UNIVERSITY OF COPENHAGEN

Københavns Universitet

Bidragsmodeller ved klimatilpasning – lovgivningsmæssige rammer

Anker, Helle Tegner; Janfelt, Asger

Publication date:
2020

Document version
Også kaldet Forlagets PDF

Citation for published version (APA):
Anker, H. T., & Janfelt, A. (2020). Bidragsmodeller ved klimatilpasning – lovgivningsmæssige rammer. Institut for Fødevare- og Ressourceøkonomi, Københavns Universitet. IFRO Rapport Nr. 293

Download date: 07. Oct. 2026

INSTITUT FOR FØDEVARE- OG RESSOURCEØKONOMI
KØBENHAVNS UNIVERSITET

IFRO Rapport

Bidragsmodeller ved klimatilpasning – lovgivningsmæssige rammer

Helle Tegner Anker
Asger Janfelt

293

IFRO Rapport 293

Bidragsmodeller ved klimatilpasning – lovgivningsmæssige rammer

Forfattere: Helle Tegner Anker[1] og Asger Janfelt[2]

[1]IFRO, Københavns Universitet
[2]Advokatfirmaet Energi og Miljø

Udgivet november 2020

ISBN: 978-87-93768-20-8

Rapporten er udarbejdet i regi af projektet ”Klimatilpasning på Tværs ” med finansiering fra Region Hovedstaden.

Se hele rapportserien på http://www.ifro.ku.dk/publikationer/ifro_serier/rapporter/

Institut for Fødevare- og Ressourceøkonomi (IFRO)
Københavns Universitet
Rolighedsvej 25
1958 Frederiksberg C
www.ifro.ku.dk

Indhold

Forord 2
1. Introduktion 3
2. Vandløbsloven 4
2.1. Proceduren for reguleringssager m.v. 5
2.2. Bidragsfordeling 6
2.3. Særligt vedrørende pumpelag 8
3. Kystbeskyttelsesloven 9
3.1. Proceduren for fællesprojekter 10
3.2. Bidragsfordeling 10
3.3. Etablering af digelag m.v. 13
4. Medfinansiering m.v. – kommuner og forsyningsselskaber 14
4.1. Bidrag fra kommuner 14
4.2 Bidrag fra forsyningsselskaber m.v. 14
4.3. Spildevandsanlæg og vejanlæg 15
5. Planloven 16
Bilag 1. Oversigt over forskellige projekttyper og tilhørende bidragsydere 18

Forord

Dette notat er udarbejdet i regi af projektet ”Klimatilpasning på Tværs ” med finansiering fra Region Hovedstaden. Projektet har en bred partnerskabskreds, der blandt andet omfatter flere kommuner i hovedstadsregionen og sekretariatsbetjenes af Egedal og Brøndby kommuner. I projektet skal der blandt andet arbejdes på at udvikle konkrete modeller for, hvordan udgifterne til klimatilpasningsprojekter kan fordeles, og hvordan der kan sikres samarbejde på tværs af kommunegrænser. I projektet indgår forskningsbidrag om blandt andet bidragsmodeller, anden finansiering, samarbejde på tværs og interessentinddragelse. Målgruppen for forskningsbidragene er dels de deltagende partnere i projektet, dels andre der arbejder med klimatilpasning i praksis.

Notatet er udarbejdet som en del af en første levering i en serie af fire arbejdspakker om bidragsmodeller med fokus på henholdsvis eksisterende viden, principper og pejlemærker for nye bidragsmodeller, barrierer for implementering og afprøvning af modeller.

Notatet har til formål at afdække de eksisterende lovgivningsmæssige rammer for bidragsmodeller i kollektive vandløbs- og kystbeskyttelsesprojekter og den tilhørende praksis. Undersøgelsen er gennemført som en traditionel juridisk analyse af eksisterende lovgivning og praksis, herunder relevante offentliggjorte domme og klagenævnsafgørelser.

Der er foretaget faglig kvalitetssikring af notatet ved intern gennemlæsning på Institut for Fødevare- og Ressourceøkonomi, Københavns Universitet.

Frederiksberg, oktober 2020

1. Introduktion

Begrebet bidragsfordeling anvendes i såvel vandløbsloven[1] og kystbeskyttelsesloven[2] om fordeling af udgifter til vandløbs- eller kystbeskyttelsesprojekter ved opkrævning af bidrag (pengebeløb) fra ejere og andre, der opnår beskyttelse eller anden nytte ved en foranstaltning. Bidragspligt indebærer, at der træffes en afgørelse, hvor de enkelte bidragsydere pålægges pligt til at indgå i bidragsfordelingen efter en nærmere angiven fordelingsnøgle. For så vidt angår kystbeskyttelsesloven, er det kommunen, der træffer afgørelse om bidragsfordeling, og afgørelsen kan påklages til Miljø- og Fødevareklagenævnet. For så vidt angår vandløbsloven, kan kommunen alene søge forlig mellem de involverede. Hvis der ikke kan opnås enighed, træffes en egentlig afgørelse om bidragsfordeling af en taksationskommission og kan påklages til en overtaksationskommission.

At udgifterne til et projekt kan finansieres gennem pålæg af bidragspligt, udelukker ikke, at der i et vist omfang kan ske finansiering af et projekt fra anden side. Eksempelvis kan der være tale om hel eller delvis finansiering gennem kommunale midler, gennem vandselskaber eller andre aktører. Sådanne medfinansieringsmuligheder m.v. omtales kort nedenfor i kapitel 4. Hovedfokus er på de eksisterende modeller for bidragsfordeling i henholdsvis vandløbsloven (kapitel 2) og kystbeskyttelsesloven (kapitel 3) samt det bagvedliggende nytteprincip. I tilknytning til disse bidragsmodeller omtales i kapitel 5 kort planlovens regler, hvorefter der i forbindelse med byudvikling eller ny bebyggelse kan pålægges bygherrer etablering af afværgeforanstaltninger i forhold til oversvømmelse og erosion. Endvidere er der mulighed for at indgå såkaldte udviklingsaftaler. Disse regler kan i et vist omfang sidestilles med reglerne om bidragsfordeling, selvom der er ikke er tale om egentlige afgørelser i form af pålæg af bidrag. Endvidere må opmærksomheden henledes på, at klimatilpasningsprojekter også kan omfatte spildevandstekniske løsninger eller eventuelt vejløsninger. I så fald vil de relevante bestemmelser for henholdsvis spildevands- og vejprojekter finde anvendelse, det vil sige, at der som udgangspunkt vil være tale om takstfinansierede løsninger via forsyningsselskabet[3] eller eventuelt vejejerne.[4] Afgrænsningen mellem de forskellige typer af projekter er imidlertid ikke ganske klar, se eksempelvis nedenfor i kapitel 2 og 4.

Nytteprincippet og de eksisterende bidragsmodeller må ses i lyset af de traditionelle former for kollektive vandløbs-, dige- og kystbeskyttelsesprojekter. Sådanne projekter har typisk haft til formål at afhjælpe problemer med for eksempel oversvømmelse eller eventuelt at skabe mulighed for udnyttelse af vandlidende eller oversvømmelsestruede arealer til gavn for en nærmere afgrænset kreds af lodsejere og eventuelt andre interessenter. Traditionelt har reguleringsprojekter for vandløb tjent landbrugsmæssige formål ved sikring af bedre afvanding af arealer. Der er dog også eksempler på større reguleringsprojekter, der har til formål at beskytte lavtliggende sommerhus- eller boligområder. Endvidere kan vandløbsregulering indgå i forbindelse med naturgenopretningsprojekter m.v. Kystbeskyttelsesprojekter kan omfatte en større eller mindre kreds af grundejere. Der sondres som udgangspunkt mellem fællesprojekter for flere ejendomme og individuelle projekter for enkelte ejendomme. Såvel kystbeskyttelsesprojekter som vandløbsprojekter indebærer i visse

[1] Lovbekendtgørelse 1217/2019 af lov om vandløb (vandløbsloven).
[2] Lovbekendtgørelse 705/2020 af lov om kystbeskyttelse (kystbeskyttelsesloven).
[3] Lovbekendtgørelse 553/2020 om betalingsregler for spildevandsforsyningsselskaber mv. (spildevandsbetalingsloven).
[4] Lov nr. 1520/2014 om offentlige veje m.v. med senere ændringer (vejloven) fastsætter regler om vejbidrag i lovens kapitel 4. Lovbekendtgørelse 1234/2015 om private fællesveje indeholder også regler om udgiftsfordeling.

tilfælde etablering af kyst-, dige- eller pumpelag, som blandt andet har ansvar for vedligeholdelse m.v. af anlæggene.

I det følgende redegøres kort for proceduren for kollektive vandløbs- og kystbeskyttelsesprojekter og dernæst for de tilknyttede bidragsmodeller i henholdsvis vandløbsloven (kapitel 2) og kystbeskyttelsesloven (kapitel 3). Spørgsmålet om bidragsfordeling angår navnlig, hvem der kan sættes i bidrag og efter hvilke principper. Det må bemærkes, at fastsættelse af bidrag er undergivet almindelige forvaltningsretlige principper om saglighed og lighed. Der må således ske en ensartet anvendelse af sagligt begrundede kriterier for fordeling af bidrag. Det hindrer imidlertid ikke, at det kan være sagligt at sondre mellem forskellige typer af ejendomme. Proportionalitetsprincippet finder også anvendelse og kan blandt andet betyde, at der er grænser for hvor stort et bidrag, der kan pålægges enkelte ejendomme, set i forhold til det mål, der ønskes opnået (rimelighed), samt at der er grænser for, hvilket beskyttelsesniveau der kan pålægges bidrag for (nødvendighed og egnethed).[5] I kapitel 4 redegøres kort for reglerne om medfinansiering og for afgrænsningen til spildevands- og/eller vejløsninger. Endelig redegøres i kapitel 5 kort for planlovens regler om afværgeforanstaltninger og udviklingsaftaler.

2. Vandløbsloven

Håndtering af overfladevand i tilknytning til vandløb og søer vil som udgangspunkt kræve en tilladelse efter vandløbsloven. Vandløbslovens § 6 fastlægger et generelt tilladelseskrav for ændring af vands naturlige afløb til anden ejendom eller hindring af det naturlige afløb af vand fra højere liggende ejendomme, samt for bortledning af vand fra vandløb, forandring af vandstanden i vandløb eller hindring af vandets frie løb. Derudover indeholder vandløbsloven mere specifikke tilladelseskrav til en række vandløbsforanstaltninger, herunder regulering af vandløb (§ 17), anlæg af nye vandløb (§ 21), etablering eller ændring af udpumpningsanlæg (§ 38) og etablering af opstemningsanlæg (§ 48). Endvidere er der fastsat nærmere bestemmelser vedrørende vandløbsrestaurering efter vandløbsmyndighedens beslutning (§ 37). Det må understreges, at tilladelseskrav m.v. også finder anvendelse på grøfter, kanaler, rørledninger, søer, damme og lignende indvande. Derimod er spildevandstekniske anlæg, det vil sige anlæg, der tjener til afledning eller behandling af spildevand, ikke omfattet af vandløbsloven. Det er omdiskuteret, hvornår og hvordan et vandløb kan ændres til et spildevandsteknisk anlæg. Miljø- og Fødevareklagenævnet har i en afgørelse fra 2018 lagt til grund, at det alene kan ske ved en ændring af spildevandsplanen.[6] Det er imidlertid problematiseret, at der herved ikke træffes en afgørelse efter vandløbsloven om nedlæggelse af vandløbet som en reguleringssag.[7] At et vandløb modtager spildevand, hindrer ikke, at der fortsat er tale om et

[5] Se blandt andet Jon Andersen, Forvaltningsret, 9. udgave, København: Karnov Group 2017, s. 157-158

[6] Miljø- og Fødevareklagenævnet har i en afgørelse af 17. april 2018, j.nr. NMK-43-00694 (MAD2018.156) udtalt, at ændring af et forløbs status fra vandløb til spildevandsteknisk anlæg alene kan ske ved udarbejdelse af et tillæg til spildevandsplan/revision af spildevandsplanen, blandt andet med henvisning til Miljøstyrelsens Vejledning nr. 3, 2001 om betalingsregler for spildevandsanlæg. Vejledningen forudsætter, at alle spildevandsanlæg fremgår af kommunens spildevandsplan. Sagen blev i øvrigt genoptaget i 2019 med en præcisering af, at et rørlagt forløb, der kun er tilsluttet en enkelt ejendom, ikke retligt kan klassificeres som et (fælles) spildevandsteknisk anlæg omfattet af miljøbeskyttelsesloven. Endvidere anførtes, at der var tale om et drænrør, der ikke kun modtog tag- og spildevand, men også overfladevand/nedsevet vand fra markareal, se Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 12. marts 2019, sagsnr. 19/01318 (MAD2019.74).

[7] Se Soja, H., Kan kommuner nedlægge et vandløb uden at træffe en afgørelse, Ret & Indsigt nr. 1, 2019, https://www.horten.dk/viden/artikler-2019/kan-kommuner-nedlaegge-et-vandloeb-uden-at-traeffe-en-afgoerelse,

vandløb.[8] Ifølge spildevandsbekendtgørelsen defineres et spildevandsanlæg som åbne såvel som lukkede ledninger og andre anlæg, der tjener til afledning og/eller behandling af spildevand i forbindelse med udledning til vandløb, søer eller havet eller til afledning til jorden.[9]

Vandløbsloven indeholder særlige regler vedrørende dræning – dels den såkaldte frie dræningsret for grundejere til at sænke grundvandsstanden på egen grund ved dræning m.v., når det er dyrkningsmæssigt nødvendigt, dels bredejeres ret til at aflede overfladevand (og drænvand) til vandløb, jf. vandløbslovens § 3.

Det er som udgangspunkt vandløbsmyndigheden, det vil sige kommunalbestyrelsen, der meddeler tilladelse efter vandløbsloven. Såfremt et vandløbsprojekt indgår i forbindelse med kystbeskyttelsesforanstaltninger efter kystbeskyttelseslovens § 3, kan vandløbsmyndigheden beslutte, at der ikke kræves tilladelse efter vandløbsloven til kystbeskyttelsesforanstaltninger. Dette forudsætter, at det samtidig fremgår af tilladelsen efter kystbeskyttelsesloven. Der vil dog fortsat skulle træffes afgørelse vedrørende bidragsfordeling efter vandløbsloven, jf. vandløbslovens § 7b, stk. 2.

2.1. Proceduren for reguleringssager m.v.

Der er fastsat nærmere regler om proceduren for blandt andet vandløbsregulering i bekendtgørelse om vandløbsregulering og -restaurering m.v.[10] Projekterne kan variere fra mindre projekter vedrørende enkelte ejendomme til større projekter omhandlende mange ejendomme. I projekter, der er omfattet af vandløbslovens kapitel 9 om udpumpningsanlæg med digeanlæg til afvanding eller bevanding, kan vandløbsmyndigheden oprette offentlige pumpelag eller afvandingslag, jf. vandløbslovens § 39.

Et forslag til et projekt skal indeholde nærmere oplysninger om projektet, herunder en oversigt over de omfattede ejendomme og et overslag over udgifterne med forslag til fordeling af disse. Vandløbsmyndigheden skal indhente udtalelse fra interesserede myndigheder m.v. og der er pligt til at forhandle med de berørte vandløbsmyndigheder, hvis sagen vedrører vandløbsforholdene i flere kommuner, jf. bekendtgørelsens § 13.

Vandløbsmyndigheden kan herefter træffe afgørelse om fremme af projektet med en frist på mindst 4 uger for fremsendelse af indsigelser. Såfremt vandløbsmyndigheden beslutter det, kan der indkaldes til et offentligt møde med mindst 4 ugers varsel. Herefter vil der være en frist på mindst 4 uger for fremsendelse af indsigelser.

Vandløbsmyndighedens godkendelse af et projekt, der forudsætter tilladelse eller godkendelse efter bestemmelserne i naturbeskyttelsesloven, miljøbeskyttelsesloven, vandforsyningsloven eller fiskeriloven, kan først meddeles, når der foreligger endelig afgørelse efter disse bestemmelser, jf. bekendtgørelsens § 18. Der skal ved den endelige afgørelse tages hensyn til samtlige afvandingsinteresser ved vandløbet og til foreneligheden med den miljømæssige målsætning, der er fastlagt for vandløbet i henhold til vandplanloven.[11]

---

hvor der henvises til Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 7. juni 2018, NMK-43-00712 om et privat rørlagt vandløb, der ikke var optaget i spildevandsplanen.

[8] Se Vestre Landsrets dom, afsagt den 14. juni 2004, 1. afdeling i B-0095-03 (MAD2004.584V) om rørledninger, hvor der blev tilledt henholdsvis regnvand og vejvand.

[9] Bekendtgørelse nr. 1317/2019 om spildevandstilladelser m.v. efter miljøbeskyttelseslovens kapitel 3 og 4.

[10] Bekendtgørelse nr. 834/2016 om vandløbsregulering og -restaurering m.v.

[11] Lovbekendtgørelse 126/2017 om vandplanlægning.

Godkendelse af et projekt skal indeholde endelig afgørelse om eventuelle økonomiske spørgsmål, om arealerhvervelser og rådighedsindskrænkninger samt om erstatning for disse, jf. bekendtgørelsens § 19, stk. 2. Selve bidragsfordelingen indgår imidlertid ikke i godkendelsen, da dette afgøres særskilt ved taksationsmyndighederne, såfremt der ikke kan opnås enighed mellem parterne. Det betyder også, at Miljø- og Fødevareklagenævnet ikke har kompetence til at tage stilling til bidragsfordelingen i forbindelse med en klage over et projekt.[12]

2.2. Bidragsfordeling

For så vidt angår bidragsfordeling anvender vandløbsloven det såkaldte nytteprincip, hvorefter de grundejere, der skønnes at have nytte af en foranstaltning, skal afholde udgifterne. Dette fremgår af lovens § 24, stk. 1 for så vidt angår regulering af vandløb, det vil sige ændringer af et vandløbs skikkelse og forandringer af vandstanden i en sø. Det gælder også ved etablering af pumpeanlæg og digeanlæg, jf. § 41. Endvidere fremgår det af § 22, at udgifter til etablering af nye vandløb afholdes af de grundejere, der ønsker anlægget udført, og af de grundejere, der ønsker at medbenytte vandløbet. Der er ikke regler om bidragsfordeling ved vandløbsrestaurering, da det er vandløbsmyndigheden, der afholder udgifterne hertil, jf. § 37, stk. 2.

En regulering efter vandløbsloven vil efter omstændighederne kunne udføres som et medfinansieringsprojekt i henhold til spildevandsbetalingsloven, hvor projektet finansieres af spildevandsselskabet og en projektejer i fællesskab. Vandløbslovens § 24 om bidragsfordeling ved regulering af vandløb finder ikke anvendelse ved sådanne projekter, i det omfang udgifterne afholdes af spildevandsforsyningsselskabet eller projektets ejer. På samme måde overtager spildevandsselskabet og projektets ejer vedligeholdelsespligten til det pågældende offentlige eller private vandløb efter lovens §§ 31 og 35. Det fremgår af medfinansieringsbekendtgørelsens § 5, som er omtalt nærmere nedenfor i kapitel 4.

Vandløbsmyndigheden har, for så vidt angår offentlige vandløb, hjemmel til at afholde udgifter til regulering, vandstandsforandringer eller anlæg af nye vandløb, jf. § 24, stk. 2. Dette gælder derimod ikke i forhold til offentlige pumpelag. Endvidere blev der ved lov nr. 492/2013 gennemført en ligestilling af offentlige og private pumpelag, således at vandløbsmyndigheden ikke længere afholder administrationsudgifter for de offentlige pumpelag, jf. § 42 a. Disse udgifter må afholdes af pumpelagene.

Såfremt der ikke kan opnås enighed mellem de involverede grundejere om fordeling af udgifterne, kan spørgsmålet indbringes for vandløbsmyndigheden, der skal søge forlig mellem de berørte parter. Vandløbsmyndigheden kan imidlertid ikke træffe afgørelse om bidragsfordelingen, da denne kompetence ligger hos taksationsmyndighederne, som er nedsat efter lov om offentlige veje. Det betyder, at en tvist om bidragsfordeling må indbringes for den relevante taksationskommission,[13] hvis afgørelse derefter kan indbringes for en overtaksationskommission.[14] Det fremgår dog af vandløbslovens § 63, at vandløbsmyndigheden kan godkende, at en person, der ikke har deltaget i en foranstaltning, kan benytte foranstaltningen mod at betale en del af anlægsudgifterne og deltage i den fremtidige vedligeholdelsesudgift,

[12] Se U2009.379H hvor Naturstyrelsen som daværende klageinstans vedrørende et vandløbsprojekt ikke kunne bedømme, om proportionalitetsprincippet var iagttaget ved bidragsfordelingen.
[13] Der er nedsat 15 taksationskommissioner efter vejlovens bestemmelser. Om taksationskommissionerne se blandt andet Knoop, V.T., Vandløbssager i den kommunale taksationskommission – i en retlig belysning, KarnovGroup, 2018.
[14] Der er nedsat syv overtaksationskommissioner efter vejlovens bestemmelser. Overtaksationskommissionerne sekretariatsbetjenes af taksationssekretariatet, se www.taksationssekretariatet.dk.

samt erstatte det tab, som benyttelsen medfører. Vandløbsmyndighedens afgørelse herom kan indbringes for taksationsmyndighederne. Endvidere fremgår det af § 68, at der kan pålægges bidrag til et vandløbs regulering og vedligeholdelse ved en (væsentlig) forøgelse af afløbsmængden fra ejendomme eller anlæg. Tilsvarende gælder ved tilledning af spildevand, der i nævneværdig grad øger arbejdet ved vandløbets oprensning. Det er antaget, at det ikke er tilstrækkeligt, at der sker belastning med større vandmængde alene, se i øvrigt kapitel 4 om medfinansiering m.v.

De udgifter, der indgår i en bidragsfordeling, er både anlægsudgifter og driftsudgifter, herunder til efterfølgende vedligeholdelse. Endvidere vil udgifter til erstatning for tab, som andre måtte lide som følge af for eksempel en vandløbsregulering, også kunne indgå i bidragsfordelingen. Der gælder som udgangspunkt et objektivt ansvar for skade efter vandløbsloven, således at enhver, der lider tab ved en vandløbsregulering, forandring af vandstand eller anlæg af et nyt vandløb, har ret til erstatning, jf. § 23. Tilsvarende gælder i forhold til vandløbsrestaurering, jf. § 37, offentlige pumpelag, jf. § 45, og opstemningsanlæg m.v., jf. § 51.

I praksis vil der ved en bidragsfordeling blive taget udgangspunkt i en såkaldt partsfordeling, hvor hver ejendom tildeles et antal parter ud fra forskellige kriterier, for eksempel den arealmæssige andel, arealets brugsværdi (landbrug, bolig eller andet), arealets værdi (fx bonitet for landbrugsarealer) eller beliggenhed. Vandløbslovens nytteprincip indebærer, at der skal foretages en fordeling efter den nytte, de enkelte interessenter har. Der kan ikke anvendes et solidaritetsprincip, hvor alle antages at have samme nytte af et projekt.[15]

> Som eksempler på bidragsfordeling efter nytteprincippet kan nævnes en sag fra Overtaksationskommissionen for Århus og Holstebro om genåbning af et rørlagt vandløb, hvor visse strækninger fortsat skulle være rørlagt af hensyn til den landbrugsmæssige drift. Overtaksationskommissionen fandt, at lodsejere, som bibeholdt rørlægning af vandløb på deres ejendom, og som havde nytte heraf, måtte bidrage til at afholde udgifterne.[16] Overtaksationskommissionen fandt ikke grundlag for at anfægte den af kommunen anvendte fordelingsnøgle, hvorefter bidragene var fastsat proportionalt med længden af den rørlagte strækning på den enkelte ejendom.
>
> I en anden sag afviste Overtaksationskommissionen for Fyn, Sønderjylland og Esbjerg, at en grundejer havde nytte af regulering af en rørlagt vandløbsstrækning med en ny ledning, da vedligeholdelsesforpligtelsen påhvilede kommunen, og der derfor ikke var sparede vedligeholdelsesudgifter for grundejeren.[17]

Der kan ved fastsættelse af bidragsfordeling tages udgangspunkt i forskellige modeller, for eksempel TWI-modellen, som er en matematisk beregningsmetode, der beskriver vandstrømning og vandopstuvning på jordoverfladen.[18] Overtaksationskommissionen for Fyn, Sønderjylland og Esbjerg har dog bemærket, at en sådan model ikke kan stå alene. Hvis særlige forhold gør sig gældende på den enkelte grund, må der tages hensyn hertil. Der kan for eksempel ikke ses bort fra, at grundejere, der har investeret i særlige

[15] Se blandt andet Overtaksationskommissionen for Fyn, Sønderjylland og Esbjerg m.v. kendelse af 3. oktober 2012, Otax 6/12 (MAD2012.2855). I sagen var der tale om et projekt med begrænsede reguleringer på enkelte delstrækninger. En fordelingsmodel baseret på tilførte vandmængder ansås at være udtryk for et solidaritetsprincip, der ikke havde hjemmel i vandløbsloven, da det ikke tog hensyn til, hvilken nytte den enkelte lodsejer havde af de konkrete foranstaltninger.

[16] Overtaksationskommissionen for Århus og Holstebro kendelse af 28. maj 2018, TS82101-00047(MAD2018.224).

[17] Overtaksationskommissionen for Fyn, Sønderjylland og Esbjerg kendelse af 26. oktober 2017, TS82401-00006 (MAD2017.521).

[18] TWI er en forkortelse for *topographic wetness index*. Se om modellen for eksempel Stisen, S. et.al., Modellering af terrænnært grundvand, vandstand i vandløb og vand på terræn for Storå og Odense Å. Slutrapport (FODS 6.1 Fasttrack metodeudvikling), Dannmarks og Grønlands Geologiske Undersøgelser Rapport 2018/36 s. 70.

foranstaltninger, der har mindsket risikoen for oversvømmelse af bygningen, kan have mindre nytte af et pumpelag end ejendomme, hvor bygningerne er mere sårbare.[19] Overtaksationskommissionen bemærkede endvidere, at "det forhold, at der hidtil ikke har været oversvømmelse eller vandproblemer på en grund, er ikke ensbetydende med, at ejendommen ikke har nytte af de eksisterende anlæg."

Overtaksationskommissionen for Fyn, Sønderjylland og Esbjerg har dog også understreget, at der ikke nødvendigvis skal ske en individuel gennemgang af et større antal ejendomme (i den konkrete sag 727 ejendomme). Men hvis der kan påvises konkrete forhold, må det vurderes, om anvendelsen af modellen har været retvisende i det konkrete tilfælde. Det kan også være påkrævet, at det i relation til den enkelte ejer påvises, at indplaceringen i en høj nyttekategori er korrekt.[20]

For så vidt angår bidrag fra kommunen, vil der som nævnt være mulighed for, at vandløbsmyndigheden kan vælge helt eller delvist at dække udgifterne, jf. vandløbslovens § 24, stk. 2. Kommunen kan imidlertid også blive sat i bidrag i sin egenskab af grundejer ud fra nytteprincippet eller eventuelt som en konsekvens af en offentligretlig interesse i projektet. Overtaksationskommissionen for Nord- og Vestsjælland fandt således i en sag, at en kommune forlods skulle betale 15 procent af udgifterne som følge af den offentligretlige interesse i at undgå oversvømmelser i et større opland og baseret på infrastrukturmæssige hensyn.[21]

Endvidere er det set i praksis, at kommunen har overtaget vedligeholdelsespligten for en given vandløbsstrækning på privatretligt grundlag.[22] Det må i givet fald forudsætte, at de almindelige kommunalfuldmagtsregler overholdes, og at der således navnlig ikke sker nogen individuel økonomisk begunstigelse af kommunens aftalepart. Konsekvensen af aftalen i den konkrete sag var i øvrigt, at spørgsmålet om, hvorvidt vandløbet var tilstrækkeligt vedligeholdt, herefter ikke længere beroede på kommunens afgørelse efter vandløbslovens § 27, men om nødvendigt måtte afklares ved civilt søgsmål.

2.3. Særligt vedrørende pumpelag

Vandløbsmyndigheden kan efter vandløbslovens § 39 træffe beslutning om oprettelse af offentlige pumpelag. Anlægsudgifterne og eventuelle senere ekstraordinære omkostninger kan anlægsmyndigheden finansiere forskudsvis ved lånoptagelse med hjemmel i lovens § 42, eller vandløbsmyndigheden kan garantere for disse låns forrentning og tilbagebetaling. Pumpelagets udgifter i øvrigt udredes forskudsvis af vandløbsmyndigheden. Udgifternes endelige afholdelse påhviler dog bidragsyderne til laget efter lovens § 42 a.

Oprettelsen af et offentligt pumpelag betyder således ikke, at det offentlige kan eller skal afholde udgifterne i større omfang end ved private pumpelag, men gør det muligt at pålægge private ejendomme at bidrage til anlægget som beskrevet i det følgende.

Det følger af vandløbslovens § 40, stk. 1, at kommunen i forbindelse med oprettelse af et pumpelag skal fastsætte, hvilket område der skal høre under pumpelaget, og udfærdige en vedtægt for laget. Vedtægten tinglyses på de ejendomme, der er medlem af laget, og på de ejendomme, der i øvrigt yder bidrag til laget.

---

[19] Overtaksationskommissionen for Fyn, Sønderjylland og Esbjerg kendelser af 17. november 2014, Otax 2/14.

[20] Overtaksationskommissionen for Fyn, Sønderjylland og Esbjerg kendelse af 28. og 29. maj 2019, TS82401-00019 vedrørende et vandreguleringsprojekt i et sommerhusområde på Sydals. Projektet berørte727 sommerhusejere, som alle var medlem af det offentlige Lysabild-Skovby landvindingslag.

[21] Overtaksationskommissionen for Nord- og Vestsjælland berigtiget kendelse af 8. maj 2014, Otax 2013-1. Smh.m. U2000.1668H vedrørende kystbeskyttelsesloven, se kapitel 3.2.

[22] Se Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 14. december 2017, j.nr. NMK-43-00664 (MAD 2017.500), hvor kommunen havde påtaget sig vedligeholdelsespligten i forbindelse med salget af en campingplads.

Ved fastsættelsen af, hvilke ejendomme der skal yde bidrag til laget, finder § 24, stk. 1, tilsvarende anvendelse, jf. § 41. Udgifterne skal således afholdes af de grundejere, der skønnes at have nytte af foranstaltningerne, og skal fordeles mellem grundejerne efter den nytte, foranstaltningerne har for den enkelte ejendom, som det netop fremgår af lovens § 24, stk. 1. Det må her bemærkes, at det forhold, at der i § 41 og i § 42 a alene henvises til § 24, stk. 1, men ikke til § 24, stk. 2, om kommunernes mulighed for helt eller delvist at afholde udgifterne, betyder, at kommunerne ikke frivilligt kan afholde udgifter for et pumpelag.

Vandløbsmyndigheden kan efter lovens § 43 pålægge pumpelaget at udføre nødvendige vedligeholdelsesarbejder på anlægget med tilhørende vandløb. Endvidere kan vandløbsmyndigheden efter lovens § 31, stk. 2, pålægge pumpelag og landvindingslag helt eller delvis at afholde udgifterne til vedligeholdelse af vandløb under laget og at foretage vedligeholdelsen. Vandløbsmyndighedens afgørelse om hel eller delvis afholdelse af udgifterne kan senest 4 uger efter, den er meddelt parterne, forlanges indbragt for taksationsmyndighederne.

Det er i praksis lagt til grund, at vandløbsmyndigheden efter denne bestemmelse også kan pålægge pumpelag og landvindingslag vedligeholdelsespligten til et dige, da det fremgår af vandløbslovens § 2, stk. 4, at loven også finder anvendelse på diger ved et vandløb. Det forudsætter dog i overensstemmelse med lovens § 31, stk. 2, at diget hører "under laget". Det er i den forbindelse ikke tilstrækkeligt, at laget har en interesse i vedligeholdelsen af diget.[23]

Pumpelagets anlæg vil efter omstændighederne også kunne have karakter af et medfinansieringsprojekt på samme måde som en regulering efter vandløbsloven. Det betyder efter den ovennævnte bestemmelse i medfinansieringsbekendtgørelsens § 5, at pumpelagets bidragsydere ikke skal afholde anlægsudgifterne endeligt efter nytteprincippet i lovens § 24, jf. § 42 a, i det omfang udgifterne afholdes af spildevandsselskabet eller projektets ejer. Principielt set vil et pumpelag formentlig godt selv kunne påtage sig rollen som projektets ejer og under forudsætning af spildevandselskabets medvirken lade dette afholde de omkostninger, der vil kunne finansieres i henhold til medfinansieringsbekendtgørelsen. Der henvises herom til kapitel 4.2 nedenfor. Medfinansieringsreglerne indebærer således – i hvert fald rent principielt – en yderligere finansieringsmulighed for pumpelaget. Det skal også ses i lyset af, at pumpelagets anlæg i modsætning til et vandløbsreguleringsprojekt som nævnt ovenfor hverken helt eller delvist endeligt vil kunne finansieres med kommunale midler.

3. Kystbeskyttelsesloven

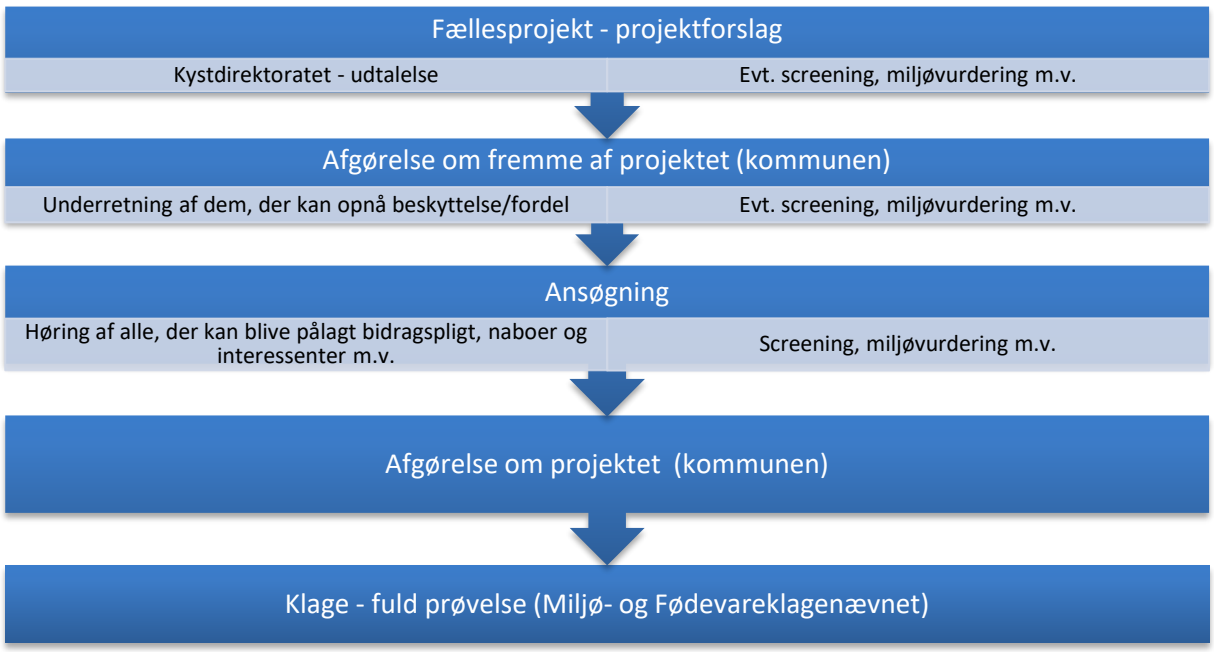
Efter kystbeskyttelsesloven sondres der mellem fællesprojekter og individuelle kystbeskyttelsesprojekter. Hertil kommer statslige projekter, jf. § 2 b, hvor det er staten, der afholder udgifterne. Spørgsmålet om bidragsfordeling er alene relevant for projekter, der gennemføres som *fællesprojekter*, jf. lovens kapitel 1 a. For så vidt angår individuelle projekter, der principielt vedrører individuelle ejendomme, forudsættes det, at den, der ansøger om tilladelse til projektet, selv finansierer dette. Der er ikke noget til hinder for, at der kan indsendes koordinerede ansøgninger om individuelle projekter for flere ejendomme, men kommunen kan ikke træffe afgørelse om bidragsfordeling for sådanne projekter. Et fællesprojekt forudsætter både, at

[23] Se Overtaksationskommissionens afgørelse af 17. februar 2017 (MAD2017.510)), hvor laget uanset sin interesse i digets vedligeholdelse ikke kunne pålægges vedligeholdelsespligt, da det fremgik af vedtægterne med tilhørende kortbilag, at diget ikke var en del af landvindingslagets anlæg, ejendom eller ansvarsområde.

projektet tjener til beskyttelse for flere ejendomme, *og* at kommunen beslutter at fremme det som et fællesprojekt. Fællesprojekter kan igangsættes både på foranledning af en (eller flere) grundejer(e) eller af kommunen selv.

3.1. Proceduren for fællesprojekter

Kystbeskyttelsesloven fastsætter en parallel proces for tilladelse til et fællesprojekt og for den tilhørende bidragsfordeling. Det indebærer blandt andet, at der, når der er truffet afgørelse om fremme af projektet, skal ske en underretning af alle ejere, som vil opnå beskyttelse eller anden fordel af projektet. Herefter skal der udarbejdes en nærmere beskrivelse af projektet og en egentlig ansøgning om tilladelse, der kan udarbejdes af kommunen, et kystbeskyttelseslag eller grundejere. Projektet skal herefter i høring hos alle, som kan blive pålagt bidragspligt, samt ejere af naboejendomme og andre interessenter. Herefter kan kommunen træffe endelig afgørelse om gennemførelse af projektet og om bidragsfordelingen. Afgørelserne kan påklages til Miljø- og Fødevareklagenævnet. Såfremt der sker ændringer af et projekt, der berører nye grundejere, kan det være nødvendigt at afholde et nyt møde eller foretage en fornyet høring.[24]



Figur 1. *Beslutningsproces ved fællesprojekter, Anker, H.T. & Knoop, V.T., Byer og havvand – et juridisk baselinenotat, IFRO Rapport 290, 2019.*

3.2. Bidragsfordeling

Kystbeskyttelseslovens § 9 a fastlægger, at ejere af fast ejendom, som opnår en beskyttelse eller anden fordel ved et projekt, kan pålægges bidragspligt. Ved lov 1372/2016 blev det tydeliggjort, at ikke alene grundejerne, men også andre ejere af fast ejendom, der opnår beskyttelse eller anden fordel for deres ejendom, herunder

[24] Se U2000.1668H: Dragør Nordstrand, hvor ændring af digeprojekt i forbindelse med udførelse ikke nødvendiggjorde afholdelse af et nyt møde, blandt andet da ændringen ikke berørte nye grundejere.

ledningsejere,[25] kan pålægges bidragspligt. Fast ejendom omfatter blandt andet bygninger m.v. på lejet grund og ejerlejligheder. Endvidere blev det understreget i lovbemærkningerne, at der skal foretages en vurdering ud fra saglige og faglige kriterier, lighedsgrundsætningen m.v., af hvem der skal pålægges bidragspligt og i hvilket omfang. Eksempelvis kan ejere af ejendomme, som ikke ligger direkte ud til kysten, pålægges bidragspligt, hvis de rekreative muligheder forbedres ved foranstaltningen.[26] I øvrigt er det i lovbemærkningerne påpeget, at eksempelvis en strands økonomiske betydning kan føre til en meget vid og ubestemt kreds, hvilket kan begrunde, at kommunen bidrager til strandens beskyttelse og bevaring. Det er dog uklart, i hvilket omfang en kommune kan pålægges bidrag i andre egenskaber end som ejer af fast ejendom.[27]

> Et muligt eksempel på sidstnævnte er dog Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse vedrørende Gl. Skagen,[28] hvor kommunen fandtes at være nærmere til at bære omkostningerne ved en beskyttelse af det historiske islæt, der var knyttet til Gl. Skagen, end de grundejere, der lå inden for kommunens 500 meter grænse fra kysten. Nævnet lagde således vægt på, at alle skatteyderne i Frederikshavn Kommune, herunder særligt beboerne i hele Gl. Skagen og Skagen, måtte antages at nyde godt af den turisme, som den særlige historik og natur medførte.

Kommunen har i § 9 under alle omstændigheder hjemmel til midlertidigt eller endeligt at afholde udgifter til fællesprojekter på frivilligt grundlag. Derimod blev muligheden for, at ministeren kunne pålægge andre kommuner bidrag, ophævet ved ændringen af kystbeskyttelsesloven i 2018.[29]

For så vidt angår *opnåelse af beskyttelse*, er det i Miljø- og Fødevareklagenævnets praksis med baggrund i lovbemærkningerne[30] lagt til grund, at der skal kunne dokumenteres en *reel risiko* for de bidragspålagte ejendomme, som afføder et behov for beskyttelse.[31] Dette er tidligere antaget at være tilfældet, når der er risiko for erosion på en bidragspålagt ejendom indenfor 20-25 år, blandt andet med baggrund i det forhold, at kystbeskyttelse som udgangspunkt kun kunne tillades, hvis der inden for 20-25 år var risiko for beskadigelse eller ødelæggelse af en ejendom. Ved ændringen af kystbeskyttelsesloven i 2018 blev der dog lempet på kravet om et særligt behov for kystbeskyttelse, og det fremgik af lovbemærkningerne, "at behovet for kystbeskyttelse ikke skal udtrykkes på baggrund af, om en skade vil indtræffe inden for en given årrække, og at et lille behov ikke i sig selv vil udelukke tilladelse til etablering af kystbeskyttelse."[32] Det må dog antages,

---

[25] Om ledningsejeres bidragspligt se blandt andet Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 9. oktober 2019, j.nr. 19/06109 og 19/06110.

[26] Forslag til ændring af lov om kystbeskyttelse (forenkling af kommunernes sagsbehandling m.v.), FT 2016-17 L 78.

[27] Se blandt andet U2000.1668H hvor landsretten bemærkede, at der ikke efter den dagældende lov var hjemmel til at pålægge kommunen yderligere bidrag i dens egenskab af kommune eller med den begrundelse, at et dige havde medført besparelser vedrørende det kommunale kloaksystem og rensningsanlæg.

[28] Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 7. juni 2017, NMK-450-00008 (MAD2017.209) vedrørende et kystbeskyttelsesprojekt ved Gl. Skagen.

[29] Lov nr. 720/2018.

[30] Forslag til lov om kystbeskyttelse, FT 1987-88 L 37. I lovbemærkningerne henvises endvidere til det grundlæggende princip i den tidligere lovgivning (Lov nr. 235 af 12. juni 1922 "kystsikringsanlægsloven" og Lov nr. 53 af 10. april 1874 "den almindelige digelov"), at det er ejerne af de ejendomme, der opnår beskyttelse ved et anlæg, der skal tage initiativet til at bringe det til eksistens og afholde udgifterne ved dets etablering, drift og vedligeholdelse, i den tidligere lovgivning.

[31] Se Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 7. juni 2017, NMK-450-00008 (MAD2017.209) vedrørende et kystbeskyttelsesprojekt ved Gl. Skagen.

[32] Forslag til lov om ændring af lov om kystbeskyttelse (Ændring af formålet med kystbeskyttelse og mulighed for forsøgsprojekter), FT 2017-18 L 100.

at ændringen primært var møntet på individuelle projekter, mens der formentlig fortsat må dokumenteres et vist behov som forudsætning for, at der ved fællesprojekter kan pålægges bidrag.

For så vidt angår *andre fordele*, er det antaget, at der kan være særlige forhold, der kan begrunde bidragspligt, for eksempel at forbedringen af en strand kan have en direkte økonomisk værdi for nærliggende ejendomme. Det er således en forudsætning for at pålægge andre end de risikoramte ejendomme bidragspligt, at det kan sandsynliggøres, at netop disse ejendomme opnår en fordel ved et projekt, for eksempel ved at sandsynliggøre en økonomisk værdistigning for disse ejendomme.[33]

> I sagen vedrørende Gl. Skagen, der bestod af tre delprojekter over en 3,3 km kyststrækning, havde kommunen pålagt i alt 1.500 ejendomme bidragspligt. Ejendommene, der lå "bag" den kyststrækning, som skulle sikres med høfder, blev inddelt i tre zoner: (1) ejendomme indenfor 100 meter fra kysten (47 procent af udgifterne), (2) ejendomme mellem 100 og 300 meter fra kysten (32 procent af udgifterne) og (3) ejendomme mellem 300 og 500 meter fra kysten (21 procent af udgifterne). Bidraget blev herefter fordelt i forhold til ejendomsværdiandel og kystlinjeandel (zone 1) og ejendomsværdiandel (zone 2 og 3) med et gennemsnitligt bidrag på henholdsvis 29.000 kr. (zone 1), 5.600 kr. (zone 2) og 4.000 kr. (zone 3). Miljø- og Fødevareklagenævnet fandt, at kommunen ikke med tilstrækkelig sikkerhed havde sandsynliggjort, at de bidragspligtige ejendomme, der for en dels vedkommende allerede var kystbeskyttede, og for en dels vedkommende lå 300-500 meter fra kysten, opnåede beskyttelse som følge af kystbeskyttelsesprojektet. Der var heller ikke tale om en "anden fordel", da projektet ikke indebar en egentlig "rekreativ værdiforøgelse" for ejendommene i området. Nævnet fandt endvidere, at det lå "uden for kystbeskyttelseslovens formål, at grundejere skal være med til at bekoste kystbeskyttelse på grund af steders generelle kulturelle eller historiske værdi." Endelig bemærkedes, at det ikke er et sagligt hensyn efter kystbeskyttelsesloven, at det bliver "nemmere" at finansiere kystbeskyttelse, hvis der er flere bidragsydere med. Miljø- og Fødevareklagenævnet ophævede derefter kommunens afgørelse om bidragsfordeling og hjemviste sagen til fornyet behandling.

Der stilles i praksis et krav om en vis *aktualitet* i forhold til den nytte eller fordel, som kan begrunde bidragspligt.

> I en sag fra Fredensborg Kommune fandt Miljø- og Fødevareklagenævnet,[34] at det ikke var tilstrækkeligt sandsynliggjort, at grundejerne i to områder (1 og 3) opnåede en aktuel og tilstrækkelig konkret beskyttelse eller fordel af kystbeskyttelsesprojektet, som ønskes udført alene til sikring af et andet område (2). Det kunne ikke tillægges afgørende vægt, at grundejerne ved en eventuel underminering af vejen i område 2 ville blive nødt til at bruge alternative ruter til at nå frem til deres hjem, eftersom adgangen til område 1 og 3 ikke blev afskåret. Nævnet fandt ikke, at kommunen i tilstrækkelig grad havde konkretiseret den nytte, der kunne være for grundejere i område 1 og 3, og at de afledte virkninger af projektet lå langt fremme i tiden i forhold til højvandsproblematikken. Miljø- og Fødevareklagenævnet ophævede herefter afgørelsen om bidragsfordeling og hjemviste afgørelsen til fornyet behandling.
>
> Efterfølgende traf kommunen en ny afgørelse om bidragsfordeling, der var baseret på en nærmere vurdering af nyttevirkning af enkelte dele af projektet og præcisering af, hvilke ejere der skulle bidrage. Afgørelsen blev atter påklaget og ophævet af Miljø- og Fødevareklagenævnet, da nævnet fandt, at der for en del af projektet ikke var redegjort nærmere for den nytteværdi, kommunen og forsyningsselskaberne havde som ejere af infrastruktur.[35]

[33] Se Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 7. juni 2017, NMK-450-00008 (MAD2017.209) vedrørende et kystbeskyttelsesprojekt ved Gl. Skagen.
[34] Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 6. juni 2017, j.nr. 451-00005 (MAD2017.204).
[35] Se Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 1. november 2019, j.nr. 19/03879.

Det er også understreget i praksis, at såfremt et samlet kystbeskyttelsesprojekt består af flere forskellige delelementer, må der sikres en vurdering af, hvem der har nytte af hvert enkelt delelement.[36]

Endvidere har Miljø- og Fødevareklagenævnet lagt til grund, at der ikke var grundlag for at nedsætte bidrag for ejendomme, der ville få et dige på deres ejendom, da dette forhold ikke angik selve bidragsfordelingen, men derimod hørte hjemme under den efterfølgende stillingtagen til ekspropriation.[37]

> I en afgørelse,[38] der angik et sommerhusområde ved Næsby Strand, understregede nævnet, at selvom behovet for kystbeskyttelse syntes at variere for de enkelte dele af området, var det nævnets opfattelse, at en ligelig fordeling burde omfatte alle de grundejere, der opnåede beskyttelse og/eller anden fordel af projektet, herunder også kommunen, der var ejer af et parkeringsareal.

Kystdirektoratet har i *Vejledning til bidragsfordeling*[39] angivet en nærmere proces for fastsættelse af bidragspligt med forskellige delelementer, herunder fastsættelse af projektets effekt og dets nytteværdi for ejendomme med mulighed for differentiering over tid og/eller geografisk. Det anbefales i vejledningen, at bidragsfordelingen udformes så simpelt og enkelt som muligt under hensyntagen til de konkrete forhold.

De udgifter, der indgår i en bidragsfordeling er både anlægsudgifter og driftsudgifter, herunder til efterfølgende vedligeholdelse. Kommunen skal hvert år inden den 1. oktober nærmere fastsætte, hvilke bidrag de enkelte bidragsydere skal indbetale til kommunen eller til et kystbeskyttelseslag, jf. lovens § 13. Såfremt der sker større ændringer eksempelvis, at kredsen af bidragsydere udvides/indskrænkes, eller anlægget udvides eller ændres væsentligt, skal der gennemføres en ny proces efter kystbeskyttelseslovens § 1 a.

3.3. Etablering af digelag m.v.

Kommunen kan beslutte, at der skal etableres et digelag eller et kystbeskyttelseslag, jf. kystbeskyttelseslovens § 7. Der vil i givet fald være medlemspligt for de bidragsydende ejere. Det er kommunen, der fastsætter den endelige vedtægt for sådanne dige- eller kystbeskyttelseslag. Der er ikke hjemmel til at delegere fastsættelse af bidrag til et lag.[40] Det fremgår af lovens § 12, at et lag eller et medlem af et lag kan forelægge kommunalbestyrelsen spørgsmål om fortolkning af lagets vedtægt eller spørgsmål om den måde, hvorpå laget forvaltes. Kommunalbestyrelsen kan dog alene afgive en vejledende udtalelse herom.

Såfremt et lag ikke efterkommer sine forpligtelser, for eksempel til at gennemføre vedligeholdelse, kan kommunen meddele et påbud og udføre foranstaltninger for lagets regning, hvis påbuddet ikke efterkommes, jf. lovens § 12, stk. 2.

Kystbeskyttelseslovens bestemmelser om digelag m.v. omhandler alene de lag, hvor kommunen træffer afgørelse om lagets etablering. Der er ikke noget til hinder for, at grundejere og andre etablerer egne dige- eller kystbeskyttelseslag.

---

[36] MAD2017.209.
[37] Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 6. juni 2017, j.nr. NMK-451-00003 (MAD2017.203). Sagen angik et digeprojekt til beskyttelse af et sommerhusområde ved Næsby Strand.
[38] Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 6. juni 2017, j.nr. NMK-451-00003 (MAD2017.203).
[39] Kystdirektoratet, 2018, Vejledning til bidragsfordeling i forbindelse med etablering og vedligeholdelse af kystbeskyttelsesforanstaltninger.
[40] Se Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 6. maj 2019, j.nr. 19/0377.

4. Medfinansiering m.v. – kommuner og forsyningsselskaber

4.1. Bidrag fra kommuner

Som nævnt ovenfor kan kommuner både under vandløbsloven og kystbeskyttelsesloven beslutte at afholde en større eller mindre del af udgifterne til et vandløbsprojekt eller et fællesprojekt efter kystbeskyttelsesloven. Dette kan være en udfordring i forhold til projekter, der går på tværs af kommunegrænser, idet der ikke nødvendigvis er den samme betalingsvilje eller -evne i de enkelte kommuner.

For så vidt angår muligheden for at pålægge *andre* kommuner at bidrage til et projekt, vil det som udgangspunkt alene kunne ske ud fra nytteprincippet, hvis de pågældende kommuner som grundejere kan have nytte af et projekt i en anden kommune. Den tidligere hjemmel for ministeren i kystbeskyttelsesloven til at kunne pålægge andre kommuner bidrag blev ophævet ved lovændringen i 2018.

Muligheden for, at en kommune frivilligt kan bidrage til et projekt i en anden kommune, vil i mangel af en klar lovhjemmel være undergivet kommunalfuldmagten, det vil sige, at der som udgangspunkt stilles krav om, at projektet kommer det kommunale fællesskab til gode (almennyttekriteriet). Dette hindrer dog næppe, at der kan laves samarbejdsprojekter på tværs af kommuner, herunder med en aftalt fordeling af udgifter.

4.2 Bidrag fra forsyningsselskaber m.v.

Et andet spørgsmål er, i hvilket omfang *forsyningsselskaber eller eventuelt andre infrastrukturejere* skal eller kan dække nogle af udgifterne. De pågældende selskaber kan som grundejere eller ledningsejere blive pålagt bidrag i overensstemmelse med nytteprincippet både i vandløbsprojekter og kystbeskyttelsesprojekter. Endvidere kan for eksempel forsyningsselskaber pålægges bidrag efter vandløbslovens § 68 i situationer, hvor der tilføres spildevand, der i nævneværdig grad forøger arbejdet ved vandløbets oprensning.

Navnlig for så vidt angår vandløb og spildevand, er der særlige regler for, i hvilket omfang et forsyningsselskab kan *medfinansiere* klimatilpasningsprojekter, der håndterer tag- eller overfladevand, i den såkaldte medfinansieringsbekendtgørelse[41] under spildevandsbetalingsloven.[42] De særlige medfinansieringsregler blev udstedt med virkning fra 1. februar 2013. I den gældende medfinansieringsbekendtgørelse fra 2016 er det en forudsætning, at der er tale om projekter, der er påvist i den kommunale risikokortlægning, det vil sige som en del af de kommunale klimatilpasningsplaner.

Ved projekter i *vandløb i landzone* og *sommerhusområder* samt projekter i *rekreative områder* svarer spildevandsselskabets andel af projektets omkostninger til de *meromkostninger*, som er nødvendige af hensyn til håndtering af tag- og overfladevand. Det fremgår af bekendtgørelsens § 3.

Meromkostningsprincippet er nærmere beskrevet i Naturstyrelsens vejledende notat om medfinansierings-bekendtgørelsen fra 2015.[43] Det fremgår heraf, at meromkostningerne er de nødvendige omkostninger, som gør et kommunalt eller privat anlæg dyrere, end det ellers ville have været, hvis det ikke skulle håndtere tag- og overfladevand. Det indebærer blandt andet, at hvis et eksisterende anlæg, der ombygges til også at kunne

[41] Bekendtgørelse nr. 159/2016 om spildevandsforsyningsselskabers medfinansiering af kommunale og private projekter vedrørende tag- og overfladevand.
[42] Lovbekendtgørelse nr. 553/2020 om betalingsregler for spildevandsforsyningsselskaber.
[43] Se Naturstyrelsen 2015, Vejledende notat om reglerne for spildevandsforsyningsselskabers medfinansiering af kommunale og private projekter vedrørende tag- og overfladevand.

håndtere tag- og overfladevand, opnår en levetidsforbedring, vil projektejer skulle afholde omkostninger svarende til levetidsforbedringen. Netop i forhold til vandløb kan der godt være tale om projekter, som alene har til formål at håndtere tag- og overfladevand, hvorfor spildevandsforsyningsselskabet i disse tilfælde finansierer størstedelen af, eventuelt alle, omkostningerne.

Ved projekter i *vandløb i byzone* og projekter i og på *veje* gælder meromkostningsprincippet ikke. Ved disse projekter udgør spildevandsforsyningsselskabets andel således alle de omkostninger, som er nødvendige for at håndtere tag- og overfladevand, jf. bekendtgørelsens § 4. Det indebærer, at selskabet efter § 4 kan komme til at afholde omkostninger til levetidsforbedringer, hvis et eksisterende anlæg ombygges til også at kunne håndtere tag- og overfladevand.

Selskabets andel af projektejers samlede investeringsomkostninger, der er nødvendige for håndtering af tag- og overfladevand, jf. § 4, det vil sige projekter i byzone og i/på veje, vil under alle omstændigheder dog højst kunne udgøre 75 procent, mens selskabet fortsat vil kunne afholde 100 procent af de samlede drifts- og vedligeholdelsesomkostninger.

Såfremt et forsyningsselskab finansierer omkostninger i et vandløbsprojekt, gælder vandløbslovens regler om bidragsfordeling ikke, jf. vandløbslovens § 24, stk. 4.

Der er i maj 2020 indgået en politisk aftale, som vil give mulighed for yderligere medfinansiering fra spildevandsselskaberne og har til formål at sikre en mere helhedsorienteret indsats. Forsyningsselskaberne vil ifølge denne aftale få mulighed for at finansiere 100 procent af de omkostninger, der (kun) har til formål at håndtere regnvand. For de dele af et klimatilpasningsprojekt, som giver fælles nytte for såvel vandselskab som andre, skal parterne aftale en omkostningsfordeling. Endvidere vil kravet om, at der kun skal ske medfinansiering for projekter, der vedrører udpegede risikoområder, blive ophævet. Anvendelsen af midler til projekter vil imidlertid blive underlagt effektiviseringskrav, således at det sikres, at forbrugerne ikke betaler unødigt meget for klimatilpasningen. Der forventes fremsat et lovforslag i 2020. Et udkast til lovforslag er den 24. august 2020 sendt i høring.[44] Ifølge høringsudkastet vil de gældende medfinansieringsregler blive ophævet, og der vil blive mulighed for, at forsyningerne i videre omfang kan indgå i klimatilpasningsprojekter, herunder også i forhold til andre parter såsom staten og regionerne. Endvidere vil reglerne ikke kun omfatte tag- og overfladevand, men også for eksempel overløb. Det vil fortsat være afgørende, at der er tale om projekter, der vedrører udlagte kloakeringsområder, hvor forsyningsselskabet har ansvar for håndtering af blandt andet tag- og overfladevand. Endvidere vil der blive fastsat et maksimalt niveau for, hvad forsyningsselskaberne kan bidrage til ud fra, hvad der er samfundsøkonomisk hensigtsmæssigt.

4.3. Spildevandsanlæg og vejanlæg

Såfremt et klimatilpasningsprojekt kan defineres som et spildevandsanlæg, vil det være forsyningsselskabet, der som ejer, afholder udgifterne hertil i overensstemmelse med de regler, der gælder i spildevands-betalingsloven og vandsektorloven. Dette gælder alene i situationer, hvor forsyningsselskabet har ansvar for håndtering af tag- og overfladevand, det vil sige vand fra områder, der udlagt til kloakering i spildevandsplanen.

[44] Energistyrelsen, j. nr. 2020-10440, udkast til forslag til lov om ændring af lov om betalingsregler for spildevandsforsynings-selskaber m.v., lov om miljøbeskyttelse, vandsektorloven og lov om vandløb (Spildevandsforsyningsselskabers klimatilpasning m.v.).

Som nævnt ovenfor i kapitel 2, er afgrænsningen mellem vandløb og spildevandsanlæg ikke ganske klar. At et vandløb modtager spildevand, hindrer ikke, at der fortsat er tale om et vandløb.[45] Omvendt vil der formentlig være begrænset mulighed for, at et spildevandsanlæg kan modtage vandløbsvand, herunder drænvand.[46] Ifølge spildevandsbekendtgørelsen defineres et spildevandsanlæg som "åbne såvel som lukkede ledninger og andre anlæg, der tjener til afledning og/eller behandling af spildevand i forbindelse med udledning til vandløb, søer eller havet" eller til afledning til jorden.[47] Spildevandsanlæg skal være angivet i spildevandsplanen.

Klimatilpasningsprojekter kan i et vist omfang også gennemføres som vejprojekter, for eksempel skybrudsveje. Som udgangspunkt påhviler ansvaret for vejvand den, der ejer vejen.[48] Såfremt et vejanlæg afleder vand til et spildevandsanlæg, betales der vejbidrag i overensstemmelse med spildevands-betalingsloven. I det omfang, der gennemføres vejprojekter, der håndterer tag- og overfladevand, vil forsyningsselskaberne kunne medfinansiere sådanne projekter, jf. medfinansieringsbekendtgørelsen. Der kan også være mulighed for, at der er tale om en kombination af et spildevandslæg og et vejanlæg. Der er dog i praksis tvivl om den nærmere afgrænsning mellem sådanne anlæg.[49] Der er derfor fortsat siden medfinansieringsreglernes tilvejekomst i 2013 ud over medfinansieringsprojekter blevet udført klima-tilpasningsprojekter i veje eller rekreative områder som almindelige samarbejdsprojekter, hvor der er delt formål og ejerskab. Medfinansieringsreglerne har muliggjort, at der også på et eksisterende anlæg med anden/andre ejer(e) end et spildevandsforsyningsselskab og andet formål end håndtering af tag- og overfladevand gennemføres tiltag med henblik på at opfylde et supplerende – og andet – formål end det primære formål.

Medfinansieringsreglerne indebærer dog under alle omstændigheder ikke nogen udvidelse af spildevands-forsyningsselskabernes ansvarsområde, der således fortsat kun omfatter spildevand, herunder tag- og overfladevand, der afledes til selskabets anlæg.

Med det kommende lovforslag om spildevandsselskabers klimatilpasning forventes det, at selskaberne fremover ville kunne udføre eller finansiere projekter i veje, hvor vandet afledes på overfladen, i det omfang dette er den billigste mulighed i forhold til at opfylde deres forsyningspligt, herunder det fastsatte serviceniveau for håndtering af tag- og overfladevand. Heri ligger dog primært blot en præcisering af reglernes nuværende anvendelsesområde. De væsentligste lovændringer – også i forhold til vejprojekter – vedrører således fortsat den politiske aftales ovennævnte elementer vedrørende blandt andet effektiviseringskravet.

5. Planloven

Ved ændring af planloven i 2018 blev der skabt mulighed for, at det i en lokalplan kan fastsættes som en betingelse for ibrugtagning af ny bebyggelse, at visse afværgeforanstaltninger er etableret, jf. § 15, stk. 2, nr.

[45] Se MAD2004.584V.
[46] Omfangsdræn i bymæssig bebyggelse betragtes dog som spildevand og ledes normalt til spildevandsanlæg.
[47] Bekendtgørelse nr. 1317/2019 om spildevandstilladelser m.v. efter miljøbeskyttelseslovens kapitel 3 og 4.
[48] Lov nr. 1520/2014 om offentlige veje m.v. med senere ændringer (vejloven) fastsætter regler om vejbidrag i lovens kapitel 4. Lovbekendtgørelse 1234/2015 om private fællesveje indeholder også regler om udgiftsfordeling.
[49] Se Energistyrelsen, j. nr. 2020-10440, udkast til forslag til lov om ændring af lov om betalingsregler for spildevandsforsynings-selskaber m.v., lov om miljøbeskyttelse, vandsektorloven og lov om vandløb (Spildevandsforsyningsselskabers klimatilpasning m.v.).

19 og § 15, stk. 10. Der er også mulighed for at indgå udbygningsaftaler, jf. § 21 b, hvor en grundejer kan tilbyde at finansiere visse infrastrukturanlæg. Udbygningsaftaler kan angå foranstaltninger uden for et lokalplanområde, derimod kan betingelser for ibrugtagning formentlig kun angå foranstaltninger inden for lokalplanområdet, som bygherren har rådighed over og dermed mulighed for at opfylde.[50] Endvidere kan der efter planlovens § 15, stk. 2, nr. 12 som betingelse for ibrugtagning stilles krav om tilvejebringelse af eller tilslutning til fællesanlæg. Sådanne anlæg vil for eksempel kunne omfatte regnvandsbassiner og andre former for fælles, private spildevandsanlæg.

[50] Se Anker, H.T. & Knoop, V.T., Byer og havvand – et juridisk baselinenotat, IFRO Rapport 290, 2019. Om afværgeforanstaltninger m.v. se Erhvervsstyrelsen, Vejledning i planlægning for forebyggelse af oversvømmelse og erosion, 2019.

Bilag 1. Oversigt over forskellige projekttyper og tilhørende bidragsydere

Projekt-type / Bidragsyder	Kystbeskyttelses-projekter (fællesprojekter)	Vandløbs-projekter (regulering)	Pumpelag	Spildevands-projekter	Vejprojekter
Grundejere	Nytteprincip, jf. kbl. § 9 a	Nytteprincip, jf. vll. § 24	Nytteprincip, jf. vll. § 24, stk. 1		
Andre ejere af fast ejendom, herunder ledningsejere	Nytteprincip, jf. kbl. § 9 a	Nytteprincip	Nytteprincip		Vejejer
Forsynings-selskaber	Ejer af fast ejendom, herunder ledningsejer, jf. kbl. § 9 a	Grundejer m.v. – vll. § 24 (nytteprincip) Tilledning, der forøger oprensning, jf. vll. § 68 Med-finansiering – bkg. 159/2016	Grundejer m.v. – vll. § 24 Medfinansiering – bkg. 159/2016	Spildevands-betalingslovens § 1, stk. 4	Medfinansiering jf. bkg. 59/2016 Spildevands-betalingslovens § 1, stk. 4 (spildevands-anlæg, evt. samarbejds-projekt)
Kommunen	Ejer af fast ejendom, jf. kbl. § 9 a Frivilligt bidrag, jf. kbl. § 9	Grundejer, jf. vll. § 24 Offentligretlig interesse (nytteprincip) Frivilligt bidrag, jf. vll. § 24, stk. 3	Grundejer, jf. vll. § 24 Offentligretlig interesse (nytteprincip)?		
Staten	Ejer af fast ejendom, jf. kbl. § 9 a	Grundejer, jf. vll. § 24	Grundejer, jf. vll. § 24		
Bygherrer (ny bebyggelse m.v.)	Afskærmnings-foranstaltninger – pl. § 15, stk. 2, nr. 19 Udbygnings-aftaler – pl. § 21 b	Afskærmnings-foranstalt-ninger – pl. § 15, stk. 2, nr. 19 Udbygnings-aftaler – pl. § 21 b Forøget afløbsmængde – vll. § 68, stk. 1	Afskærmnings-foranstalt-ninger – pl. § 15, stk. 2, nr. 19 Udbygnings-aftaler – pl. § 21 b		