

Spørgsmål om kendelser vedrørende spildevand fra Landvæsenskommissioner

KLIKOVAND JURA har stillet advokat Pia Lisbeth Nielsen fra advokatpartnerskabet Molt Wengel følgende 3 spørgsmål:

1. Er det Kommunalbestyrelsen, der har mandat til at ophæve dem?
2. Skal indholdet bestemme for bestemmelse erstattes af nye tilladelser/kendelser? Eller kan man bestemme, at man skal søge om nye tilladelser, hvis behovet opstår?
3. Ligger Landvæsenskommissionskendelser juridisk på linje med de tidligere sektorplaner henholdsvis kommunal spildevandsplan i planlægningshierarkiet?

Pia Lisbeth Nielsen er gået ud fra, at spørgsmålene alene handler om Kommissionernes kendelser om spildevandsafledning og ikke om for eksempel ekspropriationserstatninger og vandløbsregulering. Før miljøbeskyttelseslovens ikrafttræden, havde Landvæsenskommissioner kompetence til at træffe afgørelser om tilførelse af spildevand til dræn og primær afledning af spildevand efter vandløbsloven.

Spørgsmålet har været spændende at besvare og har krævet, at en del kendelser, domstolsafgørelse og forarbejder til lovene er blevet gennemgået.

1973: Fra Landvæsenskommission til miljøbeskyttelseslov

Kompetencen til at træffe afgørelse om den primære afledning af spildevand helt overordnet blev overført til amter og kommuner med den første miljøbeskyttelseslov fra 1973.

Landvæsensretterne/kommissionerne, der indtil 1973 traf afgørelse om spildevandsprojekter og afledning efter vandløbsloven, var en domstolslignende organ, hvor formanden efter loven skulle være byretsdommer.

Ved vedtagelsen af den første miljøbeskyttelseslov og den deraf følgende konsekvensændring af vandløbsloven i 1973, blev der ikke direkte taget stilling til spørgsmålet om retskraft af de tidligere landvæsenskommissioners afgørelser i de nye bestemmelser i miljøbeskyttelsesloven. Ændringen i 1973 medførte at reguleringen af spildevand blev indsat i miljøbeskyttelsesloven med en samtidig ophævelse af reguleringen heraf i daværende vandløbslovs § 70-80.

I forarbejderne til den første miljøbeskyttelseslov er spørgsmålet dog behandlet i de særlige bemærkninger til lovens § 25 (som i hovedtræk svarer til den påbudsmulighed i forhold til eksisterende lovlige anlæg, der i dag fremgår af miljøbeskyttelseslovens § 30).

Det er her angivet, at:

"Selvom vandløbsretterne (som landvæsenskommissionerne efter vandløbslovens § 7 var en del af) i deres opbygning og virkemåde har en række lighedspunkter til fælles med domstolene, har det på dette område stedse været antaget, at vandløbsrettens afgørelse ikke burde tillægges samme retskraft som domme. Rent bortset fra at vandløbsretten ikke er en egentlig domstol, må baggrunden for denne ordning navnlig søges i den omstændighed, at forholdene i vandløb, søer og havet er underkastet naturlove, men samtidig stærkt påvirkelige af menneskelige aktiviteter. Som følge heraf har det altid været erkendt som en nødvendighed, at afgørelser vedrørende vandløb, specielt spildevandsforhold, til enhver tid må kunne tages op på ny, når det viser sig, at forudsætningerne for den i sin tid trufne afgørelse ikke længere holder stik."

At det stedse skulle have været antaget, at landvæsenskommissionens kendelser ikke havde retskraft som domme, har ikke kunnet verificeres i andre retskilder. Givet at landvæsenskommissionerne havde en domstolslignende opbygning og ikke var underlagt forvaltningsretlige grundsætninger, men byggede på principper fra den civile retspleje – herunder at landvæsenskommissionen var underlagt et forhandlingsprincip og ikke selv kunne tage sager op, må forarbejdernes juridiske korrekthed være af begrænset betydning.

Lovgiver må ikke destomindre have accepteret denne præmis ved vedtagelsen af miljøbeskyttelsesloven i 1973. Selvom det er en uskik at "lovgive" i lovbemærkninger, må det antages, at bemærkningerne gengiver den tiltænkte ordning.

Landvæsenskommissionens afgørelser, deres form og indplacering i det lovtekniske hierarki

Afgørelserne fra kommissionerne har i mange tilfælde været konkrete og projektorienteret og har pålagt grundejerne byrder og økonomiske forpligtelser herunder til at medvirke økonomisk til realisering af en spildevandsafledning og afståelse af areal. Afgørelserne har herudover også kunne indeholde tildeling af "rettigheder" for de berørte grundejere til at anvende anlægget i form af en slags udlednings/tilslutningstilladelse.

Afgørelserne kan således hierarkisk bedst sammenlignes med de afgørelser, som træffes efter § 28 i miljøbeskyttelsesloven i dag.

Juridisk teknisk må det antages, at de konkrete afgørelser fra landvæsenskommissionerne hierarkisk stået over de tidligere sektorplaner på samme måde som afgørelser efter § 28, idet det må antages, at tilsvarende spildevandsplanerne, så har de tidligere sektorplaner heller ikke været bindende for borgerne før de blev udmøntet konkret i afgørelser.

Hvem har kompetence til at ændre en landvæsenskommissionskendelse, og hvordan kan en sådan kendelse ændres?

Med udsagnet i forarbejderne til den første miljøbeskyttelseslovens § 25, må det - til trods for at den de eventuelle juridiske problemer i denne antagelse - lægges til grund, at det oprindeligt var lovgivers intention, at landvæsenskommissionernes afgørelser skulle kunne ændres ved et amtskommunalt eller kommunalt påbud efter den daværende lovs § 25.

Denne bestemmelse havde i den første lov følgende ordlyd:

"§ 25. Hvis et bestående spildevandsanlæg ikke fungerer miljømæssigt forsvarligt, herunder ikke opfylder de krav, der er fastsat efter § 6 (om forureningsforebyggelse) eller § 20 (krav til rensning af spildevand mv.), kan amtsrådet eller kommunalbestyrelsen [...] påbyde, at der foretages den nødvendige forbedring af anlægget."

Bestemmelsen er i en noget ændret form (herunder grundet den ændrede kompetencestruktur) men med samme grundindhold fortsat indsat i i nugældende lovs § 30, der også omhandler om tilsynsmyndighedens (kommunens eller statens) påbud om ændring af i lovlige anlæg:

"§ 30. 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. "

Det må således antages, at det har været lovgivers intention at landvæsenskommissionernes konkrete afgørelser om etablering af spildevandsanlæg skulle kunne ændres med et påbud til de berørte ejere af et spildevandsanlæg om at udføre forbedringer eller fornyelser af spildevandsanlæg.

Det har endvidere været en forudsætning af landvæsenskommissionens kendelser alene skulle ændres, hvis det var påvist at et anlæg ikke fungerer miljømæssigt forsvarligt.

Kravet om påvisning af miljømæssigt uforsvarlige forhold for at kunne omgøre en kommissionskendelse er ikke behandlet i lovgivningen og således ikke ændret siden miljøbeskyttelseslovens indførelse. Det må således antages, at dette fortsat er en forudsætning.

Processen

Pia Lisbeth Nielsen fremhæver nogle erfaringer med kendelser fra landvæsenskommissioner:

- De er uhyre forskellige i deres tilgang til, hvordan spildevandsanlæg har været etableret, finansieret, drevet med videre, og hvilken persongruppe, der har været forpligtet eller begunstiget af en kommissionskendelse.

- De er særligt i bymæssig bebyggelse i meget vidt omfang er afløst af, at forsyningerne har overtaget forsyningspligten og anlæg, der om muligt tidligere har været etableret i henhold til en landvæsenskommissionskendelse.

Dog kan der være gamle forsyningsanlæg, der er etableret i henhold til en kendelse, som alene har været drevet af en forsyning, hvor der ikke er sket ændring i afledningsforholdene for grundejerne, der er tilknyttet ledningen, og som om muligt har været med til at finansiere ledningen tilbage i 40-50'erne. Dette rejser spørgsmålet om, en kendelse fortsat har hel eller delvis retskraft.

Herudover er det helt givet, at landvæsenskommissionskendelser har betydning særligt i det åbne land i forhold til vejgrøfter og drænledninger medvidere, hvor det også i landvæsenskommissionens afgørelser har været tilladt grundejerne at tillade spildevand til drænledninger.

I disse tilfælde må det lægges til grund, at der er tale om eksisterende lovlige anlæg. Ændringer af anlæggene, der er omfattet af landvæsenskommissionskendelser, skal således i henhold til ovenstående ske via et påbud efter § 30 til de grundejere/anlægsejere, der har ansvaret for anlægget eller anlægget, der leder til det.

Hvis den konkrete spildevandsafledning (der følger af landvæsenskommissionens afgørelse) ikke er indgående behandlet i en spildevandsplan, vil den korrekte proces være, at der udformes en spildevandsplan eller et tillæg for den fremtidige spildevandsafledning. En spildevandsplan er imidlertid ikke bindende for borgerne. Landvæsenskommissionens afgørelser kan således alene ændres med bindende virkning for borgerne, når planen er udmøntet i konkrete afgørelser. Der skal således – som forudsat ved miljøbeskyttelseslovens indførelse - efterfølgende udstedes påbud om forbedring af anlægget til de berørte grundejere i henhold til planen.

Det kan anbefales, at der både i plan og plantillæg og i den efterfølgende afgørelse efter § 30 tages direkte sprogligt stilling til, at landvæsenskommissionens afgørelse vedrørende anlægget herved ændres/ophæves, således at der ikke fremtidigt er tvivl herom.

Særligt om kommissionskendelser, der giver ret til at aflede spildevand til vandløb

Landvæsenskommissionerne havde også kompetence til at træffe afgørelser om afledning af spildevand til dræn og vandløb, uden at der samtidig blev etableret "et spildevandsanlæg".

Når en landvæsenskommissionskendelse således ophæves, kan der naturligt opstå tvivl om, hvorvidt der konkret kan være begunstigede grundejere/ledningsejere, der mister en tidligere tildelt udlednings/afledningsret.

Dette spørgsmål bør imidlertid være afdækket ved den forudsætningsvise analyse af, hvorvidt et spildevandsanlæg etableret efter en kommissionskendelse må anses som miljømæssigt uforvarsligt, som er den grundlæggende forudsætning for at ændre eller ophæve en kommissionskendelse.

Med overførelse af kompetencen til at regulere spildevand fra vandløbslovens vandløbsretssystem til de kommunale og amtskommunale myndigheder i miljøbeskyttelsesloven i den oprindelige miljøbeskyttelseslov, må det i overensstemmelse med ovenstående stadig lægges til grund, at landvæsenskommissionens afgørelser alene kan ændres, hvis spildevandsanlæg, der udledes fra til dræn eller vandløb, kan påbydes ændringer efter miljøbeskyttelseslovens § 30.

Ophævelsen af landvæsenskommissionens kendelse skal således ske i en konkret afgørelse rettet mod ejerne af spildevandsanlæg, der udleder til dræn eller vandløb. Ophævelsen kan ikke, hvis den ovenfor gengivne forarbejder lægges til grund, ske ved udformning af en spildevandsplan eller et tillæg, da disse ikke er bindende for borgerne – og da der ikke er taget stilling til, hvorvidt der foreligger et "miljømæssigt uhensigtsmæssigt" spildevandsanlæg i alle tilfælde.

Som også fremhævet ovenfor vil en spildevandsplan eller et tillæg være nødvendigt i henhold til de gældende krav i miljøbeskyttelsesloven, idet det i dag er et krav, at den fremtidige spildevandshåndtering fremgår af en vedtagen plan. Den endelige plan man antages at være en nødvendig forudsætning for at der kan meddeles påbud om ændring af anlægget, der afleder spildevand til dræn eller vandløb omfattet af

vandløbsloven, jf. bl.a. reguleringen af forbedret spildevandsrensning i det åbne land medmindre der foreligger direkte uhygiejniske forhold i relation til en udledning.

Kan en landvæsenskommissionskendelse, der giver ret til udledning til et vandløb, ophæves og ændres til krav om tilslutning til et forsyningsanlæg?

Det sidste interessante spørgsmål i den forbindelse er, hvorvidt § 30 kan anvendes til at påbyde tilslutning til en forsyning for grundejere, der i dag har ret til at udlede til et vandløb i henhold til en landvæsenskommissionskendelse.

I modsætning til nedsivningstilladelser efter miljøbeskyttelseslovens § 19, kan en meddelt udledningstilladelse ikke tilbagekaldes i forbindelse med bestemmelser om, at område skal kloakeres smh. med § 20, stk. 1, nr. 2.

Med ordlyden af § 30 kan der alene påbydes ændringer i det bestående anlæg.

Et krav om tilslutning til et forsyningsanlæg har i realiteten karakter af et krav om ophør med at udlede – dvs. et forbud mod fortsat udledning. Et forbud mod fortsat udledning kan efter Miljøbestyrelsens vejledning nr. 1 1999, punkt 7.11 alene udstedes, hvis forureningen ikke kan afhjælpes, eller hvis der er alvorlig fare for sundheden, jf. miljøbeskyttelseslovens § 30, stk. 2 og stk. 3.

Medmindre der således er tale om en forurening, der ikke kan afhjælpes ved at ændre anlægget eller ved alvorlig sundhedsfare ved fortsat udledning, må det antages, at en landvæsens-kommissionskendelses fastsættelse af en ret til at opretholde en udledningstilladelse alene kan ophæves ved et påbud efter § 30, i overensstemmelse med reglerne om tilbagekaldelse af "begunstigende forvaltningsakter", idet retten til at udlede kan anses som en begunstiging af grundejeren.

Der foreligger ikke domstolsafgørelser, der konkret behandler dette spørgsmål, hvorfor der tages forbehold for en senere domstolsafgørelse.