

HORTEN

- **NOTAT OM UDGIFTSFORDELING I FORHOLD TIL BRANDHANER OG SPRINKLERANLÆG PÅ VANDLEDNINGSNETTET**

HOFOR og Københavns Brandvæsen har i fællesskab bedt Horten om at foretage en vurdering af en række nærmere angivne spørgsmål om udgiftsfordelingen i forbindelse med **brandhaner** på vandledningsnettet. På baggrund af drøftelser med HOFOR og Københavns Brandvæsen, er notatet udvidet og uddybet i forhold til de oprindelige spørgsmål.

Baggrunden for notatet er, at HOFOR ønsker at neddimensionere dele af vandledningsnettet som følge af faldende vandforbrug. Dette vil have afledte konsekvenser for muligheden for at fastholde brandhaner på ledningsnettet.

Herudover har HOFOR og Københavns Brandvæsen bedt Horten vurdere, hvem der skal afholde de afledte omkostninger, når en grundejer ønsker at tilslutte **sprinkleranlæg** direkte på ledningsnettet. Også her kan neddimensionering have afledte konsekvenser, ligesom etablering af nye direkte tilsluttede sprinkleranlæg vil kunne afføde behov for øget dimensionering.

Hellerup, den 2. september 2014

Horten


Rikke Søgaard Berth

- **NOTAT OM UDGIFTSFORDELING I FORHOLD TIL BRANDHANER PÅ VANDLEDNINGSNETTET**

1. INTRODUKTION

I dette notat vurderes, hvem der skal bære omkostninger til:

- etablering, flytning og tilkobling af brandhaner,
- særlig dimensionering af ledningerne som følge af behov for forsyning af vand til brandhaner

Da de ovenstående omkostninger behandles ens i lovgivningen, betegnes omkostningerne i dette notat samlet som "omkostninger til brandslukningsformål".

Baggrunden for notatet er, at det kan være aktuelt for vandselskaber at neddimensionere dele af vandledningsnettet som følge af faldende vandforbrug, mens kommunerne ønsker at bibeholde og eventuelt øge ledningsdimensionen, så der fortsat kan kobles brandhaner på ledningsnettet.

I afsnit 3 beskrives reguleringen for så vidt angår vandforsyning til brandhaner, og afsnit 4 indeholder vores vurdering heraf. I afsnit 5 vurderes, om reglerne om miljø- og servicemål udvider adgangen til at pålægge vandselskaberne at afholde omkostninger i forbindelse med brandhaner.

Afsnit 2 nedenfor indeholder vores sammenfatning.

Dimensionering mv. ved levering af vand til brandslukningsformål

Der er ikke i lovgivningen taget udtrykkelig stilling til, om omkostninger til brandslukningsformål skal afholdes af den stedlige kommune eller det stedlige vandselskab.

Vandforsyningsloven indeholder ikke bestemmelser om brandhaner og ledningsnettets dimensionering i forhold til brandslukningsformål. Lovens forsyningspligt omfatter levering af vand til ejendomme, men derimod ikke levering til brandslukningsformål. Vandselskaberne har således ikke efter vandforsyningslovgivningen pligt til at afholde omkostningerne til at sikre vandforsyning til brandslukningsformål.

Derimod følger det af beredskabslovgivningen, at der påhviler kommunalbestyrelsen en pligt til at sikre "tilstrækkelig vandforsyning" til brandslukningsformål. I begrebet "tilstrækkelig vandforsyning" indgår blandt andet en pligt til at fastlægge dimensionering og materiel til beredskabet.

HORTEN

Kommunalbestyrelsens beredskabspligt understøttes af Naturstyrelsens normalregulativ for almene vandforsyninger. Det følger heraf, at kommunalbestyrelsen har betalingspligt for omkostninger til brandslukningsformål. Normalregulativet er som udgangspunkt ikke retligt bindende. Den udstrakte og langvarige brug af normalregulativets bestemmelser om betalingspligt har dog karakter af en retsskabende praksis i vandsektoren.

Både beredskabslovgivningen, regulativet og praksis understøtter således, at betalingsforpligtelsen for levering af vand til brandslukningsformål påhviler den, der har beredskabspligten.

Da beredskabspligten påhviler kommunen, skal kommunen bære de ekstraudgifter til anlæg og renovering af vandledninger, som affødes af behovet for at levering tilstrækkeligt vand til brandhaner, dvs. hvor der på grund af brandhaner er ønske om at anlægge eller opretholde en større ledningsdimension, end det ellers ville være nødvendigt. Ligeledes er det kommunen, der skal bære omkostninger til etablering, flytning, sløjfning og vedligeholdelse af brandhaner.

Miljø- og servicemål

Da vandselskaberne ikke har forsyningspligt, for så vidt angår vand til brandslukningsformål, kan omkostninger hertil ikke indregnes i taksterne.

Hvis kommunalbestyrelsen beslutter, at et vandselskab skal pålægges et servicemål i form af f.eks. en bestemt dimensionering med henblik på at sikre brandslukningsformål, vil det ikke udvide adgangen til (reelt: give mulighed for) at indregne omkostningerne herved i taksterne.

3. RETSGRUNDLAG

3.1 Vandforsyningslovgivningen – forsyningspligt

Vandforsyningslovens forsyningspligt angår forsyning med vand til "ejendomme".¹ Det følger således af lovens § 45, stk. 1, at:

"Almene vandforsyningsanlæg er forpligtet til på rimelige vilkår at overtage forsyningen af samtlige ejendomme inden for anlæggets naturlige forsyningsområde".
(vores understregning)

Vandforsyningsloven indeholder derimod ikke pligt for vandforsyningerne (nu: vandselskaberne) til at etablere brandhaner på ledningsnettet eller opretholde en vis ledningsdimension til brandslukningsformål.

3.2 Beredskabslovgivningen – beredskabspligt



Det følger af beredskabslovgivningen, at kommunalbestyrelsen skal sikre "tilstrækkelig vandforsyning" til brandslukning.² Reguleringen fremgår af beredskabsbekendtgørelsen § 1, stk. 3, jf. beredskabsloven § 15, stk. 1:

"Kommunalbestyrelsen skal sørge for, at der er tilstrækkelig vandforsyning til brandslukning".

Det er ligeledes kommunalbestyrelsen, som fastlægger dimensionering og materiel. Reguleringen fremgår af beredskabsbekendtgørelsen § 3, stk. 3, jf. beredskabsloven § 14:

"Kommunalbestyrelsen fastlægger redningsberedskabets organisation, virksomhed, dimensionering og materiel på grundlag af risikoprofilen og serviceniveauet".

Beredskabslovgivningen indeholder således en beredskabspligt for kommunalbestyrelsen. Beredskabspligten kan uddelegeres ved aftale, jf. bekendtgørelse om risikobaseret kommunalt redningsberedskab § 3.

Derimod indeholder beredskabslovgivningen ikke en udtrykkelig bestemmelse om, hvem der bærer betalingspligten for omkostninger til brandslukningsformål.

3.3 Normalregulativer – betalingspligt

Naturstyrelsen har den 12. maj 2014 udstedt et normalregulativ for almene vandforsyninger. Regulativet er udstedt med hjemmel i vandforsyningslovens § 55, stk. 4, og tidligere har Miljøstyrelsen udstedt tilsvarende regulativer, senest for kommunale vandforsyninger (2002) og private vandforsyninger (2003).

Det gældende normalregulativs bestemmelser om ledningsnet og brandhaner til brandslukningsformål har følgende ordlyd:

¹ Lovbekendtgørelse nr. 1199 af 30. september 2012 om vandforsyning mv. (vandforsyningsloven).

² Lovbekendtgørelse nr. 660 af 10. juni 2009 om beredskab som ændret senest ved lov nr. 524 af 26. maj 2014 (beredskabsloven), samt bekendtgørelse nr. 765 af 3. august 2005 om risikobaseret kommunalt redningsberedskab (beredskabsbekendtgørelsen).

"7.1 Etablering og vedligeholdelse af brandhaner på forsyningsledninger skal ske efter kommunalbestyrelsens anvisning og udgifterne hertil afholdes af kommunalbestyrelsen. Kommunalbestyrelsen kan forlange, at forsyningsledninger af hensyn til deres funktion ved brandslukning anlægges med større ledningsdimension end ellers nødvendigt. Merudgifterne hertil afholdes af kommunalbestyrelsen.

7.2 Ved flytning af en forsyningsledning afholder kommunalbestyrelsen udgifterne til flytning og tilslutning af brandhaner på forsyningsledningen."

Det er således i normalregulativet forudsat, at kommunalbestyrelsen skal afholde omkostninger til brandslukningsformål.

Ovenstående bestemmelse har samme ordlyd som i de tidligere normalregulativer af 2002 og 2003. Ordlyden ses endvidere tilbage i normalregulativet af 1996.³

HORTEN

4. VURDERING

4.1 Vandforsyningslovgivningen

De forpligtede efter vandforsyningsloven er vandselskaberne.

Vandforsyningslovens forsyningsforpligtelse angår alene forsyning af vand til "ejendomme". I praksis fortolkes dette som forsyning af vand til almindeligt husholdningsforbrug, til institutioner, til almindeligt landbrug og anden erhvervsvirksomhed, som benytter vand i mindre omfang.⁴

Forsyningsforpligtelsen omfatter således ikke levering af brandhaner og vandledninger til brandslukningsformål.

Idet der ikke gælder en pligt til at sikre beredskabsformål, kan der ikke udledes en pligt for vandselskaberne til at afholde omkostninger til brandslukningsformål.

4.2 Beredskabslovgivningen

Pligten til at sikre "tilstrækkelig vandforsyning", herunder at beredskabet varetages med tilstrækkelig dimensionering og materiel, påhviler kommunalbestyrelsen, ligesom kommunalbestyrelsen er forpligtet til at udarbejde en plan for kommunens beredskab.

Der sondres i lovgivningen ikke mellem den materielle beredskabsforpligtelse og betalingsforpligtelsen. Der er på den baggrund ikke grundlag for at antage, at omkostningerne til at sikre "tilstrækkelig vandforsyning" skulle bæres af andre eller af kommunalbestyrelsen kan pålægges andre.

Da omkostninger til brandslukningsformål dækker over almindelige tiltag for at sikre "tilstrækkelig vandforsyning", bærer kommunalbestyrelsen således betalingsforpligtelsen herfor.

³ Vejledning for Miljøstyrelsen nr. 1 1996 "Normalregulativ for private vandforsyninger".

⁴ Normalregulativet pkt. 3.1.

Har kommunalbestyrelsen placeret beredskabspligten i en anden enhed, følger betalingsforpligtelsen efter beredskabslovgivningen med over i enheden.

4.3 Normalregulativet

Som udgangspunkt har normalregulativet ikke bindende virkning, men indtager alene en vejledende funktion. Normalregulativet er dog udformet i overensstemmelse med gældende beredskabslovgivning. Det udgør således et fortolkningsbidrag til beredskabslovens bestemmelser.

Hvor normalregulativets indhold afspejler almindelig praksis eller sædvaner på området, vil regulativet blive tillagt særlig vægt ved en eventuel domstolsbehandling af spørgsmålet om omkostninger til brandslukningsformål.

Normalregulativet giver klart udtryk for, at betalingsforpligtelsen påhviler kommunalbestyrelsen, for så vidt angår samtlige omkostninger til brandslukningsformål.

Formuleringen af kommunalbestyrelsens betalingsforpligtelse går uændret tilbage til 1996 og muligvis tidligere. Miljøstyrelsens (nu Naturstyrelsens) anbefalinger er således uændrede efter godt 20 års praksis, hvor vandsektoren har undergået store forandringer. Heller ikke vandsektorreformen og vandsektorloven med den pligtmæssige udskillelse af driftsopgaver på vandforsyningsområdet har således givet de statslige myndigheder anledning til at ændre forholdet mellem kommune og vandforsyning, for så vidt angår dette spørgsmål.

Hertil kommer, at normalregulativets bestemmelser om ledningsnet og brandhaner til brandslukningsformål anvendes uden afvigelser i store dele af vandforsyningsbranchens lovpligtige regulativer, jf. vandforsyningslovens § 55, stk. 1. Regulativerne for det enkelte vandselskab er godkendt af kommunalbestyrelsen i den kommune, hvor vandselskabet har hjemsted, jf. stk. 2.

4.4 Samlet vurdering

Ud fra en samlet vurdering af normalregulativets uændrede ordlyd, reglerne i vandforsyningsloven og beredskabsloven, den tidsmæssige udstrækning og branchemæssige rækkevidde af bestemmelserne om ledningsnet og brandhaner må det således konkluderes, at forpligtelsen til at afholde omkostninger til brandslukningsformål påhviler kommunalbestyrelsen.

Hvis kommunalbestyrelsen har overladt beredskabspligten til en anden institution, f.eks. et § 60-fællesskab, der varetager beredskabsopgaven for flere kommuner, følger betalingsforpligtelsen med opgaven.

Det bemærkes for en god ordens skyld, at den ovenstående vurdering ikke påvirkes af, om omkostningerne tidligere – herunder før den selskabsmæssige udskillelse af vandsektoren – måtte være blevet fordelt på en anden måde.

HORTEN

5. MILJØ- OG SERVICEMÅL

Vandselskaberne kan, jf. prisloftreguleringen og hvile-i-sig-selv princippet, alene opkræve takster for omkostninger, der vedrører vandforsyning.

Da etablering af brandhaner og opretholdelse af en vis ledningsdimension med henblik på at sikre vand til brandslukningsformål ikke falder ind under forsyningspligten, er der således ikke hjemmel til, at vandselskaberne kan opkræve sådanne omkostninger gennem vandtaksterne, jf. prisloftsreglerne i vandsektorlovens § 6 og prisloftbekendtgørelsen.⁵

Hvis der var tale om en omkostning, som vandselskaber lovligt kunne afholde, kunne det overvejes, om omkostningen skulle afholdes inden for prisloftet, eller om der ville kunne gives tillæg til prisloftet, for så vidt angår denne type omkostning.

Vandselskaberne kan således få tillæg til prisloftet bl.a. for de såkaldte miljø- og servicemål. Servicemål er i § 3, stk. 1, i bekendtgørelsen om miljø- og servicemål defineret som:⁶

"Ved servicemål forstås i denne bekendtgørelse mål, som opnås ved at gennemføre særlige aktiviteter, der giver en udvidet service for den enkelte forbruger eller en samfundsmæssig gevinst."
(vores understregning)

Hvis der var tale om forhold, som vandselskaber kunne anvende midler ("takstmidler") til, kunne det derfor overvejes, om kommunalbestyrelsen ved at pålægge vandselskaberne at forsyne ledningsnettet med tilstrækkeligt vand til at dække brandslukningsformål ville kunne gøre det muligt for vandselskaberne at indregne omkostningerne hertil i taksterne.

Aktiviteter, som kan indregnes i taksterne som servicemål, skal resultere i "udvidet service for den enkelte forbruger" eller give "en samfundsmæssig gevinst".

Af de særlige bemærkninger til § 1, nr. 1, i lovforslag 149 til vandsektorloven, kan følgende eksempler på servicemål fremhæves: Supplerende grundvandsbeskyttelse, miljø- og energiledelsessystemer i forsyningen, indsats mod oversvømmelser, vandspareerrådgivning/vandsparetiltag, nødforbindelser til andre forsyninger og terrorsikring af anlægget.

Eksemplerne fra bemærkningerne til lovforslaget viser, at aktiviteterne bag servicemålsbegrebet læner sig op ad miljøaktiviteter og de almindelige vandforsyningsopgaver. Formålet med omkostninger til servicemål kan på den baggrund ikke antages at omfatte beredskabsaktiviteter.

Det bemærkes i den forbindelse, at reglerne om tillæg for omkostninger til at opnå miljø- og servicemål ikke giver en udvidet adgang til at opkræve omkostninger ved forbrugerne, når der er tale om omkostninger, der ikke i øvrigt kan indregnes efter prisloftreguleringen og hvile-i-sig-selv princippet.

⁵ Lov nr. 469 af 12. juni 2009 om vandsektorens organisering og økonomiske forhold samt bekendtgørelse nr. 122 af 8. februar 2013.

⁶ Bekendtgørelse nr. 1048 af 29. oktober 2012 om driftsomkostninger til gennemførelse af miljømål og servicemål.

En beslutning fra kommunalbestyrelsen vil således ikke kunne fravige lovgivningens regulering af, hvem der skal afholde omkostningerne, jf. vurderingerne i afsnit 4.

● Side 7

Hellerup, den 2. september 2014
Horten


Rikke Søgaard Berth

HORTEN