

ANSVAR FOR KLIMATILPASNING OG SIKRING MOD OVERSVØMMELSE

SIKRING AF HILLERØD MOD OVERSVØMMELSER FRA SKYBRUD EFTER ETABLERING AF DEN NYE BYDEL FAVRHOLM

1. INDLEDNING

Hillerød Kommune planlægger en ny bydel kaldet "Favrholm". I forbindelse med Favrholm skal etableres nyt hospital og nyt stationsområde.

Området, beliggende syd for den eksisterende by, er allerede i dag vandmæssigt udfordret, både af høj grundvandsstand og hydraulisk belastede vandløb. Der er fire forskellige recipienter i området, hvoraf særligt to er belastede. Det drejer sig om Pøle Å og Favrholmgrøften.

Pøle Å udspringer i Favrholmområdet og løber nordpå, hvor den rørlægges og løber under den eksisterende by. Pøle Å løber gennem Salpetermosen, som er § 3-område og indeholder flere bilag 4-arter.

Favrholmgrøften udspringer ligeledes i Favrholm. Den løber vestpå, hvor den rørlagt løber under (ikke gennem) Favrholm Sø og ud i Havelse Å, som også næsten har nået sin maksimale hydrauliske belastning.

Idet Favrholm-området skal byudvikles med et højt antal boliger, erhvervsområder, nyt Nordsjællands Hospital og stationsområde, bliver det i forvejen belastede område hårdt befæstet.

Kommunen har beregnet, at Favrholm skal sikres til serviceniveau T100, hvis det skal undgås, at serviceniveauet forringes for de eksisterende ejendomme langs Pøle Å. Der vil derfor blive planlagt for beskyttelse til serviceniveau T100.

Kommunen har oplyst, at grundvandet står så højt, at det er umuligt at nedsive regnvandet.

1.1 Kommunens spørgsmål

Kommunen har på baggrund af udfordringerne med klimatilpasningen af Favrholt bedt Horten udrede og beskrive fordelingen af ansvar og omkostninger til klimasikringen af Favrholt.

Herunder ønsker kommunen, at Horten beskriver, i hvilket omfang og hvordan grundejere og Hillerød Forsyning kan forpligtes til at bidrage til klimasikringen af Favrholt. Konkret skal det beskrives, om det er muligt at dele ansvaret, så forsyningen sikrer op til T5/T10, mens bygherre/grundejerne forpligtes til at sikre op til T100, fx ved oprettelse af et "klimatilpasningslaug", som forpligtes til at sikre fra T5/T10 og op til T100. Endvidere skal det beskrives, om forsyningen kan overtage et anlæg til fx T20, hvis det fremgår af spildevandsplanen, at forsyningen har et serviceniveau til T5.

1.2 Kommunens forudsætninger for byudviklingen af Favrholt

- Alt regnvand skal håndteres inden for området.
- Mindst mulig terrænregulering.
- Klimatilpasning skal integreres i landskabet.
- Mest mulig § 3-natur.
- Udbygningen af Favrholt må ikke skabe udfordringer for vandløb og områder nedstrøms.
- Området sikres til T100.

Kommunen har flere forudsætninger, men ovenstående er de vigtigste for besvarelsen. Yderligere beskrivelse af planer og forudsætninger fremgår af kommunens notat af 19. april 2017.

2. VURDERING

Det centrale spørgsmål er, om kommunen i planlægningen af området kan pålægge bygherre og/eller grundejere i forbindelse med byudviklingen at sikre området mod oversvømmelser op til T100.

2.1 Forpligtelse til klimasikring

2.1.1 Spildevandsselskabet

Med en ny bestemmelse fra 2016 i miljøbeskyttelsesloven er det fastsat, at spildevandsforsyningselskaber ikke må *anlægge* ledninger i strid med spildevandsplanen.

Det indebærer bl.a., at spildevandsselskabet skal dimensionere ledninger således, at regnvand fra tag- og overfladearealer håndteres i overensstemmelse med beslutninger i spildevandsplanen.

Det er vores vurdering, at det betyder, at spildevandsselskaber er forpligtede til at *anlægge* ledninger, så ledningerne lever op til det i spildevandsplanen fastsatte serviceniveau. Det fremgår af lovbemærkningerne, at spildevandsselskaber skal følge særlige funktionskrav fastsat i spildevandsplanen.

Forpligtelsen gælder dog kun i forbindelse med anlægsarbejder, som spildevandsselskaber alligevel udfører. Dermed kan der ikke stilles krav om, at spildevandsselskaber skal opdimensionere *eksisterende* ledninger.

I det tilfælde, at spildevandsselskaber ikke vil indgå aftaler, som lever op til spildevandsplanens krav, eller spildevandsselskaber undlader at udmønte aftaler herom, har en kommune mulighed for at påbyde spildevandsselskaber at forsyne et konkret område.

Det er således en mulighed at tilpligte spildevandsselskabet at sikre Favrholm op til T100. Men herved vil alle Hillerød Spildevands kunder betale for klimasikringen, ikke kun grundejerne i Favrholm.

Hvis kommunen ønsker at skærpe serviceniveauet alene for Favrholm, skal kommunen være opmærksom på de almindelige kommunalretlige principper om lighed og saglighed. Det forvaltningsretlige lighedsprincip indebærer, at en myndighed i dens dispositioner er forpligtet til at behandle ensartede tilfælde ens, og at der som følge heraf skal være saglige grunde til at forskelsbehandle.

Det kræver derfor en saglig begrundelse, hvis kommunen ønsker at behandle to ellers ensartede situationer forskelligt. Det er vores vurdering, at en kommune kan beslutte at differentiere serviceniveauet på tværs af kommunens område, hvis det sker på baggrund af saglige kriterier. Den kommunale disposition skal altså bygge på sagligt begrundede hensyn.

2.1.2 *Bygherre*

Kommunen har en række muligheder for at planlægge for bl.a. klimatilpasning i forbindelse med byplanlægningen.

Kommuneplanen er det overordnede planinstrument, som udlægger arealerne til forskellig anvendelse. Kommuneplanen kan – som de fleste andre planer – ikke i sig selv binde borgere og virksomheder, men derimod angive, hvordan kommunen vil agere i sin myndighedsudøvelse.

Lokalplanen har som det eneste offentlige planinstrument direkte retsvirkning over for borgere, men kun i forbindelse med ændringer af eksisterende forhold. Det fremgår således af planlovens § 18, at der ikke må etableres forhold i strid med lokalplanens bestemmelser.

Lokalplanbestemmelser skal holdes inden for planlovens formål, ligesom der alene kan lokalplanlægges for emner, der fremgår af lokalplankataloget i planlovens § 15, stk. 2.

Lokalplankataloget angiver, hvilke emner der kan reguleres i lokalplanen. Lokalplaner kan have et klimatilpasningsmæssigt formål, og lokalplankataloget giver derfor en række muligheder for at fastsætte bestemmelser, som pålægger bygherre og efterfølgende grundejer klimasikring i forbindelse med byudviklingen.

De almindelige forvaltningsretlige krav, herunder bl.a. krav om proportionalitet og saglige hensyn gælder, ligesom en lokalplan ikke må være atypisk i sin virkning eller særlig intensiv i forhold til konkrete grundejere.

Der er ikke handlepligt for grundejere og brugere af ejendomme til at gennemføre klimatilpasningstiltag. Eksisterende lovlige anvendelser og bebyggelser kan fortsætte som hidtil og påvirkes ikke af en ny lokalplan. Vigtigheden af forudgående fastlæggelse af bestemmelserne i lokalplanlægningen kan derfor ikke understreges nok. Det er ikke muligt efter udbygningen af Favrholm sammenhængende at pålægge bygherre ændringer med henblik på klimatilpasning.

Der kan af relevans for klimatilpasningen fastsættes bestemmelser om følgende i lokalplanen

- 2) områdets anvendelse, herunder om at nærmere angivne arealer forbeholdes til offentlige formål,
- 4) vej- og stiforhold,
- 6) bebyggelsers beliggenhed på grundene, herunder om den terrænhøjde, hvori en bebyggelse skal opføres,
- 7) bebyggelsers omfang og udformning, herunder til regulering af boligtaetheden,
- 10) udformning, anvendelse og vedligeholdelse af ubebyggede arealer, herunder om terrænregulering,
- 12) tilvejebringelse af eller tilslutning til fællesanlæg i eller uden for det af planen omfattede område som betingelse for ibrugtagning af ny bebyggelse,
- 18) friholdelse af et område for ny bebyggelse, når en bebyggelse kan blive udsat for sammenstyrtning, oversvømmelse eller anden skade, der kan medføre fare for brugernes liv, helbred eller ejendom, og
- 27) 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.

Hertil kommer, at kommunen med spildevandsplanen kan planlægge for håndteringen af spildevand, dvs. også tag- og overflade fra befæstede arealer, som ved spildevandsbekendtgørelsen er defineret som spildevand.

Herunder kan der planlægges for fælles renseløsninger/spildevandsanlæg, hvor det skal angives, om spildevandsselskabet ejer anlægget eller ej.

Endvidere skal det angives, hvordan tag- og overfladevandet i øvrigt bortskaffes, fx ved nedsivning, udsprøjtning mv. Det skal i denne forbindelse understreges, at spildevandsplanen ikke er bindende for bygherre direkte, men at kommunen ved sin myndighedsudøvelse selv er forpligtet til at følge angivelserne i planen, hvorfor bygherre ikke kan opnå lovpligtige tilladelser i strid med planen.

Der er således en række muligheder for i planlægningen at sikre, at bygherre indretter området med henblik på håndtering af regnvandet. Især bestemmelser i lokalplanen om betingelser for ibrugtagning vil være relevant i forhold til at sikre, at bygherre klimatilpasser til T100 i forbindelse med byudviklingen af Favrholt.

Det er vores vurdering, at Hillerød Kommune fx kan stille følgende krav i lokalplanlægningen for Favrholt

Nr. 2 kan fx anvendes til udlæg af arealer til regnvandsmagasinering, nr. 9 til krav om anlæggelse af kanaler og grøfter og/eller maximal befæstelsesgrad, og nr. 6 til at sikre, at bygninger placeres i området med henblik på minimering af risikoen for oversvømmelse.

Nr. 12 kan fx anvendes til at forpligte bygherre til at anlægge fællesanlæg, som håndterer overfladevandet i området, fx afvandingsgrøfter, regnvandsbassiner og diger. Idet anlæg vil komme til at indeholde spildevand (tag- og overfladevand), vil det være et fælles privat spildevandsanlæg¹. Dermed vil anlægget skulle fremgå af spildevandsplanen, ligesom spildevandsbekendtgørelsens § 5, stk. 3, stiller krav om, at der oprettes et spildevandslaug. Dette spildevandslaug vil i så fald være et "regnvandslaug" – eller "klimatilpasningslaug", om man vil.

Nr. 27 kan anvendes til at stille krav om anvendelse af regnvand til wc-skyl og tøjvask.

Lokalplanbestemmelser er som udgangspunkt erstatningsfri regulering, men hvis et areal af hensyn til klimatilpasning udlægges til offentlige formål, kan grundejeren i særlige tilfælde og mod erstatning kræve arealet overtaget af kommunen efter planlovens kapitel 11. Hovedreglen er således, at de krav, som stilles i planlægningen, skal udføres af bygherre og for bygherres regning. Det betyder, at omkostningerne hertil vil blive overvæltet på de kommende grundejere.

2.1.3 *Samlet vurdering*

Det er vores vurdering, at Hillerød Kommune kan udarbejde en samlet løsning, hvor Hillerød Spildevand forpligtes til at kloakere til et bestemt serviceniveau, og bygherre skal byudvikle området under hensyntagen til særlige klimatilpasningsmæssige krav i lokalplanlægningen, som samlet sikrer området til T100.

Vores begrundelse for, at dette kan lade sig gøre, er, at området endnu ikke er byudviklet og kloakeret. Kravene kan således fastlægges på forhånd, og såvel spildevandsselskabet som bygherre skal tage hensyn til kravene, når der bygges.

¹ Juridisk nu kaldet "spildevandsanlæg, som ikke er ejet af et spildevandsforsyningselskab"

2.2 Spildevandsselskabets sikring til et højere niveau end T5

Der er ikke eksplicite krav til fastsættelsen af serviceniveauet i spildevandslovgivningen. Det fremgår end ikke af reglerne om indholdet af spildevandsplanen, at kommunen *skal* fastsætte et serviceniveau.

Det sædvanlige er, at kommunerne fastlægger et serviceniveau i deres spildevandsplan, selvom der ikke er noget krav om det. Der er således heller ikke holdpunkter i spildevandslovgivningen, som kan begrunde en forøgelse af serviceniveauet.

Spildevandsselskaberne er ikke underlagt de samme krav som kommuner, fordi de er udskilt i selvstændige selskaber og ikke længere agerer under det kommunalretlige regime.

Spildevandsplanerne er kun bindende for spildevandsselskaberne i det omfang, det i lovgivningen er konkret fastsat. Lovgiver har besluttet, at spildevandsselskaberne skal kloakere i overensstemmelse med spildevandsplanen, men har i øvrigt ikke bundet spildevandsselskaberne af den kommunale planlægning.

Det betyder, at uanset, at kommunen har fastsat et serviceniveau i spildevandsplanen, kan spildevandsselskabet vælge selv særligt at sikre enkelte områder eller generelt at øge serviceniveauet i forhold til det, der er fastsat i spildevandsplanen.

Der er selvfølgelig en grænse for spildevandsselskabernes forøgelse af serviceniveauet, idet spildevandsselskaber er begrænset til at opkræve spildevandstakster, der dækker de *nødvendige* omkostninger. Hvis udgifterne til en forøgelse af serviceniveauet ikke er nødvendige, kan spildevandsselskabet ikke opkræve takster. Og da spildevandsselskaber ikke som udgangspunkt har andre indtægtskilder, vil udgifterne ikke blive dækket, hvis der ikke opkræves takster.

Det er således samlet vores vurdering, at Hillerød Spildevand kan overtage – eller selv anlægge – et anlæg, som er sikret til et højere niveau end det i spildevandsplanen fastlagte serviceniveau, på samme måde som selskabet kan anlægge sådanne anlæg selv.

Horten, 30. august 2017



Henriette Soja