

Pernille Aagaard Truelsen
Advokat, Ph.D

Åboulevarden 49, 4. sal
DK-8000 Århus C

Telefon:+45 86 18 00 60
Telefax:+45 88 32 63 26

J.nr. 07-10355 - 26

paa@energiogmiljo.dk
www.energiogmiljo.dk

CVR: 31 13 54 27

22. juni 2009

Redegørelse

vedrørende

klimasikring i grundejerens afløbssystem

version 22 juni2009

Indhold

1.	Indledning – problemstilling og disposition	5
1.1	Problemstilling – Klimasikring i grundejerens eget afløbssystem	5
1.2	Retlige muligheder og barrierer i gældende regler.....	6
1.3	Tekniske løsningsforslag	7
1.4	Disposition.....	8
2.	Regulering via spildevandsplanlægning og tilslutningstilladelser.....	8
2.1	Indledning.....	8
2.2	Tag- og overfladevand – definition og regulering.....	9
2.3	Regulering via spildevandsplanen – hjemmel, retsvirkning og afgrænsning.....	10
2.3.1	Særligt om begrænsning af tilslutningsretten for tag- og overfladevand.....	11
2.3.2	Særligt om adgangen til i spildevandsplanen at fastsætte begrænsninger for tilledning af tag- og overfladevand	12
2.3.3	Særligt om udpegning af områder, hvor tilslutningsretten kan ophæves.....	13
2.4	Tilslutningstilladelser - hjemmel og retsvirkninger.....	15
2.5	Vilkårsfastsættelse i tilslutningstilladelser til nye ejendomme.....	17
2.5.1	Særligt om vilkårsfastsættelse i relation til tag- og overfladevand fra nye erhvervsejendomme.....	19
2.5.2	Særligt om vilkårsfastsættelse i relation til tag- og overfladevand fra nye beboelsesejendomme	20
2.6	Ændringer i eksisterende spildevandstilslutninger	21
	Ændring ved	22
2.6.1	separatkloakering af eksisterende ejendomme	22
2.6.2	Ændringer ved etablering af forsinkelsesbassin hos eksisterende ejendomme.....	23
2.6.3	Ændring af eksisterende tilslutningstilladelser for erhvervsejendomme	23
2.7	Lovliggørelsespåbud og selvhjælpshandlinger	24
2.7.1	Lovliggørelsespåbud	24
2.7.2	Selvhjælpshandlinger	25
3.	Arealregulering via planloven.....	25
3.1	Indledning.....	25
3.2	Regulering i kommuneplanen.....	26
3.2.1	Kommuneplanen – hjemmel og retsvirkninger	26
3.2.2	Kommuneplanens rammer for lokalplanlægning	27
3.2.3	Hjemlen til udstedelse af forbud	27
3.3	Regulering via lokalplanlægning	28
3.3.1	Lokalplaner – hjemmel og retsvirkninger.....	28
3.3.2	Regulering af bygningers beliggenhed.....	29
3.3.3	Krav til materialevalg og bygningers og tages udformning.....	29
3.3.4	Regulering af størrelsen af befæstede arealer	30

3.3.5	Regulering af terrænforhold.....	30
3.3.6	Reservation af arealer til nedslivningsanlæg og faskiner, bassiner mv.....	30
3.3.7	Krav om tilslutning til fællesanlæg, herunder eksempelvis regnvandsanlæg som betingelse for ibrugtagning af ny bebyggelse.....	31
3.3.8	Installation af anlæg til opsamling af regnvand fra tage til brug for wc-skyl og tøjvask i maskine som betingelse for ibrugtagning af ny bebyggelse.....	32
3.3.9	Beliggenhed af ledningsanlæg m.v.....	33
3.3.10	Hjemmel til tværgående planlægning via "temalokalplaner".	34
3.4	Regulering af spildevandsanlæg i privatretlige servitutter	34
4.	Byggeloven.....	35
4.1	Indledning.....	35
4.2	Spildevandshåndtering i forbindelse med byggetilladelser efter BR 08	35
4.3	Kontrol af overholdelse af anden lovgivning i byggesagsbehandlingen.....	38
5.	Betalingsregulering	39
5.1	Generelt om betalingsloven	39
5.2	Særligt om tilslutningsbidrag	40
5.3	Særligt om muligheden for refusion af tilslutningsbidraget	41
5.4	Særligt om vandafledningsbidrag	41
5.5	Særligt om særbidrag	42
5.6	Betalingslovens muligheder for incitamentsmodeller og tilskud i øvrigt	43
6.	Vurdering af tekniske løsningsforslag	45
6.1	Kommunalbestyrelsens realisering af tekniske løsningsforslag indenfor gældende regelgrundlag.....	45
6.1.1	Ingen tilslutningsret for tag- og overfladevand ved nykloakering.....	45
6.1.2	Ophævelse af tilslutningsret for tag- og overfladevand i kloakerede områder	45
6.1.3	Vilkår i nye erhvervsvirksomheders tilslutningstilladelse.....	46
6.1.4	Ændring af vilkår i eksisterende erhvervsvirksomheders tilslutningstilladelse	47
6.1.5	Ændringer i boligejendommens tilslutningsvilkår.....	47
	Kommunalt tilsyn med overholdelse af vilkår	48
6.1.6	.....	48
6.1.7	Rammer i kommuneplanen for maksimal belægning og friarealer	48
	Lokalplaner for nye områder.....	48
6.1.8	.....	48
6.1.9	Temalokalplaner	49
	Kontrol via byggelovgivningen.....	49
6.1.10	.....	49
6.2	Spildevandsforsynings realisering af tekniske løsningsforslag indenfor gældende regelgrundlag.....	50
	Reduceret tilslutningsbidrag	50
6.2.1	.....	50
	Delvis tilbagebetaling af tilslutningsbidraget.....	50
6.2.2	.....	50

Tilskud til grundejerens anlægsinvesteringer med henblik på at fremme bedre drift i spildevandsforsyningen.....	51
6.2.3	51
7. Realisering af tekniske løsningsforslag ved ændret regelgrundlag.....	51
7.1 Ophævelse af samtykkekrav samt tilbagebetaling af tilslutningsbidrag	52
7.1.1 Kollektive nedsivningsanlæg	52
7.2 Krav til afløbssystemet i bygningsreglementet.....	52
7.3 Regulativ for spildevandforsyning	52
7.4 Bidragspligt for tag- og overfaldevand.....	53
Differentieret tilslutningsbidrag	53
7.5	53
7.6 Tilskudsmodeller.....	53

1. Indledning – problemstilling og disposition

1.1 Problemstilling – Klimasikring i grundejerens eget afløbssystem

De klimatiske ændringer, som følger af den globale opvarmning, indebærer større nedbørsmængder. Hidtil har de større nedbørsmængder i en spildevandsmæssig sammenhæng udelukkende været håndteret i den del af afløbssystemet, der er ejet og drevet af den kommunale spildevandsforsyning, f. eks. ved udbygning med flere forsinkelsesbassiner, større rørdimensioner og andet. Grundejernes afløbssystem, det vil sige den del af afløbssystemet, der befinder sig på grundejerens matrikel, indgår som en integreret del af spildevandsforsyningens samlede system, men er ikke hidtil blevet udbygget eller reguleret med henblik på at håndtere de øgede nedbørsmængder.

Danvas regnvandsgruppe samt Århus Kommune Vand Spildevand (i det følgende Vand Spildevand) har udarbejdet en række tekniske løsningsforslag til håndtering af større nedbørsmængder i grundejerens afløbssystem. De tekniske løsningsforslag er beskrevet nærmere nedenfor.

Vand Spildevand har bedt Advokatfirmaet Energi & Miljø om at redegøre for, om det indenfor de gældende retlige rammer er muligt at realisere de nedennævnte tekniske løsningsforslag for klimatilpasning i grundejerens afløbssystem. Hvor det ikke er muligt at realisere de tekniske løsningsforslag inden for gældende retlige rammer, ønsker Vand Spildevand forslag til lovændringer, der vil kunne muliggøre realisering af de tekniske løsningsforslag m.v.

Baggrunden for Vand Spildevands ønske om at belyse muligheden for klimasikring i grundejerens afløbssystem er dels den ændrede prisregulering af spildevandssektoren, dels de ændrede organisatoriske forhold i spildevandssektoren som følge af lovkrav om selskabsdannelsen.¹

Den ændrede prisregulering for spildevandssektoren indebærer indførelse af et prisloft og effektiviseringskrav på baggrund af benchmarking. Ud fra driftsøkonomiske betragtninger kan det for spildevandssektoren være mere hensigtsmæssigt at anvende regulatoriske eller økonomiske virkemidler med henblik på at udbygge

¹Se nærmere om den ændrede økonomiske og organisatoriske forhold for spildevandssektoren i lovforslag nr. 150 af 26. februar 2009 om vandsektorens økonomiske og organisatoriske forhold (vedtaget 28. maj 2009 og i det følgende omtalt som vandsektorloven) og i lovforslag nr. 152 af 26. februar 2009 om konsekvensændringer som følge af vandsektorloven. (vedtaget 28. maj 2009 og i det følgende omtalt som konsekvensændringsloven)

grundejernes afløbssystem frem for udbygning af spildevandssektorens egen del af afløbssystemet.

De ændrede organisatoriske forhold indebærer, at spildevandssektoren udgår af den kommunale forvaltning gennem udskillelse i selvstændigt aktie- eller anpartsselskab eller gennem overdragelse til 3. mand. Når spildevandsforsyningen ikke længere er del af den kommunale forvaltning, er forsyningen heller ikke længere del af det kommunale beslutningshieraki. Kommunalbestyrelsen kan således ikke ved politisk fastsatte funktionskrav og servicemål fastsætte, at spildevandsforsyningen skal udbygge eget afløbssystem, således at opstuvning og lignende undgås. Kommunalbestyrelsen må i stedet anvende de myndighedskompetencer, der er fastlagt i miljøbeskyttelseslov m.v. til at fastsætte vilkår for spildevandsforsyningsvirksomheden for eksempel i forbindelse med miljøgodkendelser og udledningstilladelser m.v. og udstede påbud om ændring af vilkår. Tilsvarende kan spildevandsforsyningen som privatretligt aktieselskab, uanset kommunalt ejerskab, ikke anvende de myndighedsbeføjelser, der er fastlagt i lovgivningen og for eksempel meddele grundejeren "påbud" om at håndtere tag- og overfladevand på egen ejendom.

1.2 Retlige muligheder og barrierer i gældende regler

De gældende regler, der har betydning for vurdering af mulighederne for klimasikring i grundejernes eget afløbssystem, er mangfoldige og spiller indbyrdes sammen.

Regulering af miljøpåvirkningen fra grundejernes afløbssystem sker i første omgang ved fastlæggelse af kloakoplande via spildevandsplanlægningen og dernæst via udstedelsen af tilslutningstilladelsen, således som fastlagt ved miljøbeskyttelsesloven med tilhørende spildevandsbekendtgørelse². Miljøbeskyttelsesloven indeholder også hjemmel til, at der kan føres tilsyn med meddelte tilslutningstilladelser og hjemmel til udstedelse af lovliggørelsespåbud, og at der kan gennemføres selvhjælpshandlinger, hvis tilladelser eller vilkår ikke er overholdt.

Regulering af grundejerens anvendelse af deres ejendom sker dels gennem bestemmelser vedrørende arealreguleringen i planloven³, kommuneplaner og lokalplaner dels gennem bestemmelser omkring bygningens etablering og anvendelse i bygge Lovgivning med tilhørende reglement.⁴

² Lovbekendtgørelse nr. 1757 af 22. december 2006 om miljøbeskyttelse og bekendtgørelse nr. 1448 af 11. december 2007 om spildevandstilladelser m.v. efter miljøbeskyttelseslovens kapitel 3 og 4 (bekendtgørelsen)

³ Lovbekendtgørelse nr. 1027 af 20. oktober 2008 om planlægning.

⁴ Lovbekendtgørelse nr. 452 af 24. juni 1998 om bygge Lov.

Reguleringen af grundejerens betaling for spildevandsafledningen sker i betalingsloven⁵ samt i den kommunale betalingsvedtægt. Betalingsloven fastsætter således rammerne for f. eks. differentierede takster m.v. og tilskud til ændring af grundejernes afløbssystem. Reglerne vedrørende tilskud til grundejerne er endvidere reguleret gennem kommunalfuldmagten.

I relation til fremtidig regulering af grundejerens afløbssystem vil der skulle sondres mellem eksisterende bebyggelse og ny bebyggelse. Muligheden for at stille krav til grundejernes afløbssystem er væsentligt større i forhold til ny bebyggelse end i forhold til eksisterende bebyggelse. I forhold til eksisterende bebyggelse beskyttes ejeren som udgangspunkt mod ændringer, idet denne har indrettet sig på en given retstilstand.

Endvidere vil det i vidt omfang være nødvendigt at sondre mellem reguleringen i forhold til erhvervsmæssige grundejere og private grundejere. I forhold til erhvervsmæssige grundejere er der videre muligheder for at stille vilkår og fastsætte krav til tilslutninger.

1.3 Tekniske løsningsforslag

Danvas regnvandsgruppe har vurderet, at det inden for de nuværende teknologiske muligheder især vil være relevant at fokusere på følgende tekniske løsningsforslag for håndtering af større nedbørsmængde i grundejerens afløbssystem:

- Vandbremse i grundejerens eller forsyningens afløbssystem

Ved etablering af vandbremse i grundejernes eget afløbssystem, begrænses den mængde vand, som kan udledes fra grundejernes system til spildevandsforsyningens system. Vandbremsen er således med til at sikre, at spildevandsforsyningen konkret kan styre, hvor meget vand, der maksimalt kan udledes fra grundejerens ejendom på et givent tidspunkt i forsyningens eget afløbssystem. Vandbremsen vil imidlertid kunne medføre opstuvninger i grundejernes eget afløbssystem.

- Begrænset befæstelse på grundejerens arealer

Befæstelser på ejendomme med for eksempel asfalt og fliser medfører, at regnvand ikke kan trænge ned i undergrunden, men skal afledes i afløbssystemet. Ved at begrænse befæstelse af en ejendom kan mængden af regnvand, der udledes i afløbssystemet, begrænses.

- Nedsivning via faskiner på grundejerens ejendom

⁵ Lovbekendtgørelse nr. 281 af 22. marts 2007 om betalingsregler for spildevandsanlæg.

Faskiner kan bidrage til, at en vis mængde regnvand ikke når afløbssystemet, men derimod nedsiver i undergrunden. Nedsivning af overfladevand og tagvand kan imidlertid indebære en række problemstillinger vedrørende udledning af forurenende stoffer og materiale til jord og undergrund.

- Etablering af forsinkelsesbassiner på grundejerens ejendom

Forsinkelsesbassiner kan oplagre større mængder regnvand og sikre, at regnvandsudledningen fra grundejerens afløbssystem sker med en vis forsinkelse, således at store nedbørsmængder fordeles over en længere periode i afløbssystemet.

- Incitamentsbaserede betalingsregler

Differentierede betalingsregler, således at grundejerne har incitament til at håndtere nedbør på egen ejendom, alternativt straffes for udledning af store nedbørsmængder, vil kunne skabe incitament for grundejeren til at etablere egen afløbshåndtering af nedbør. Muligheder for tilskud til de grundejere, som ønsker at håndtere nedbør i eget afløbssystem, kan endvidere bidrage til tilpasning af grundejerens afløbssystem.

- Tilsyn med overholdelse af vilkår

En række spildevandstilladelser indeholder en angivelse af, hvor stor en mængde nedbør, som tillades til udledning i kloakken. Hidtil har kommunen ikke ført tilsyn med overholdelse af spildevandstilladelser. Udøvelse af tilsyn og håndhævelse af vilkår kan bidrage til en bedre håndtering af regnvand i grundejerens afløbssystem.

1.4 Disposition

Muligheder og barrierer for reguleringen af grundejerens afløbssystem på egen grund vil blive gennemgået nedenfor med udgangspunkt i de ovenfor oplyste tre hovedområder, spildevandsplanlægning- og tilslutning (afsnit 2), areal- og bygningsregulering (afsnit 3), samt betalings- og tilskudsreguleringen (afsnit 4). Mulighederne for iværksættelse af de løsningsforslag, som er beskrevet af Danvas regnvandsgruppe, vil blive vurderet i forlængelse heraf. Vurderingen vil tage udgangspunkt i det gældende regelgrundlag. Men der vil også blive stillet forslag om ændring af regelgrundlaget.

2. Regulering via spildevandsplanlægning og tilslutningstilladelser

2.1 Indledning

Miljøbeskyttelseslovens kapitel 3 indeholder regler om beskyttelse af jord og grundvand imod forurening. I miljøbeskyttelseslovens § 19, stk. 1, nr. 3 er der et forbud mod afledning af stoffer og materialer til undergrunden, der kan forårsage forurening af jord og grundvand.

Miljøbeskyttelseslovens kapitel 4 indeholder regler om beskyttelse af overfaldevand mod forurening. I miljøbeskyttelseslovens § 27 fastslås det, at overfladevand ikke må forurennes, med mindre der er opnået tilladelse hertil. Beskyttelse af overfladevand mod forurening sker blandt andet gennem overordnede regler for reguleringen af spildevand, herunder bestemmelserne om kommunernes kompetence til udarbejdelse af en spildevandsplan for kommunen, samt kommunernes kompetence til meddelelse af tilladelser til afledning og udledning af spildevand.

Kommunalbestyrelsen har kompetencen til at give tilladelse til, at spildevand tilføres vandløb, søer eller havet, jf. miljøbeskyttelseslovens § 28, stk. 1, ligesom det er kommunalbestyrelsen, som har kompetencen til at give tilladelse til tilslutning af spildevand til offentlige spildevandsanlæg samt dertil hørende udløbsledninger, jf. miljøbeskyttelseslovens § 28, stk. 3.

2.2 Tag- og overfladevand – definition og regulering

I relation til fremtidig klimasikring af det offentlige spildevandssystem er der især fokus på mulighederne for håndtering af den del af spildevandet, som består af tag- og overfladevand og som typisk hidrører fra store regnskyl. Tag- og overfladevand er nærmere defineret i spildevandbekendtgørelsens § 4, stk. 3:

Stk. 3. Ved tag- og overfladevand forstås regnvand fra tagarealer og andre helt eller delvist befæstede arealer, herunder jernbaner. Tag- og overfladevandet må ikke indeholde andre stoffer, end hvad der sædvanligt tilføres regnvand i forbindelse med afstrømning fra sådanne arealer, eller have en væsentlig anden sammensætning.

Der er på den ene side i lovgivningen ikke noget krav om, at tag- og overfladevand skal separeres fra det øvrige vand, der afledes fra en ejendom. På den anden side er det efter lovgivningen også muligt at stille krav om, at tag- og overfladevand separeres fra andet spildevand, jf. 2.6.1 nedenfor.

Tag- og overfladevand kan, hvis det er separeret, føres i åbne ledninger, men kun hvor det er teknisk og miljømæssigt forsvarligt.

Tag- og overfladevand kan, men skal ikke, efter lovgivningen håndteres i det offentlige spildevandssystem. Tag- og overfladevand kan med kommunalbestyrelsens tilladelse afledes til nedsivningsanlæg, jf. spildevandbekendtgørelsens § 30. Tilladelse til nedsivning af tag- og overfladevand kan kommunalbestyrelsen kun meddele, hvis følgende betingelser er opfyldt:

- afstanden til vandindvindingsanlæg, hvortil der stilles krav til drikkevandskvalitet, er mindst 25 meter,
- nedsivningsanlægget dimensioneres, placeres og udføres således, at der ikke opstår overfladisk afstrømning, overfladegener, eller gener i øvrigt

- afstanden fra nedsivningsanlægget til vandløb, søer og havet er mindst 25 meter, og
- tag- og overfladevand kommer ikke fra offentlige veje, jernbaner eller befæstede arealer, der anvendes til parkering for mere end 20 biler.

2.3 Regulering via spildevandsplanen – hjemmel, retsvirkning og afgrænsning

Kommunalbestyrelsen har pligt til at udarbejde en plan for bortskaffelse af spildevand i kommunen, jf. miljøbeskyttelseslovens § 32.

Spildevandsplanen udgør kommunens bindende administrationsgrundlag på spildevandsområdet, herunder i relation til kommunens meddelelse af tilslutningstilladelser m.v.

Spildevandsplanen må ikke være i strid med den statslige vandplanlægning eller i strid med kommuneplanen, jf. miljøbeskyttelseslovens § 32, stk. 2. Derimod findes der ingen særskilt regel om, at der ved udarbejdelse af spildevandsplanen og tillæg skal sikres, at denne er i overensstemmelse med eventuelle lokalplaner, som i modsætning til spildevandsplanen er direkte bindende for den enkelte grundejer, jf. nedenfor i afsnit 3.3.1. Ved lokalplanlægning for nye områder kan spildevandsplanens overensstemmelse sikres ved, at der samtidig udarbejdes et tillæg til spildevandsplanen.

Spildevandsplanen er ikke umiddelbart bindende for den enkelte borger eller virksomhed, som derfor ikke er forpligtet til på grundlag af spildevandsplanen at etablere særlige foranstaltninger som regnvandsbassiner m.v. Ligeledes er spildevandsplanen heller ikke umiddelbart bindende for en spildevandsforsyning, der drives i et selvstændigt aktieselskab, også selvom selskabet er 100 % ejet af kommunen. Et spildevandsselskab, også selvom det er ejet af kommunen, indgår ikke i det kommunale beslutningshieraki, og miljøbeskyttelsesloven indeholder ingen regel, der fastslår, at spildevandsplanen er bindende for selskaberne.

En udmøntning af spildevandsplanen sker derfor i forbindelse med kommunalbestyrelsens udstedelse af konkrete afgørelser i form af tilladelser, påbud og ved fastsættelse af vilkår. Det er også spildevandsplanens afgrænsning af de forskellige kloakoplande, som fastlægger, hvilke ejendomme som er eller skal være omfattet af tilslutningspligten til spildevandsforsyningen.

Kommunalbestyrelsen har pligt til at ajourføre spildevandsplanen, når der sker ændringer i forudsætningerne for planen, jf. spildevandsbekendtgørelsens § 5, stk. 4. Kommunen har også i øvrigt hjemmel til at ændre/revidere spildevandsplanen, f.eks. ved et behov for en udvidelse eller ændret inddeling af kloakoplande som følge af en planlagt byudvikling. Tilsvarende kan der ske ændring af planen, hvis kommunen er indstillet på at ophæve tilslutningsretten og tilslutningspligten for et nærmere afgrænset område, herunder i form af en delvis ophævelse af tilslutningsretten og tilslutningspligten for tag- og overfladevand, jf. nedenfor i afsnit 2.3.3, eller hvis der skal ske en ændring af tilslutningsvilkårene i et bestemt kloakopland, jf. nedenfor i 2.6.

Der er hjemmel til i spildevandsplanen at fastsætte bestemmelser om separering, således at spildevand og tag- og overfaldevand afledes i hvert sit ledningssystem, jf. nedenfor i afsnit 2.6.1. Der er endvidere hjemmel til i en spildevandsplan at fastsætte bestemmelse om andre ændringer af tilslutningsvilkårene for eksisterende ejendomme, jf. 2.6.2.

Kravene til spildevandsplanens indhold fremgår af miljøbeskyttelseslovens § 32 og suppleres af reglerne i spildevandsbekendtgørelsens kapitel 3 og 4. Derudover er kravene til planens indhold nærmere beskrevet i den tilhørende vejledning fra Miljøstyrelsen.⁶

Spildevandsplanen skal indeholde oplysninger om eksisterende og planlagte kloakeringsområder, herunder om afgrænsning af de enkelte kloakoplade, jf. miljøbeskyttelseslovens § 32, stk. 1, nr. 1. og spildevandsbekendtgørelsens § 5, stk. 1, nr. 2.

2.3.1 Særligt om begrænsning af tilslutningsretten for tag- og overfladevand

I relation til tilslutningspligten gælder det, at ejendomme inden for oplandsgrænsen i spildevandsplanen har såvel pligt som ret til at aflede spildevand til kloakanlægget, når der er ført stikledning frem til grundgrænsen. Selve tilslutningspligten udmøntes i en afgørelse efter miljøbeskyttelseslovens § 28, stk. 4.

Der er hjemmel til i spildevandsplanen at fastsætte bestemmelser om, at der fra nykloakerede områder alene etableres afledning for egentlig spildevand, således at der ikke sker tilslutning for tag- og overfladevand. Tag- og overfladevand må i givet fald afledes på anden vis ved grundejerens egen foranstaltning, hvorved udgangspunkt om spildevandsforsyningspligt fraviges. Hvis det i en spildevandsplan er fastlagt, at der alene er tilslutningsret for egentlig spildevand og ikke tag- og overfladevand, kompenseres grundejeren økonomisk ved at opnå 40 % rabat på tilslutningsbidraget, jf. betalingslovens § 2, stk. 6.

Ved kommunalbestyrelsens beslutning om, hvorvidt et område eller nogle ejendomme via spildevandsplanlægningen skal omfattes af eller fritages for tilslutningspligten for tag- og overfladevand, antages det, at kommunalbestyrelsen er berettiget til at lægge vægt på såvel miljømæssige som økonomiske fordele ved at overlade spildevandshåndteringen til de enkelte grundejere.⁷

⁶ Miljøstyrelsens vejledning nr. 5/1999 (Vejl. 5/99).

⁷ Jf. vejl. 5/1999 afsnit 3.2.2. Jf. også tilsynsrådsafgørelse af den 31. oktober 2001 (MAD 2001.641 STF), hvor det tiltrædes, at økonomiske hensyn kan inddrages ved beslutning om fritagelse for tilslutningspligten i spildevandsplanlægningen.

Hvis kommunalbestyrelsen i en spildevandsplan vælger at begrænse grundejerens tilslutningsret til det egentlige spildevand, og grundejeren dermed selv må bortskaffe tag- og overflade, bør kommunalbestyrelsen sikre, at grundejeren har alternative bortskaffelsesmåder for tag- og overfladevandet. Kommunalbestyrelsen bør for eksempel påse, at der kan meddeles tilladelse til nedsivning via faskine i medfør af spildevandsbekendtgørelsens § 30. Det vil sige påse, at afstandsbetaingerne vedrørende vandindvindingsanlæg og vandløb, søer og havet kan opfyldes, samt påse at geologien giver mulighed for, at nedsivningsanlæg kan etableres, således at der ikke opstår gener med overfladevand. .

Alternativt kan kommunalbestyrelsen påse, at lokalplanen for området indeholder krav om, at tag- og overfladevand skal anvendes i forbindelse med vask og toilet, jf. nærmere neden for i 3.3.8:

2.3.2 Særligt om adgangen til i spildevandsplanen at fastsætte begrænsninger for tilledning af tag- og overfladevand

I forbindelse med afgrænsningen af de enkelte kloakoplande skal der ske angivelse af den maksimale belastning fra angivne bolig- og virksomhedsoplande.⁸ Dette er udtryk for en antagelse om, at der i spildevandsplanen kan ske en maksimering af tilledningen af spildevand, herunder også tag- og overfladevand for hvert enkelt kloakopland. Denne antagelse skal ses i sammenhæng med, at der i flere henseender vil være kapacitetsbegrænsninger i relation til den efterfølgende udledning fra det offentlige spildevandssystem. I spildevandsbekendtgørelsens § 9 er derfor præciseret, at kommunalbestyrelsen ved fastsættelse af vilkår i en tilslutningstilladelse skal sikre, at afledningen ikke er til hinder for, at det offentlige spildevandsanlæg kan opfylde sin tilladelse til udledning, herunder at miljøkvalitetskravene for det berørte vandområde sikres opfyldt.

Særligt i relation til tag- og overfladevand vil udledning fra områder med separering ofte skulle ske til vandløb, hvor det skal sikres, at der er den fornødne kapacitet, således at vandløbets hydrauliske kapacitet og forudsætningerne i de enkelte vandløbsregulativer respekteres. I vejl. 5/1999 anføres det i denne forbindelse:⁹

"Såfremt der i regulativet er angivet maksimale tilledninger fra enkelte delområder vil disse tilledninger skulle respekteres. Kan de ikke det, må der enten ske en forsinkelse/udjævning af overfladevandsbelastningen, eller der må optages en vandløbsreguleringssag, som forudsætning for en forøget tilledning af spildevand.

.....

⁸ Jf. vejl. 5/1999 afsnit 3.2.2.

⁹ Jf. vejl. 5/1999 afsnit 3.3.1.

Den endelige vurdering af udledningens indflydelse på vandløbenes fysiske tilstand vil skulle ske i forbindelse med, at amtsrådet/kommunalbestyrelsen, meddeler udledningstilladelse for tag- og overfladevand. Her er tilladelsesmyndigheden forpligtet til at sikre, at udledningen sker under hensyn til vandløbets fysiske tilstand.”

Vejledningen fokuserer, som det fremgår, på reguleringen i *udledningstilladelsen* fra det offentlige spildevandssystem til vandløbet og omtaler således ikke reguleringen i de enkelte *tilslutningstilladelser/tilslutningsvilkår*. Omtalen af muligheden for etablering af forsinkelse/udjævning må i denne sammenhæng mest naturligt forstås som en foranstaltning udført i spildevandsforsyningens regi.

I praksis ses det, at konkrete kapacitetsbegrænsninger i spildevandsforsyningens *udledningstilladelser* udmøntes i spildevandsplanerne i form af generelle kapacitetsbegrænsninger for tilledningen af tag- og overfladevand inden for de enkelte kloakoplande. Dette kan eksempelvis fastsættes i form af krav om reduktion af tilledningen til naturlig afstrømning svarende til 1 l/sek./ha.¹⁰ Der ses også i øvrigt eksempler på, at der i spildevandsplaner optages generelle bestemmelser for at reducere tilledningen af tag- og overfladevand til det offentlige spildevandssystem, f.eks. i form af bestemmelser om maksimale befæstelsesgrader.¹¹

Hvis sådanne bestemmelser i spildevandsplanen udmøntes i vilkår i konkrete tilslutningstilladelser eller ved påbud om ændret tilslutningsvilkår i forhold til den enkelte grundejer, overvæltes problemet og udgiften ved etablering af eventuel forsinkelse/udjævning på grundejeren. Det skal fremhæves, at der ikke kan antages at være en fri adgang for kommunalbestyrelsen til at fastsætte sådanne generelle bestemmelser om kapacitetsbegrænsninger i spildevandsplanen. Sådanne bestemmelser må hvile på objektive kriterier og endvidere tage afsæt i en konkret vurdering af udledningskapaciteten for de forskellige kloakoplande og spildevandstyper.

2.3.3 Særligt om udpegning af områder, hvor tilslutningsretten kan ophæves

Kommunalbestyrelsen har med bestemmelsen i miljøbeskyttelseslovens 32, stk. 1, nr. 2 hjemmel til at ophæve tilslutningsretten- og pligten for så vidt angår tag- og overfladevand for eksisterende bebyggelse.

Bestemmelsen blev indsat ved lov nr. 325 af 14. maj 1997 efter anbefaling fra Spildevandsudvalget.¹² Udvalget fandt, at kommunerne skulle gives mulighed for at

¹⁰ Jf. fx Ålborg Kommunes spildevandsplan, hvor begrænsningen tager afsæt i regionplanens retningslinjer for begrænsning af belastninger af vandløb fra udledninger fra det offentlige kloaksystem.

¹¹ Jf. fx Odense Kommunes spildevandsplan.

¹² Jf. Betænkning nr. 3/1996 om spildevandsafledning i det åbne land m.v. (betænkning 3/1996).

planlægge indsatsen på spildevandsområdet teknisk og økonomisk, hvorfor der var behov for, at kommunerne fik hjemmel til i spildevandsplaner at udpege områder, hvor f.eks. håndteringen af tag- og overfladevand med økonomisk og miljømæssig fordel kunne overlades til den enkelte grundejer. Adgangen til at ophæve tilslutningspligten og –retten er ikke fri, men forudsætter, at der kan opnås enighed herom med de enkelte grundejere.

Hvis kommunalbestyrelsen vil ophæve tilslutningsretten og -pligten for tag- og overfladevand, skal spildevandsplanen indeholde oplysninger herom, jf. miljøbeskyttelseslovens § 32, stk. 1, nr. 2. Endvidere kræver ophævelse af tilslutningsretten og –pligten en konkret tilladelse fra kommunalbestyrelsen. En sådan tilladelse forudsætter, at en række betingelser er opfyldt, jf. herved spildevandsbekendtgørelsens § 11:

- Hel eller delvis udtræden af det offentlige kloakfællesskab skal være i overensstemmelse med spildevandsplanen.
- Grundejeren skal være indforstået hermed.
- Der må ikke ske en væsentlig forringelse af kloakforsyningsens samlede økonomi.
- Kloakforsyningen skal fortsat kunne fungere teknisk forsvarligt.
- Endelig er det en forudsætning, at der samtidig kan gives tilladelse til alternativ bortskaffelse eller afledning, jf. § 11, stk. 2. Tilladelse til alternativ bortskaffelse kan gives, hvis betingelserne i § 11, stk. 2, nr. 1) til 3) er opfyldt.

Processen for en delvis ophævelse af tilslutningsretten og –pligten for tag- og overfladevand vil på baggrund af bekendtgørelsens § 11 være således:¹³

- Kommunen udpeger de områder, hvor kommunen ønsker at ophæve tilslutning helt eller delvist i spildevandsplanen.
- Der gives en frist for grundejerne på f.eks. 1 år til at tage stilling til, om de ønsker at ophæve tilslutningen som angivet i spildevandsplanen.
- Der gives tilladelse til udtræden af det offentlige kloakfællesskab, og samtidig gives der tilladelse til alternativ bortskaffelse eller afledning.
- Oplandsopgørelserne i spildevandsplanen korrigeres for det overfladevand, der ikke længere skal være tilkøbt.
- Ændringerne i oplandsopgørelserne indarbejdes ved den næstkommende revision af spildevandsplanen.

Delvis ophævelse af tilslutningsretten- og pligten kan fremme ønsket om en lokal afledning af regnvandet, således at grundejerne selv overtager ansvaret for etablering af foranstaltninger, hvor tagvand og eventuelt også overfladevand nedsives i f.eks. faskiner. Nedsivning lokalt i fælleskloakerede områder, hvor der er overløb, som ønskes reduceret, kan reducere kloakforsyningsens behov for basisvolumen. Den

¹³ Jf. vejl. 5/1999 afsnit 3.2.3.

hydrauliske belastning på renseanlægget reduceres, og nedsivning i faskine medvirker også til øget grundvandsdannelse.

Kravet om, at grundejeren skal tiltræde en delvis udtræden, udgør en væsentlig begrænsning i kloakforsyningens muligheder for at bruge dette virkemiddel aktivt på eksisterende bebyggelse. Kommunen har som anført ikke på grundlag af de nuværende regler hjemmel til ensidigt at træffe den beslutning, at en allerede tilsluttet ejendom helt eller delvist skal frakobles den offentlige kloakforsyning for så vidt angår tag- og overfladevand, jf. bekendtgørelsens § 11, stk. 1, nr. 2.

Incitamentet for grundejerne til at acceptere en delvis ophævelse kan i dag være, at risikoen for overløb med skade på ejendommen reduceres, når tag- og overfladevand nedsives i stedet for at blive ledt ud i kloakken, som i visse tilfælde vil være overbelastet.

Tilsvarende kan muligheden for tilbagebetaling af tilslutningsbidraget være en tilskyndelse for den enkelte til at tiltræde en ophævelse af tilslutningsretten- og pligten. Ved tilladelse til hel eller delvis udtrædelse er det udgangspunktet, at der ikke skal ske tilbagebetaling af tilslutningsbidraget. Kloakforsyningen har imidlertid hjemmel til i særlige tilfælde at foretage tilbagebetaling, jf. betalingslovens § 4a, jf. nærmere herom nedenfor i afsnit 5.3. Selv om der ved udtræden for så vidt angår tag- og overfladevand sker tilbagebetaling af tilslutningsbidraget med 40 %, må incitamentsværdien heraf ses i sammenhæng med grundejerens omkostninger ved at tilvejebringe den krævede alternative bortskaffelse.

2.4 Tilslutningstilladelser - hjemmel og retsvirkninger

Udledning af spildevand, herunder spildevand fra et offentligt spildevandsanlæg til vandløb, søer eller havet kræver tilladelse fra kommunalbestyrelsen eller miljøministeren, jf. miljøbeskyttelseslovens § 28, stk. 1 og 2.

Tilslutning af spildevand til offentlige spildevandsanlæg samt dertil hørende udløbsledninger kræver tilladelse, hvilken tilladelse meddeles af kommunalbestyrelsen under overholdelse af tilladelsen efter § 28, stk. 1, jf. miljøbeskyttelseslovens § 28, stk. 3.

Bestemmelsen om tilslutningstilladelser i § 28, stk. 3 skal ses i sammenhæng med bestemmelsen om tilslutningspligt i § 28, stk. 4. Det følger af § 28, stk. 4, og den uddybende bestemmelse i spildevandsbekendtgørelsens § 8, at der er tilslutningspligt for ejendomme, der ligger inden for et i spildevandsplanen fastlagt kloakopland, når stikledning er ført frem til grundgrænsen.

Som anført ovenfor ligger der heri også en ret til at aflede spildevand til anlægget – det vil sige en tilslutningsret for grundejeren og en tilsvarende forsyningspligt for kloakforsyningen.

De offentlige spildevandsanlægs videreudledning er som anført reguleret via udledningstilladelser efter miljøbeskyttelseslovens § 28, stk. 1.

Udledningstilladelserne har betydning for de offentlige spildevandsanlægs kapacitet i relation til stoffer og mængder.

Det indebærer, at kommunen ved meddelelse af tilslutningstilladelse til et offentligt spildevandsanlæg efter miljøbeskyttelseslovens § 28, stk. 3, må holde sig inden for rammerne af den udledningstilladelse, som er gældende for det offentlige spildevandsanlæg, hvorfra udledningen skal ske - f.eks. en udledning fra et rensningsanlæg eller fra en regnvandsledning med tilhørende regnvandsbassin.

Overholdelse af disse rammer kan sikres ved fastsættelse af vilkår om mængde i tilslutningstilladelsen, jf. nedenfor i afsnit 2.5. Såfremt en tilslutningstilladelse vil medføre en overskridelse af de vilkår vedr. mængde m.v., der er fastsat i den udledningstilladelse, der er meddelt spildevandsforsyningen, antages det, at meddelelse af tilslutningstilladelsen forudsætter, at der samtidig sker en godkendelse af den nødvendige udvidelse af det offentlige spildevandsanlæg efter § 28, stk. 1.¹⁴ Som følge heraf er det derfor en forudsætning, at der i ansøgninger om tilslutningstilladelse foreligger oplysninger om spildevandsbelastningen, herunder den mængde vand, der ønskes afledt, samt indholdet af forurenende stoffer.¹⁵ Dette gælder særligt ved meddelelse af tilslutningstilladelser for erhvervsejendomme med industrispildevand.¹⁶

Ifølge vejledning 5/1999 er det derimod normalt *ikke* nødvendigt at give en separat tilslutningstilladelse for almindeligt husspildevand.¹⁷ Det anføres tillige herom i miljølovskommentaren:¹⁸

”Den i praksis vigtigste del af kommunalbestyrelsens kompetence vil fortsat være de såkaldte tilslutningssager, jf. nu § 28, stk. 3. Det er dog ikke hensigten med bestemmelsen, at der i hvert enkelt tilfælde skal meddeles en formel tilladelse til tilslutning til kloaknettet af husspildevand fra almindelige beboelsesejendomme. Derimod vil bestemmelsens anvendelse være aktuel ved senere tilslutninger til eksisterende spildevandsanlæg af ejendomme, som ikke umiddelbart har været forudset tilsluttet anlægget, men som dog er beliggende inden for dettes opland. Endvidere finder reglen anvendelse på tilslutning af spildevand fra erhvervsvirksomheder, herunder listevirksomheder, hvor der er behov for fastsættelse af særlige vilkår om forrensning m.v. i forbindelse med tilledningen til det offentlige kloaksystem.”

¹⁴ Jf. vejl. 5/1999, afsnit 5.4.4.

¹⁵ Jf. vejl. 5/1999, afsnit 5.4.3.

¹⁶ Jf. herved også Miljøstyrelsens vejledning nr. 2/2006 om tilslutning af industrispildevand til offentlige spildevandsanlæg (vejl. 2/2006), som udgør en teknisk vejledning for administration af tilledningen af industrispildevand til offentlige spildevandsanlæg, herunder i relation til fastsættelse af vilkår i forbindelse hermed.

¹⁷ Jf. vejl. 5/1999, afsnit 5.4.1.

¹⁸ Bjerring og Møller: Miljøbeskyttelsesloven af 1991 med kommentarer, 1998, side 317.

I praksis foreligger der derfor normalt ikke egentlige tilslutningstilladelser for almindelige beboelsesejendomme. Tilslutning må anses som godkendt og tilladt i forbindelse med påligningen af tilslutningsbidrag og/eller meddelelse af byggetilladelse. Tilsvarende gælder antagelig i vidt omfang for tilslutning til visse erhvervsjendomme, hvor der ikke er behov for fastsættelse af særlige vilkår, f.eks. ejendomme, som anvendes til kontorformål for liberale erhverv.

I de tilfælde, hvor der ikke foreligger en egentlig formel tilslutningstilladelse, vil der heller ikke være stillet særlige vilkår for tilslutningen, herunder i relation til spildevandets sammensætning, mængde samt forsinkelse.

Med udgangspunkt i ovenstående må det herefter vurderes, i hvilket omfang kommunalbestyrelsen har adgang til via tilslutningstilladelserne at foretage særskilt regulering for overfladevand på egen grund. Der må her sondres mellem krav/vilkår, som stilles i forbindelse med nye tilslutninger (jf. afsnit 2.5), og krav om ændringer/skærpedelser, som gøres gældende i forhold til eksisterende tilslutninger (jf. afsnit 2.6).

Der må endvidere sondres mellem tilslutninger for erhvervsvirksomheder, herunder særligt forurenende erhvervsvirksomheder, og tilslutninger for beboelsesejendomme og lignende.

2.5 Vilkårsfastsættelse i tilslutningstilladelser til nye ejendomme

Vilkårsfastsættelsen relaterer sig til de situationer, hvor der skal meddeles tilslutningstilladelse til nye ejendomme, som ikke tidligere har været tilsluttet et offentligt spildevandsanlæg.

Bestemmelsen i miljøbeskyttelseslovens § 28, stk. 3, hvor kommunalbestyrelsen tillægges kompetencen til at meddele tilslutningstilladelse til tilslutning af spildevand til offentligt spildevandsanlæg, er uddybet i spildevandsbekendtgørelsen § 9.

Miljøbeskyttelsesloven og spildevandsbekendtgørelsen indeholder ikke en liste over de vilkår, der generelt kan fastsættes i forbindelse med tilslutningstilladelser. Spildevandsbekendtgørelsen § 53, stk. 1, indeholder en generel hjemmel til at fastsætte vilkår for tilladelser efter bekendtgørelsen. Muligheden for at stille vilkår om egenkontrol og til at gøre en tilladelse tidsbegrænset er specifikt nævnt i bestemmelsen, men andre vilkår kan ligeledes stilles, forudsat at disse er saglige og har den fornødne sammenhæng med tilladelsen.

Ved fastsættelse af vilkår må de almindelige forvaltningsretlige principper være overholdt. Udover kravet om en saglig sammenhæng mellem tilladelse og vilkår, skal fastsættelse af vilkår ske med respekt af proportionalitetsprincippet og bestemthedskravet. Endelig skal der ved fastsættelse af vilkår ske en konkret vurdering i den enkelte sag. Det er således ikke lovligt, hvis eksempelvis alle tilladelser tidsbegrænses eller indeholder et forbehold om tilbagekaldelse.

I relation til vilkår om maksimal tilladning af spildevand er det utvivlsomt, at der i *udledningstilladelser* til vandløb kan sættes vilkår for den maksimale tilladning af vand ud fra *hydrauliske hensyn*. Der kan her henvises til en afgørelse fra Miljøklagenævnet vedrørende udledning af opspædet spildevand og overfladevand til en bæk, hvor øget nedbørsmængder og dermed øget tilløb fra overfladearealer i nærliggende by førte til en forøgelse af hydrauliske belastning af vandløbet i en grad, der medførte oversvømmelser af vandløbet og nedbrydning af brinkerne.¹⁹ Miljøklagenævnet fandt, at hensynet til bredejerne indebar, at der i nye udledningstilladelser kunne ske en regulering af tilladte mængder:

”Vejledningens retningslinjer må efter nævnets opfattelse forstås med udgangspunkt i den betragtning, at spørgsmålet i den betragtning, at spørgsmålet om respekt af et vandløbs hydrauliske bæreevne og kapacitet må indgå som et naturligt led i overvejelserne i forbindelse med etablering af en ny spildevandsudledning, og at disse overvejelser – da udledningen ikke længere skal godkendes i medfør af vandløbsloven – nødvendigvis må finde sted i forbindelse med dens godkendelse efter reglerne i miljøbeskyttelsesloven.

Nævnet har endvidere noteret sig, at det af retningslinjerne i regionplanen for Nordjyllands Amt fremgår, at regnvandsbetingede udledninger til vandløb skal begrænses, så de ikke giver anledning til en hydraulisk belastning, som nødvendigvis kræver en regulering af vandløbet. Retningslinjerne tager efter deres ordlyd sigte på nye såvel som på eksisterende spildevandsudledninger. Nævnet bemærker i denne forbindelse, at regionplanretningslinjer har den retlige egenskab, at de kan udvide kredsen af de hensyn, som myndighederne skal varetage i medfør af sektorlovgivningen.

På den overfor anførte baggrund finder nævnet, at miljømyndighederne har fornøden hjemmel til som sket i den påklagede afgørelse at regulere tilførslen af spildevand til Vester Elbæk med det sigte at tilgodese hensynet til at sikre bredejerne mod unødige gener i forbindelse med oversvømmelser og nedbrydning af brinkerne m.v.”

Selvom ovennævnte afgørelse vedrører udlednings- og ikke tilslutningstilladelser, kan der argumenteres for, at afgørelsen også kan tages til indtægt for, at hensynet til hydrauliske forhold kan tillægges vægt ved tilslutningstilladelser efter miljøbeskyttelseslovens § 28, stk. 3.

For tilslutningstilladelser er det særligt anført i bekendtgørelsens § 9, stk. 2:

¹⁹ Miljøklagenævnets afgørelse af 4. april 2006 vedrørende spildevandsudledning i Løkken – Vrå Kommune (MAD2006.75). Der kan endvidere henvises til Miljøklagenævnets afgørelse af 6. september 2005 vedrørende regnvandsbassin i Tavlov (MAD2005.1699).

”Ved fastsættelse af vilkår i en tilladelse efter lovens § 28, stk. 3, skal kommunalbestyrelsen sikre at afledningen ikke er til hinder for, at det offentlige spildevandsanlæg kan opfylde sin tilladelse til udledning, herunder at miljøkvalitetskravene for det berørte vandområde sikres opfyldt.”

Bestemmelsens ordlyd omtaler *ikke* direkte sikringen af, at eventuelle kapacitetsbegrænsninger i udledningstilladelsen overskrides. Det må imidlertid antages, at hensynet hertil også kan indgå ved fastsættelsen af vilkår, hvis dette kan begrundes i begrænsninger i de for tilslutningen relevante *udledningstilladelser*, jf. ovenfor, og når dette i øvrigt sker med respekt for kravet om, at vilkår altid skal fastsættes på grundlag af en konkret vurdering.

Efter proportionalitetsprincippet vil vilkår i en tilslutningstilladelse om forsinkelse frem for vandbremse være mindre indgribende.

2.5.1 Særligt om vilkårsfastsættelse i relation til tag- og overfladevand fra nye erhvervsejendomme

For erhvervsvirksomheder er det sædvanligt at sætte vilkår om mængden af vand, der må afledes. Det gælder særligt i relation til industrispildevand. Sådanne vilkår må tage afsæt i spildevandsplanen, det vil sige spildevandsplanens eventuelle oplysninger om den maksimale belastning for et afgrænset kloakopland.

Hvis der med afsæt i vandplanlægningen – det vil sige tidligere regionplanens retningslinjer herom og fra 2009 de statslige vandplaner – er fastsat begrænsninger for *spildevandsudledninger* til vandløb og søer mv., vil overholdelse heraf kunne sikres via vilkår i tilslutningstilladelserne. Hvorvidt der skal fastsættes vilkår må vurderes konkret i hver enkelt tilladelse. Ved udformning af vilkår må det endvidere overvejes, hvorledes det sikres, at spildevandsforsyningen har mulighed for at føre kontrol med, om vilkårene overholdes.

Det vurderes ikke, at der er hjemmel til at fastsætte maksimale befæstningsgrader eller stille krav om etablering af nedsivningsanlæg eller faskiner i tilslutningstilladelsen. Derimod vil der kunne fastsættes krav om befæstelsesgrad og reserveres arealer til nedsivningsanlæg m.v. i en lokalplan for området jævnfør nærmere herom i afsnit 3.3.4 – 3.3.6.

Med hensyn til fastsættelsen af vilkår om maksimal tilledning af tag- og overfladevand skal dette som nævnt ske ud fra en konkret vurdering, hvor ligeledes proportionalitets-hensyn inddrages. Herved er det også af betydning, at ejendommen er tilsluttet det offentlige spildevandssystem, også for så vidt angår tag- og overfladevand, hvorfor udgangspunktet vil være, at *spildevandsforsyningen* sikrer den fornødne kapacitet, herunder ved etablering af regnvandsbassiner mv.

Det fremgår, at Miljøstyrelsen i forbindelse med besvarelse af en konkret forespørgsel har udtalt, at der er hjemmel til i en tilslutningstilladelse at stille krav om, at en ejendom udligner vandmængden og afholder omkostningerne herfor, inden denne tilsluttes til offentligt spildevandsanlæg *”såfremt udlignings-/regnvandsbassinet er i*

overensstemmelse med spildevandsplanen i øvrigt (ex. med hensyn til befæstelsesgrader m.m.).²⁰

Det er vores vurdering, at Miljøstyrelsens udtalelse må ses i lyset af ovenstående bemærkninger vedrørende proportionalitetsprincippet m.v., således at der ikke er ubegrænset hjemmel til at stille vilkår om udligning ved for eksempel etablering af forsinkelsesbassin. Krav om etablering af forsinkelsesbassiner vil efter vor vurdering kun kunne stilles til tag- og overfladevand

2.5.2 Særligt om vilkårsfastsættelse i relation til tag- og overfladevand fra nye beboelsesejendomme

For beboelsesejendomme og lignende ejendomme, hvorfra der ikke forventes afledning af problematisk spildevand, udstedes der som angivet ovenfor normalt ikke en egentlig tilslutningstilladelse, hvorfor der heller ikke foreligger en stillingtagen til individuelle vilkår.

Hvis der fremadrettet er et ønske om at fastsætte vilkår overfor beboelsesejendomme, må der derfor gennemføres en praksisændring, hvorefter der udarbejdes egentlige tilslutningstilladelser efter miljøbeskyttelseslovens § 28, stk. 3 i forbindelse med tilslutning af beboelsesejendomme og lignende. Som anført ovenfor har en sådan ordning ikke været forudsat, idet tilslutning af beboelsesejendomme for husspildevand og tag- og overfladevand betragtes som miljømæssigt uproblematisk. Fastsættelse af begrænsninger for tilledning af tag- og overfladevand fra en almindelig parcelhusejendom synes derudover dårligt at harmonere med den forsyningspligt, som kloakforsyningen har, når ejendommen er tilsluttet for denne spildevandstype.

Det kan ikke helt udelukkes, at der kan være hjemmel til i konkrete tilfælde at fastsætte særlige vilkår i relation til mængderne for tag- og overfladevand også for sådanne beboelsesejendomme. Det vurderes imidlertid, at den rette fremgangsmåde i forbindelse hermed enten vil være, at spildevandsplanen udformes således, at der for sådanne områder fremadrettet etableres tostrengede kloaksystemer, hvor der alene er mulighed for udledning af "sort" spildevand og processpildevand til det offentlige kloaksystem, og således at de enkelte grundejere herefter må aflede tag- og overfladevand og drænvand på anden vis, f. eks. ved nedsivning, hvilket i vidt omfang kan reguleres i samspil med lokalplanlægningen for området, jf. afsnit 3.3.

I områder, hvor de geologiske forhold er således, at nedsivning ikke er muligt, kan der stilles krav om separat kloakering eventuelt med supplerende krav om forsinkelsesbassiner. Det skal fremhæves, at bestemmelser i en spildevandsplan om forsinkelsesbassiner skal hvile på en forudgående konkret vurdering af

²⁰ E-mail af 25. september 2005 fra Miljøstyrelsen vedrørende en konkret forespørgsel

udledningskapaciteten i de forskellige kloakplande og spildevandstyper, og være baseret på objektive kriterier, jf. afsnit 2.6.1 og 2.6.2. .

2.6 Ændringer i eksisterende spildevandstilslutninger

Kommunalbestyrelsen (tilsynsmyndigheden) kan ændre vilkår fastsat i en tilslutningstilladelse, såfremt tilladelsen eller de stillede vilkår må anses som utilstrækkelige eller uhensigtsmæssige.

Kommunalbestyrelsen kan endvidere ændre vilkår for en eksisterende spildevandstilslutning, også selv om denne tilslutning ikke hviler på en forudgående tilslutningstilladelse, f. eks. fordi det er en beboelsesejendom.

En revision af gældende tilslutningsvilkår gives i form af et påbud efter miljøbeskyttelseslovens § 30. Påbud skal altid varsles efter lovens § 75.

Påbudskriteriet fremgår af ordlyden af miljøbeskyttelseslovens § 30, stk. 1:

"Hvis et spildevandsanlæg ikke fungerer miljømæssigt forsvarligt, herunder ikke opfylder eller tilgodeser de krav, der er fastsat efter § 28 og § 29, samt forudsætninger fastsat efter § 32, stk. 4, kan tilsynsmyndigheden påbyde, at der foretages den nødvendige forbedring eller fornyelse af anlægget. Tilsynsmyndigheden kan endvidere ændre vilkår fastsat i en tilladelse efter § 28, hvis de tidligere fastsatte vilkår må anses for utilstrækkelige eller uhensigtsmæssige."

Fungerer et spildevandsanlæg ikke miljømæssigt forsvarligt, eller opfylder anlægget ikke de opstillede vilkår, har kommunalbestyrelsen som tilsynsmyndighed mulighed for ved påbud at opstille supplerende og skærpede vilkår, herunder i form af krav til ændringer og forbedringer af anlægget. De almindelige forvaltningsretlige principper for tilbagekaldelse af forvaltningsafgørelser, herunder tilladelser kan også være relevante i denne forbindelse, herunder om ændring af eksisterende vilkår er begrundet i nye regler eller ny viden, eller om der var tale om forhold, som kunne være forudset allerede på det tidspunkt, hvor tilladelsen blev meddelt.

Hvis påbudskriterierne er opfyldt, kan der stilles supplerende eller skærpende vilkår i en gældende tilslutningstilladelse eller ved ændring af tilslutningsvilkårene via et påbud i medfør af § 30, stk. 1 og 4.²¹

Ændringer af eksisterende tilslutningstilladelser og tilslutningsvilkår kan ifølge Miljøstyrelsens vejledning nr. 5, 1999 ikke gennemføres for at skabe ekstra kapacitet

²¹ Jf. KFE 2001 519, hvor Miljøklagenævnet fastslog, at en regulering af en gældende tilslutningstilladelse til en erhvervsvirksomhed i form af supplerende og skærpende vilkår, skulle ske i medfør af § 30, stk. 1 og 4 og ikke i medfør af § 28.

på renseanlægget som følge af, at renseanlægget er for småt dimensioneret. I de tilfælde har grundejeren ret til at aflede spildevand inden for den kapacitet, der er fastlagt i spildevandsplanen.²² Det må antages, at dette princip gælder tilsvarende i forhold til manglende kapacitet i regnvands- og forsinkelsesbassiner i det offentlige spildevandssystem.

Hvis kapacitetsbehovet for det pågældende kloakopland viser sig større, end hvad der er angivet i spildevandsplanen, og større end hvad, der har dannet grundlag for udledningstilladelse for det pågældende rensningsanlæg, må der derimod være en formodning for, at der er videre mulighed for at påbyde ændringer i eksisterende tilslutningstilladelser og tilslutningsvilkår.

Det skal understreges, at det alene beror på kommunalbestyrelsens kompetence og ikke vandselskabets kompetence, om der skal udstedes påbud om ændringer af eksisterende spildevandstilslutninger.

Endvidere skal det understreges, som anført ovenfor i afsnit 2.3.3, at hjemlen i miljøbeskyttelseslovens § 30 ikke kan udstrækkes til ligeledes at udstede påbud, om at tilslutningen for tag- og overfladevand helt skal ophæves, således at dette overlades til grundejeren selv. En sådan delvis ophævelse af retten og pligten til tilslutning kræver enighed med grundejeren.

2.6.1 Ændring ved separatkloakering af eksisterende ejendomme

Separatkloakering er nævnt som eksempel på ændringer af spildevandstilslutninger i Miljøstyrelsens vejledning om spildevandstilslutninger²³. Ved separatkloakering sker der en adskillelse af spildevand og tag- og overfladevand i forbindelse med ændring fra et fællessystem til et separatsystem.

I forhold til den enkelte grundejer er der hjemmel i miljøbeskyttelseslovens § 30²⁴ til at påbyde, at der foretages de nødvendige ændringer af det eksisterende anlæg, selv om dette ofte kan have betydelige omkostningsmæssige konsekvenser for den enkelte grundejer. Hjemmel kan anvendes over for såvel erhvervsjendomme som beboelsesejendomme. Det skal fremhæves, at der blandt andet som følge af, at etablering af separatkloakering er omkostningskrævende for den enkelte grundejer, vil der være et krav om, at det er godtgjort i forbindelse med spildevandsplanlægningen, at der er et kapacitetsmæssig behov herfor, i forhold til det oprindelige kapacitetsgrundlag der indgik i spildevandsplanen. Endvidere kan separatkloakering alene gennemføres, hvor ikke mindre indgribende og omkostningskrævende

²² Jf. vejl. 5/1999 afsnit 5.5.1.

²³ Vejl5/1999, afsnit 5.5.2.

²⁴ Jf. herved også beskrivelsen heraf i vejl. 5/1999 afsnit 5.5.2

foranstaltninger er mulige, jf. nedenfor om eventuel forsinkelse som alternativ eller supplement.

2.6.2 Ændringer ved etablering af forsinkelsesbassin hos eksisterende ejendomme

Som et andet eksempel på en situation, hvor der muligvis kunne tænkes at være hjemmel til at påbyde en ændring af en eksisterende tilslutning, kan nævnes påbud om etablering af forsinkelsesbassin i tilknytning til den del af kloakanlægget, som afleder tag- og overfladevand. Kravet om etablering af forsinkelsesbassin vil kunne stilles såvel som alternativ til kravet om separatkloakering som supplement til kravet om separatkloakering.

Forsinkelsesbassin er ikke nævnt som eksempel på ændring af tilslutningsvilkår i Miljøstyrelsens vejledning om spildevandstilslutninger. Uanset at forsinkelsesbassin ikke er nævnt i vejledningen, er det ikke udelukket at stille krav herom, idet hverken spildevandsbekendtgørelse eller miljøbeskyttelsesloven nærmere definerer, hvilke *"forbedringer og nyanlæg"* der kan stiles til grundejerens kloakanlæg, jf. miljøbeskyttelseslovens § 30. En teknologisk udvikling, hvor der for eksempel udvikles nye teknologier der kan tages i brug til forbedring af grundejerens del af kloaknettet, må således også kunne danne grundlag for ændring af tilslutningsvilkår, hvis der som følge af ændrede nedbørsforhold kapacitetsmæssigt er behov herfor.

Gennemførelse af krav om forsinkelsesbassin forudsætter, at der på markedet findes en teknologi, hvor der på husstands niveau kan kobles forsinkelsesbassiner til den del af kloakken, der afleder tag- og overfladevand. Der findes i dag producenter af regnvandsfaskine, som tillige kan fungere som forsinkelsesbassin, i det omfang den kobles på kloaknettet i begge ender.

Hjemlen til at udstede påbud om etablering af forsinkelsesbassin findes tillige i miljøbeskyttelseslovens § 30 og kan anvendes såvel i forhold til erhvervsvirksomheder som private boligejere.

Etablering af forsinkelsesbassin for tag- og overfladevand vil være omkostningskrævende for den enkelte grundejer, hvorfor der også her er et skærpet hjemmelskrav og dermed et krav om, at det er påvist, at der er et kapacitetsmæssigt behov herfor.

Etablering af et forsinkelsesbassin som alternativ til separatkloakering vil i nogle situationer være mindre indgribende for borgerne end krav om separat kloakering, og vil efter proportionalitetsprincippet skulle anvendes i den situation.

2.6.3 Ændring af eksisterende tilslutningstilladelser for erhvervsjendomme

I det omfang tilledning af tag- og overfladevand er reguleret med vilkår i tilknytning til en erhvervsvirksomheds tilslutningstilladelse, og forudsætninger for disse vilkår ikke længere er til stede, kan det ikke udelukkes, at der på baggrund heraf vil være mulighed for at udstede et påbud, hvorefter vilkårene bringes i overensstemmelse

med de aktuelle krav i spildevandsplanen. Derudover kan det være mulighed for ved et påbud at stille et nyt vilkår i relation til begrænsning af en forøgelse af tilledningen af tag- og overfladevand, forudsat at der er dækning herfor i spildevandsplanen.

Såfremt der ikke er fastsat vilkår eller begrænsninger i forhold til erhvervsvirksomhedens tilslutningstilladelse for tag- og overfladevand, vil der næppe være grundlag for at udstede påbud i forhold til en aktuell udledning, som ikke overstiger, hvad kommunen burde have forudset i forbindelse med tilslutningen.

2.7 Lovliggørelsespåbud og selvhjælpshandlinger

2.7.1 Lovliggørelsespåbud

Kommunen skal i medfør af miljøbeskyttelseslovens § 65 føre tilsyn med, at loven og de regler, der er fastsat med hjemmel i loven, overholdes, herunder ligeledes tilsyn med at påbud og forbud efterkommes, samt alle vilkår fastsat i forbindelse med tilladelser overholdes.

Det følger af miljøbeskyttelseslovens § 68, at kommunalbestyrelsen som tilsynsmyndighed skal foranledige ulovlige forhold lovliggjort, med mindre forholdet er af underordnet betydning. Kommunen fører således også tilsyn med, at vilkår i tilslutningstilladelser efter § 28, stk. 3 overholdes.

Hvis det konstateres, at en grundejer tilleder det offentlige spildevandssystem spildevand i strid med vilkårene i tilslutningstilladelsen, vil det være ulovligt, og forholdet skal af kommunen søges lovliggjort. Mulighederne herfor fremgår af miljøbeskyttelseslovens § 69, og er endvidere nærmere beskrevet i vejledning om håndhævelse af miljøbeskyttelsesloven ²⁵.

Påbud om lovliggørelse efter miljøbeskyttelseslovens § 69 er forskellig fra de ovenfor omtalte påbud efter miljøbeskyttelseslovens § 30. Et påbud efter miljøbeskyttelseslovens § 30 præciserer, hvad der fremadrettet skal være gældende (konstitutivt påbud), hvorimod et påbud om lovliggørelse efter miljøbeskyttelseslovens § 69 ikke medfører nogen ændring af retstilstanden. Et påbud efter miljøbeskyttelseslovens § 69 – også kaldet en indskærpelse - er blot udtryk for en konstatering af en ulovlighed, som grundejeren samtidig påbydes at rette op på (konstaterende påbud).

Hvis kommunalbestyrelsen i tilslutningstilladelser har fastsat krav om maksimal mængde for tilledning til offentligt spildevandsanlæg, herunder for tag- og overfladevand, og det konstateres, at disse grænser overskrides, vil dette være et

²⁵ Vejledning nr. 6/2005 fra Miljøstyrelsen om håndhævelse af miljøbeskyttelsesloven.

ulovligt forhold, som kommunen skal søge lovliggjort ved udstedelse af et lovliggørelsespåbud efter miljøbeskyttelseslovens § 69.

Da overskridelse af tilslutningstilladelsens vilkår er udtryk for en ulovlighed, er det derfor heller ikke ved udstedelse af påbud om lovliggørelse nødvendigt at foretage de samme overvejelser om proportionalitet og hjemmelsgrundlag, som tilfældet er ved udstedelse af påbud efter § 30, hvor kommunen ændrer vilkårene for en eksisterende lovlig tilslutning.

Der sættes oftest en frist for lovliggørelse i et lovliggørelsespåbud, men dette er ikke udtryk for, at overskridelse af vilkårene i denne periode dermed bliver lovlig. I grelle tilfælde kan der være mulighed for i medfør af miljøbeskyttelseslovens § 69 at udstede forbud mod fortsat drift. Kommunen må endvidere overveje, om der er grundlag for at indgive politianmeldelse. Om tilsyn og håndhævelse henvises i øvrigt mere generelt til Miljøstyrelsens håndhævelsesvejledning.

2.7.2 Selvhjælpshandlinger

Hvis en indskærpelse/et påbud efter miljøbeskyttelseslovens § 69 ikke overholdes indenfor den fastsatte frist, har kommunen som tilsynsmyndighed endvidere hjemmel til at lade de påbudte foranstaltninger udføre for den ansvarliges regning, jf. miljøbeskyttelseslovens § 69, stk. 1, nr. 4. I tilfælde, hvor det ulovlige forhold består i overskridelse af den tilladte mængde, kan det antageligt være vanskeligt at godtgøre, i hvilket omfang et påbud om nedbringelse af mængden til den tilladte mængde overholdes.

I gentagende tilfælde må det antages, at der vil være hjemmel til at påbyde foranstaltninger, som sikrer, at tilsynsmyndigheden har mulighed for løbende at kontrollere vandmængden. Hvis et påbud om etablering af en sådan foranstaltning ikke opfyldes, må det derfor også antages, at der vil være hjemmel til at indføre denne i form af en selvhjælpshandling på grundejerens regning.

Hvis der generelt er et ønske om at kunne kontrollere mængden af tilledt tag- og overfladevand, vil dette dog som udgangspunkt skulle betragtes som et nyt vilkår, og et påbud herom vil skulle udstedes i medfør af miljøbeskyttelseslovens § 30.

3. Arealregulering via planloven

3.1 Indledning

Kommunerne har via planloven hjemmel til regulering af arealanvendelsen. I relation til mulighederne for regulering af håndtering af overfladevand må planlovens bestemmelser ses i sammenhæng med de ovenfor beskrevne reguleringsmuligheder i miljøbeskyttelsesloven.

En helt afgørende begrænsning i reguleringsmulighederne efter planloven er det forhold, at ny planlægning ikke påvirker en eksisterende lovlig anvendelse. Uanset om planlægningen sker via kommuneplan eller lokalplan medfører planlægningen ikke en pligt for den enkelte grundejer til at virkeliggøre planlægningen (ingen handlepligt).

I modsætning til reguleringen efter f.eks. miljøbeskyttelsesloven er der således ikke i planloven hjemmel til at gribe ind overfor en eksisterende lovlig anvendelse eksempelvis med påbud, ej heller selvom udviklingen har medført, at eksisterende bebyggelse i relation til eksempelvis håndtering af overfladevand ikke længere er miljømæssigt hensigtsmæssig.

En regulering via planlovens regler er derfor især relevant for ubebyggede områder, som er udlagt til fremtidig bebyggelse.

Der skal endvidere sondres mellem planlægning via kommuneplanen og planlægning via lokalplaner. Den centrale forskel er, at kommuneplanen alene udgør kommunens (bindende) administrationsgrundlag, men ikke i sig selv er bindende for den enkelte grundejer. Det gælder i modsætning til lokalplaner, som er direkte bindende for den enkelte grundejer.

Nedenfor vil de nuværende reguleringsmuligheder i henholdsvis kommuneplan og lokalplaner blive beskrevet. Afslutningsvis medtages en kort omtale af muligheden for regulering via privatretlige servitutter. Anvendelse af privatretlige servitutter som reguleringsmiddel er som hovedregel begrænset til de situationer, hvor kommunen selv er grundejer/udstykker.

3.2 Regulering i kommuneplanen.

3.2.1 Kommuneplanen – hjemmel og retsvirkninger

Kommuneplanen udgør den overordnede regulering for arealanvendelsen i den enkelte kommune.

Kommuneplanen indeholder en hovedstruktur og rammer for den fremtidige lokalplanlægning. Efter kommunalreformens gennemførelse skal kommuneplanen tillige indeholde retningslinjer for de fleste af de emner, som tidligere blev reguleret i regionplanerne.²⁶

²⁶ På vandområdet vil de fleste af regionplanernes tidligere retningslinjer dog især skulle indeholdes i de nye statslige vandplaner. Vandplanerne skal herefter følges op af kommunale handlingsplaner for, hvordan kommunen vil realisere vandplanen og vandplanens indsatsprogrammer inden for kommunens geografiske område.

Kommuneplanens funktion som administrationsgrundlag gælder ikke kun i relation til den fremtidige lokalplanlægning, men også i relation til kommunens udøvelse af skønsmæssige beføjelser efter anden lovgivning. Det følger af bestemmelsen i planlovens § 12, stk. 1, hvorefter kommunalbestyrelsen skal "virke for" kommuneplanens gennemførelse, "herunder ved udøvelse af beføjelser i medfør af lovgivningen". Kommunalbestyrelsen er derfor berettiget til – og i et vist omfang forpligtet til - at tillægge kommuneplanens retningslinjer og rammebestemmelser vægt ved udstedelse af tilladelser, godkendelser og fastsættelse af vilkår i henhold til miljøbeskyttelsesloven, herunder også på spildevandsområdet.

Med kommuneplanen er det således muligt at påvirke den fremtidige udvikling, herunder i et samspil med kommunens øvrige beføjelser efter anden lovgivning, eksempelvis spildevandsplanlægning efter miljøbeskyttelsesloven. Kommuneplanen kan anvendes som strategisk arbejdsredskab til den mere langsigtede planlægning herunder i sammenhæng med spildevandsplanen. Kommuneplanen kan fastlægge en *rækkefølge for boligudbygningen*, som der ligeledes kan tages udgangspunkt i spildevandsplanens afsnit om fremtidige kloakeringsområder.

Kommuneplanen er derimod ikke velegnet som et selvstændigt reguleringsmiddel overfor den enkelte grundejer, da kommuneplanen ikke i sig selv er bindende.

3.2.2 Kommuneplanens rammer for lokalplanlægning

Kommuneplanen indeholder rammer for den kommende lokalplanlægning. Indholdet i nye lokalplaner må ikke være i strid med kommuneplanen, herunder dennes rammebestemmelser for det pågældende område.

Der er hjemmel til blandt andet at fastsætte rammer for fremtidige bebyggelsesforhold. Hvis der fremadrettet ønskes en generel regulering i fremtidige lokalplaner for nye bolig- og erhvervsområder, eksempelvis i form af krav til friarealer eller krav til maksimering af belægninger på den enkelte grund, vil dette kunne medtages i *rammebestemmelserne for de enkelte områder*, eller alternativt medtages som *generelle rammebestemmelser for nærmere bestemte områdetyper* eksempelvis boligområder.

Lokalplanrammerne er *ikke* i sig selv bindende for den enkelte grundejer, men vil have en signalværdi i relation til de fremtidige anvendelsesmuligheder og anvendelsesbegrænsninger for de enkelte områder. Kommuneplanen vil således kunne anvendes aktivt i samspil med eksempelvis spildevandsplanen, herunder i relation til afgrænsning og beskrivelse af områder, hvor der påtænkes fastsat særlige krav i relation til overfladevand, f.eks. områder hvor der ikke forventes planlagt for tilslutningsmulighed for spildevand.

3.2.3 Hjemlen til udstedelse af forbud

Hvis kommuneplanrammerne har den fornødne præcision, vil det endvidere være muligt at nedlægge forbud overfor konkrete anmodninger om ny bebyggelse eller

ændret anvendelse, som vil være i strid med rammerne, jf. herved planlovens § 12, stk. 3. Det er således muligt ved et sådant forbud at undgå, at enkeltstående projekter – som ikke i sig selv kræver en lokalplan – foregriber den fremtidige lokalplanlægning, som kommunen har fastlagt rammerne for i kommuneplanen.

Det er dog en betingelse for at anvende forbudsbestemmelsen i § 12, stk. 3, at der er tale om et areal, der er beliggende i byzone eller sommerhusområde, ligesom det er en betingelse, at ejendommen ikke er omfattet af en lokalplan. Som følge heraf er relevansen af forbudsbestemmelsen i § 12, stk. 3 antagelig begrænset i relation til den konkrete problemstilling om foranstaltninger i forhold til overfladevand.

Et eksempel på anvendelse af § 12, stk. 3 kunne være en situation, hvor en erhvervsvirksomhed ansøger om byggetilladelse til en større udvidelse, hvori ligeledes indgår etablering af store befæstede arealer. Hvis der i kommuneplanens rammer er fastsat specifikke bestemmelser om eksempelvis maksimum størrelse af befæstede arealer i forhold til grundens samlede størrelse, og hvis ejendommen ikke i forvejen er omfattet af en lokalplan, vil det være muligt at nedlægge et forbud mod det ansøgte, således at byggetilladelse alene kan meddeles til etablering af befæstede arealer, svarende til den maksimale størrelse i forhold til rammerne.

3.3 Regulering via lokalplanlægning

3.3.1 Lokalplaner – hjemmel og retsvirkninger

Lokalplanernes styrke består i, at de er umiddelbart bindende for den enkelte grundejer. Lokalplaner er derfor et stærkt reguleringsinstrument i relation til fremtidige bebyggelser.

Lokalplanens begrænsning består i, at der ikke med en lokalplan kan stilles krav om ændringer i forhold til en lovlig eksisterende anvendelse eller bebyggelse, uanset hvor velbegrunder et sådant krav i øvrigt måtte være.

Det udelukker ikke, at der tilvejebringes ny lokalplanlægning for allerede bebyggede områder, herunder også med supplerende krav i relation til overfladevand m.v. Som følge af den manglende handlepligt, vil nye eller supplerende krav i en sådan lokalplan imidlertid først blive realiseret ved den enkelte grundejers ønske om ændret anvendelse, ombygning eller opførelse af ny bebyggelse. Effekten af en ny planlægning for allerede bebyggede områder vil derfor først udmønte sig i praksis over en længere årrække.

Når en lokalplan er offentliggjort, må der ikke etableres forhold i strid med den, jf. planlovens § 18. Etablering af ny bebyggelse eller ændret anvendelse i strid med lokalplanens bestemmelser er således umiddelbart ulovlig.

Overholdelse af lokalplanens bestemmelser påses i byggesagsbehandlingen. Hvis der foretages ny bebyggelse eller ændret anvendelse i strid med en lokalplans bestemmelser, kan kommunen kræve forholdet lovliggjort ved et påbud i

overensstemmelse med de almindelige regler, der gælder for tilsyn og håndhævelse på plan- og byggeområdet.

Regulering via lokalplaner er imidlertid ikke fri. Planlovens § 15, stk. 2 indeholder et udtømmende emnekatalog for, hvad der kan reguleres i en lokalplan. I relation til regulering for overfladevand vil især begrænsningen i dette emnekatalog være et problem.

I de senere år har der fra kommunal side været ønske om en udvidelse af dette emnekatalog, således at der i højere grad gives mulighed for via lokalplaner at stille krav af miljømæssig og byøkologisk karakter. Folketinget har kun i begrænset omfang været lydhør herfor. Der blev dog ved en lovændring i 2007 indføjet en ny adgang til i lokalplaner at stille krav om installation af anlæg til opsamling af regnvand fra tage til brug for wc-skyld m.v., jf. omtale herom i afsnit 3.3.8.

Hvis der optages bestemmelser i en lokalplan, uden at den fornødne hjemmel i § 15, stk. 2, forligger, vil konsekvensen være, at lokalplanbestemmelsen ikke kan håndhæves af kommunen. Det udelukker naturligvis ikke, at nogle grundejere af uvidenhed eller andre årsager vælger at leve op til sådanne lokalplaners krav.

Vedrørende de forskellige reguleringsmuligheder i relation til overfladevand på egen grund kan særligt fremhæves de muligheder, som er nævnt nedenfor i afsnit 3.3.2 – 3.3.8. Disse virkemidler må herefter søges anvendt i en kombination med anden regulering, herunder via spildevandsplanen eksempelvis bestemmelser om udlæg af nye områder uden mulighed for tilslutning for tag og overfladevand.

3.3.2 Regulering af bygningers beliggenhed

Der kan i en lokalplan optages bestemmelser om *bebyggelsers beliggenhed på grunden*, herunder om den terrænhøjde, som bebyggelsen skal opføres i, jf. planlovens § 15, stk. 2, nr. 6.

Herved kan det sikres, at bebyggelsens placering på den enkelte grund ikke problematiserer/vanskeliggør mulighederne for nedsivning af tag- og overfladevand. Det må antages, at det ligeledes er muligt at forhindre, at der kan etableres kælder på en ejendom i medfør af denne bestemmelse.

3.3.3 Krav til materialevalg og bygningers og tages udformning

Der kan i en lokalplan optages bestemmelser om bebyggelsers omfang og udformning, jf. planlovens § 15, stk. 2, nr. 7.

Der kan således stilles krav til *tagudformning, og materialevalg* m.v.

Det er så vidt ses uafklaret, om der via planlovens § 15, stk. 2, er hjemmel til at stille krav om etablering af såkaldte "grønne tage". Der er imidlertid ikke tvivl om, at der kan

stilles krav om tagmateriale og taghældning, f.eks. fladt tag, hvorfor det ikke kan udelukkes, at der også vil kunne stilles krav om, at tage etableres som "grønne tage".

3.3.4 Regulering af størrelsen af befæstede arealer.

En lokalplan kan regulere lokalplanområdets anvendelse, og der er hjemmel til at regulere udformning, anvendelse og vedligeholdelse af ubebyggende arealer, jf. planlovens § 15, stk. 2, nr. 2 og 9.

Der kan derfor i en lokalplan fastsættes bindende bestemmelser vedrørende *graden af befæstelse for ubebyggende arealer* for hermed at sikre, at der i videst mulig omfang er mulighed for naturlig lokal nedsivning af regnvand på de enkelte grunde.

I lokalplaner for boligbebyggelser vil omfanget af befæstede arealer, herunder til terrasser, indkørsler m.v., således kunne begrænses.

Tilsvarende gælder for lokalplaner for erhvervsformål, hvor der dog ligeledes skal henses til, at miljømæssige forhold kan nødvendiggøre, at der etableres større befæstede arealer eksempelvis til parkering, oplag, intern transport mv.

3.3.5 Regulering af terrænforhold

Der er endvidere hjemmel i planlovens § 15, stk. 2, nr. 9 til at fastsætte bestemmelser om *terrænregulering*, herunder bestemmelse om, at terrænregulering kun må ske i et nærmere bestemt omfang.

Der kan f.eks. fastsættes bindende bestemmelser om maksimal regulering på max +/- 0,50. Der kan ligeledes fastsættes særlige begrænsninger i relation til terrænregulering tæt på naboskel, således at det sikres, at tag- og overfladevand ikke tilledes nabogrunden.

3.3.6 Reservation af arealer til nedsivningsanlæg og faskiner, bassiner mv.

Med hjemmel i planlovens § 15, stk. 2 kan der ligeledes i en lokalplan stilles krav om nærmere *afgrænsede arealer eller områder skal friholdes for bebyggelse og reserveres til andre formål*, herunder f.eks. etablering af nedsivningsanlæg, forsinkelsesbassiner, regnvandsbassiner mv.

Det kan ske på den enkelte ejendom eller på arealer, som i lokalplanen er udlagt som fællesarealer. Reservation kan ske med henblik på etablering af såvel offentlige som

private spildevandsanlæg, men lokalplanen kan ikke i sig selv regulere ejerforholdene.²⁷

Med hensyn til den praktiske udformning af sådanne anlæg, antages det, at der ikke er hjemmel til at fastsætte nærmere krav til de tekniske og/eller konstruktive forhold i lokalplan, men at dette i givet fald må ske i medfør af miljøbeskyttelseslovens regler.

Det er således kun placeringen af de pågældende arealer, der vil kunne fastlægges i lokalplanen. Det vil typisk ske ved indtegnning og afgrænsning i lokalplanens kortbilag.

Konsekvensen heraf vil være, at der ikke lovligt kan etableres andet på det pågældende areal.

Der vil imidlertid kun være tale om en *arealreservation*. Det er ikke muligt at sikre, at en sådan nedsivningsløsning rent faktisk etableres. Det er en følge af, at lokalplanen ikke i sig selv udløser handlepligt.

I praksis vil etablering og virkeliggørelse af sådanne lokale nedsivningsløsninger dog i et vist omfang kunne sikres via et samspil med spildevandsplanen, hvis området i spildevandsplanen er udlagt som et separatkloakeret område med et enstrenget kloaksystem, således at der fra tilsluttede ejendomme alene kan ledes sanitært spildevand og processpildevand til det offentlige spildevandsanlæg. I givet fald må den manglende tilslutningsmulighed for tag- og overfladevand fremtvinge etablering af en lokal løsning på egen grund.

At en sådan løsning kan etableres, og at dette sker på en hensigtsmæssig måde i forhold til områdets topografi og øvrige disponering kan i et vist omfang sikres via lokalplanens arealdisponering.

3.3.7 Krav om tilslutning til fællesanlæg, herunder eksempelvis regnvandsanlæg som betingelse for ibrugtagning af ny bebyggelse.

Ifølge planlovens § 15, stk. 2, nr. 11 er der hjemmel til i lokalplan at optage bestemmelse om "*tilvejebringelse af eller tilslutning til fællesanlæg i eller udenfor det af planen opfattende område som betingelse for ibrugtagning af ny bebyggelse*".

Bestemmelsen vedrører fællesanlæg for flere ejendomme eller for flere husstande i en enkelt ejendom. Fællesanlæg fortolkes i bred forstand, og det må antages, at der heri kan indfortolkes eksempelvis et privat regnvandsanlæg fælles for flere ejendomme indenfor lokalplanens område.

²⁷ Hvis et areal i en lokalplan udlægges til offentligt spildevands- og/eller ledningsanlæg kan konsekvensen dog blive, at ejeren af arealet kan kræve dette overtaget af kommunen mod erstatning, jf. PL § 48.

Fællesanlæg for f.eks. et lokalplanområde eller en grundejerforening bryder dog med det almindelige princip, hvorefter der for kloakerede områder tages udgangspunkt i grundgrænsen som skel i forhold til den offentlige kloakering. Spildevandsanlæg, f.eks. i form af regnvandsbassiner, som placeres på fællesarealer/grundejerforeningsarealer, vil derfor normalt være offentlige spildevandsanlæg, da de vil være placeret efter det punkt, hvor de private ejendomme er tilsluttet det offentlige spildevandssystem.

Hvis der imidlertid er tale om et område, som i spildevandsplanen er udlagt til separatkloakering, og uden tilslutningspligt eller –ret for tag- og overfladevand, kunne regnvandsbassiner, nedsivningsanlæg eller faskiner i form af *private fællesanlæg* (og dermed private spildevandsanlæg) muligvis være aktuelle.

Som det fremgår, er der endvidere i bestemmelsen hjemmel til at stille krav om tilslutning til et sådant fællesanlæg. Det følger direkte af bestemmelsens ordlyd. Herudover gælder det særlige, at der med formuleringen "*som betingelse for ibrugtagningen af ny bebyggelse*" i realiteten er indført en handlepligt, idet der i lokalplanen kan bestemmes, at etablering og tilslutning til sådant anlæg skal ske, forinden ny bebyggelse tages i brug. At denne betingelse er opfyldt vil således skulle påses i forbindelse med byggesagsbehandling (færdigmeldingen).

Bestemmelsen indeholder ikke en samtidig forpligtelse til rent faktisk at anvende et sådant fællesanlæg, herunder eksempelvis et fælles privat regnvandsanlæg. Der er heller ikke hjemmel til via lokalplanen at fastlægge ejerforholdet for det areal, hvor et sådant anlæg skal placeres.

Hvis lokalplanlægningen suppleres med en spildevandsplanlægning uden tilslutningsmulighed for tag- og overfladevand, kunne der være det fornødne incitament for udstykkeren, de enkelte grundejere og/eller grundejeren til at realisere sådanne private fælles spildevandsløsninger i praksis på samme måde som nævnt ovenfor i afsnit 3.3.6.

Anvendelsen af bestemmelsen i § 15, stk. 2, nr. 11, kan dog ligeledes give anledning til praktiske problemer, hvis der er tale om et nyt boligområde, hvor grundene sælges og bebygges successivt, idet forpligtelsen til etablering af dette anlæg allerede indtræder i forhold til den første bebyggelse. Hvis udbygningen sker over en årrække, vil den grundejerforening – som i sidste ende skal eje og drive anlægget og fællesarealet - typisk først blive etableret nogen tid efter, at de første boliger er opført. Det vil derfor være hensigtsmæssigt, hvis et sådant fællesanlæg etableres og bekostes af udstykkeren, således at udgiften herefter overvælttes på de enkelte grundpriser, men der er ikke mulighed for at sikre dette via lokalplanen.

3.3.8 Installation af anlæg til opsamling af regnvand fra tage til brug for wc-skyl og tøjvask i maskine som betingelse for ibrugtagning af ny bebyggelse

Ifølge planlovens § 15, stk. 2 nr. 25 kan der i en lokalplan fastsættes bestemmelser om installation af anlæg til opsamling af regnvand fra tage til brug for wc-skyl og tøjvask i maskine som betingelse for ibrugtagning af ny bebyggelse.

Bestemmelsen kan - på samme måde som planlovens øvrige regler - ikke anvendes i forhold til allerede eksisterende bebyggelse.

Bestemmelsen blev indsat i loven i 2007 og var begrundet i et ønske om at sikre genanvendelse af regnvand.

Der er, som det fremgår, hjemmel til i lokalplanen at stille krav om, at et sådant anlæg etableres i forbindelse med bebyggelse af ejendommen – det vil sige, hvis der bygges, kan det også kræves, at der etableres et sådant anlæg.

Det kan imidlertid ikke med lokalplanen sikres, at anlægget benyttes.

Optagelse af sådanne bestemmelser i lokalplaner for nye boligområder, vil imidlertid kunne kombineres med bestemmelser i spildevandsplanen om separatkloakering, og uden tilslutningspligt eller –ret for tag- og overfladevand, jf. det anførte ovenfor. Som følge af den manglende mulighed for afledning af tag- og overfladevand til det offentlige spildevandssystem må incitamentet til at gøre brug af de vandbesparende anlæg være forøget – ikke mindst, når anlægget er etableret.

3.3.9 Beliggenhed af ledningsanlæg m.v.

Særligt i relation til spildevandsanlæg og tekniske anlæg i øvrigt kan der i en lokalplan optages *bestemmelser om beliggenhed af spor og ledningsanlæg*, jf. planlovens § 15, stk. 2, nr. 5.

Hvis man fra kommunens side måtte finde behov herfor, vil det derfor være muligt med hjemmel i denne bestemmelse at optage bestemmelser i en lokalplan om beliggenhed af kloakledninger og bestemmelser om ledningsføring til og placering af eksempelvis skelbrønde, forsinkelsesbassiner og lignende.

Det er en forudsætning, at sådanne bestemmelser ikke er i strid med den gældende spildevandsplan, idet en lokalplan ikke kan tilsidesætte anden lovgivning.

Det antages herudover, at planlovens § 15, stk. 2, nr. 5 ikke giver hjemmel til at fastsætte bindende bestemmelser om den tekniske udførelse af sådanne anlæg. I det omfang det er muligt, må sådanne forhold reguleres via reglerne i miljøbeskyttelsesloven, herunder via spildevandsplanen og tilslutningstilladelserne jf. ovenfor.

Der er derfor *ikke* via denne bestemmelse hjemmel til i en lokalplan at fastsætte bindende bestemmelser om, at lokalplanområdet skal separat kloakeres eller bestemmelse om, at overfladevand skal forsinkes i bassiner, inden der sker afledning fra lokalplanområdet.

Der er således heller ikke med den nuværende planlov hjemmel til med en lokalplan at sætte grænse for de dimensionerende vandstrømme eller stille krav om, at

overfladevand skal bortledes via lokale nedslivningsanlæg eller tilledes forsinkelsesbassiner.

3.3.10 Hjemmel til tværgående planlægning via "temalokalplaner".

Som anført gælder lokalplaner alene fremadrettet, men ny lokalplanlægning for allerede udbyggede områder kan have betydning i forbindelse med ombygninger og udvidelser m.v. Herudover kan der være lokalplanlagte områder, som kun er delvist udbyggede, hvor en ny planlægning vil kunne tilvejebringes med bindende virkning for de ejendomme, som endnu ikke er bebyggede.

Hvis en kommune fremadrettet vil fokusere på et eller flere af ovennævnte redskaber fra lokalplankataloget i planlovens § 15, stk. 2, inden for *allerede lokalplanlagte områder*, vil det som udgangspunkt være nødvendigt, at der tilvejebringes en helt ny lokalplan for hvert enkelt område.

Hvis der imidlertid er tale om ensartede bestemmelser, som kommunalbestyrelsen ønsker, skal gælde for et større område/ en hel bydel, vil det være muligt at gennemføre dette ved tilvejebringelse af en såkaldt *temalokalplan*.

I temalokalplanen optages der herefter kun de konkrete bestemmelser, som relaterer sig til den aktuelle problemstilling. Temalokalplanen kan dække så stort et område, som det måtte ønskes, og vil herefter supplere de eksisterende lokalplaner, som det pågældende område allerede måtte være omfattet af.

Denne fremgangsmåde er eksempelvis anvendt ved fastsættelse af generelle krav til facadeudformning eller udformning af skilte for midtbyer og lignende. Der vil imidlertid også kunne udformes en temalokalplan, som udelukkende vedrørte f.eks. befæstelsesgrader og krav om etablering af anlæg til opsamling af regnvand fra tage til brug for tøjvask og WC-skyl.

Det forhold, at der er tale om en temalokalplan, ændrer ikke på, at en lokalplan ikke påvirker en lovlig eksisterende anvendelse. Hvis en sådan temalokalplan omfatter allerede bebyggede områder, indtræder forpligtelsen til at etablere anlæg til opsamling af regnvand for disses vedkommende først i tilfælde af grundejerens ønske om opførelse af ny bebyggelse. Tilsvarende gælder for bestemmelser om maksimering af befæstelsesgrader. En sådan bestemmelse vil kunne forhindre, at der etableres nye befæstede arealer, men vil ikke få nogen betydning for ejeren i relation til befæstede arealer, som allerede er etableret.

3.4 Regulering for spildevandsanlæg i privatretlige servitutter

Særligt i de tilfælde, hvor kommunen selv forestår udstykning og salg af nye erhvervs- og boligområder, foreligger muligheden for at fastsætte særlige krav og vilkår i privatretlige servitutter i forbindelse med videresalget af den enkelte grund.

Når kommunen selv er grundejer og grundsælger, har kommunen mulighed for at pålægge fremtidige ejere bindinger og restriktioner i videre omfang, end dette er muligt via en lokalplan. Dette er en følge af, at kommunen her agerer som privatretlig grundsælger. Der vil dog også her gælde nogle overordnede rammer for hvilke vilkår, som kan stilles, idet kommunen – også i egenskab af grundejer – er underlagt visse krav til saglighed. En sådan servitut kan naturligvis heller ikke tilsidesætte anden lovgivning eller erstatte nødvendige tilladelser eksempelvis tilslutningstilladelser eller udledningstilladelser.

Med udgangspunkt heri må det imidlertid antages, at det i sådanne servitutter kan bestemmes, at f.eks. tag- og regnvand skal tilledes faskine og nedsives herfra (forudsat, at dette er i overensstemmelse med spildevandsplanen og de regler, der i øvrigt gælder herfor, herunder at nedsivning rent faktisk kan ske det pågældende sted). Med de samme begrænsninger må det ligeledes antages, at der med en servitut kan stilles krav til etablering af nedsivningsanlæg m.v. på den enkelte grund eller som et led i en samlet udstykning.

4. Byggeloven

4.1 Indledning

Byggesagsbehandling sker på grundlag af byggeloven og bygningsreglementet, BR 08.

Bygningslovgivningen har i vidt omfang karakter af kontrollovgivning, hvor en række forhold er reguleret via funktionskrav, således at bygningsmyndigheden ikke herudover har adgang til at stille supplerende krav, uanset om disse måtte være hensigtsmæssige og saglige i medfør af anden lovgivning, herunder i medfør af miljøbeskyttelsesloven.

4.2 Spildevandshåndtering i forbindelse med byggetilladelser efter BR 08

BR 08 kap. 2 omfatter regulering af de bebyggelsesmæssige forhold, hvis dette ikke er reguleret i en lokalplan. Fastlæggelse af de bebyggelsesregulerende forhold i byggetilladelsen, herunder for afstandsforhold til vej, sti og skel, skal ske på grundlag af en skønsmæssig helhedsvurdering af byggeriet ud fra de generelle kriterier, som er fastsat i BR 08 kap. 2.1.1., stk. 1.

Om afstandsforhold fremgår det særligt af kap. 2.3, stk. 2, at det ved fastsættelse heraf ligeledes skal sikres, at:

”Tagvand holdes på egen grund.”

Det anføres herom i den tilhørende SBI-anvisning:

"Med tagvand menes nedbør, der falder på taget og typisk ledes til tagrender og nedløbsrør. Kravet om, at tagvandet skal holdes på egen grund medfører normalt, at tagvandet skal ledes til undergrunden via en faskine (mindre bygninger) eller til afløbssystemet."

I BR kap. 4.6 om fugt og holdbarhed i forbindelse med konstruktioner er det i stk. 3 bestemt:

"Der skal træffes foranstaltninger til bortledning af overfladevand omkring bygninger, herunder tagvand, som ledes til terræn. Der skal træffes foranstaltninger til sikring af bygningen mod indtrængen af vand fra grundvand og nedsivende overfladevand."

Denne bestemmelse relaterer sig dog, som det fremgår, til beskyttelse af bygningen, og ikke til håndtering af overfladevandet som sådan.

De generelle krav til vand- og afløbsinstallationers udformning fremgår af BR 08, kap. 8.4.1. I vejledningsteksten i BR 08 og i den tilhørende SBI-anvisning er der henvist til de forskellige normer, som gælder på området, hvor der er en mere detaljeret beskrivelse af, hvorledes projektering og udførelse kan ske for at opfylde funktionskravene i BR 08.

Særligt i relation til regnvandsanlæg, hvor regnvand fra tage anvendes til wc og vaskemaskiner i boliger, følger det af kap. 8.4.1, stk. 8, at sådanne anlæg skal udformes i overensstemmelse med en særlig bekendtgørelse om vandkvalitet og tilsyn med vandforsyningsanlæg. Som anført ovenfor i afsnit 3.3.8 er der i PL en særlig hjemmel til i en lokalplan at fastsætte bestemmelser om installation og tilslutning til sådanne anlæg.

Særligt om afløbsinstallationer fremgår det af BR 08, kap. 8.4.3.1

"Stk. 1. Enhver lokalitet og installationsgenstand med vandinstallation med aftapning skal forsynes med passende afløbsmulighed.

Stk. 2. Afløb for regnvand skal udføres, hvor nedsivning eller vandansamling kan medføre risiko for bygninger eller bygningsdele, eller andre ulemper f.eks. gener for trafik.

Stk. 3. Afløbsinstallationer skal dimensioneres og udføres, så der opnås en tilfredsstillende bortledning af det tilførte afløbsvand under hensyntagen til tilslutningsforholdene og omgivelserne samt til installationens-, grundens og bygningens forudsatte anvendelse.

Stk. 4. Afløbsinstallationer skal dimensioneres og udføres, så der er tilstrækkelig sikkerhed for, at der ikke forekommer:

- 1. Oversvømmelser,*
- 2. Lugtgener,*
- 3. Aflejringer, der kan forringe kapaciteten."*

I relation til stk. 2 er der i den tilhørende SBI-anvisning henvist til DS 432 Norm for afløbsinstallationer, hvor der stilles krav om, at regnvand, der falder inden for grundens grænser, skal bortledes gennem et ledningssystem, hvis der ellers ville

opstå gener i form af dryp eller oversvømmelser. Der henvises endvidere til, at bortledning normalt vil ske i afløbsledninger til det offentlige kloaknet, men at bortledning i visse tilfælde kan ske ved nedsivning af regnvand i faskiner på grunden.

I BR 08 kap. 8.4.3.2 om materialer, komponenter og udførelse anføres det:

”Stk. 1. Afløbsinstallationer og hovedafløbssystem må ikke tilføres stoffer, der kan skade eller forringe funktionen af hovedafløbssystem, renseanlæg eller recipient.

Stk.2.

Stk. 3. Ved risiko for opstemning i hovedafløbssystemet skal afløbsinstallationer udformes, så opstemningen ikke medfører skadelig oversvømmelse i husinstallationen.”

Som det fremgår, har de opstillede krav i BR 08 i vidt omfang karakter af funktionskrav til afløbssystemets udformning. Disse krav vil oftest kunne opfyldes ved, at der ved projektering og udformning tages udgangspunkt i de relevante tekniske normer og anvisninger, som gælder på området.

Af særlig interesse er kravene i BR 08, hvorefter tagvand holdes på egen grund, og hvorefter der skal træffes de fornødne foranstaltninger til at imødegå skader på bygningen og oversvømmelse. Det må antages, at disse krav især kan give anledning til problemer, hvis ejendommen *ikke* er tilsluttet det offentlige spildevandssystem for så vidt angår tag- og overfladevand, men i stedet er henvist til lokal nedsivning, eventuel via faskine. Hvis ejendommen derimod er tilsluttet det offentlige spildevandssystem for tag- og overfladevand må det antages, at det vil være forholdsvist enkelt at sikre, at disse krav overholdes i projekteringen og udførelsen.

Det bemærkes i øvrigt, at kommunen ikke længere skal foretage byggesagsbehandling vedrørende de tekniske forhold for ikke-kompliceret byggeri, herunder enfamiliehuse, sommerhuse og visse ukomplicerede erhvervsbyggerier. Tekniske forhold omfatter ifølge byggelovens § 16, stk. 4, blandt andet konstruktioner og afløbsforhold. Det ændrer ikke på, at de ovenfor citerede bestemmelser i BR 08 skal overholdes, men kommunen skal ikke behandle disse spørgsmål i byggesagsbehandlingen.²⁸

I relation til reguleringsmulighederne efter byggeloven og BR 08 er det centrale forhold imidlertid, at BR 08 – udover det ovenfor anførte - ikke i sig selv giver hjemmel til at indskrænke mulighederne for den enkelte ejendoms tilledning af tag- og overfladevand til det offentlige spildevandssystem.

²⁸ Det følger af lov nr. 514 af 17. juni 2008 om ændring af byggeloven og den efterfølgende konsekvensændring af BR 08, som trådte i kraft i 2009. De byggearbejder, hvor kommunen fortsat skal foretage teknisk byggesagsbehandling vedrører herefter kun større erhvervsbyggerier mv.

4.3 Kontrol af overholdelse af anden lovgivning i byggesagsbehandlingen

Når byggetilladelse er meddelt kan byggeriet påbegyndes. For at undgå at et byggeri startes op, inden de nødvendige tilladelser eller dispensationer efter andre love også er på plads, er kommunen som bygningsmyndighed forpligtet til at undersøge om byggearbejdet er i strid med anden lovgivning, herunder miljøbeskyttelsesloven, jf. BR 08 kap. 1.10.

Det indebærer, at der ikke kan meddeles byggetilladelse, så længe nødvendige tilladelser efter anden lovgivning – f.eks. en tilslutningstilladelse – ikke er indhentet. Det antages dog, at forpligtelsen til at holde en byggetilladelse tilbage kun gælder i de tilfælde, hvor en manglende tilladelse efter anden lovgivning vil føre til at byggeriet slet ikke kan opføres.

Med udgangspunkt i denne bestemmelse kan kommunen derfor afvise at udstede byggetilladelse, såfremt en nødvendig tilslutningstilladelse efter miljøbeskyttelseslovens § 28, stk. 3 ikke foreligger.

Bestemmelsen giver imidlertid ikke hjemmel til i byggesagsbehandlingen at stille særlige krav i relation hertil. Bygningsmyndigheden har i denne henseende kun karakter af en kontrolfunktion. Om der skal gives tilslutningstilladelse til det offentlige spildevandssystem, og hvilke vilkår, der eventuelt skal stilles i forbindelse hermed, reguleres også i sådanne situationer af miljøbeskyttelsesloven og ikke af byggeloven.

Når byggetilladelse er meddelt, fremgår det endvidere af byggelovens § 4, stk. 1, litra a, at bebyggelsen først må tages i brug, når der er etableret afledning for spildevand, regnvand, overfladevand og grundvand, som er i overensstemmelse med miljøbeskyttelseslovgivningen. Bestemmelse tager ikke nærmere stilling til, hvorledes foranstaltninger skal udføres, men stiller blot som betingelse, at dette er sket og i overensstemmelse med den gældende lovgivning. Hvis ikke kravene til afledning af spildevand mv. er opfyldt på ansøgningstidspunktet, kan bygningsmyndigheden stille krav om, at der stilles sikkerhed herfor ved en garanti eller lignende, jf. byggelovens § 4, stk. 2

Kravet om undersøgelse af anden lovgivning gælder også forholdet til planloven og gældende lokalplaner. Hvis der i en lokalplan er fastsat bestemmelser om f.eks. reservation af bestemt arealer til brug for regnvandsbassin eller en maksimal befæstelsesgrad for den enkelte ejendom, vil kommunen i byggesagsbehandlingen skulle påse, at det ansøgte byggeri ikke er i strid hermed. Tilsvarende vil et krav i en lokalplan om tilslutning til fællesanlæg som betingelse for ibrugtagning af ny bebyggelse skulle påses i byggesagsbehandlingen, herunder i forbindelse med, at der meddeles ibrugtagningstilladelse (erhvervsbyggerier m.v.) henholdsvis i forbindelse med færdigmeldingen (ved andet byggeri, herunder enfamiliehuse).

Det afgørende forhold er imidlertid, at såvel BR 08 kap. 1.10 som byggelovens § 4, har karakter af kontrolforanstaltninger. Bestemmelserne giver ikke kommunen en særskilt hjemmel til efter byggeloven at foretage en nærmere regulering af, hvorledes spildevandet skal afledes.

5. Betalingsregulering

5.1 Generelt om betalingsloven

Lov om betalingsregler for spildevandsanlæg mv. udgør den overordnede ramme for de enkelte kommunalbestyrelses udformning af betalingsvedtægter om betaling for spildevandsafledning til det offentlige kloaksystem.²⁹

Betalingsloven bygger på et princip om brugerbetaling og på hvile-i-sig-selv-princippet, jf. lovens § 1, stk. 2:

”Stk. 2. Udgifter til udførelse, drift og vedligeholdelse af offentlige spildevandsanlæg og ... [anlæg efter § 7a]..., dækkes af bidrag fra de berørte ejere af fast ejendom (herunder umatrikulerede arealer), der tilleder til de offentlige spildevandsanlæg, eller ...[anlæg efter § 7a].”

Udgiften til udførelse, drift og vedligeholdelse af offentlige spildevandsanlæg skal således betales via bidrag. Bidrag kan ifølge betalingsloven opkræves i form af tilslutningsbidrag, vandafledningsbidrag, særbidrag og vejbidrag. Reglerne for de forskellige bidragstyper er forholdsvis detaljerede, hvorfor mulighederne for at fastsætte særlige regler og incitamentsmodeller i den enkelte betalingsvedtægt er begrænsede.

Ved konsekvensændringsloven ændres betalingsloven, således at det fremgår, at spildevandsforsyningen ikke længere er kommunal virksomhed, men derimod drives af ”spildevandsforsyningsselskaber”. Spildevandsforsyningsselskaber defineres ved en ny bestemmelse i betalingslovens § 1, stk. 2 på følgende vis:

”Stk. 2. I denne lov forstås ved spildevandsforsyningsselskaber, medmindre andet er angivet, sådanne spildevandsforsyningsselskaber, der er omfattet af § 2, stk. 1, i lov om vandsektorens organisering og økonomiske forhold”

Konsekvensændringsloven indeholder endvidere forslag til en ny formålsbestemmelse i § 1, stk. 1:

”Loven har til formål at sikre hensynet til princippet om omkostningsdækning, herunder miljømæssige og ressource relaterede omkostninger, og prissætning med tilskyndelsesvirkning. Derudover tages der hensyn til, at de forskellige vandanvendelsessektorer yder et passende bidrag og til princippet om, at forureneren betaler.”

²⁹ Der henvises ligeledes til den til loven hørende vejledning, Miljøstyrelsens vejledning nr. 3/2001 om betalingsregler for spildevand (vejl. 3/2001).

Baggrunden for den nye formålsbestemmelse i betalingsloven er vandrammedirektivets krav om, at forbrugerne skal betale samtlige omkostninger, også miljøomkostningerne, der er forbundet med håndtering af spildevand.

5.2 Særligt om tilslutningsbidrag

Standardtilslutningsbidragets størrelse er lovbestemt, jf. betalingslovens § 2, stk. 2-5. For ejendomme, der ikke er tilsluttet for tag- og overfladevand, kan der ikke opkræves fuldt tilslutningsbidrag. Bidraget fastsættes her til 60 % af det beregnede standardtilslutningsbidrag, jf. betalingslovens § 2, stk. 6. Konsekvensændringsloven ændrer ikke på disse regler.

I betalingslovens § 2, stk. 8 er der hjemmel til, at kommunalbestyrelsen i særlige tilfælde kan fastsætte et lavere tilslutningsbidrag, dog ikke lavere end de faktiske udgifter til detailedningsanlægget. Ved konsekvensændringsloven overføres kompetencen til at fastsætte et lavere tilslutningsbidrag til spildevandsforsyningsselskabet.

Undtagelseshjemmel i betalingslovens § 2, stk. 8 skal fortolkes snævert. Det fremgår af vejl. 3/2001, afsnit 3.7 og 3.7.1, at anvendelsesområdet er tiltænkt situationer, hvor fastsættelse af standardtilslutningsbidraget vil være helt ude af proportioner med de faktiske omkostninger ved tilslutninger. Det anføres i forbindelse hermed også, at kommunalbestyrelsen ved brug af dispensationsbestemmelsen skal tage i betragtning, at det ikke er muligt senere at opkræve supplerende tilslutningsbidrag, når en ejendom først er tilsluttet, og at kloakforsyningen herefter er forpligtet til at aftage alt det spildevand, som ejendommen er tilsluttet for, uanset om størrelsen af spildevandsmængden ændres.

I vejledningens afsnit 3.7.1 præciseres det endvidere, at anvendelse af dispensationsadgangen altid skal ske på grundlag af en konkret vurdering af den enkelte sag:

”Da kommunalbestyrelsen i det enkelte tilfælde skal vurdere rimeligheden i bidragets størrelse, kan der ikke fastsættes generelle administrative regler for anvendelsen af dispensationsbestemmelsen. Der kan således ikke i kommunens betalingsvedtægt fastsættes en bestemmelse om, at der f.eks. betales en fast procentdel af standardtilslutningsbidraget for hver boligenhed ud over den første, hvis der opføres flere boligenheder på en ejendom.”

Der er således ikke på grundlag af de nuværende regler og heller ikke efter konsekvensændringslovens vedtagelse adgang til via betalingsvedtægten eller på anden vis at lave en generel incitamentsbaseret ordning, hvorefter tilslutningsbidraget reduceres, hvis grundejerne uden at være forpligtede hertil medvirker til reduktion af tilledningen af tag- og overfladevand til de offentlige spildevandanlæg.

Henset til baggrunden for dispensationsadgangen i betalingslovens § 2, stk. 8, og henset til den snævre fortolkning af denne bestemmelse, jf. ovenfor, er der i øvrigt

næppe heller på konkret grundlag adgang til at reducere standardtilslutningsbidraget ud fra sådanne hensyn.

5.3 Særligt om muligheden for refusion af tilslutningsbidraget

Som omtalt ovenfor i afsnit 2.3.3 er der hjemmel til i spildevandsplanen at udpege områder, hvor tilslutningspligten og –retten kan ophæves, herunder også delvist for så vidt angår tag- og overfladevand. Ophævelse kan kun ske, hvis den enkelte grundejer samtykker heri.

Ved ophævelse af tilslutningsretten helt eller delvist er udgangspunktet, at tilslutningsbidraget ikke tilbagebetales. Dog er der i betalingslovens § 4a hjemmel til i særlige tilfælde at foretage tilbagebetaling, forudsat at tilbagebetaling kan ske i overensstemmelse med spildevandsforsyningens samlede økonomiske interesser. Hvis ophævelsen af tilslutningsretten er begrundet i et økonomisk ønske fra kommunen om, at grundejeren skal håndtere tag- og overfladevand lokalt, hvorved spildevandforsyningen undgår at skulle foretage investeringer i bassinudbygning, større ledningsdimensionering og lignende, vil tilbagebetaling ske i overensstemmelse med spildevandsforsyningens samlede økonomiske interesser.³⁰

Hvis ophævelse af tilslutningsretten alene sker for så vidt angår tilslutningen for tag- og overfladevand skal tilbagebetalingen være betinget af, at der etableres alternativ bortskaffelse, og tilbagebetalingsbeløbet kan højst sættes til 40% af det standardtilslutningsbidrag, som der kunne være opkrævet på tilbagebetalingstidspunktet, jf. betalingslovens § 4a, stk. 2.

Der er således via refusionsadgangen mulighed for at skabe et vist incitament for den enkelte grundejer til at tiltræde en udtrædelse af det offentlige kloaksystem, men rammerne herfor i betalingslovens § 4a er forholdsvis snævre.

5.4 Særligt om vandafledningsbidrag

Det årlige vandafledningsbidrag fastsættes efter gældende regler af kommunalbestyrelsen inden for rammerne af den vedtagne betalingsvedtægt og betalingslovens §§ 2a – 3. Ved konsekvensændringslovens vedtagelse overføres kompetencen til spildevandsforsyningsselskabet, men således at kommunalbestyrelsens fortsat har godkendelseskompetence i relation hertil.

For tag- og overfladevand, som genanvendes, betales vandafledningsbidrag, jf. § 2a, stk. 1. I § 2b, stk. 3, findes en særlig hjemmel til at nedsætte eller fritage for betaling

³⁰ Jf. afsnit 3.11.2.1 i vejl. 3/2001.

herfor, hvis visse tekniske forudsætninger er opfyldt, og hvis miljømæssige hensyn taler herfor. I lovforarbejderne til bestemmelsen angives som eksempel herpå, hvis genanvendelsen kan reducere den hydrauliske belastning af kloaksystemet og renseanlægget, eller hvis der i kommunen er særligt behov for beskyttelse af grundvandsressourcerne.³¹

For afledning af ikke-genanvendt tag- og overfladevand og afledning af vand fra omfangsdræn fremgår det derimod eksplicit af § 2a, stk. 2, at der ikke betales vandafledningsbidrag. Tilsvarende følger det af § 2a, stk. 6, at den faste del af vandafledningsbidraget ikke kan opkræves for stikledninger, hvortil der alene er tilsluttet tag- og overfladevand. Beregningsreglerne for vandafledningsbidrag giver derfor ikke noget incitament for den enkelte grundejer til selv at håndtere eller reducere mængden af tag- og overfladevand, som afledes til det offentlige spildevandssystem.

Det fremgår af lovforarbejderne til § 2a, stk. 2, at den manglende bidragspligt for tag- og overfladevand især var teknisk begrundet. I lovbemærkninger anføres det blandt andet:³²

”Bestemmelsen er en præcisering af den gældende administrative praksis. Baggrunden for den administrative praksis er, at det er vanskeligt at måle vandmængden i forbindelse med afledning af tag- og overfladevand samt fra omfangsdræn. Af hensyn til reguleringens enkelthed samt de betydelige praktiske komplikationer, der ville være ved at skulle medtage afledningen af disse typer vand i beregningen af vandafledningsbidraget, er det valgt at udelade tag- og overfladevand smat fra omfangsdræn fra beregningsgrundlaget for vandafledningsbidraget.”

Hvis den tekniske udvikling har medført, at det i praksis er enklere at foretage målinger af disse vandmængder, er der således ikke ud fra formålsbetragtninger noget til hinder for ligeledes at lade tag- og overfladevand være omfattet af beregningsgrundlaget for vandafledningsbidrag. Dette vil i givet fald forudsætte, at betalingsloven ændres, jf. nærmere nedenfor i 6.3.

5.5 Særligt om særbidrag

I betalingslovens § 2a, stk. 8, er der en særlig hjemmel til at påligne særbidrag for ejendomme, der afleder særligt forurenede spildevand, forudsat at afledningen giver anledning til særlige foranstaltninger i forbindelse med det offentlige spildevandsanlægs etablering og drift.

³¹ Eksemplerne er ligeledes medtaget i afsnit 4.4.3 i vejl. 3/2001.

³² Lov nr. 342 af 17. maj 2000 om ændring af lov om betalingsregler for spildevandsanlæg m.v. (Opdeling af vandafledningsbidraget i en fast og en variabel del m.v.) med tilhørende lovbemærkninger (L 182/2000).

Retningslinjerne for pålæg af særbidrag vil skulle beskrives nærmere i den enkelte betalingsvedtægt.

Bestemmelsen giver ikke hjemmel til, at der kan fastsættes særbidrag for afledning af tag- og overfladevand, selv om der måtte være tale om meget store mængder, jf. herved også afsnit 5.2 i vejl. 3/2001:

"Da der gennem særbidragsordningen alene kan opkræves bidrag for afledning af særligt forurenede spildevand, kan der ikke opkræves omkostninger til f.eks. den fornødne hydrauliske kapacitet. Kommunen skal således have en hydraulisk kapacitet svarende til den kapacitet, der ville være nødvendig for at behandle den pågældende spildevandsmængde, hvis spildevandet ikke var mere forurenede end almindeligt husspildevand."

Det anførte vedrører husspildevand, men må gælde så meget desto mere for afledning af tag- og overfladevand. En ændring heraf vil forudsætte en ændring af betalingsloven.

Bestemmelsen om særbidrag er imidlertid et eksempel på en adfærdsregulering via betalingslovens regler, og princippet i denne bestemmelse kunne overvejes anvendt også til adfærdsregulering i relation til den enkelte grundejers tilledning af tag- og overfladevand til det offentlige spildevandssystem.

5.6 Betalingslovens muligheder for incitamentsmodeller og tilskud i øvrigt

Den nugældende betalingslov indeholder, som anført ovenfor, relativt snævre rammer for spildevandsforsyningens deltagelse i miljø- og klimamæssige foranstaltninger, idet der alene kan indregnes udgifter til udførelse, drift og vedligeholdelse af offentlige spildevandsanlæg i bidragene.

Efter praksis fra de kommunale tilsynsmyndigheder kan spildevandsforsyningen give tilskud til anlægsinvesteringer i grundejerens egne afløbsforhold, hvis anlægsinvesteringerne bidrager til en bedre afledning m.v. i det samlede kloaksystem. Det skal fremhæves, at tilskud ikke kan gives generelt, men kun hvis det på baggrund af en konkret individuel vurdering af netop denne grundejers forhold dokumenteres en bedre spildevandsafledning. Statsforvaltningen har i en konkret sag fra Skagen taget stilling til, om spildevandsforsyningen kunne give tilskud til omlægning af havenes afløbsforhold i forbindelse med en ombygning på havnen. Statsforvaltningen udtalte følgende:

”Under hensyn til, at forsyningsvirksomheden via anlægsinvesteringen fik en forbedring af spildevandsanlægget finder Statsforvaltningen det ikke muligt at fastslå, at Skagen Kommune handlede åbenbart økonomisk uforsvarligt”³³

Hvorvidt spildevandsforsyningsselskabet har mulighed for at give tilskud til grundejerens håndtering af tag- og overfladevand på egen ejendom for at varetage det miljøformål, at vandløb og søer i mindre omfang belastes og grundvandsdannelsen fremmes, er tvivlsomt.

Ifølge Miljøstyrelsens vejledning 3/2001 kan varetagelse af recipientvedligeholdelse eller restaurering ikke dækkes af grundejernes bidrag, medmindre der for spildevandsforsyningen er tale om et ansvarspådragende forhold, hvor spildevandsforsyningen er erstatningsansvarlig for forurening af en recipient – f.eks. som følge af ulovlig udledning i en sø eller lignende. Udgifter i forbindelse med renovering og oprensning af søer og vandløb, der af spildevandsforsyningen benyttes til afledning, kan dog indregnes i vandafledningsbidraget, i det omfang betingelserne for spildevandsforsyningens bidragspligt efter vandløbslovens § 68, stk. 2 er opfyldt. Statsforvaltningen Hovedstaden har i en konkret sag vedrørende Farum Kommune udtalt, at spildevandsforsyningen kun kan forpligtes til at medfinansiere sørestaureringen, såfremt betingelsen i vandløbslovens § 68, stk. 2 er opfyldt.³⁴ Betingelsen efter vandløbslovens § 68, stk. 2 er blandt andet, at vandløbsmyndigheden kan påvise, at renseanlæggets stofbelastning er af væsentlig betydning. Endelig kan der indregnes de udgifter til foranstaltninger, som er nødvendige for, at spildevandsforsyningen kan overholde vilkår i meddelte udledningstilladelser.

Ved konsekvensændringsloven ændres § 1 i betalingsloven, som ovenfor nævnt, således at loven sikrer hensynet til princippet om omkostningsdækning, herunder miljømæssige og ressourcerelaterede omkostninger.

Hvorvidt en henvisning til de EU-retlige principper fra vandrammedirektivet i betalingslovens indledende bestemmelser er tilstrækkelig i forhold til konkret at kunne indregne udgifter til miljø- og klimamæssige foranstaltninger, som ikke tjener et afledningsformål, er tvivlsomt. De danske domstole er meget tilbageholdende med at tillægge principper fastsat i lovens formålsbestemmelser nogen særlig vægt ved stillingtagen til konkrete spørgsmål.

Dette skal endvidere ses i sammenhæng med det forhold, at betalingsloven indeholder detaljerede og præcise regler for, hvornår bidrag kan opkræves efter loven, hvorved muligheden for udvidende fortolkning ud fra formålsbetragtninger reduceres yderligere.

³³ Statsforvaltningens udtalelse af 24. januar 2008 vedrørende Skagen Havn.

³⁴ Statsforvaltningens udtalelse 9. januar 2007 (MAD 2007.192 STF).

Det vurderes derfor, at spildevandsforsyningsselskaberne efter vedtagelsen af konsekvensændringsloven kun kan deltage i miljø- og klimamæssige foranstaltninger og indregne udgiften hertil i vandafledningstaksten, hvis foranstaltningen har et direkte afledningsmæssigt formål. Spildevandsforsyningen vil dog muligvis som tilknyttet aktivitet kunne deltage i miljømæssige foranstaltninger, også selv om disse ikke kan finansieres af vandafledningsbidraget.

6. Vurdering af tekniske løsningsforslag

6.1 Kommunalbestyrelsens realisering af tekniske løsningsforslag indenfor gældende regelgrundlag

Kommunalbestyrelsen har som myndighed på spildevandsområdet, og som myndighed på plan- og bygeområdet en række kompetencer til, via påbud og planer at stille krav til grundejerne om håndtering af tag- og overfladevand.

Ved en gennemgang af regelgrundlaget for spildevandshåndtering, areal- og bygningsregulering samt betalingsregulering kan det konstateres, at kommunalbestyrelsen kan anvende følgende myndighedsbeføjelser til håndtering af tag- og overfladevand i grundejerens eget afløbssystem:

6.1.1 Ingen tilslutningsret for tag- og overfladevand ved nykloakering

For nykloakerede områder kan kommunalbestyrelsen i spildevandsplanen fastsætte, at der alene er tilslutningsret- og pligt for egentlig spildevand, mens tag- og overfladevand skal afledes ved grundejerens egen foranstaltning. Ved begrænset tilslutningsret har grundejeren krav på, at tilslutningsbidraget reduceres med 40 %.

Grundejeren skal i forbindelse med håndtering af tag- og overflade indhente tilladelse hos kommunalbestyrelsen såfremt tag- og overfladevand ønsket nedsivnet. Kommunalbestyrelsens tilladelse til nedsivning af tag- og overfladevand meddeles efter spildevandsbekendtgørelsens § 30. Tilladelse kan meddeles, hvis følgende betingelser er opfyldt: Afstanden til vandindvindingsanlæg, hvortil der stilles krav til drikkevandskvalitet, er mindst 25 meter, nedsivningsanlægget dimensioneres, placeres og udføres således, at der ikke opstår overfladisk afstrømning, overfladegener, eller gener i øvrigt, afstanden fra nedsivningsanlægget til vandløb, søer og havet er mindst 25 meter, og tag- og overfladevand kommer ikke fra offentlige veje, jernbaner eller befæstede arealer, der anvendes til parkering for mere end 20 biler.

6.1.2 Ophævelse af tilslutningsret for tag- og overfladevand i kloakerede områder

I allerede kloakerede områder kan kommunalbestyrelsen i spildevandsplanen fastsætte, at tilslutningsretten for så vidt angår tag- og overfladevand ophæves.

Spildevandsplanens bestemmelse om ophævelse af tilslutningsretten- og pligten skal udmøntes ved en konkret tilladelse til den enkelte grundejer efter spildevandsbekendtgørelsens § 11. Tilladelse til ophævelse af tilslutningsretten og - pligten kan kun meddeles, hvis følgende betingelser er opfyldt: Grundejerens samtykke foreligger og kloakforsyningens økonomi forringes ikke væsentlig herved og kan fortsat fungere teknisk forsvarligt.

Ved ophævelse af tilslutningsretten for så vidt angår tag- og overfladevand har grundejeren som udgangspunkt ikke ret til at få tilbagebetalt sit tilslutningsbidrag. I betalingslovens § 4 a er der dog hjemmel til, at spildevandsforsyningen kan tilbagebetale 40 % af standard tilslutningsbidraget, hvis det sker i overensstemmelse med spildevandsforsyningens samlede økonomiske interesse.

Umiddelbart må det antages, at kravet om grundejerens samtykke, og den manglende adgang til at betale fuld compensation til grundejeren for tilvejebringelse af alternativ bortskaffelse indebærer, at adgangen til delvis ophævelse af tilslutningsretten- og pligten kun i begrænset omfang kan bruges som et effektivt redskab i praksis.

Hvis tilslutningsretten for tag- og overfladevand ophæves skal grundejeren indhente kommunalbestyrelsens samtykke til at nedsive tag- og overfladevand, jf. spildevandsbekendtgørelsens § 30. Betingelserne for kommunalbestyrelsens tilladelse fremgår ovenfor.

6.1.3 Vilkår i nye erhvervsvirksomheders tilslutningstilladelse

For nye erhvervsejendomme kan kommunalbestyrelsen i forbindelse med meddelelse af tilslutningstilladelse fastsætte vilkår. Det er sædvanligt, at kommunalbestyrelsen stiller vilkår om mængde og stofkoncentrationer i tilslutningstilladelser til nye erhvervsejendomme. Det er således muligt i en spildevandstilladelse at fastsætte vilkår om maksimal tilledning af tag- og overfladevand

Ved fastsættelse af vilkåret, vil kommunalbestyrelsen skulle foretage en konkret vurdering, hvor det må være udgangspunkt, at det er spildevandsforsyningen, der skal sikre den fornødne kapacitet i spildevandsforsyningens kloaksystem. Når der på baggrund af en spildevandsplan er tilslutningspligt for tag- og overfladevand, har grundejeren også en afledningsret, som ikke kan gøres helt illusorisk ved fastsættelse af vilkår om maksimal tilledning af tag- og overfladevand.

Hvis kommunalbestyrelsen på baggrund af en konkret vurdering fastsætter vilkår om maksimal tilledning af tag- og overfladevand i tilslutningstilladelsen til en ny erhvervsvirksomhed, vil erhvervsvirksomheden skulle håndtere den spildevandmængde, der er udover maksimumsgrænsen, i eget system. Konkret kan dette ske ved at virksomheden etablerer udlignings- eller regnvandsbassiner, det vil sige forsinkelsebassiner eller alternativt opnår tilladelse til nedsivning af tag- og overfladevand efter spildevandsbekendtgørelsens § 30.

6.1.4 Ændring af vilkår i eksisterende erhvervsvirksomheders tilslutningstilladelse

For eksisterende erhvervsejendomme kan kommunalbestyrelsen ændre tilslutningstilladelsens allerede fastsatte vilkår, hvis de må anses som utilstrækkelige eller uhensigtsmæssige, jf. miljøbeskyttelseslovens § 30, stk. 1. Ændringer af vilkår i tilslutningstilladelse gennemføres ved et påbud og følger i øvrigt de principper, der gælder for tilbagekaldelse af forvaltningsakter. Typisk vil det være ændring af stofsammensætningen i spildevandet fra erhvervsejendomme, der vil begrunde et ændret vilkår ved et påbud efter miljøbeskyttelseslovens § 30.

Mulighederne for, at kommunalbestyrelsen kan udstede påbud om ændringer eller regulering i relation til tag- og overfladevand i eksisterende spildevandstilladelser, er begrænsede. Kapacitetsmæssige problemer i spildevandsforsyningens kloaksystem kan ikke i sig selv begrunde et påbud om ændring af vilkår i eksisterende spildevandstilladelser. Alene hvis det kapacitetsmæssige forudsætninger i spildevandsplanen senere viser sig at være ændret, kan der udstedes påbud til en erhvervsvirksomhed om forbedret og ændret kloaksystem, f. eks. ved etablering forsinkelsesbassin og/eller separering.

6.1.5 Ændringer i boligejendommens tilslutningsvilkår

For boligejendomme har kommunalbestyrelsen efter fast praksis ikke udstedt tilslutningstilladelse. Fremadrettet kan den praksis ændres, idet kommunalbestyrelsen også efter loven har hjemmel til at udstede tilslutningstilladelse til nye boligejendomme. Det kan ikke udelukkes, at kommunalbestyrelsen i konkrete tilfælde kan fastsættes særlige vilkår i relation til mængden for tag- og overfladevand for boligejendomme i forbindelse med en tilslutningstilladelse. Det er imidlertid vores vurdering, at den rette fremgangsmåde i forbindelse med begrænsning af tag- og overfladevand fra nye beboelsesejendomme er at udforme spildevandsplanen således, at der i nye boligområder etableres enstrengede kloaksystemer, hvor det alene er muligt at aflede egentligt spildevand til det offentlige kloaksystem, og tag- og overfladevand nedsives. Alternativt kan kommunalbestyrelsen via lokalplanlægning fastsætte en række krav til ejendommen og dens indretning, der minimerer mængden af tag- og overfladevand, f. eks. krav vedrørende belægningsprocent. Se nærmere nedenfor.

For eksisterende boligejendomme kan der efter miljøbeskyttelseslovens § 30 udstedes påbud om forbedret eller fornyelse af kloakanlægget, hvis spildevandsanlægget ikke fungerer miljømæssigt forsvarligt. Påbud efter miljøbeskyttelseslovens § 30 kan omfatte påbud om separering samt påbud om forsinkelse som alternativ eller supplement til separering.

Påbud om separering og/eller forsinkelse efter miljøbeskyttelseslovens § 30 forudsætter, at det er dokumenteret, at der konkret er kapacitetsmæssigt behov herfor, eventuelt fordi de kapacitetsmæssige forudsætninger, som har ligget til grund ved meddelelse af udledningstilladelse for spildevandsanlægget eller i spildevandsplanen, ikke længere er til stede.

6.1.6 Kommunalt tilsyn med overholdelse af vilkår

Hvis der i en tilslutningstilladelse til en erhvervsvirksomhed er fastsat vilkår vedrørende mængden og stofsammensætningen i spildevand, der må tilledes fra virksomheden til spildevandsforsyningens kloaknet, har kommunalbestyrelsen en pligt til at føre tilsyn med, at vilkåret overholdes. Såfremt vilkåret ikke overholdes kan kommunalbestyrelsen udstede påbud om lovliggørelse efter miljøbeskyttelseslovens § 69. Virksomheden må i så fald iværksætte tiltag for at sikre overholdelse af vilkåret. Virksomheden kan som udgangspunkt selv beslutte, hvilke tiltag der skal iværksættes for at kunne efterkomme påbuddet. Kommunalbestyrelsen kan således ikke i påbuddet fastsætte, at virksomheden skal nedsive tag- og overfladevand, etablere regnvandsbassin m.v.

Hvis virksomheden ikke efterkommer påbuddet har kommunalbestyrelsen hjemmel til at iværksætte selvhjælpshandlinger efter miljøbeskyttelseslovens § 69, stk. 1, nr. 4. Det vil sige kommunalbestyrelsen iværksætter det påbudte for påbudsadressatens regning.

6.1.7 Rammer i kommuneplanen for maksimal belægning og friarealer

Via kommuneplanen er det muligt for kommunalbestyrelsen at fastlægge rammer for lokalplaners indhold. Blandt andet kan der i kommuneplanens rammer stilles krav om friarealer eller krav til maksimering af belægninger på den enkelte grund. Rammerne vil kunne medtages enten i rammebestemmelserne for de enkelte områder, eller alternativt medtages som generelle rammebestemmelser for nærmere bestemte områdetyper eksempelvis boligområder.

Hvis der i kommuneplan er fastsat præcise rammer for eksempel belægning, kan kommuneplanen danne grundlag for et forbud, jf. planlovens § 12, stk. 3. Et eksempel på anvendelse af § 12, stk. 3 kunne være en situation, hvor en erhvervsvirksomhed ansøger om byggetilladelse til en større udvidelse, hvori ligeledes indgår etablering af store befæstede arealer. I en sådan situation vil der kunne nedlægges et forbud mod det ansøgte, således at byggetilladelse alene kan meddeles til etablering af befæstede arealer, svarende til den maksimale størrelse i forhold til rammerne i kommuneplanen.

6.1.8 Lokalplaner for nye områder

Via lokalplaner, som i modsætning til kommuneplaner er direkte bindende for borgerne, kan kommunalbestyrelsen fastsætte regler bygningers indretning og ejendommens anvendelse. Lokalplaner kan kun med bindende virkning fastsætte regler for den fremtidige anvendelse af en ejendom og den fremtidige indretning af en bebyggelse. En eksisterende anvendelse af en ejendom kan ikke ændres ved en lokalplan. Kommunalbestyrelsens adgang til at fastsætte bestemmelser om bygningers indretning og ejendommens anvendelse er ikke fri, idet disse skal have hjemmel i planlovens lokalplan katalog.

I lokalplaner vil kommunalbestyrelsen særligt med henblik på at minimere mængden af tag- og overfladevand til spildevandsforsyningens kloaknet kunne optage bestemmelser om følgende:

- Bebyggelsens beliggenhed på grunden, herunder om den terrænhøjde, som bebyggelsen skal opføres i, jf. PL § 15, stk. 2, nr. 6. Herved kan det sikres, at bebyggelsens placering på den enkelte grund ikke vanskeliggør mulighederne for nedsivning af tag- og overfladevander.
- Bebyggelsers omfang og udformning, jf. PL § 15, stk. 2, nr. 7. Herved kan der formentlig fastsættes krav om grønne tage, hvorfra der kun er begrænset tagvand.
- Krav om nærmere afgrænsede arealer eller områder skal friholdes for bebyggelse og reserveres til andre formål, herunder f.eks. etablering af nedsivningsanlæg, forsinkelsesbassiner, regnvandsbassiner mv, jf. planlovens § 15, stk. 2. Det kan ske på den enkelte ejendom eller på arealer, som i lokalplanen er udlagt som fællesarealer. Reservation kan ske med henblik på etablering af såvel kollektive som private spildevandsanlæg, men lokalplanen kan ikke i sig selv regulere ejerforholdene.
- Krav om tilvejebringelse og tilslutning til fællesanlæg som betingelse for ibrugtagning af ny bebyggelse, jf. planlovens § 15, stk. 2, nr. 11 Fællesanlæg fortolkes i bred forstand, og det må antages, at der heri kan indfortolkes eksempelvis et privat regnvandsbassin fælles for flere ejendomme indenfor lokalplanens område.
- Krav om at der i ny bebyggelse installeres anlæg til opsamling af regnvand fra tage til brug for wc-skyl og tøjvask i maskine som betingelse, jf. planlovens § 15, stk. 2 nr. 25.

6.1.9 Temalokalplaner

Via temalokalplaner for håndtering af tag- og overfladevand kan kommunalbestyrelsen fastsætte generelle krav for et område eller for hele kommunen vedrørende f.eks. befæstelsesgrader og krav om etablering af anlæg til opsamling af regnvand fra tage til brug for tøjvask og WC-skyl. Temalokalplaner vil også gælde for allerede udbyggede områder og vil kunne have betydning i forbindelse med ombygninger, og udvidelser m.v. Herudover kan der være lokalplanlagte områder, som kun er delvist udbyggede, hvor en ny planlægning vil kunne tilvejebringes med bindende virkning for de ejendomme, som endnu ikke er bebyggede.

En temalokalplan kan ikke påvirke en lovlig eksisterende anvendelse af en ejendom. En bestemmelse i temalokalplan om maksimal befæstningsgrad vil kunne forhindre, at der etableres nye befæstede arealer, men vil ikke få nogen betydning for ejeren i relation til befæstede arealer, som allerede er etableret.

6.1.10 Kontrol via byggelovgivningen

Byggelovgivningen indeholder ingen regler, som direkte giver mulighed for, at kommunalbestyrelsen kan fastsætte, at tag- og overfladevand håndteres i

grundejerens afløbssystem. Det fremgår imidlertid af byggelovgivningen, at det skal sikres, at spildevand fra en ejendom kan opfylde funktionskravene i bygningsreglementet 08 for så vidt angår kravene om, at tagvand holdes på egen grund, samt at der træffes de fornødne foranstaltninger til at imødegå skader på bygningen og oversvømmelse. Endvidere kan kommunalbestyrelsen alene meddele ibrugtagningstilladelse til ny bebyggelse, når der er etableret afledning for spildevand, regnvand, overfladevand og grundvand, som er i overensstemmelse med miljøbeskyttelseslovgivningen. Kommunalbestyrelsen kan således kun udstede ibrugtagningstilladelse til en boligejer, hvis boligen er tilsluttet offentlig kloak, eller har opnået tilladelse efter spildevandsbekendtgørelsens § 30 til at nedsive tag- og overfladevand.

6.2 Spildevandsforsyningens realisering af tekniske løsningsforslag indenfor gældende regelgrundlag

Spildevandsforsyningen vil, når den drives i et selvstændigt aktieselskab, ikke efter gældende regler kunne anvende myndighedskompetence og fastsætte krav til grundejerne. Spildevandsforsyningen har derimod mulighed for at tilrettelægge dets egen drift med henblik på driftsøkonomisk at optimere håndtering af tag- og overfladevand. I områder hvor der er foretaget kloakseparering, kan spildevandsforsyningen vælge at aflede tag- og overfladevand i åbne kanaler.

Spildevandsforsyningen har via et tæt samspil med myndigheden mulighed for at anvende betalingsreglerne til at skabe incitament for grundejerne til at håndtere tag- og overfladevand i eget system. Spildevandsforsyningen vil efter vedtagelsen af vandsektorloven med tilhørende konsekvensændringslov selv skulle fastsætte betalingsvedtægten inden for rammerne af betalingsloven. På baggrund af det gældende regelgrundlag samt det regelgrundlag, der forventes efter konsekvensændringslovens vedtagelse, har spildevandsforsyningen følgende muligheder:

6.2.1 Reduceret tilslutningsbidrag

I nykloakerede områder, hvor der ifølge spildevandsplanen ikke er tilslutningsret for tag- og overfladevand, skal grundejerens tilslutningsbidrag reduceres med 40 %.

Det skal fremhæves, at incitamentet for grundejeren til at håndtere tag- og overfladevand på egen grund ikke er en følge af det reducerede tilslutningsbidrag, men en nødvendig følge af, at grundejeren ifølge spildevandsplanen ikke har tilslutningsret til tag- og overfladevand.

6.2.2 Delvis tilbagebetaling af tilslutningsbidraget

Hvor kommunalbestyrelsen indgår aftale med grundejeren om ophævelse af tilslutningsretten og -pligten for tag- og overfladevand kan spildevandsforsyningen efter gældende regler tilbagebetale grundejerens tilslutningsbidrag med 40 %.

Det skal fremhæves, at aftale om ophævelse af tilslutningsretten for tag- og overfladevand forudsætter, at der i en spildevandsplan forinden er optaget bestemmelse herom.

6.2.3 Tilskud til grundejerens anlægsinvesteringer med henblik på at fremme bedre drift i spildevandsforsyningen

Efter gældende praksis kan spildevandsforsyningen på baggrund af en konkret individuel vurdering bidrage økonomisk til grundejerens anlægsinvesteringer i eget afløbssystem, hvis der herved skabes en bedre drift i spildevandsforsyningens eget anlæg.

Muligheden for tilskud vil være ret begrænset, og grundejerens anlægsinvesteringer for eksempel med henblik på nedsivning af tag- og overfladevand på egen grund må primært håndteres via betalingslovens bestemmelse om henholdsvis reduceret tilslutningsbidrag i nykloakerede områder og tilbagebetaling af tilslutningsbidrag ved ophævelse af tilslutningspligten i eksisterende områder.

7. Realisering af tekniske løsningsforslag ved ændret regelgrundlag

I afsnit 6.1 – 6.2 ovenfor er det gennemgået, hvilke muligheder der indenfor gældende regelgrundlag er for, at enten kommunalbestyrelsen eller spildevandsforsyningen stiller krav om eller bidrager til, at grundejerne håndterer tag- og overfladevand i eget system. På baggrund af gennemgangen har vi kunnet konstatere, at kommunalbestyrelsen ved en veltilrettelagt spildevandsplanlægning og lokalplanlægning har mange muligheder for at stille krav til nye ejendomme om, at disse håndterer tag- og overfladevand på egen grund. Derimod har kommunalbestyrelsen mere begrænsede muligheder for at stille krav til eksisterende ejendomme om at håndtere tag- og overfladevand i eget afløbssystem.

På baggrund af gennemgangen af gældende regelgrundlag har vi endvidere kunnet konstatere, at det primært er kommunalbestyrelsen, der via myndighedskompetencerne i miljøbeskyttelseslov og planlov har instrumenterne til at sikre, at grundejerne håndterer tag- og overfladevand på egen grund. Som følge af de ændrede organisatoriske forhold i spildevandssektoren, hvor spildevandsforsyningsvirksomhed skal drives i selvstændige aktie- og anpartsselskaber, vil det som udgangspunkt ikke være muligt at tildele spildevandsselskaberne kompetence til at udøve myndighed. Det antages i retsteorien, at selskab organiseret på privatretligt grundlag ikke kan udøve myndighed. Selvom spildevandsselskaberne ikke via myndighedskompetencer kan få mulighed til at stille krav om, at grundejerne håndterer tag- og overfladevand på egen grund, kan selskaberne via en ændret betalingsregulering samt ændret regulering af tilslutningsadgang få instrumenter til at sikre, at grundejerne deltager i håndtering af tag- og overfladevand på egen grund.

På baggrund af gennemgangen af gældende regelgrundlag forslår vi følgende regelændringer:

7.1 Ophævelse af samtykkekrav samt tilbagebetaling af tilslutningsbidrag

Ved en ophævelse af samtykkekravet i spildevandsbekendtgørelsens § 11, vil det være muligt at ophæve eksisterende ejendomes tilslutningsret for tag- og overfladevand direkte ved myndighedskrav herom. Det vil sige, at det nuværende krav om frivillighed i forbindelse med ophævelse af en tilslutningsret ændres til tvang.

7.1.1 Kollektive nedsivningsanlæg

Vi forslår endvidere, at der i forhold til nye ejendomme skabes grundlag for, at kommunalbestyrelsen kan stille krav om etablering af kollektive, men private nedsivningsløsninger.

Ved en ny bestemmelse i planlovens § 15, stk. 2 kan der skabes hjemmel til, at kommunalbestyrelsen i lokalplanen kan stille krav om etablering og tilslutning til et kollektivt nedsivningsanlæg som betingelse for ibrugtagning af ny bebyggelse.

7.2 Krav til afløbssystemet i bygningsreglementet

Ved bestemmelse i bygningsreglementet kan det fastsættes, hvorledes afløbssystemet skal indrettes på den enkelte ejendom. Det er således muligt, at fastsætte bestemmelse om, at afløbssystem skal separeres og, der skal påmonteres forsinkelseskasse på den gren, der afleder tag- og overfladevand.

Der vil tillige i bygningsreglementet kunne stilles krav om etablering af vandbremse. Det skal dog understreges, at vandbremse er indgribende, idet det vil kunne forårsage opstuvning og lignende på grundejeres ejendom. Etablering af vandbremse bør derfor ikke stå alene og må suppleres med alternative foranstaltninger f. eks. forsinkelse.

7.3 Regulativ for spildevandforsyning

Vi foreslår, at reglerne om tilslutningstilladelser i miljøbeskyttelseslovens § 28, stk. 3 for beboelsesejendomme og erhvervsjendomme uden problematisk spildevand erstattes af regler om, at vandselskaberne skal udarbejde et tilslutningsregulativ. Vandselskaberne skal i tilslutningsregulativet fastlægge de tekniske betingelser, der gælder for tilslutning til selskabets kloaknet inden for de forskellige kloakplande, således som de er fastlagt i spildevandsplanen. Vandselskabet har ved udformning af regulativet mulighed for at stille krav om separering og forsinkelse ved nyt tilslutning.

I forhold til allerede tilsluttede ejendomme vil der tillige kunne stilles krav om kloakanlæggets indretning. For eksempel krav om at ejendommens ejer ved gennemførelse af større flisearbejde, kloakreoveringer og lignende skal foretage

separering eller andre tekniske løsninger, der kan nedbringe den belastning, som tag- og overfladevand udgør for kloaksystemet.

Det skal fremhæves, at tilslutningsregulativer også kendes inden for andre forsyningsområder. For eksempel fra varmforsyningsområdet, hvor regulativet benævnes "Tekniske vilkår for levering". Endvidere skal det fremhæves, at det er bedst stemmende med vandselskabernes nye økonomiske driftsbetingelser, at selskaberne også får mulighed for at have indflydelse på, hvad der kommer ind i kloaknettet, når selskabet er underlagt udledningskrav og prisloft.

7.4 Bidragspligt for tag- og overfladevand

En ændring af betalingslovens § 2a, stk. 2, således at der fremadrettet vil skulle betales vandafledningsbidrag for tag- og overfladevand, ville antagelig i sig selv være et vægtigt incitament for den enkelte grundejer til at overveje alternative afledningsformer for disse spildevandstyper. En sådan ordning kunne gennemføres som en særlig bidragsform for tag- og overfladevand, hvorved der skulle tages højde for, at denne spildevandstype ikke belaster de offentlige rensningsanlæg, men i stedet belaster den offentlige spildevandsforsyning med udgifter til regnvandsbassiner, forsinkelsesbasser m.v.

Hvis det fortsat ikke er teknisk muligt at måle mængden af denne spildevandstype, ville en særlig afgift kunne overvejes, eksempelvis beregnet på standardiseret grundlag ud fra grundareal, befæstelsesgrad, tagareal eller lignende.

7.5 Differentieret tilslutningsbidrag

Ved en ændring af betalingslovens bestemmelser om tilslutningsbidraget kan der fastsættes et mere differentieret tilslutningsbidrag afhængig af, om tag- og overfladevand tilsluttes eller ej. Efter gældende regler opnås en rabat på 40 % af tilslutningsbidraget, hvis tag- og overfladevandet ikke tilsluttes i nykloakerede områder. Denne procentsats kan forhøjes og dermed skabe økonomisk incitament til at grundejeren ikke tilslutter tag- og overfladevand til kloak.

Det skal fremhæves, at en ny bestemmelse om differentieret tilslutningsbidrag i betalingsloven tillige bør suppleres med en regel om, at grundejeren alene har en tilslutningsret for tag- og overfladevand, men ikke tilslutningspligt, hvis tilladelse til nedsivning kan gives.

7.6 Tilskudsmodeller

Ved en ændring af betalingslovens bestemmelser, om hvad der kan indregnes i taksterne, kan der skabes hjemmel til, at spildevandsselskaberne kan anvende takstmidler mere generelt til klimasikring af grundejerens eget kloaknet. Herved vil der tillige kunne skabes en bedre udligning mellem de grundejere, der som følge af deres ejendommens beliggenhed ikke behøver at træffe særlige foranstaltninger vedrørende

klimasikring, og de grundejere der er beliggende i områder med problemer som følge af øget nedbør.

Århus 22. juni 2009

Pernille Aagaard Truelsen

Jens Flensborg