



# HØJESTERETS DOM

afsagt fredag den 21. maj 2021

---

**Sag BS-19283/2020-HJR**  
(2. afdeling)

Civica  
(advokat Anja Syberg)

mod

Danske Vandværker  
som mandatar for Skrillinge-Russelbæk Vandværk  
(advokat Marie Bockhahn)

I tidligere instans er afsagt dom af Østre Landsrets 16. afdeling den 28. april 2020 (BS-38780/2018-OLR).

I pådømmelsen har deltaget fem dommere: Poul Dahl Jensen, Jens Peter Christensen, Michael Rekling, Lars Apostoli og Rikke Foersom.

Sagen er behandlet skriftligt, jf. retsplejelovens § 387.

## **Påstande**

Parterne har gentaget deres påstande.

## **Supplerende sagsfremstilling**

Der er for Højesteret fremlagt en mail af 14. oktober 2016, hvori vandværket over for Civica varslede opkrævning af fast bidrag pr. boligenhed for 2017. I varslingsskrivelsen hedder det bl.a.:

”Ang. Ejendommen Assensvej 98, 5500 Middelfart  
Vandværket varsler hermed at der fra 1. januar 2017 opkræves følgende afgifter jævnfør vores takstblad:

Fast årlig afgift pr. boligenhed  
Plan 2030, årlig afgift pr. boligenhed

Boligenhed (enfamiliebolig, lejlighed, ejerlejlighed, forretning og andre småerhverv)

De bedes derfor senest 15. november angive antallet af lejemaal på Deres ejendom på mailadresse vandmand@rentvand.dk"

Ved mail af 17. oktober 2016 svarede Civica, at "afdelingen består af 20 boliger i alt".

Der er endvidere fremlagt vandværkets takstblade for 2012 og 2013. I takstbladet for 2012 indgår der i driftsbidraget bl.a. "Fast afgift pr. år" og "Leje vandmåler". Takstbladet for 2013 svarer til takstbladene for 2017 og 2018. Det fremgår således af takstbladet for 2013, at der i driftsbidraget indgår bl.a. "Fast årlig afgift pr. boligenhed", "Plan 2030, årlig afgift pr. boligenhed til reovering" og "Leje pr. vandmåler pr. år". Der er i begge takstblade henvist til vandværkets regulativ, og det er anført i takstbladene, at de er godkendt af Middelfart Kommune.

Om tilblivelsen af takstbladet for 2013 er oplyst, at vandværket ansøgte Middelfart Kommune om godkendelse af takstbladet ved brev af 25. juni 2012. Med brevet var vedlagt et udkast til takstblad, hvor der i driftsbidraget indgik bl.a. "Fast årlig afgift pr. boligenhed" og "Plan 2030, årlig afgift pr. boligenhed til reovering". Endvidere var vedlagt en række bilag, herunder "Plan 2030 for Skrilinge-Russelbæk Vandværk", hvoraf det fremgik bl.a., at "Planen forudsætter, at takstbladet godkendes med et investeringsbeløb på 1.500 kr. pr. år pr. tilslutning".

Den 28. juni 2012 blev der afholdt et møde mellem Middelfart Kommune og vandværkets formand Per Posselt. Af et notat fra mødet udarbejdet af kommunen den 2. juli 2012 fremgår, at alle relevante informationer var til stede på nær budget for 2013, der ville blive eftersendt.

I en mail af 5. august 2012 til Middelfart Kommune meddelte vandværket, at planen for 2030 var godkendt på ekstraordinær generalforsamling den 1. august 2012. I mailen vedhæftede vandværket den præsentation, der blev forelagt for generalforsamlingen. I præsentationen er det indledningsvis angivet, at "Takstbladet vil indeholde ekstraordinært beløb på 1.500 kr. inkl. moms pr. tilslutning", mens det senere i præsentationen er angivet, at "Takstbladet vil indeholde en post benævnt Plan 2030, årlig afgift pr. boligenhed til reovering på 1.200 kr. ekskl. moms".

Vandværkets takstblad for 2013 blev godkendt af Middelfart Kommune ved brev af 15. november 2012. Af brevet fremgår bl.a.:

*"Forvaltningens bemærkninger*

Det faste årlige driftsbidrag hæves fra 600 kr. til 685 kr. inkl. målerleje

...

Derudover opkræves, frem til 2030 (kaldet Plan 2030), et ekstraordinært bidrag på 1.200 kr. pr. tilslutning.

...

*Godkendelse*

Miljø- og Energiudvalget godkendte på sit møde den 13. november 2012 takster for 2013 for Skrillinge-Russelbæk Vandværk med ovennævnte bemærkninger og anbefalinger. Takstblad vedlagt."

### **Anbringender**

Civica har anført navnlig, at Skrillinge-Russelbæk Vandværk ikke kan opkræve fast driftsbidrag pr. boligenhed, når der ikke er opsat individuelle målere i de enkelte enheder i Civicas ejendom. Hjemmel hertil findes hverken i vandværkets regulativ, vandforsyningsloven eller Energistyrelsens takstvejledning nr. 9214 af 7. marts 2017.

Det følger af en ordlydsfortolkning af pkt. 1.9 i vandværkets regulativ, at bestemmelsens definition af "enhed" kun finder anvendelse i tilfælde, hvor der foretages individuel afregning efter målt forbrug. Da der ikke foretages individuel afregning i Civicas ejendom, er der ikke i regulativet hjemmel til at opkræve fast driftsbidrag pr. boligenhed.

Denne forståelse er også i overensstemmelse med vandforsyningslovens § 55, stk. 6, hvorefter der kan fastsættes regler for, at vand målt efter forbrug kan afregnes direkte mellem en lejer og vandforsyningen, når der er måling på individuelt niveau, og det er teknisk gennemførligt. Loven indeholder ikke en tilsvarende bestemmelse vedrørende afregning hos lejere i tilfælde, hvor der ikke er opsat individuelle målere.

Heller ikke i takstvejledningen er der støtte for vandværkets synspunkt om, at der kan ske opkrævning af fast driftsbidrag på enhedsniveau. Det fremgår derimod af takstvejledningens pkt. 5.3, at det faste driftsbidrag opkræves på ejendomsniveau.

Af formålsbestemmelsen i vandforsyningslovens § 1 a og forarbejderne hertil fremgår, at taksterne skal være gennemsigtige for vandforbrugerne. Vandværkets takstblad og regulativ har imidlertid ikke en sådan klarhed, at Civica har

kunnet gøre sig bekendt med prissætningen, herunder vandværkets mulighed for at opkræve fast driftsbidrag pr. boligenhed også uden individuelle målere.

Selv hvis der er hjemmel til at opkræve fast driftsbidrag pr. boligenhed, blev vandværkets ændrede opkrævningsprincip ikke godkendt af Middelfart Kommune i forbindelse med godkendelsen af takstbladet for 2013. Kommunen blev ikke gjort opmærksom på, at der skete en ændring i vandværkets opkrævningsprincip ud over, at der i takstbladet for 2013 stod "pr. boligenhed". Det fremgår af takstvejledningen, at der stilles skærpede krav til kommunens godkendelse af takstbladet, når der sker egentlige ændringer. Ændringen af opkrævningsprincip i 2013 er derfor ikke godkendt, og vandværket har heller ikke dokumenteret, at opkrævningsprincippet er godkendt af kommunen på et senere tidspunkt. Uanset udfaldet af sagen skal det opkrævede faste driftsbidrag reduceres med et beløb svarende til den årlige opkrævning af målerleje (150 kr. i 2017 og 2018), idet det faste bidrag – som godkendt af kommunen i 2013 – er inkl. målerleje.

Selv hvis det faste driftsbidrag pr. boligenhed måtte være godkendt af kommunen, skal det nedsættes skønsomt, idet der ved fastsættelsen af bidraget er sket en fravigelse af det solidaritetsprincip, der er bærende for vandforsyningsloven. Princippet indebærer, at sammenlignelige brugere skal betale samme takst for sammenlignelige ejendomme. Vandforsyningen kan differentiere taksten efter ejendoms kategorier, hvis det sker ud fra saglige og objektive kriterier. Vandværkets område dækker primært et kvarter med villaer, som ungdomsboligerne i Civicas ejendom ikke kan sammenlignes med. Da sammenligningen skal ske ud fra saglige og objektive kriterier, kan man ikke blot anse alle beboelsesenheder for sammenlignelige uden hensyn til størrelsen af og det gennemsnitlige antal beboere i enheden og uden hensyn til, om der er egen stikledning til hver enhed. Vandværket skal foretage en differentiering af det driftsbidrag, som opkræves pr. boligenhed i Civicas ejendom, sammenlignet med det driftsbidrag, som villaerne opkræves, da Civica ellers bliver påført en uforholdsmæssig stor udgift.

Hvis det faste driftsbidrag for Civicas boliger ikke bliver reduceret, vil der desuden ske en tilsidesættelse af vandforsyningslovens formål om tilskyndelsesvirkning, jf. lovens § 1 a. Den forbrugsafhængige del af Civicas vandudgift blev reduceret fra 82,1 % i 2016 til 20,1 % i 2018 som følge af, at vandværket begyndte at opkræve det faste driftsbidrag pr. boligenhed og ikke pr. ejendom. Den variable del af driftsbidraget udgjorde herefter månedligt 50 kr. pr. bolig, og en reduktion af forbruget med 10 % ville derfor kun medføre en ubetydelig månedlig besparelse på 5 kr. pr. bolig. Efter vandværkets ændrede opkrævningspraksis har Civicas lejere derfor i praksis ikke længere incitament til at spare på vandet.

Når henses til den opsparede egenkapital ifølge vandværkets årsrapporter for 2017-2019 iagttager vandværket ikke hvile-i-sig-selv-princippet, og det opkrævede bidrag er også af den grund for højt. Vandværkets renoveringsplan, Plan 2030, er så ufuldstændig, at den ikke dokumenterer, at egenkapitalen ikke overstiger, hvad der er rimeligt for at iagttage dette princip. Vandværket har heller ikke med hjemmel i planen lovligt kunnet opkræve Plan 2030-bidraget. Af kommunens godkendelsesskrivelse af 15. november 2012 fremgår det udtrykkeligt, at der kun kan ske opkrævning af dette bidrag pr. tilslutning, og vandværket har derfor under alle omstændigheder kun været berettiget til at opkræve ét Plan 2030-bidrag fra Civica.

Danske Vandværker som mandatar for Skrillinge-Russelbæk Vandværk har anført navnlig, at en vandforsyning opkræver bidrag for levering af vand med hjemmel i vandforsyningslovens § 52 a, og at der ikke i denne bestemmelse eller i andre bestemmelser i loven er fastsat nærmere regler om, hvordan den enkelte vandforsyning kan beslutte at sammensætte bidraget.

Efter lovens § 53 fastsætter vandforsyningen hvert år størrelsen af bidrag i et takstblad, der godkendes af kommunen. Kommunen godkender også vandforsyningens regulativ, der indeholder de regler, rettigheder og pligter, der gælder for forholdet mellem vandforsyningen og de tilsluttede ejendomme, herunder vandforsyningens ret til at opkræve betaling og forbrugernes pligt til at betale bidrag.

Af vandværkets takstblade for 2017 og 2018 fremgår, at det faste årlige driftsbidrag og Plan 2030-bidraget betales pr. boligenhed. Efter pkt. 1.9 i vandværkets regulativ er en enhed defineret som den enkelte udlejnings- eller andelsenhed i en ejendom. Der er ikke grundlag for at begrænse denne definition til situationer med individuel afregning af målt forbrug. Vandværket har opkrævet det anfægtede faste driftsbidrag og Plan 2030-bidrag i overensstemmelse med vandværkets regulativ og takstblade.

Civicas anbringende om, at kommunen ikke skulle have godkendt den del af vandværkets takstblad, der angiver, at det faste bidrag skal opkræves pr. boligenhed, er nyt for Højesteret. Et sådant nyt anbringende kan ikke først gøres gældende under Civicas procedureindlæg for Højesteret. Det bestrides i øvrigt, at kommunen ikke har godkendt vandværkets takster. Takstbladet for 2013 – inkl. angivelsen om opkrævning af fast bidrag pr. boligenhed – har været forelagt kommunen, der har behandlet og godkendt takstbladet efter vandforsyningslovens regler herom, hvilket er det afgørende i forhold til kravet om myndighedsgodkendelse, jf. vandforsyningslovens § 53. Takstmodellen, der blev indført i 2013, svarer desuden til den takstmodel, der har været gældende og er godkendt af kommunen i henhold til lovens § 53 for hvert af de efterfølgende takstår, herunder 2017 og 2018, som denne sag vedrører.

Af takstvejledningen fremgår, at det ved takstfastsættelsen er i overensstemmelse med vandforsyningslovens formål, herunder solidaritetsprincippet, at varetage hensynet til at sikre en rimelig byrdefordeling mellem de enkelte brugere. Dette afspejler sig også i vandforsyningslovens § 1 a. Efter vandværkets takstmodel, hvor der betales fast driftsbidrag pr. boligenhed, bidrager alle boligenheder i forsyningsområdet lige meget til de faste udgifter. Vandværket har valgt denne model, fordi boligenhederne i forsyningsområdet, uanset om der er tale om ejendomme med ungdomsboliger, ældreboliger, parcelhuse eller etageejendomme, er sammenlignelige og gennemsnitligt belaster vandforsyningen ens. Der er ikke efter vandforsyningsloven pligt til ved fastsættelsen af det faste bidrag at sondre mellem, om en bolig bebos af flere beboere eller af en enkelt beboer. Sådanne forskelle håndteres via det variable driftsbidrag, hvor den enkelte boligenhed betaler bidrag svarende til vandforbruget.

Det faste bidrag, som vandværket har fastsat, afspejler endvidere, at der er faste udgifter forbundet med levering af vand, som ikke varierer meget uanset forbruget fra den enkelte enhed. Der er bl.a. udgifter til at sikre, at der i ledningsnettet til hver en tid er tilstrækkelig kapacitet til at kunne forsyne de tilsluttede brugere. Da det drejer sig om kapaciteten i ledningsnettet, er der ikke forskel i udgiftsniveau, uanset om den enkelte bolig er beliggende på en fælles matrikel med andre enheder eller på en selvstændig parcelhusmatrikel, og uanset om boligenheden forsynes ved eget stik. Den udgiftsforskel, der er forbundet med at håndtere flere målere, er afspejlet i den særskilte målerafgift. Civica har kun én måler til ejendommen og er derfor kun opkrævet én målerafgift. En model, hvor der for de tilsluttede boligenheder er forskel på betaling af fast bidrag afhængigt af, om boligenheden afregnes på baggrund af individuel eller fælles måler, ville ikke udgøre en rimelig byrdefordeling, da en sådan forskel i bidrag ikke afspejler en forskel i udgiftsniveauet ved forsyning af de enkelte boligenheder, når der samtidig opereres med en takstmodel med opkrævning af målerafgift pr. tilsluttet måler.

En takstmodel med opkrævning af fast bidrag pr. boligenhed er ikke i strid med vandforsyningslovens formål om en prissætning med tilskyndelsesvirkning. Der er ikke efter vandforsyningsloven krav til en bestemt fordeling mellem faste og variable bidrag eller krav om, at den generelle fordeling mellem fast og variabelt bidrag også konkret svarer til fordelingen hos den enkelte bruger. Vandværket har overordnet en indbyrdes fordeling mellem det faste og det variable bidrag, hvorefter 60 % af udgifterne dækkes ved faste bidrag, og 40 % dækkes ved variable forbrugsafhængige bidrag. En sådan takstmodel sikrer, at der er den fornødne tilskyndelsesvirkning.

Civicas anbringende om, at vandværkets opkrævning af fast bidrag skulle være i strid med hvile-i-sig-selv-princippet, har ikke relevans for sagens tema, dvs. anfægtelsen af en model med opkrævning af fast bidrag pr. boligenhed. Vandværkets opkrævninger af bidrag er dog under alle omstændigheder ikke i strid

med hvile-i-sig-selv-princippet. Princippet indebærer ikke, at der skal være balance mellem indtægter og udgifter for det enkelte år, men i stedet at der er balance over en årrække. Plan 2030-bidraget relaterer sig til en investeringsplan for udskiftning af hovedledninger og renovering af vandværket i perioden frem til 2030. Investeringsplanen er vedtaget af vandværket og godkendt af Middelfart Kommune. De planlagte renoverings- og udskiftningsarbejder gennemføres i større etaper, og udgifterne vil dermed variere fra år til år. I nogle år vil der være en underdækning, mens der i andre år vil være en overdækning. På denne baggrund drives vandværket i overensstemmelse med hvile-i-sig-selv-princippet.

### **Højesterets begrundelse og resultat**

Civicas udlejningsejendom består af 20 ungdomsboliger af en størrelse på mellem 24 og 63 m<sup>2</sup> og hver med køkken og badeværelse/toilet. I ejendommen er der opsat én fælles måler til afregning af vandforbrug. Sagen angår, om Skrillinge-Russelbæk Vandværk var berettiget til årligt hos Civica at opkræve fast bidrag pr. bolig som en del af driftsbidraget for vandforsyning, eller om der alene kunne opkræves fast bidrag for ejendommen som sådan.

Det fremgår af vandforsyningslovens § 53, stk. 1, at en almen vandforsyning fastsætter anlægs- og driftsbidrag en gang årligt, og at de fastsatte bidrag skal godkendes af kommunalbestyrelsen. Almene vandforsyninger skal endvidere udarbejde et regulativ, der godkendes af kommunalbestyrelsen, jf. vandforsyningslovens § 55, stk. 1 og 2.

Det følger af pkt. 2.3 i Skrillinge-Russelbæk Vandværks normalregulativ, der er godkendt af Middelfart Kommune den 30. november 2011, at vandforsyningen fastsætter de årlige takster for anlægs- og driftsbidrag, og at taksterne efterfølgende godkendes af kommunalbestyrelsen og bekendtgøres i et takstblad. I pkt. 13.1 er det anført bl.a., at driftsbidraget omfatter et bidrag pr. m<sup>3</sup> vand og eventuelt tillige et fast årligt bidrag, og at bidragene skal fremgå af vandforsynings takstblad.

Af vandværkets takstblade for 2017 og 2018 fremgår, at der i driftsbidraget indgår bl.a. "Fast årlig afgift pr. boligenhed" og "Plan 2030, årlig afgift pr. boligenhed". Om "Fordelingsnøgle" fremgår: "Boligenhed 1,0 (enfamiliebolig, lejlighed, ejerlejlighed, forretning og andre småerhverv)". Der er i takstbladene henvist til vandværkets regulativ, og i takstbladene er det anført, at de er godkendt af Middelfart Kommune.

På denne baggrund finder Højesteret, at der var hjemmel for vandværket i regulativet og de godkendte takstblade for 2017 og 2018 til hos Civica at opkræve de omhandlede faste bidrag for hver enkelt ungdomsbolig, uanset at der ikke var opsat individuelle målere for de enkelte boligenheder i Civicas ejendom.

Der er ikke grundlag for at fastslå, at en sådan opkrævning af bidrag hos Civica var i strid med vandforsyningsloven eller dens formål, jf. herved vandforsyningslovens § 1 a og § 52 a. Der er heller ikke grundlag for at fastslå, at opkrævningen af bidrag førte til en urimelig byrdefordeling mellem vandværkets forskellige brugere.

Spørgsmålet om gyldigheden af Middelfart Kommunes godkendelse af vandværkets takstblade kan ikke prøves under denne sag, hvor kommunen ikke er inddraget.

Herefter, og da det, Civica i øvrigt har anført, ikke kan føre til et andet resultat, tiltræder Højesteret, at vandværket har været berettiget til at opkræve de faste bidrag for hver enkelt ungdomsbolig.

Højesteret stadfæster derfor dommen.

#### **THI KENDES FOR RET:**

Landsrettens dom stadfæstes.

I sagsomkostninger for Højesteret skal Civica betale 50.000 kr. til Danske Vandværker som mandatar for Skrillinge-Russelbæk Vandværk.

De idømte sagsomkostningsbeløb skal betales inden 14 dage efter denne højesteretsdoms afsigelse og forrentes efter rentelovens § 8 a.