

NOTAT

Vedr.: Overtagelse og ekspropriation af arealer til regnvandshåndtering

1. Baggrund

Aalborg Forsyning undersøger sammen med Aalborg Kommune mulighederne for at planlægge regnvandshåndtering af større områder, i stedet for at håndtere regnvandet i hver udstykning for sig.

DANVA har på vegne af Aalborg Forsyning anmodet DANVA om at vurdere nogle juridiske spørgsmål vedrørende rammerne for at overtage arealer til brug for regnvandshåndteringen.

2. Overtagelsespligt for arealer udlagt til regnvandshåndtering

Hvis et areal i en lokalplan eller byplanvedtægt bliver forbeholdt til et offentligt formål, følger det af planlovens § 48, at grundejeren kan kræve, at kommunen overtager arealet.

Aalborg Forsyning har anmodet om en vurdering af, om pligten til at overtage et areal, der er forbeholdt til regnvandshåndtering, kan overføres til spildevandsselskabet.

Spørgsmålet forudsætter, at regnvandshåndtering kan anses som et offentligt formål. Jeg er enig, da udtrykket "offentligt formål" normalt fortolkes bredt, og ikke nødvendigvis skal varetage kommunale interesser.¹

Hvis et areal i Aalborg Kommune bliver udlagt til regnvandshåndtering, er udgangspunktet således, at grundejeren kan kræve, at Aalborg Kommune overtager arealet. Spørgsmålet er herefter, om det er muligt for Aalborg Kommune at overdrage overtagelsespligten til Aalborg Kloak A/S.

Det følger direkte af lovens ordlyd, at pligten til at overtage ejendommen påhviler kommunen. Når loven ikke giver hjemmel til det, kan kommunen ikke frigøre sig fra forpligtelsen ved at overføre den til andre, uden at grundejeren giver samtykke.

I dansk ret gælder et princip om, at forpligtelser kan overføres til andre, hvis den berettigede samtykker. Det burde derfor i princippet være muligt at overføre overtagelsespligten til Aalborg Kloak A/S, hvis den berørte grundejer giver samtykke.

Det følger dog af forarbejderne til planloven, at overtagelsespligten altid påhviler kommunen, uanset om det offentlige formål skal realiseres af statslige eller private institutioner.² Endvidere har lovgiver bevidst fravalgt at indsætte en mulighed for at overføre overtagelsespligten til andre i lovteksten.³

¹ Jf. lovforslag nr. 89 af 10. december 2018 som fremsat, side 2.

² Jf. lovforslag nr. 89 af 10. december 2018 som fremsat, side 2.

³ Se også til støtte herfor Folketingstidende 1974/75 Tillæg A sp. 2784 (forarbejderne til kommuneplanlovens § 32, der er forgængerer til planlovens § 48). Det fremgår af lovforslaget, at Kommunernes Landsforening og Københavns Kommune havde henstillet til,

Når det er bestemt ved lov, at overtagelsespligten ligger hos kommunen, og lovgiver bevidst har fravalgt at indsætte en lovbestemt adgang til at overføre forpligtelsen, er det efter min opfattelse tvivlsomt, om grundejeren kan give et sådant samtykke på forhånd (dvs. inden vedkommende eventuelt beslutter sig for at kræve arealet overtaget), med den virkning, at kommunen bliver frigjort fra forpligtelsen.

Som alternativ til at indhente grundejerens forudgående samtykke til, at overtagelsespligten overføres til spildevandsselskabet (og hvor retsvirkningen som nævnt er tvivlsom), kan der indgås en aftale mellem kommunen og spildevandsselskabet, om at spildevandsselskabet over for kommunen forpligter sig til at overtage ejendommen, hvis grundejeren kræver ejendommen overtaget.

Kommunen bliver i så fald ikke formelt frigjort for overtagelsespligten, men kan til enhver tid kræve, at spildevandsselskabet overtager ejendommen på kommunens vegne, hvis grundejeren kræver ejendommen overtaget. Fordelen ved denne løsning er, at den med sikkerhed holder juridisk, og at man ikke er afhængig af, at grundejeren giver samtykke.

3. Hvornår må spildevandsselskabet overtage en ejendom til regnvandshåndtering?

Spildevandsselskabets muligheder for at aftale med kommunen, at selskabet skal overtage en ejendom, hvis grundejeren i medfør af planlovens § 48 stiller krav herom, er de samme som hvis spildevandsselskabet overtager ejendommen ved en almindelig fri handel.

Spildevandsselskabet kan derfor overtage ejendommen som et led i en langsigtet varetagelse af regnvandshåndteringen, selvom regnvandsprojektet ikke er nært forestående, og der derfor ikke er et aktuelt behov for at overtage ejendommen. Med andre ord må spildevandsselskaber gerne overtage ejendommen i "god tid", når denne fremgangsmåde benyttes.

Det er en forudsætning for, at spildevandsselskabet må overtage ejendommen, at overtagelsen er nødvendig af hensyn til håndteringen af tag- og overfladevand. Hvis dette er tilfældet, er det efter min vurdering lovligt for spildevandsselskabet at overtage ejendommen.

Spildevandsselskabets overtagelse af ejendommen er i denne situation ikke et ekspropriationslignende indgreb, da byrden allerede blev pålagt ejendommen på tidspunktet hvor kommunen udlagde ejendommen til et offentligt formål. Derfor gælder der ikke et krav om, at overtagelsen skal være begrundet i et konkret og aktuelt behov, som hvis der var tale om ekspropriation.

Hvis overtagelsen af ejendommen vil påføre spildevandsselskabet omkostninger, som ikke er nødvendige af hensyn til den langsigtede håndtering af tag- og overfladevand, kan spildevandsselskabet derimod ikke lovligt afholde omkostningen til at købe ejendommen. Dette kan eksempelvis være tilfældet, hvis der overtages en større ejendom end nødvendigt af hensyn til håndteringen af tag- og overfladevand, med henblik på at etablere et rekreativt område.

4. Kan ejendomserhvervelsen give tillæg i spildevandsselskabets økonomiske ramme?

at kommunerne skulle have adgang til at overføre overtagelsespligten til en amtskommunal eller statslig myndighed. Denne henstilling blev ikke fulgt.

Bekendtgørelsen om økonomiske rammer for vandselskaber⁴ regulerer i hvilke tilfælde der kan opnås et tillæg i den økonomiske ramme. Af relevans i denne sammenhæng er muligheden for at opnå et tillæg som følge af udgifter til et medfinansieringsprojekt, eller til en udvidelse af forsyningsområdet.⁵

Reglerne om medfinansieringsprojekter giver ikke mulighed for, at spildevandsselskabet kan være projektejer. Når det her forudsættes, at spildevandsselskabet skal være ejer af arealet hvor regnvandshåndteringen foregår, kan der således ikke være tale om et medfinansieringsprojekt.

Bekendtgørelsens § 11, stk. 4 giver mulighed for at opnå et tillæg, hvis det kan godtgøres, at der som følge af en udvidelse af forsyningsområdet eller håndterede vandmængder sker en forøgelse af vandselskabets årlige drifts- eller anlægsomkostninger.

Eftersom ejendommen netop overtages som led i en udvidelse af forsyningsområdet, er det min vurdering, at det vil være muligt at opnå et tillæg i spildevandsselskabets økonomiske ramme, for omkostningerne forbundet hermed.

Det fremgår ikke udtrykkeligt af bekendtgørelsen eller indberetningsvejledningen,⁶ om der kan opnås et tillæg for udgifter til forberedelse af en udvidelse af forsyningsområdet, som afholdes forud for den faktiske udvidelse af forsyningsområdet. Det synes dog at være forudsat, at tillægget først gives, når udvidelsen faktisk har fundet sted.

Det fremgår heller ikke direkte af bekendtgørelsen og indberetningsvejledningen, om der kan opnås tillæg for den samme udvidelse af forsyningsområdet (eksempelvis når anlægsomkostninger til samme udvidelse afholdes på forskellige tidspunkter) ad flere omgange.

Det kan derfor muligvis være nødvendigt at vente med at søge tillæg for omkostningerne ved ejendomserhvervelsen, til der ansøges om tillæg for de øvrige omkostninger, der er forbundet med den første etape af udvidelsen af forsyningsområdet, således at der kan indgives en samlet ansøgning om tillæg.

Ansøgningen om tillæg til spildevandsselskabets økonomiske ramme skal indgives til Forsyningssekretariatet. Det kan derfor overvejes at tage kontakt til Forsyningssekretariatet, med henblik på at afklare, hvordan omkostningerne til ejendomserhvervelsen skal indberettes i forhold til de øvrige omkostninger, der er forbundet med udvidelsen af forsyningsområdet, som først afholdes på et senere tidspunkt.

5. Er det en betingelse for spildevandsselskabets overtagelse, at arealet er udlagt til regnvandshåndtering i spildevandsplanen?

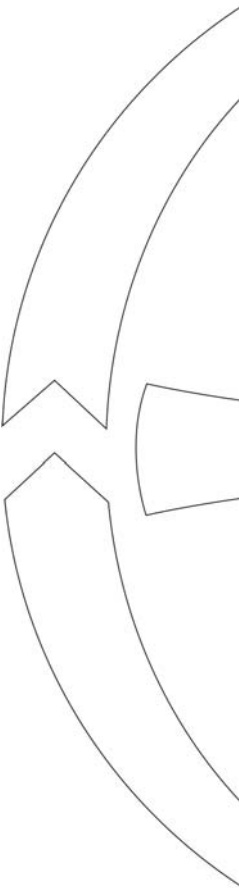
Spildevandsplanen angiver rammerne for spildevandshåndteringen i kommunen. Det kan derfor overvejes, om et spildevandsselskab er berettiget til at erhverve en ejendom med henblik på at etablere en regnvandsløsning, uden at det pågældende område er udlagt til regnvandshåndtering i spildevandsplanen.

Adgangen til at kommunalbestyrelsen i en lokalplan eller byplanvedtægt kan udlægge en ejendom til regnvandshåndtering, og dermed udløse en overtagelsespligt i medfør af planlovens § 48, er ikke afhængig af, at området også er udlagt til regnvandshåndtering i spildevandsplanen.

⁴ Bkg. nr. 938/2018 om økonomiske rammer for vandselskaber (udmøntning af vandsektorforliget).

⁵ Se bekendtgørelsens § 11, stk. 4 og 5.

⁶ Konkurrence- og Forbrugestyrelsens indberetningsvejledning til de økonomiske rammer, februar 2019.



Det er således ikke en betingelse for, at overtagelsespligten i planlovens § 48 kan blive aktuel, at arealet også er udlagt til regnvandshåndtering i spildevandsplanen.

Spørgsmålet er dernæst, om der er noget til hinder for, at et spildevandsselskab kan erhverve en bestemt ejendom med regnvandshåndtering for øje, uden at denne anvendelse af arealet er i overensstemmelse med spildevandsplanen.

Miljøbeskyttelseslovens § 32b, stk. 2 fastslår, at et spildevandsselskab ikke må anlægge ledningsnet i strid med spildevandsplanen. Spildevandsselskabet må derfor ikke etablere en regnvandsløsning, som er i direkte modstrid med spildevandsplanen.

Der ses ikke at være juridiske holdepunkter for at antage, at spildevandsselskaber udelukkende kan erhverve fast ejendom som et led i forsyningsvirksomheden, når arealet er udlagt til dette formål i spildevandsplanen, og en sådan begrænsning kan ikke udledes af miljøbeskyttelseslovens § 32b.

Det afgørende for om spildevandsselskabet i sådanne tilfælde er berettiget til at overtage en given ejendom, må derfor antages at være, om selskabet har et forholdsvis sikkert grundlag for at antage, at det vil få brug for ejendommen i forbindelse med de fremtidige forsyningsopgaver.

Dette kan være tilfældet, hvis regnvandsløsningen kan etableres inden for rammerne i den eksisterende spildevandsplan, eller hvis der er relativt sikre holdepunkter for, at det vil blive muligt i en kommende spildevandsplan.

Det er på denne baggrund min vurdering, at det ikke i sig selv er en betingelse for, at spildevandsselskabet kan overtage et areal med henblik på regnvandshåndtering, at arealet aktuelt er udlagt til dette formål i den gældende spildevandsplan.

6. Kan der eksproprieres uden et aktuelt behov?

Som anført ovenfor under afsnit 3, er det muligt at for et spildevandsselskab at overtage en ejendom "i god tid" inden den skal anvendes til f.eks. regnvandshåndtering, når handlen sker ved en almindelig fri handel, eller fordi grundejeren har krævet ejendommen overtaget i medfør af planlovens § 48.

Når en ejendom derimod erhverves ved ekspropriation, stilles der større krav til aktualiteten af det behov, som begrundet ekspropriationen.

I medfør af planlovens § 47, stk. 1, kan kommunalbestyrelsen ekspropriere fast ejendom, når ekspropriationen vil være af væsentlig betydning for virkeliggørelsen af en lokalplan eller en byplanvedtægt og for varetagelsen af almene samfundsinteresser.⁷

Det er fastslået i praksis, at ekspropriationsadgangen skal administreres under hensyn til grundlovens § 73. På grundlag af praksis efter denne bestemmelse gælder en række almindelige betingelser, der skal være opfyldt på ekspropriationstidspunktet. Heraf følger navnlig, at ekspropriationen skal være *lovlig, nødvendig og tidsmæssig aktuel* for realiseringen af ekspropriationsformålet i den konkrete situation.⁸

Betingelsen om, at ekspropriationen skal være tidsmæssig aktuel, indebærer at der skal være et aktuelt behov for realisering af de foranstaltninger, som lokalplanen giver de planmæssige rammer for, på ekspropriationstidspunktet. I klagenævnspraksis tillægges det afgørende betydning,

⁷ Begrebet "almene samfundsinteresser" er en sproglig modernisering af begrebet "almenvællet" i grundlovens § 73, og skal fortolkes i overensstemmelse hermed.

⁸ Jf. Miljøministeriets vejledning om lokalplanlægning (2009), pkt. 11.1. Se også Østre Landsrets præmisser i U.2015.2882/2 H.

om der afsat midler til gennemførelsen af projektet. Hvis ikke der foreligger konkrete planer og behov for projektets realisering, og hvis ikke der er afsat midler hertil, er aktualitetskravet ikke opfyldt, og ekspropriationen vil som udgangspunkt blive ophævet.⁹

Ekspropriation til mulig senere brug eller "nice-to-have"-brug vil dermed som altovervejende udgangspunkt ikke have den fornødne tidsmæssige aktualitet.¹⁰ Det følger endvidere af betingelsen om, at ekspropriation skal være nødvendig, at ekspropriationens formål ikke må kunne opnås med mindre indgribende midler. Det indebærer, at ekspropriationen ikke må omfatte et større areal end nødvendigt.¹¹

Set i lyset af ovenstående er det efter min vurdering tvivlsomt, om det er muligt at "forhånds-ekspropriere" et større areal til etablering af regnvandshåndteringsanlæg, end der på ekspropriationstidspunktet er kapacitetsmæssigt behov for. Dette må i hvert fald gælde, hvis planen i første omgang alene er at etablere et regnvandshåndteringsanlæg, der ikke dækker hele det eksproprierede areal, således at anlægget først vil blive udvidet til den resterende del af arealet efterhånden som det kapacitetsmæssige behov forøges. I et sådant tilfælde vil der efter min opfattelse være tale om en "nice-to-have"-ekspropriation, som ikke opfylder kravene til nødvendighed og aktualitet.

Omvendt kan der argumenteres for, at hvis der foreligger konkrete planer for det samlede projekt, hvis anvendelsen af det samlede areal er en forudsætning for, at hele regnvandshåndteringsanlægget kan etableres på én gang, og hvis der er afsat midler til gennemførelsen af projektet, vil ekspropriation af hele arealet kunne være både nødvendigt og tidsmæssigt aktuelt, uanset at anlægget ikke udnyttes fuldt ud fra dag 1.

Hjemlen til at ekspropriere til fordel for spildevandsanlæg mv. i miljøbeskyttelseslovens § 58, forudsætter ligeledes, at de almindelige betingelser i grundlovens § 73 er opfyldt.¹²

Der ses hverken i lovforarbejderne eller praksis at være indikationer på, at der skulle være forskel på kravene til nødvendighed og aktualitet, alt efter om der eksproprieres med hjemmel i planloven eller miljøbeskyttelsesloven. Det anførte om kravene til tidsmæssig aktualitet gælder således også, hvis der eksproprieres til fordel for spildevandsanlæg, med hjemmel i miljøbeskyttelseslovens § 58.

Den 27. februar 2019.

Advokat
Lasse Møller, DANVA

⁹ Jf. Udkast til Vejledning om gældende ret om ekspropriation efter planloven (2019), pkt. 2.1.4.

¹⁰ Jf. Vejdirektoratets afgørelse 24. juni 2016, sagsnr. 15/09168-38.

¹¹ Jf. Udkast til Vejledning om gældende ret om ekspropriation efter planloven (2019), pkt. 2.1.3.

¹² Jf. bl.a. NMK-10-00698 af 9. december 2014. Ved ekspropriation til fordel for spildevandsanlæg, er det endvidere en betingelse, at det er angivet i spildevandsplanen, at ejendommen kan forventes eksproprieret til spildevandsformål eller vil blive underlagt andre rådighedsbegrænsninger, jf. bl.a. MAD 2015.91 NMK og MAD 2010.2111 MKN.