

NOTAT OM FINANSIERING AF NATURKVALITET FOR TAKSTMIDLER REGNVANDBASSINER I BALLERUP KOMMUNE

1. INDLEDNING OG OPDRAG

Politikerne i Ballerup Kommune ønsker en drøftelse med Novafos Spildevand Ballerup A/S (herefter "Novafos") om Novafos' regnvandsbassiner i Kommunen med henblik på at få klarlagt, hvilke muligheder der er for at højne naturkvaliteten i regnvandsbassinerne – ikke alene så regnvandsbassinerne fremstår som naturlige søer, men også så bassinerne bidrager til biodiversitet.

Novafos har i den sammenhæng aftalt med Ballerup Kommune, at Novafos tilvejebringer et selvstændigt juridisk notat, der beskriver, hvad Novafos kan finansiere for takstmidler i forhold til højnelse af naturkvalitet i regnvandsbassiner.

Horten er på den baggrund blevet bedt om at udarbejde et notat, der beskriver de juridiske rammer (muligheder og begrænsninger) for, hvilke udgifter der kan finansieres inden for taksten, herunder om der er mulighed for at anvende takstmidler til udgifter, der skal bidrage til højnelse af naturkvalitet i regnvandsbassiner.

2. SAMMENFATNING

Afgørende for, om Novafos kan anvende taksmidler til højnelse af naturkvalitet og øget biodiversitet er et spørgsmål om, hvorvidt sådanne udgifter er nødvendige for Novafos' spildevandshåndtering.

Vi vurderer, at der indenfor lovgivningen er meget begrænsede muligheder for, at Novafos kan anvende takstmidler til finansiering af bedre natur på arealer med regnvandsbassiner. Baggrunden er, at sådanne udgifter som udgangspunkt ikke kan anses for nødvendige af hensyn til Novafos' spildevandshåndtering.

Det beror imidlertid altid på en konkret vurdering, om en given udgift opfylder kriteriet om at være nødvendig i overensstemmelse med spildevandsbetalingslovens § 1, stk. 4.

På det foreliggende grundlag kan det ikke helt udelukkes, at udgifter til fx beplantning kan anses for nødvendig ved nyanlæg eller gennemgribende renoveringer af regnvandsbassiner, idet det dog forudsætter, at beplantningen bidrager til spildevandshåndteringen, fx til nedsivning eller fordampning, og konkret vurderes som værende nødvendig for, at Novafos kan løse sin opgave som spildevandsforsyning.

Derudover kan det ikke udelukkes, at udgifter til regnvandsbassiners visuelle udtryk ved nyanlæg eller gennemgribende renoveringer (så de fremstår som naturlige søer) kan anses for nødvendig, forudsat at det er begrundet i at søge regnvandsbassinerne indpasset i det eksisterende område.

3. FAKTISKE OMSTÆNDIGHEDER

Novafos har 50 regnvandsbassiner, der er beliggende i Ballerup Kommune. 21 af regnvandsbassinerne er beliggende lige inden recipient, hvor de er med til at sikre overholdelse af fastsatte krav til rensning. De resterende 29 forsinker regnvand, så spildevandshåndteringen kan ske uden opdimensionering af ledninger.

Yderligere er det oplyst, at flere af regnvandsbassinerne før kloakering havde status som vandløb efter vandløbsloven (søer), men at de på et tidspunkt blev indarbejdet i regnvandssystemet og derved skiftede status til spildevandsanlæg. Regnvandsbassinerne er i dag optaget som spildevandsanlæg.

4. REGLER

4.1 Spildevandsbetalingsloven

Spildevandsbetalingsloven¹ regulerer, hvilke udgifter spildevandsselskaber må opkræve takstmidler til.

Reglen om takstfinansiering følger af spildevandsbetalingslovens § 1, stk. 4, 1. pkt., som har følgende ordlyd:

"Nødvendige udgifter til udførelse, drift og vedligeholdelse af spildevandsforsyningsselskabers spildevandsanlæg og andre anlæg til brug for selskabets håndtering af spildevand samt anlæg, der er etableret efter § 7 a, herunder udgifter til opfyldelse af anmodninger efter miljøbeskyttelseslovens § 32 a og regler fastsat i medfør heraf, dækkes af bidrag fra de berørte ejere

¹ Lovbekendtgørelse nr. 1775 af 2. september 2021 om betalingsregler for spildevandsforsyningsselskaber mv.

af fast ejendom (herunder umatrikulerede arealer), der tilleder til spildevandsforsyningsselskabers anlæg, eller som er kontraktligt tilknyttet spildevandsforsyningsselskabet, jf. § 7 a..." [Hortens fremhævning]

Ifølge bestemmelsen dækkes udgifter til udførelse, drift og vedligeholdelse af spildevandsforsyningsselskabers spildevandsanlæg af bidrag fra de tilsluttede grundejere.

Bestemmelsen lovfæster hvile i sig selv-princippet, som indebærer, at spildevandsselskaberne kun må og kan opkræve takstmidler til brug for udgifter, der er nødvendige for spildevandsselskabernes spildevandshåndtering.

Før 1. januar 2021 indeholdt spildevandsbetalingslovens § 1, stk. 4, alene ordet "Udgifter", men ved lovændring med ikrafttræden 1. januar 2021² blev "Udgifter" erstattet med "Nødvendige udgifter". Baggrunden for denne ændring var at præcisere, at alle udgifter, der indregnes i takstfinansiering, skal være nødvendige i overensstemmelse med den hidtidige forståelse af hvile i sig selv-princippet i spildevandsbetalingsloven.³

Af bemærkninger til lovforslaget fremgår desuden, at:

*"Det er ikke hensigten med forslaget at udvide selskabernes opgaver eller ansvarsområde, men alene at ændre reglerne om, hvilke midler selskabet må anvende til at løse opgaverne. **De pågældende udgifter skal således være nødvendige af hensyn til selskabets håndtering af spildevand.**" [Hortens fremhævning]*

Bemærkningerne underbygger således, at spildevandsforsyningsselskaber alene kan anvende takstmidler til udgifter, der er nødvendige for spildevandsforsyningsselskabets håndtering af spildevand.

Det bemærkes, at der ved vurderingen af, om en udgift er nødvendig, skal anlægges en objektiv vurdering af nødvendighedskravet. Det er således ikke tilstrækkeligt, at en part anser en udgift for nødvendig, førend et projekt kan realiseres. Udgiften skal kunne udledes af et behov, som fx er fastsat i medfør af lovgivning eller almindelig anerkendt standard eller retspraksis.

4.1.1 *Begrebet »nødvendige udgifter«*

Omkostningsbekendtgørelsen⁴ – der er vedtaget med hjemmel i spildevandsbetalingsloven – fastsætter nærmere regler om, hvilke omkostninger spildevands-

² Lov nr. 2210 af 29. december 2020 om ændring af lov om betalingsregler for spildevandsforsyningsselskaber mv.

³ Lovforslag nr. 98 af 12. november 2020 om ændring af lov om betalingsregler for spildevandsforsyningsselskaber mv., lov om miljøbeskyttelse, vandsektorloven, lov om vandløb og lov om vandforsyning mv.

⁴ Bekendtgørelse nr. 2275 af 29. december 2020 om spildevandsforsyningsselskabers omkostninger til klimatilpasning i forhold til tag- og overfladevand og omkostninger til projekter uden for selskabernes egne spildevandsanlæg og med andre parter i øvrigt

forsyningselskabet lovligt kan indregne i bidragene efter spildevandsbetalingslovens § 1, stk. 4. Reglerne er uddybet i et høringsudkast til vejledning til omkostningsbekendtgørelsen, som Energistyrelsen sendte i høring 25. februar 2022.⁵

Vejledningens afsnit 8.7. indeholder yderligere bidrag til forståelsen af, hvornår en omkostning er at betragte som *nødvendig*, idet vejledningen eksemplificerer, henholdsvis hvornår en omkostning i udgangspunktet er nødvendig, og hvornår den ikke er nødvendig.

Vejledningen præciserer i øvrigt, at det ikke alene er de udgifter, der direkte angår håndtering af spildevand, som kan anses for nødvendig, men også udgifterne til aktiviteter, der er en forudsætning for spildevandshåndtering og de udgifter, som forbedrer eller bidrager til håndteringen af et spildevandsforsyningselskabs spildevand.

Som eksempel på udgifter, der som udgangspunkt vil anses for nødvendige, angiver vejledningen blandt andet:

- Udgifter til rent hydraulisk nødvendige dele af et projekt (fx ledninger, pumper, brønde mv.), der tjener til håndtering af spildevand
- Beplantning, der bidrager til nedsivning/fordampning i vej- og regnbede
- Indpasning af et anlæg i en eventuel eksisterende sammenhæng, såvel visuelt som funktionsmæssigt
- Retablering til samme stand som inden projektstart
- Overholdelse af krav og standarder

Omvendt angiver vejledningen også eksempler på udgifter, der som udgangspunkt ikke anses for nødvendige:

- Særlig beplantning i vej- eller regnbed, der ikke bidrager til nedsivning/fordampning og ikke er en del af retablering eller indpasning
- Anden beplantning eller tilsvarende, der ikke er en del af retablering eller indpasning
- Etablering af fugletårne etc.
- Skiltning med oplysninger om dyre- og planteliv
- Slyngning af vandløb, der alene har til formål at forbedre miljøforholdene

Eksemplerne udgør ikke en udtømmende opregning, og generelt bemærker Energistyrelsen, at det altid vil bero på en konkret vurdering, om en given udgift kan betragtes som nødvendig, og dermed om udgiften kan finansieres ved taksmidler, jf. spildevandsbetalingslovens § 1, stk. 4.

⁵ Udkast til Vejledning til nye regler for spildevandsselskabers klimatilpasning mv. (Vejledning til omkostningsbekendtgørelsen), Energistyrelsen 25-02-2022. Vejledningen er d.d. stadig under behandling.

5. VURDERING

Efter det for Horten oplyste ønsker Ballerup Kommune, at Novafos finansierer bedre natur på sine arealer med regnvandsbassiner, så regnvandsbassinerne kommer til at ligne naturlige søer såvel visuelt som biologisk.

Horten bemærker, at Novafos ikke uden videre kan disponere over taksmidler, idet spildevandsbetalingslovens § 1, stk. 4, indeholder den begrænsning, at taksfinansierede udgifter skal være nødvendige af hensyn til selskabets håndtering af spildevand.

Finansiering af bedre natur vurderes i udgangspunktet ikke at være nødvendig for Novafos' spildevandshåndtering og kan derfor som udgangspunkt ikke finansieres gennem takstmidler, jf. spildevandsbetalingslovens § 1, stk. 4.

Udgifter, der ikke direkte angår spildevandshåndteringen, men som bidrager til eller forbedrer håndteringen af spildevandsforsyningselskabets spildevand kan dog også udgøre en nødvendig udgift. Af den grund kan det ikke helt udelukkes, at der efter omstændighederne kan forekomme tilfælde, hvor finansiering af forhold – foruden at bidrage til spildevandshåndtering – også bidrager til højnelse af natur. Som eksempel kan fremhæves, at visse typer af beplantning kan bidrage til nedsivning eller fordampning. En udgift dertil kan derfor anses for nødvendig. Afgørende vil i så fald være, om beplantningen udgør et nødvendigt element for, at spildevandsforsyningselskabet kan løse sin opgave.

Yderligere kan det ikke udelukkes, at udgifter til regnvandsbassiners visuelle udtryk kan anses for nødvendige og dermed finansieres gennem takstmidler i overensstemmelse med spildevandsbetalingslovens § 1, stk. 4. Vejledningen til omkostningsbekendtgørelsen angiver – som nævnt ovenfor – at omkostninger til indpasning af anlæg i eksisterende rammer, det vil sige, at et anlæg visuelt eller på tilsvarende vis passer ind i det umiddelbart omkringliggende område, anses som udgangspunkt for en nødvendig omkostning. Vi vurderer dog, at denne mulighed skal fortolkes restriktivt og kun gælder ved nyanlæg eller gennemgående vedligeholdelsesopgaver, da regnvandsbassinerne allerede i dag ligger i de eksisterende rammer og derfor ikke som sådan skal indpasses.

Som eksempel på, hvad der kan udgøre indpasning, angiver vejledningen fx bassiner, der udføres med udseende som det eksisterende område. Indpasning dækker dog ikke over tiltag, der hæver eller væsentligt ændrer udtrykket i et område.

På baggrund af ovenstående vurderes det ikke for udelukket, at udgifter til at lade fremtidige regnvandsbassiner ligne naturlige søer kan anses for nødvendige. Det vurderes særligt at gøre sig gældende i de tilfælde, hvor tidligere søer er blevet indarbejdet i regnvandssystemet og herefter er overgået til spildevandstekniske anlæg. Det bemærkes, at det alene gør sig gældende for udgifter, der relaterer sig til det visuelle indtryk og dermed ikke til en konkret biologisk sammensætning i regnvandsbassinet.

Sammenfattende vurderer vi dog, at der er meget begrænsede muligheder for, at Novafos for taksmidler kan finansiere bedre natur på sine arealer med regnvandsbassiner. Hvis og såfremt Novafos skal have denne mulighed, skal udgiften være nødvendig af hensyn til spildevandsforsyningselskabets håndtering af spildevand, jf. spildevandsbetalingslovens § 1, stk. 4.

Vi vurderer desuden, at Ballerup Kommune umiddelbart ikke har hjemmel – hverken i fx miljøbeskyttelsesloven eller planloven til at kræve, at Novafos anvender det handlerum, som Novafos har, selv hvis Novafos lovligt kan anvende taksmidler til at forhøje naturkvalitet i de eksisterende regnvandsbassiner. Ved den vurdering lægger vi særlig vægt på, at regnvandsbassinerne er lovligt anlagt.

Ballerup Kommune har derfor efter vores vurdering to muligheder. Ballerup Kommune kan således:

- 1) Betale alle Novafos' meromkostninger forbundet med tiltagene, jf. spildevandsbetalingslovens § 1, stk. 5. Dette kræver, jf. vandsektorlovens § 15, stk. 2, at Ballerup Kommune har selvstændig hjemmel hertil, fx i kommunalfuldmagtsreglerne.
- 2) Opkvalificerer de regnvandsbassiner, hvor det er muligt, til vandløb efter vandløbsloven og derefter selv afholder udgifterne til at forbedre naturkvaliteten.

Særligt i forhold til 2) vil det formentlig være udelukket for de regnvandsbassiner, der ikke ligger umiddelbart før recipient, da regnvandsbassinerne opstrøms i ledningsnettet vil lede vandløbsvand til Novafos ledningsnet. Håndtering heraf er ligeledes ikke en nødvendig udgift, jf. spildevandsbetalingslovens § 1, stk. 4.

Hellerup, 5. juli 2022

Horten



Henriette Soja