

NOTAT OM OMLÆGNING AF STENLØSE Å

JURIDISKE OG PROCESSUELLE FORHOLD I FORBINDELSE MED VANDLØBSPROJEKTET

1. INDLEDNING OG BAGGRUND

Furesø Egedal Forsyning (herefter "Forsyningen") har bedt Horten om at udarbejde et opmærksomhedsnotat, der beskriver de overordnede retlige rammer for Egedal Kommunes (herefter "Kommunen") og Forsyningens muligheder for at omlægge Stenløse Å.

Det stigende antal skybrudshændelser har medført hyppigere oversvømmelser af Stenløse Å. Som følge heraf har Kommunen og Forsyningen udarbejdet et fælles projektforslag, som dels indebærer flytning af Stenløse Å og anlæg af en ny vandløbsstrækning i et nyt tracé nord og øst for Stenløse By, dels en formel omdannelse af å-forløbet igennem byen fra at være et vandløb til et spildevandsteknisk anlæg (det samlede projekt betegnes i det følgende "projektet").

Ud fra de foreliggende oplysninger har vi forstået projektet således, at den øvre del af Stenløse Å afskæres nord for Stenløse By, og vandløbet Stenløse Å skal føres ad et nyt tracé til Spangebækken, som løber ud i Værebros Å. I den nordlige del af Stenløse By anlægges et bassin (spildevandsteknisk anlæg) som øverste del af det spildevandstekniske anlæg "Stenløse Å". Det nye å-forløb sammenlægges med en eksisterende vandløbsstrækning. Begge vandløbsstrækninger er målsatte. Kommunen og Forsyningen har oplyst, at begge vandløbsstrækninger er offentlige, men at de løber over private arealer. Projektet har til hensigt at optimere vandafledningen igennem Stenløse By, som er separatkloakeret.

Stenløse Å har i dag status som et offentligt vandløb og er dermed omfattet af vandløbsloven, jf. vandløbslovens § 2. Det fremgår af regulativet for Stenløse Å, at vandløbet også er omfattet af naturbeskyttelseslovens § 3.

Forsyningen og Kommunen ønsker endvidere, at Horten undersøger mulighederne for, at Forsyningen betaler omkostningerne til projektet. Det vil sige

omkostningerne til omdannelsen af Stenløse Å til spildevandsteknisk anlæg, anlæggelsen af den nye vandløbsstrækning og ændringerne i Spangebækken.

2. DE JURIDISKE RAMMER

2.1 Projektets grundlæggende forudsætninger

Parternes projekt indebærer væsentlige ændringer af Stenløse Å. Som nævnt ovenfor er der både tale om flytning af det eksisterende å-forløb til et nyt tracé og omklassificering af det eksisterende å-forløb til et spildevandsteknisk anlæg. Dette indebærer en række juridiske udfordringer, som parterne bør være opmærksomme på i forbindelse med planlægning og gennemførelse af projektet.

2.1.1 Naturbeskyttelsesloven

Vandløbet er omfattet af naturbeskyttelseslovens § 3, hvoraf fremgår:

"Der må ikke foretages ændring i tilstanden af naturlige søer, hvis areal er på over 100 m² eller af vandløb eller dele af vandløb, der af miljø- og fødevareministeren efter indstilling fra kommunalbestyrelsen er udpeget som beskyttede. Dette gælder dog ikke for sædvanlige vedligeholdelsesarbejder i vandløb."

Udgangspunktet er således, at der ikke kan foretages tilstandsændringer af vandløb, der er omfattet af § 3.

Projektet indebærer væsentlige ændringer af åen, og foranstaltningerne kan derfor ikke rummes inden for almindelig vedligeholdelse. Projektet vil derfor være omfattet af forbuddet i § 3.

Kommunen kan *i særlige tilfælde* meddele dispensation fra § 3 efter naturbeskyttelseslovens § 65, stk. 3. Retspraksis for meddelelse af dispensationer er streng. Mindre meromkostninger ved et projekt er ikke afgørende.¹

En dispensation forudsætter under alle omstændigheder et pligtmæssigt skøn, hvor Kommunen inddrager samtlige relevante hensyn i en konkret afvejning af, om der kan dispenseres fra forbuddet i § 3. Kommunen må således bl.a. foretage en vurdering af områdets betydning, indgrebets art og virkninger, alternative foranstaltninger samt andre omstændigheder af betydning for det beskyttede vandløb. Navnlig de naturmæssige hensyn vil vægte tungt i den

¹ Til illustration kan nævnes Miljø- og Naturklagenævnets afgørelse af 20. marts 2001 (MAD 2001.433), hvor nævnet fandt, at anlæggelsen af et regnvandsbassin var nødvendigt for at forbedre vandkvaliteten i en å, der var omfattet af naturbeskyttelseslovens § 3. En dispensation må imidlertid forudsætte, at der ikke er andre acceptable løsninger, der ikke gør tilsvarende skade på natur- og landskabsværdierne. Nævnet fandt det ikke afgørende, at den alternative løsning var dyrere. Nævnet omgjorde herefter amtets tilladelse til et afslag.

samlede afvejning. Efter det oplyste vil projektet samlet set have en positiv naturmæssig effekt for området. Det kan tale for, at det er muligt at meddele dispensation.

Afgørelser truffet i henhold til § 65 kan påklages til Natur- og Miljøklagenævnet, jf. naturbeskyttelseslovens § 78, stk. 1.

2.1.2 *Vandløbsloven*

Stenløse Å og Spangebækken er begge omfattet af vandløbsloven. Da projektet indebærer ændringer af vandløbets skikkelse, herunder vandløbets forløb, og anlæggelse af en ny vandløbsstrækning, skal projektet behandles som en reguleringssag i medfør af vandløbslovens §§ 16, 17 og 21.

Disse bestemmelser fastslår, at vandløb kun må reguleres efter vandløbsmyndighedens bestemmelse. Kommunen er vandløbsmyndighed, og det er således Kommunen, der har kompetencen til at træffe beslutninger om Stenløse Å og Spangebækken efter vandløbslovens bestemmelser.

Beslutninger om vandløbsregulering skal følge de procedurer, som er beskrevet i bekendtgørelse nr. 834/2016 om vandløbsregulering og -restaurering ("reguleringsbekendtgørelsen"). Disse regler fastslår bl.a., at der skal indhentes udtalelser fra interesserede myndigheder, og at der herefter skal gennemføres en offentlig høring på mindst 4 uger. Under Kommunens behandling af sagen skal Kommunen tage hensyn til alle afvandingsinteresser og sikre, at det er foreneligt med den miljømæssige målsætning for vandløbet, jf. bekendtgørelsens § 18. Natur- og Miljøklagenævnet har i flere tilfælde ophævet afgørelser om vandløbsregulering, fordi klagenævnet fandt, at de miljø- og afvandingsmæssige konsekvenser ikke var undersøgt i tilstrækkelig grad.

Kommunens godkendelse af et projekt, der forudsætter tilladelse eller godkendelse efter bestemmelserne i bl.a. naturbeskyttelsesloven, kan først meddeles, når der foreligger endelig afgørelse efter disse bestemmelser, jf. reguleringsbekendtgørelsens § 19.

En godkendelse af en reguleringssag kan således ikke meddeles, før den endelige afgørelse om dispensation fra naturbeskyttelseslovens § 3 foreligger. Godkendelser efter vandløbsloven kan endvidere først meddeles, når VVM er gennemført, jf. pkt. 2.1.3 nedenfor.

2.1.3 *VVM*

Vi vurderer, at projektet – eller i hvert fald dele af projektet – vil være af en sådan karakter, at det er omfattet af VVM-bekendtgørelsens bilag 2. Bilag 2, pkt. 11 f, kategoriserer infrastrukturanlæg som "*anlæg af vandveje og kanalbygning udenfor søterritoriet samt regulering af vandløb*". Det betyder, at der skal foretages en VVM-screening af projektet.

Hvis projektet på den baggrund vurderes at kunne påvirke miljøet væsentligt, er projektet VVM-pligtigt, og der skal foretages en egentlig VVM-vurdering.

Da den samlede miljøpåvirkning efter det oplyste er kompleks, må det forventes, at resultatet af screeningen bliver, at projektet er VVM-pligtigt. Det er særligt konsekvenserne af tilledning og afløb af overfladevand i området samt den omfattende regulering af vandløbet, som indebærer, at projektet formentlig er VVM-pligtigt. Herudover vil vandløbets status som beskyttet efter naturbeskyttelseslovens § 3 også understøtte et behov for at få belyst de miljømæssige konsekvenser af projektet.

VVM-redegørelsen skal i offentlig høring i 8 uger i medfør af VVM-bekendtgørelsen, inden Kommunen kan træffe afgørelse.

Udarbejdelse af VVM-redegørelsen tager erfaringsmæssigt ca. 6-9 måneder, mens offentlighedsfasen inkl. politisk behandling erfaringsmæssigt varer 3-5 måneder. Tidshorizonten vil således være ca. 1 år for VVM-behandlingen.

VVM-redegørelsen kan påklages til Natur- og Miljøklagenævnet.

2.1.4 *Lokalplan og kommuneplantillæg*

I henhold til planlovens § 13, stk. 2, er der lokalplanpligt i forhold til bl.a. større bygge- eller anlægsarbejder. Projektet vil have karakter af et større anlægsarbejde, som kræver lokalplanlægning.

Hertil kommer, at lokalplanen skal vurderes efter miljøvurderingsloven. Udarbejdes der en VVM-redegørelse for projektet, vil denne dog kunne benyttes i stedet for at udarbejde en miljørapport efter miljøvurderingsloven, forudsat at VVM-vurderingen indeholder de parametre, som kræves efter miljøvurderingsloven. Dette vil som alt overvejende udgangspunkt være tilfældet.

VVM-vurderingen kan imidlertid ikke erstatte, at der skal træffes de afgørelser og gennemføres de høringsprocesser, som er beskrevet i miljøvurderingsloven. Høring af berørte myndigheder kan ske som led i høringen efter VVM-reglerne.

Da en del af projektområdet ligger i landzone, skal der indhentes en landzone-tilladelse efter planlovens § 35. Klager over landzonetilladelser har som udgangspunkt opsættende virkning. Natur- og Miljøklagenævnet er klageinstans.

I stedet for at gennemføre en procedure efter planlovens § 35 kan lokalplanen tillægges bonusvirkning. En lokalplan med bonusvirkning erstatter nødvendige landzonetilladelser.

Det skal endvidere vurderes, om der er bestemmelser i de eksisterende kommuneplanretningslinjer, som er i konflikt med projektet, og om der således er behov for at foretage ændringer heraf i kommuneplantillægget.

Kommuneplantillægget skal vurderes i henhold til miljøvurderingsloven.

Lokalplanprocessen og høring efter miljøvurderingsloven kan gennemføres samtidig med proceduren for vedtagelse af kommuneplantillæg med tilhørende VVM-redegørelse, således at begge planforslag vedtages samtidig.

Natur- og Miljøklagenævnet er klageinstans i forhold til lokalplanen og kommuneplantillægget. Klager over en lokalplan og et kommuneplantillæg har som udgangspunkt ikke opsættende virkning.

2.1.5 *Spildevandsplanlægning*

I den udstrækning, at projektet ikke kan rummes inden for rammerne af den eksisterende spildevandsplan i Kommunen, skal der udarbejdes tillæg til denne. Tillægget udarbejdes i overensstemmelse med miljøbeskyttelseslovens § 32 og spildevandsbekendtgørelsens §§ 5-7. Det vurderes, at i hvert fald klassificeringen af Stenløse Å som spildevandsteknisk anlæg kræver tillæg til spildevandsplanen, idet planlagte og eksisterende spildevandsanlæg skal fremgå af planen, jf. bekendtgørelsens § 5, stk. 1, nr. 2.

Spildevandstillægget kan ikke påklages til anden administrativ myndighed, jf. miljøbeskyttelseslovens § 32, stk. 3.

Plantillægget skal behandles i henhold til miljøvurderingsloven. Det vil være muligt at koordinere behandlingen af dette plantillæg med lokalplanprocessen og proceduren for vedtagelse af kommuneplantillæg. Afgørelser efter miljøvurderingsloven kan påklages til Natur- og Miljøklagenævnet.

2.1.6 *Jordflytning og terrænregulering*

Det er på det foreliggende grundlag ikke oplyst, om der skal etableres en terrænregulering i området langs med det nye å-forløb. Terrænreguleringen kan dog være med til at sikre den nødvendige opstuvning af vand i området.

En del af den jord, som afgraves i forbindelse med anlæg af nyt å-tracé, kan fx anvendes i forbindelse med etablering af terrænreguleringen.

Vi har ikke viden om, hvorvidt der er foretaget forureningsundersøgelser i området, og der er derfor på nuværende tidspunkt heller ikke viden om, hvorvidt den opgravede jord er ren. Der er ikke på det foreliggende oplysningsgrundlag forventning om, at jorden i området er forurennet.

Flytning af jord kan uden videre ske inden for samme matrikel. Ren jord kan også flyttes ud over matrikelskellet uden anmeldelse. Er der tale om forurennet jord, kræver flytning til anden matrikel anmeldelse efter jordforureningslovens § 50.

2.2 **Betydningen af eksisterende vandplaner**

Kommunen har oplyst, at Stenløse Å er omfattet af miljømålet "god økologisk tilstand" i henhold til de statslige vandplaner.

Kommunen har konkret spurgt, om – og i givet fald hvordan – denne målsætning kan flyttes fra det eksisterende vandløb til det nye vandløbstracé.

I det omfang, at projektet ikke medfører en egentlig nedlæggelse af Stenløse Å, men alene en flytning, vil åen fortsat eksistere. Vi vurderer, at målsætningen efter de statslige vandplaner følger selve åen i sin helhed, hvilket efter vores vurdering betyder, at målsætningen også vil gælde for et eventuelt nyt tracé for Stenløse Å. Kommunen må dog ikke træffe afgørelser, som indebærer, at der sker forringelser af vandforekomsters tilstand, eller at opfyldelse af miljømålene forhindres, jf. § 8 i bekendtgørelse om indsatsprogrammer for vandområdedistrikter².

Da det nye å-forløb imidlertid lægges sammen med to målsatte eksisterende å-forløb, er spørgsmålet, om målsætningerne kan lægges sammen. Det fremgår ikke af lovgivningen, om dette er muligt. Horten har taget kontakt til Styrelsen for Vand og Naturforvaltning (SVANA) for en officiel vurdering af mulighederne.

SVANA har til brug for sagen udtalt:

"I en situation, hvor et vandløb "sløjfes", vil vandløbet af åbenlyse årsager ikke kunne opfylde det fastlagte miljømål, og aktiviteten vil derfor ikke kunne ske inden for rammerne af ovennævnte § 8 (i bekendtgørelse om indsatsprogrammer), idet vandløbsmyndighedens afgørelse i så fald vil hindre, at målet for vandforekomsten kan nås. I den forbindelse bemærkes, at miljømålene for de to vandløb ikke kan lægges sammen."

Miljø- og Fødevarerministeren kan efter anmodning træffe afgørelse om, at myndigheden må fravige forbuddet i § 8 i indsatsprogrambekendtgørelsen mod at træffe afgørelser, som indebærer forringelser, jf. § 4, stk. 3, i bekendtgørelse om miljømål³. Ministeren kan træffe afgørelse om fravigelse i tilfælde, hvor manglende opnåelse af miljømålet skyldes ændringer i overfladevandområdets fysiske karakter. Der er fastsat konkrete betingelser for ministerens dispensation i § 4, stk. 2. Anmodning om afgørelse efter § 4 skal indgives til SVANA med en redegørelse for sagen. SVANA forelægger herefter sagen for ministeren.

Den kommunale vandhandleplan skal desuden tage højde for de mulige ændringer af Stenløse Å.

² Bekendtgørelse nr. 794 af 24. juni 2016 om indsatsprogrammer for vandområdedistrikter.

³ Bekendtgørelse nr. 795 af 24. juni 2016 om miljømål for overfladevandområder og grundvandsforekomster.

2.3 Er det muligt at omdanne det eksisterende å-forløb til et spildevandsteknisk anlæg?

2.3.1 De lovmæssige rammer

Omlægning af et offentligt vandløb til et spildevandsteknisk anlæg er ikke tydeligt reguleret i lovgivningen. Det er imidlertid forudsat i Miljøministeriets vejledning, at det er muligt at optage et vandløb som spildevandsteknisk anlæg, jf. nedenfor. Herudover er der en række regler, der fastsætter en overordnet retlig ramme for myndighedernes håndtering af problemstillingen.

Der er ikke i vandløbsloven en særlig regulering af, hvorledes vandløb kan optages som spildevandstekniske anlæg. Miljøbeskyttelsesloven indeholder heller ikke en særlig regulering af, hvorledes eksisterende vandløb kan optages som spildevandstekniske anlæg.

Kommunen har som spildevandsmyndighed kompetence og forpligtelser til at planlægge for spildevandsafledning i Kommunen. Heri ligger også planlægning for nye spildevandstekniske anlæg.

I Miljøministeriets vejledning til spildevandsbekendtgørelsen⁴ er muligheden for at optage en vandløbsstrækning som spildevandsteknisk anlæg via spildevandsplanen kort berørt.

Det fremgår således af vejledningen:

"Afgrænsningen mellem vandløb og spildevandsanlæg afhænger af udledningens punkt, som bør fremgå af den foreliggende udledningstilladelse. Det er derfor ikke udelukket, at enkelte mindre sidevandløbsstrækninger kan klassificeres som dele af et spildevandsanlæg. Såfremt der ikke eksisterer en udledningstilladelse, der angiver udledningens punkt, må tilladelsesmyndigheden fastsætte dette. Et spildevandsanlæg skal i øvrigt fremgå af kommunens spildevandsplan, jf. lovens § 32 og bekendtgørelsens § 5. Kommunalbestyrelsen kan i spildevandsplanen optage en del af en vandløbsstrækning som et spildevandsanlæg. Et anlæg, der tillægges status som et spildevandsanlæg, er ikke længere omfattet af vandløbslovens bestemmelser, men af miljøbeskyttelseslovens bestemmelser om spildevand."(vores understregning)

⁴ Vejledning nr. 11058 af 1. januar 1999.

I vejledningen er således anerkendt, at et (visse dele af et) vandløb kan optages i spildevandsplanen som spildevandsteknisk anlæg.

Afsnittet fra vejledningen har givet anledning til fortolkningstvivel i praksis, og Naturstyrelsen har på baggrund af en konkret sag udtalt følgende om forståelsen af de pågældende afsnit i vejledningen:

"I afsnittet om afgrænsning mellem spildevandsanlæg og vandløb er nævnt, at "det er derfor ikke udelukket, at enkelte mindre sidevandløbsstrækninger kan klassificeres som dele af et spildevandsanlæg...". Det er dét, som menes i det efterfølgende afsnit om, at kommunalbestyrelsen kan optage en del af en vandløbsstrækning i spildevandsplanen. (...)

Som nævnt telefonisk mener vi som udgangspunkt ikke, at man kan lade en strækning midt på et vandløb være spildevandsanlæg, da det vil indebære, at der føres vandløbsvand på et spildevandsanlæg, hvilket der formentlig ikke er hjemmel til, at spildevandsselskabet opkræver betaling for hos de tilsluttede grundejere. Derimod er der vel ikke noget til hinder for, at mindre vandløb ("sidevandløbsstrækninger") optages som spildevandsanlæg – som jeg nævnte: at starten af et "vandløb" er spildevandsanlæg, som udleder til et vandløb. For forståelsens skyld kunne man evt. følge tankegangen fra vandløbslovens § 9, stk. 3, om at lavere liggende vandløbsstrækninger ikke må have lavere klassifikation end højere liggende."

På baggrund af Naturstyrelsens udtalelse må der således antages at være begrænsninger i forhold til optagelse af vandløb som spildevandstekniske anlæg, i det omfang dette indebærer, at der ledes vandløbsvand til det spildevandstekniske anlæg. Rationalet bag udtalelsen er, at en forsynings forbrugere derved kommer til at betale for afledning af vandløbsvand.

Den problemstilling, som nævnes i Naturstyrelsens udtalelse, er aktuel i den situation, hvor kun enkelte dele af en vandløbsstrækning overtages som spildevandsteknisk anlæg, og andre dele forbliver vandløb.

Hvis hele vandløbet overtages som spildevandsteknisk anlæg, vil problemstillingen som udgangspunkt ikke være aktuel, idet der derved ikke ledes vandløbsvand til det spildevandstekniske anlæg.

Det vil som udgangspunkt være hele strækningen, som må optages, med mindre problemstillingen med, at der ledes vandløbsvand eller andet uvedkommende vand til et spildevandsteknisk anlæg, ikke er aktuel, fx fordi den del af strækningen, som optages, ligger i starten af vandløbsstrækningen, og der således ikke er tale om, at der ledes vandløbsvand eller andet uvedkommende vand på et spildevandsteknisk anlæg. Omlæggelsen af vandløbstracéet indebærer således, at der slet ikke ledes vandløbsvand til det tidligere tracé, som optages som spildevandsteknisk anlæg.

Omdannes vandløbet til et spildevandsteknisk anlæg, er den pågældende strækning ikke længere reguleret af vandløbsloven, men i stedet af miljøbeskyttelseslovens regelsæt om spildevand og spildevandstekniske anlæg.

En omdannelse indebærer, at Forsyningen opnår ejerskab til og ansvar for drift og vedligeholdelse af det spildevandstekniske anlæg, som anbringes i det tidligere å-forløb. Efter ændringen af vandløbets status bør Forsyningens anlæg på privat grund sikres igennem en deklaration.

2.3.2 *De processuelle skridt*

I tilfælde af, at Kommunen – efter en vandløbsteknisk, spildevandsteknisk og juridisk gennemgang af hele projektet – måtte vurdere, at det er juridisk muligt at optage den eksisterende vandløbsstrækning som et spildevandsteknisk anlæg, er der en række processuelle skridt, som Kommunen skal iagttage.

2.3.2.1 Tillæg til spildevandsplanerne

Den del af det nuværende vandløbstracé, som fremadrettet skal være et spildevandsteknisk anlæg, skal optages i spildevandsplanen. Det kan i praksis ske i form af et tillæg til spildevandsplanen, der skal godkendes af kommunalbestyrelsen. Tillægget udarbejdes i overensstemmelse med miljøbeskyttelseslovens § 32 og spildevandsbekendtgørelsens §§ 5-7, herunder i samarbejde mellem parterne.

Spildevandsbekendtgørelsen fastsætter krav til offentlighed i en periode på mindst 8 uger inden vedtagelse af spildevandsplaner og tillæg til spildevandsplaner.

Når tillægget til spildevandsplanen er vedtaget, skal det offentliggøres. Tillægget kan herefter ikke påklages til anden administrativ myndighed, jf. miljøbeskyttelseslovens § 32, stk. 3, jf. afsnit 2.1.5.

2.3.2.2 Vandløbsregulativet

Når vandløbet optages som et spildevandsteknisk anlæg i spildevandsplanen, ophører det med at være et vandløb. Vandløbsregulativet for vandløbet skal derfor ophæves.

De nærmere regler for vandløbsregulativer er fastsat i bekendtgørelse om regulativer for offentlige vandløb⁵, herunder krav til vedtagelsesprocessen, jf. bekendtgørelsens §§ 2-7.

Ved etableringen af den nye vandløbsstrækning er der en række forhold, som skal oplyses, bl.a. den fysiske placering af vandløbsstrækningen, registreringer, bredejerforhold mv. Dette vil kræve en ophævelse af det eksisterende regulativ og vedtagelsen af et nyt, hvor samtlige relevante oplysninger om den nye vandløbsstrækning er reguleret.

⁵ Bekendtgørelse nr. 919 af 27. juni 2016.

Det betyder, at vandløbsmyndigheden skal udarbejde et forslag til ophævelse af regulativet med en dertilhørende redegørelse for grundlaget for og konsekvenser af forslaget.

Forslaget skal fremlægges til offentligheden til gennemsyn i mindst 8 uger, som er høringsfristen. Når ophævelsen er vedtaget, skal vandløbsmyndigheden offentliggøre vedtagelsen.

Vandløbsmyndigheden vil også skulle udarbejde forslag til et nyt vandløbsregulativ i overensstemmelse med bekendtgørelsens processuelle regler. Det nye vandløbsregulativ bør udarbejdes med henblik på en harmonisering med de statslige vandhandleplaner og den kommunale vandhandleplan.

Vandløbsmyndighedens afgørelser efter bekendtgørelsen kan påklages til Natur- og Miljøklagenævnet.

2.4 **Lodsejeres retsstilling ved projektets realisering**

Kommunen har konkret spurgt til lodsejernes retsstilling ved en omlægning af Stenløse Å, herunder om en omlægning udløser erstatning til berørte lodsejere.

Til brug for en afklaring af lodsejernes retsstilling må der sondres mellem lodsejerne ved det eksisterende å-forløb og lodsejerne ved den nye vandløbsstrækning.

2.4.1 *Lodsejerne ved det eksisterende å-forløb*

Lodsejerne ved det eksisterende å-forløb vil blive berørt af reguleringssagen ved, at det eksisterende å-forløb nedlægges, og at der etableres et spildevandsteknisk anlæg.

Vandløbslovens § 23 er en erstatningsbestemmelse, der fastslår, at enhver, der lider tab ved en regulering, jf. § 16, har ret til erstatning. Da der er tale om ekspropriationslignende foranstaltninger, ydes der erstatning for nedgang i ejendommenes handelsværdi.

Det er en grundlæggende betingelse, at der kan dokumenteres et tab. Herudover forudsætter tildelingen af erstatning, at der er en påviselig forbindelse med det pågældende arbejde og det påståede tab. I overensstemmelse med de almindelige erstatningsretlige principper er det den erstatningssøgende, der har bevisbyrden. Det er ligeledes den erstatningssøgende, der skal indbringe sagen for taksationskommissionen, jf. vandløbslovens § 73, stk. 2.

Henset til, at Kommunens vandløbsregulering af det eksisterende å-forløb har til hensigt at optimere vandafledningen og forebygge oversvømmelser, er det tvivlsomt, at lodsejerne vil have grundlag for at påberåbe sig § 23, men det kan ikke udelukkes.

2.4.2 *Lodsejerne ved den nye vandløbsstrækning*

I det omfang, at den nye vandløbsstrækning skal etableres på private arealer, er det nødvendigt for vandløbsmyndigheden at indgå aftale med lodsejere om adgang til arealerne, bl.a. med henblik på jordomlægninger.

Kun hvis lodsejere ikke ønsker at indgå en frivillig aftale med vandløbsmyndigheden, kan vandløbsmyndigheden foretage ekspropriation, hvis betingelserne i øvrigt er opfyldt, jf. vandløbslovens § 71.

Det kan endvidere være relevant at overveje, om de berørte lodsejere kan gøre et erstatningskrav gældende efter vandløbslovens § 23, jf. overvejelserne i pkt. 2.4.1 ovenfor.

2.5 **Spildevandsselskabers mulighed for finansiering**

Kommunen og Forsyningen har som nævnt i indledningen spurgt, om Forsyningen kan betale for omdannelsen af åen fra et vandløb til et spildevandsteknisk anlæg og for anlæggelsen af den nye vandløbsstrækning og ændringerne i Spangebækken.

Udgifter til regulering af vandløb eller gennemførelse af andre vandløbsprojekter kan som udgangspunkt ikke dækkes af de bidrag, der opkræves hos Forsyningens kunder. Spildevandsselskaber kan som udgangspunkt ikke betale for projekter, hvor selskabet ikke er eller kan være ejer. Der er dog flere undtagelser til disse udgangspunkter, som gennemgås i det følgende.

2.5.1 *Anlæg af spildevandsteknisk anlæg*

Ved omdannelse af den eksisterende vandløbsstrækning til et spildevandsteknisk anlæg kan og skal Forsyningen afholde alle udgifter, der er forbundet med etablering, drift og vedligeholdelse af det spildevandstekniske anlæg, jf. betalingslovens § 1, stk. 4. Dermed kan Forsyningen betale for overtagelsen af den strækning af Stenløse Å, som skal omdannes til spildevandsteknisk anlæg, ligesom Forsyningen kan betale for ændringer og lignende i det nye spildevandstekniske anlæg. Denne del af projektet håndteres derfor fuldstændig som almindelige spildevandsanlæg, Forsyningen anlægger og ejer. Eventuelle udgifter forbundet med omdannelsen, som ikke er nødvendige for omdannelsen til spildevandsanlæg, må afholdes af Kommunen. Det kunne fx være udgifter til flytning af offentlige stisystemer eller lignende. Forsyningen bør sikre selskabets ret til at have anlægget liggende på de private arealer. Det kan ske ved ekspropriation, hvis det ikke er muligt at opnå aftale med grundejerne om tinglysning af deklaration. Hvis Forsyningen ikke tinglyser det nye spildevandsanlæg, vil dette ligge på de private arealer efter gæsteprincippet.

Vandløbsvandet skal ledes væk fra det nye spildevandsanlæg til Spangebækken. Der kan argumenteres for, at vandløbet ligger i vejen for spildevandsanlægget, og at Forsyningen derfor skal betale for flytningen af vandløbet i lighed med flytning af andre ledninger (el, gas mv.) og andet, som ligger i vejen for et

spildevandsanlæg. Horten vurderer, at vandløbsloven udtømmende regulerer processen for flytning af et vandløb. Uanset, at Forsyningen må indregne omkostningerne til flytning af et vandløb i taksterne i medfør af betalingsloven, skal processen for vandløbsregulering følges. Det betyder blandt andet, at fordelingen af udgifterne til reguleringen sker efter nytteprincippet, jf. vandløbslovens §§ 22 og 24. Se hertil nedenfor under 2.5.3 om nytteprincippet. Kommunen kan evt. pålægge Forsyningen at afholde alle omkostningerne, hvis Kommunen vurderer, at det alene er Forsyningen, som får nytte af projektet, da grundejerne (langs den eksisterende å og langs de nye åer) ingen umiddelbar interesse har i projektet.

2.5.2 *Spildevandsselskabers medfinansiering af projekter til håndtering af tag- og overfladevand*

Det kan overvejes, om projektet helt eller delvist kan gennemføres som et medfinansieringsprojekt, jf. betalingslovens § 1, stk. 5. Der er fastsat betingelser for medfinansiering i medfinansieringsbekendtgørelsen.⁶ Det er en grundlæggende forudsætning for at anvende disse regler, at der er tale om et kommunalt eller privat projekt, der samtidig kan anvendes til at håndtere regnvand, samt at projektet er billigere for Forsyningen end en almindelig spildevandsteknisk løsning havde været. Dermed vil en omlægning af vandløbet til spildevandsteknisk anlæg ikke kunne være et medfinansieringsprojekt, idet ejerskabet til ledningen i så fald overgår til Forsyningen. Hvis medfinansieringsreglerne skal finde anvendelse på hele projektet, skal Stenløse Å forblive et vandløb.

Det er efter vores vurdering ikke i sig selv afgørende for at anvende medfinansieringsreglerne, at der skal være tale om et "klimaprojekt".

Det er imidlertid en betingelse for Forsyningens deltagelse i et medfinansieringsprojekt, at den kommunale risikokortlægning har påvist behov for afhjælpning, jf. bekendtgørelsens § 8. Det fremgår af Kommunens "kortlægning af risiko for oversvømmelse" af 20. november 2013, at Stenløse Å er udpeget som et risikoområde. Følgende er angivet: "*Området har maksimal risiko ved oversvømmelse baseret på en stor sandsynlighed for og maksimal konsekvens ved oversvømmelse.*" Vi forstår denne formulering sådan, at kravet i medfinansieringsbekendtgørelsens § 8 er opfyldt.

Medfinansieringsreglerne indebærer, at Forsyningen kan deltage i finansieringen af et projekt, som Forsyningen *ikke ejer*, men som bidrager til håndtering af tag- og overfladevand. Det er Kommunen eller en privat aktør, der ejer og driver projektet.

Hvis Forsyningen kan bidrage til finansiering af en flytning af Stenløse Å, skal parterne kunne dokumentere, at betingelserne for at gennemføre projektet som et medfinansieringsprojekt er opfyldt. Betingelserne for medfinansiering

⁶ Bekendtgørelse nr. 159 af 26. februar 2016 om spildevandsforsyningsselskabers medfinansiering af kommunale og private projekter vedrørende tag- og overfladevand.

er, at projektet har til formål, evt. som delformål, at håndtere tag- og overfladevand, er billigere end en sædvanlig spildevandsløsning til afhjælpning af kapacitetsproblemer og ligger i vej, vandløb eller rekreativt område ejet en privat eller af Kommunen, samt at den kommunale risikokortlægning har påvist et behov for afhjælpning.

Det er vores vurdering, at ændringer i såvel Stenløse Å og Spangebækken som anlæggelsen af den nye vandløbsstrækning kan opfylde betingelserne for at gennemføre hele projektet som et medfinansieringsprojekt i det omfang, Stenløse Å ikke omdannes til spildevandsteknisk anlæg. Bemærkningerne til reglerne nævner netop udvidelser af vandløb til tilbageholdelse af vand opstrøms med henblik på, at spildevandsselskabet kan aflede mere tag- og overfladevand nedstrøms. Den konkrete udformning af projektet bør foretages med fokus på at opfylde betingelserne.

Det er derimod mere usikkert, om det vil være muligt at omdanne Stenløse Å til spildevandsteknisk anlæg, sådan at kun den nye vandløbsstrækning og ændringerne i Spangebækken er et medfinansieringsprojekt. Forsyningssekretariatets praksis viser dog, at definitionen af, hvad der kan være et medfinansieringsprojekt, forstås forholdsvist bredt. For eksempel er en pumpe i udløbet fra et vandløb til at holde havvand ude af vandløbet blevet anset som et medfinansieringsprojekt, fordi pumpen medførte, at spildevandsselskabet kunne aflede mere tag- og overfladevand til vandløbet. Vi kender dog ikke til godkendte projekter, som skal holde vandløbsvand ude af et spildevandsanlæg.

Omkostningerne til et medfinansieringsprojekt skal fordeles mellem Forsyningen og projektejer. Forsyningen må kun betale for de omkostninger, der er nødvendige for håndteringen af tag- og overfladevand. Da projektet vil være et projekt i vandløb i byzone, skal 25 % af disse omkostninger betales af projektejer, hvilket vil sige Kommunen.

Forsyningssekretariatet kan give tillæg til Forsyningens økonomiske ramme for Forsyningens betaling til projektejer. Dette tillæg er ikke omfattet af effektiviseringskrav til den økonomiske ramme, jf. § 9, stk. 4, nr. 8, i bekendtgørelsen om økonomiske rammer.

2.5.3 *Reguleringsprojekt*

Udgifter til anlæg af nye vandløb og til ændringer i vandløbs skikkelse skal fordeles efter nytteprincippet, hvilket betyder, at alle grundejere, der har nytte af projektet, skal betale forholdsmæssigt efter den nytte, som opnås, jf. kap. 6 i vandløbsloven. Når Kommunen træffer afgørelse efter kap. 6 i vandløbsloven om anlæggelse af ny vandløbsstrækning og ændringer i Stenløse Å og Spangebækken, skal denne afgørelse indeholde en beslutning om fordelingen af udgifterne efter nytteprincippet. Det samme gælder arealerhvervelser og rådighedsindskrænkninger, herunder ved ekspropriation, som følge af regulerings-sagen.

Uanset formuleringen af bestemmelserne om udgiftsfordeling, hvorefter udgifterne fordeles efter den nytte, *grundejere* har af en regulering, fortolkes vandløbslovens nytteprincip sådan, at også *spildevandsselskaber*, som har nytte af en regulering, skal bidrage efter nytten.

Baggrunden for denne fortolkning er, at den nuværende vandløbslov fra 1982 bygger på den tidligere vandløbslov fra 1949. Det fremgår af bemærkningerne til den nuværende lov. I bestemmelsen om udgiftsfordeling i den tidligere lov fremgik, at "*vedkommende kommunale kasser*" kunne tilpligtes at bidrage til en foranstaltning.

Siden vedtagelsen af medfinansieringsreglerne har der være usikkerhed om, i hvilket omfang spildevandsselskaber kan pålægges bidrag efter nytteprincippet, idet det af afsnittet om gældende ret for vandløbsloven fremgik:

"Et spildevandforsyningsselskab kan under visse omstændigheder blive pålagt at yde bidrag til et vandløbs vedligeholdelse og regulering. Det gælder, hvis vandløbet tilføres spildevand, der i nævneværdig grad forøger arbejdet med vandløbets vedligeholdelse. Det antages, at der skal være tale om en stofmæssig belastning (det vil sige en forureningsmæssig belastning af vandløbet), som i nævneværdig grad forøger oprensningsarbejdet. En belastning alene med større vandmængder er ikke tilstrækkelig." (vores understregning)

Beskrivelsen af gældende ret giver således indtryk af, at et spildevandsselskab skal bidrage med stofmæssig belastning af vandløbet for at kunne blive pålagt bidrag til reguleringssager.

Styrelsen for Vand- og Naturforvaltning har derfor til brug for denne sag udtalt:

"Det afsnit fra bemærkningerne til L 98, som du citerer nedenfor, refererer ikke til vandløbslovens § 24, stk. 1, (nytteprincippet), men til lovens § 68, stk. 2. Denne bestemmelse anvendes især til at pålægge spildevandsselskaber bidrag til vedligeholdelse af vandløb, når betingelserne herfor er til stede, og yderst sjældent til at pålægge selskaber bidrag til regulering af vandløb.

Vandløbslovens § 24, stk. 1, kan ikke anvendes i forbindelse med vedligeholdelse af vandløb, kun ved regulering af vandløb (og enkelte andre fysiske ændringer i og ved vandløb). Nyttens af en regulering vurderes især - men ikke kun - i forhold til forbedrede afvandingsforhold for landbrugsarealer. Lovændringen i 2013 med indsættelse af et nyt § 24, stk. 4, indebærer, at der kan fastsættes regler om fravigelse af nytteprincippet ved visse klimatilpasningsprojekter. Hjemlen er udmøntet i bekendtgørelse nr. 159/2016 om spildevandforsyningsselskabers medfinansiering af kommunale og private projekter vedrørende tag- og overfladevand.

Den samtidige indsættelse af et nyt § 31, stk. 3, og § 35, stk. 4, hvorefter der kan fastsættes regler, der fraviger hovedreglerne om, hvem der skal bære vedligeholdelse af hhv. offentlige og private vandløb, og som også er udmøntet i den nævnte bekendtgørelse, har ikke noget med nytteprincippet at gøre.

De nye regler ændrer ikke ved, at et spildevandsselskab som hidtil kan blive pålagt bidrag til en regulering, hvis selskabet har nytte heraf, eller skal forestå vedligeholdelse af et vandløb, hvis det er bredejer. (vores understregning)

Udtalelsen må forstås sådan, at Forsyningen kan blive pålagt et bidrag efter den nytte, som Forsyningen har af anlæggelsen af den nye vandløbsstrækning og ændringerne i Spangebækken. Når Forsyningen bliver pålagt bidrag efter nytteprincippet, er der hjemmel i betalingsloven til, at Forsyningen kan betale for reguleringssagen.

Hvis kun Forsyningen har nytte af projektet, vil Forsyningen skulle betale alle udgifter. Der er dog en vis sandsynlighed for, at grundejere i området også vil kunne have nytte af projektet, idet projektet kan give anledning til forbedret afvanding af ejendomme i området, ligesom Kommunen kan drage nytte af reguleringen, hvis projektet medfører, at vandløbet forbedres. Det afhænger dog af de konkrete forhold, og det er Kommunen, som foretager vurderingen af nytten.

Taksationsmyndighedernes praksis levner kommunerne et vist spillerum til at fastsætte nytten. Men fordeling efter fx et solidaritetsprincip er ikke mulig, jf. kendelsen i MAD 2012. 2855, og alle, som drager nytte af projektet, skal bidrage.

Udgangspunktet for fordeling af udgifterne efter nytteprincippet er, at Kommunen skal forsøge at opnå et forlig om fordelingen, så alle bidragsydere er tilfredse, og taksationsmyndighederne kommer derfor først ind i billedet ved uenighed.

3. OPSAMLING

På baggrund af ovenstående gennemgang af de overordnede juridiske rammer for gennemførelsen af det ønskede projekt vurderer vi, at de primære udfordringer i projektet er den omstændighed, at projektet er omfattet af forbuddet mod ændringer af vandløb efter naturbeskyttelseslovens § 3 og forbuddet mod beslutninger, som forringer vandforekomsters tilstand, jf. § 8 i indsatsprogrambekendtgørelsen.

Selvom Kommunen kan dispensere fra forbuddet i naturbeskyttelseslovens § 3, må det forventes, at der vil være parter, som vil benytte sig af klageadgangen. Som nævnt er Natur- og Miljøklagenævnets praksis restriktiv i sådanne dispensationssager. Der er derfor behov for, at Kommunen foretager en vand-

løbsteknisk, spildevandsteknisk, naturmæssig og juridisk gennemgang af ændringernes formål og de forventede virkninger. Horten bistår naturligvis gerne.

Vi vurderer, at der er gode muligheder for, at Forsyningen kan betale en stor andel af omkostningerne til projektet med klimatilpasning af Stenløse By ved at kombinere de forskellige løsninger beskrevet ovenfor i afsnit 2.5.

Omkostningerne til projektet kan betales af Forsyningen som 1) anlæggelse af spildevandsanlæg, 2) sandsynligvis medfinansieringsprojekt eller 3) reguleringssag.

Det er vores vurdering, at den løsning, som giver Forsyningen de største frihedsgrader, er at omdanne Stenløse Å til spildevandsteknisk anlæg. Omlægningen af den øverste del af Stenløse Å og etablering af en ny vandløbsstrækning og ændringerne i Spangebækken bør udføres på grundlag af en reguleringssag efter vandløbsloven. Denne løsning sikrer, at Forsyningen opnår ejerskabet til kanalen og herefter selv kan drive anlægget og betale herfor. Retten til at opretholde anlægget bør sikres ved tinglyst deklARATION. Forsyningen betaler for reguleringssagen ud fra den nytte, Forsyningen har af reguleringen.

Hvis parterne ønsker sikkerhed for, at Forsyningen kan betale for hele reguleringssagen ud fra en betragtning om, at reguleringen alene foretages af hensyn til flytningen af vandløbet, anbefaler vi, at der rettes henvendelse til SVANA.

Horten
Hellerup, den 15. november 2016

Line Markert