedtægten er gældende.

Ordninger, hvor kommunalbestyrelsen finansierer driftssiden som tilskud, er hyppigt forekommende og er i praksis anset for lovlige, dels fordi fremgangsmåden er i overensstemmelse med landvæsenskommissionernes praksis efter den tidligere retstilstand, dels fordi fremgangsmåden er forudsat som mulighed i forbindelse med lovrevisionen i 1978.

Spørgsmålet om forholdet til kommunalretlige grundsætninger optræder dog i i praksis først og fremmest indenfor områder, der er omfattet af en betalingsvedtægt.

Kommunalbestyrelsens mulighed for at foretage en konkret vurdering af de enkelte områders almene interesse har været medvirkende til, at en ordning, hvorefter kommunalbestyrelsen ydede et generelt tilskud til etablering af kloakanlæg i kommunen, men hvor der blev ydet mindre tilskud til anlægsudgifter i sommerhusområder end helårsområder, er blevet anset som lovlig. Rækkevidden af § 27, stk. 4, i relation til almindelig kommunalretlige principper har dog givet anledning til betydelig tvivl i en situation, hvor en kommunalbestyrelse afholdt drifts- og vedligeholdelsesudgifterne for helårsområderne, men ikke for sommerhusområderne.

Det kan om tilskudsbestemmelsens anvendelse i praksis endelig anføres, at det i kommuner, der har valgt at skattefinansiere driftssiden som tilskud, ofte forekommer, at det kommunale tilskud tillige dækker bidrag fra kommunale ejendomme og gadearealer.

Ordninger af denne karakter er blevet godkendt efter den tidligere retstilstand og er tillige anset for lovlige efter

miljøbeskyttelseslovens bestemmelser, når blot der er et reelt "tilskud" tilbage, når bidragene fra de kommunale ejendomme er trukket fra. Tilskudsbestemmelser af denne karakter indebærer visse administrative fordele, men slører dog billedet af det kommunale tilskud og det størrelse.

6.2. Udvalgets vurdering og overvejelser.

Der hersker nogen usikkerhed om rækkevidden af reglen i miljøbeskyttelseslovens § 27, stk.4, om pligt for kommunen til at yde tilskud til spildevandsanlæg. Usikkerheden kan tilskrives både bestemmelsens formulering og forhistorie.

Bestemmelsen havde større mening under en retstilstand, hvor en anden myndighed, nemlig landvæsenskommissionen, kunne pålægge en kommune at yde tilskud, fordi kommissionen skønnede, at gennemførelsen af et givet projekt gavnede interesser, der rakte ud over de umiddelbare brugeres interesse. Da landvæsenskommissionerne blev afskaffet ved miljøbeskyttelseslovens ikrafttræden, blev adgangen til at pålægge en kommune at yde tilskud konverteret til en pligt for kommunen til at gøre det. Dette er antagelig blevet opfattet som en logisk konsekvens af den ændrede retstilstand uden dybere overvejelser af de retlige og praktiske konsekvenser.

Der eksisterer da også i dag en almen offentlig interesse i etablering og drift af spildevandsanlæg, herunder ikke mindst rensningsanlæg. Det er imidlertid næppe i dag muligt at vurdere eller graduere betydningen af denne interesse i relation til forskellige konkrete spildevandsanlæg, kloakoplande m.v. I forhold til den enkelte bruger af kloaksystemet udviskes i øvrigt betydningen af en sådan konkret bedømmelse i det omfang, der i kommunen gælder fælles ensartede betalingsregler.

Udvalget har drøftet, om pligten for kommunen til at yde tilskud skal opretholdes eller skal ændres til en ret til at yde tilskud.

Den betalingsmodel, som er omtalt i kap.4, er baseret på, at finansieringen af spildevandsbortskaffelsen på linie med andre kommunale forsyningsvirksomheder skal ske gennem et afgiftssystem, der bygger på brugerfinansiering. På denne baggrund kan man forestille sig, at det kommunale tilskud falder bort, og at kloakforsyningens indtægter dermed alene betales af brugerne.

Hvis pligten til at yde tilskud opretholdes, eller pligten ændres til en ret til at yde tilskud, kan det overvejes, om det kommunale tilskud skal ydes med en bestemt procentsats til hele kloakforsyningen og ikke differentierede procentsatser for forskellige grupper.

MILJØSTYRELSEN

11. august 1983
M 0052-269

Om kommunernes adgang til at ændre regler fastsat i en landvæsenskommissionskendelse for så vidt angår betalingsregler.

I. Indledning.

I notat fra møde den 15. december 1981 i miljøministeriet (departementet) mellem KL og min. i forbindelse med den seneste revision af miljøbeskyttelsesloven fremgår det, at KL har anført, at der er et stort behov for kommunerne for at kunne samle og forenkle betalingsreglerne vedrørende spildevandsbortskaffelse gennem en fælles betalingsvedtægt for hele kommunen. Det anføres, at domstolenes synspunkt vedrørende "velerhvervede rettigheder" (f.eks. fritagelse for at deltage i fremtidige driftsudgifter) hindre dette, hvorfor en regel, hvorefter en betalingsvedtægt kan tilsidesætte ældre kommissionskendelser, vil kunne løse probelmet.

II. Retsregler på området.

Det fremgår af bekendtgørelse om ophør af landvæsensretternes behandling af sager om afledning af spildevand m.v. nr. 403 af 13. august 1976 § 4, at de af landvæsensretterne afsagte kendelser i sager om afledning af spildevand m.v. bevarer deres gyldighed, indtil der efter miljøbeskyttelsesloven træffes anden afgørelse.

Det er således forudsat, at landvæsensretternes kendelser kan ændres - herunder også kendelser vedrørende spildevandsanlægs betalingsforhold. Der er imidlertid ikke i forbindelse med miljøbeskyttelseslovens ikrafttræden fastsat nogle udtrykkelige regler om, under hvilke omstændigheder sådanne ændringer kan foretages.

Efter den i 1969 gældende vandløbslovs § 93 var der for kendelser eller overenskomster vedrørende et vandløb mulighed for at foreskrive nye og afvigende regler, når

- enten de faktiske forhold, der dannede grundlag for den ældre afgørelse senere havde undergået forandring,

- eller den ved den ældre ordning trufne afgørelse viste sig ufyldestgørende.

Efter at landvæsensretterne ikke mere behandler sager om spildevandsplaner og -projekter, idet sagsbehandlingen ved miljøbeskyttelseslovens ikrafttræden er henlagt til de kommunale myndigheder, fremgår det af miljøministeriets cirkulæreskrivelse af 29. marts 1974, at betalingsvedtægter, godkendt af landvæsenskommissioner, vil kunne ændres af kommunalbestyrelsen i medfør af miljøbeskyttelselovens regler efter lovens ikrafttræden. Det udtales således:

> "Der er mellem ministeriet og de kommunale organisationer samt erhvervsorganisationerne enighed om at opfordre de kommunalbestyrelser, som efter den 1. oktober 1974 måtte ønske at foretage ændringer i hidtidige betalingsordninger for fælles spildevandsanlæg - herunder i betalingsvedtægter godkendt af en landvæsenskommission i medfør af vandløbslovens § 74b, til så vidt muligt at udforme sådanne ændringer i overensstemmelse med principperne i landbrugsministeriets cirkulære af 6. april 1971 med tilhørende standardvedtægt".

III. Miljøstyrelsens opfattelse af i hvilket omfang kommunalbestyrelsen kan ændre en landvæsenskommission - godkendt betalingsvedtægt.

Miljøstyrelsen har i en udtalelse af 28. december 1977 til Folketingets ombudsmand givet udtryk for den opfattelse, "at kommunalbestyrelsen efter ikrafttræden af miljøbeskyttelsesloven ikke i videre omfang er bundet af de af landvæsenskommissionen fastsatte regler for udgiftsfordeling m.v., end hvad der var tilfældet, medens forholdet var reguleret i vandløbsloven, og at kommunal-

bestyrelsen som kompetent myndighed stadig vil have samme hjemmel til at træffe anden beslutning efter miljøbeskyttelseslovens § 27, som landvæsenskommissionen havde efter reglerne i § 93 i vandløbsloven".

Miljøministeriets departement og ombudsmanden har tilsluttet sig Miljøstyrelsens opfattelse.

Hvis betalingsforholdene på spildevandsområdet i en kommune er reguleret i en række forskellige kendelser, således at kommunens administrationsgrundlag består af uensartede regler, er det endvidere ministeriets opfattelse, at kommunalbestyrelsen vil kunne ændre de tidligere kendelser med det formål at få tilvejebragt en ensartet betalingsordning for hele kommunens kloakforsyning, således som det også fremgår af miljøministeriets cirkulæreskrivelse af 29. marts 1979.

Højesterets dom i Græsted-Gilleleje-sagen.

Den 11. december 1979 afsagde Højesteret dom i sagen mellem Græsted-Gilleleje kommune og fem grundejere. Det centrale spørgsmål i sagen var, hvorvidt kommunen havde været berettiget til at ændre en af landvæsenskommissionen godkendt betalingsvedtægt således, at grundejerne blev pålignet driftsbidrag, skønt dette ifølge kendelsen påhvilede kommunen.

Det fremhæves i dommen, at

> "hvis kommunen ønskede en anden fordeling af udgifterne end den, der i overensstemmelse med kommunens eget forslag var fastlagt ved landvæsenskommissionenskendelse af 26. juli 1968, burde en påstand herom have været søgt gennemført under landvæsenskommissionens behandling af regnskabssagen, eller i hvert fald under anken til overlandvæsenskommissionen".

Det tillægges således vægt, dels at kommunen ikke søgte landvæsenskommissionens afgørelse vedrørende ændringen under regnskabssagen, dels at kommunen bevidst ved at hæve anken til overlandvæsenskommissionen, undgik at

udnytte mulighederne for at føre sagerne igennem for landvæsensretterne.

Endvidere fremhæves i dommen, at

> "kloakkens anlæg og funktion ikke (var) ændret, da kommunen få måneder efter landvæsenskommissionens regnskabskendelse tilsidesatte dennes bestemmelser ved betalingsvedtægten af 31. december 1976. En ændring af regnskabskendelsen under påberåbelse af miljøbeskyttelsesloven, § 27 findes imidlertid ud fra grundsætningerne om lovmæssig forvaltning tidligst at kunne ske, når der med hensyn til kloakanlægget måtte foreligge relevante ændringer af forholdene".

Det fremgår, at retten har lagt vægt på det korte tidsrum mellem landvæsenskommissionens afgørelse og kommunens tilsidesættelse af kendelsen, samt at dette skete uden saglig begrundelse, for så vidt som der ikke var tale om ændringer i de faktiske forhold.

De forhold, der fremhæves i dommens temmelige kortfattede præmisser, antyder, at kommunalbestyrelsen har ønsket at ændre kendelsen for at opnå en for kommunen i økonomisk henseende mere gunstig betalingsordning, og Højsteret synes på denne baggrund at have anset ændringen i medfør af miljøbeskyttelsesloven, § 27 for uberettiget.

Dommen må siges at fastslå, at en ændring af en landvæsenskommissionskendelse kan foretages under påberåbelse af miljøbeskyttelsesloven, § 27, men den ved miljøbeskyttelseslovens ikrafttræden skete ændring af kompetencereglerne ikke i sig selv begrunder ændringer af de godkendte vedtægter.

Dommen synes endvidere at forudsætte, at en landvæsenskommissionskendelse kan ændres, når de faktiske forhold, der danner grundlaget for kendelsen, senere er undergået forandring, jfr. vandløbslovens § 93, stk. 1.

Da Højesteret i den konkrete sag ikke har haft anledning til at tage stilling til en endelig afgrænsning af kommunalbestyrelsens muligheder for at ændre en landvæsenskommissionskendelse, kan det ikke udelukkes, at en sådan kendelse også vil kunne ændres i overensstemmelse med principperne i cirkulæret om at udarbejde ensartede betalingsregler for hele kloakforsyningen.

Folketingets ombudsmand - Sydfalster og Allinge-Gudhjemsagen.

Folketingets ombudsmand har udarbejdet en redegørelse af 20. december 1979 vedrørende spørsmålet om, hvorvidt der forelå tilstrækkeligt grundlag for Sydfalster kommune til i betalingsvedtægten fra 1975 at fravige de i landvæsenskommissionskendelsen fastsatte bestemmelser om udgiftsfordelingen.

Det fremgår af redegørelsen, at det er ombudsmandens opfattelse, at en kommunalbestyrelse i henhold til miljøbeskyttelsesloven, § 27, stk. 1, kan fastsætte bestemmelser om udgiftsfordeling m.v. i forbindelse med anlæg og drift af spildevandsanlæg, der ændrer tidligere fastsatte bestemmelser herom i en landvæsenskommissionskendelse, såfremt

1) det må anses for påkrævet på grund af ændrede fatiske omstændigheder,

2) fordi den i kendelsen fastsatte udgiftsfordeling (af andre grunde) har vist sig ufyldestgørende,

3) hvor det iøvrigt har hjemmel i selve kendelsen eller i en betalingsvedtægt, der er godkendt af en landvæsenskommission efter de tidligere regler herom.

Endvidere finder Folketingets ombudsmand, i overensstemme med Miljøstyrelsen og miljøministeriets departement, at en kommunalbestyrelse ikke ubetinget kan være afskåret fra at ændre en betalingsordning med den begrundelse.

4) at ordningen giver anledning til væsentlige administrative vanskeligheder.

Dette synspunkt har Ombudsmanden fulgt yderligere op i sagen vedr. Allinge-Gudhjem kommunes betalingsvedtægt, hvor kommunen havde ændret en række hidtil gældende (forskellige) betalingsordninger ved indførelse af en fælles betalingsvedtægt for hele kommunens område. Kommunalbestyrelsen havde som begrundelse for den foretagne ændring netop henvist til, at de forskellige kendelser og betalingsmåder havde givet anledning til væsentlige administrative vanskeligheder.

Ombudsmanden udtalte i sin redegørelse af 5. marts 1981 bl.a.:

> "På det foreliggende grundlag har jeg ikke fundet at burde foretage en nærmere bedømmelse af, hvilke administrative vanskeligheder der måtte være forbundet med en fortsat særskilt opkrævning af tilslutningsbidrag i henhold til de enkelte kendelser. Min gennemgang af sagen har ikke givet mig grundlag for at kritisere, at Allinge-Gudhjem kommune fandt, at kendelserne (og dermed betalingsordningerne) gav anledning til administrative vanskeligheder af et sådant omfang, at betingelserne for at ændre disse ordninger var til stede."

Konklusion vedrørende adgangen til at ændre landvæsensgodkendte betalingsregler.

På baggrund af det ovenfor anførte må man kunne slutte, at en af landvæsenskommissionen godkendt betalingsvedtægt i hvert fald kan ændres, når en af følgende betingelser er opfyldt:

1) de faktiske forhold, der danner grundlaget for den ældre afgørelse, senere er undergået forandring, jfr. vandløbslovens § 93, stk. 1,

2) den ved den ældre afgørelse fastlagte ordning har vist sig ufyldestgørende, jfr. vandløbslovens § 93, stk. 1,

3) når ordningen giver anledning til væsentlige administrative vanskeligheder, f.eks. fordi der inden for kommunen gælder en række forskellige kendelser og betalingsmåder m.v.,

4) hvor det iøvrigt har hjemmel i den af landvæsenskommissionen godkendte kendelse.

V. Almindelige principper for kommunernes adgang til at opkræve bidrag efter miljøbeskyttelseslovens § 27.

§ 27 indeholder en række bestemmelser, der nærmere regulerer kommunernes adgang til at fastsætte regler om opkrævning af bidrag til spildevandsanlæggenes etablering og drift. Disse bestemmelser gælder naturligvis også, hvor de af kommunerne fastsatte regler skal tjene til afløsning af ældre vedtægter, som er godkendt af en landvæsenskommission. Dette gælder således med hensyn til bestemmelserne i § 27 om adgangen til forskudsvis opkrævning samt om "hvilke-i-sig-selv"-princippet.

Herudover gælder der for bidrag til spildevandsanlæg som for andre afgifter en række almindelige grundsætninger, som ikke er lovfæstede, men bygger på praksis. Blandt disse kan nævnes:

1. Der skal ske en ligelig behandling af de under betalingsvedtægten inddragede ejendomme, således at ensartede tilfælde behandles ens. Miljøstyrelsen har i overensstemmelse hermed i en afgørelse af 8. december 1982 vedrørende Kolding kommunes betalingsvedtægt fastslået, at der ikke var hjemmel til at indføre en regel, hvorefter der fra grunde, som ved reglens ikrafttræden var ubebyggede, opkrævedes tilslutningsbidrag i forbindelse med senere bebyggelse, uanset at der for grundene allerede var betalt et tilslutningsbidrag. Miljøstyrelsen fandt, at der med påligningen af nyt bidrag på alene denne gruppe ejendomme var sket en sådan forskelsbehandling, at opkrævningen måtte anses for at være stridende mod almindelige forvaltningsretlige lighedsgrundsætninger.

2. Bidragenes størrelse må fastsættes i overensstemmelse med fordelingskriterier, der fører til en tilnærmelsesvis dækning af de udgifter, som de enkelte udledere eller grupper heraf belaster den samlede ordning med. Heri ligger såvel en maksimums- som en minimumsgrænse for bidragenes størrelse ("forurener-en-betaler-princippet"). Her må tages hensyn til mulighederne for en praktisk gennemførlig administration af ordningen.

3. Ved fastlæggelsen af beløb, der skal betales af grundejere, som tidligere har betalt til et anlæg, må der tages hensyn til de beløb, som tidligere er betalt, samt til de principper, hvorefter udgifterne i forbindelse med anlægget har været finansieret. Værdien af det bestående anlæg må således tages op til vurdering, og der må i forbindelse hermed ydes grundejerne en vis refusion i nye anlægsbidrag efter principper, som fastsættes af kommunalbestyrelsen.

   Finder de berørte grundejere, at en kommunalbestyrelse i forbindelse med vedtagelsen af nye betalingsregler har handlet i strid med et eller flere af ovennævnte principper, kan spørgsmålet herom - i lighed med andre retlige spørgsmål - indbringes for Miljøstyrelsen efter bestemmelsen i § 27, stk. 8. Dette vil iøvrigt gælde uanset, om der gennemføres en regel af den karakter, som Kommunernes Landsforening lægger op til. Det er derfor et spørgsmål, om en sådan regel vil løse de problemer, som Landsforeningen finder, der er på dette område.

Registreringsblad

Udgiver: Miljøstyrelsen, Strandgade 29, 1401 København K.

Serietitel, nr.: Betænkning fra Miljøstyrelsen, nr. 1 1986

Udgivelsesår: 1986

Titel: Betalingsvedtægter

Undertitel:

Engelsk titel: Payment schemes

Forfatter(e) og/eller udførende institution(er):
Udvalget om kommunale betalingsvedtægter for spildevandsbortskaffelse, sammensat af repræsentanter for:
Miljøstyrelsen
Kommunernes Landsforening
Københavns kommune
Frederiksberg kommune
Formand: Ole Plougmann, Miljøstyrelsen

Resumé:
De nuværende kommunale betalingsregler for bortskaffelse af spildevand giver mulighed for fastsættelse af højst forskelligartede regler. Reglerne er samtidig vanskelige for brugerne at forstå. Udvalget foreslår derfor en enklere betalingsordning i fremtiden.

De nye regler bygger på en tanke om "forsyningsselskaber", hvor spildevandsafgiften for ensartede grupper af brugere er den samme, uanset geografisk beliggenhed indenfor den enkelte kommune, og uanset omkostninger. Der betales en éngangsafgift, samt løbende årlige udgifter til dækning af anlægs- og driftsudgifter.

Disse nye regler skal fortsat administreres af kommunerne.

Standardiserede emneord (efter MDS-liste):
spildevandsafgift

Frie emneord:
miljøbeskyttelsesloven §27, klageadgang, kloakafgift, betalingsvedtægter, betalingsregler

ISBN: 87-503-6200-3

ISSN: 0900-3738

Pris (inkl. moms): 30,- kr.

Format: A5

Sideantal: 63 s.

Md./år for redaktionens afslutning: maj 1986

Oplag: 1000

Andre oplysninger:

Tryk: JJ Trykteknik a/s, København