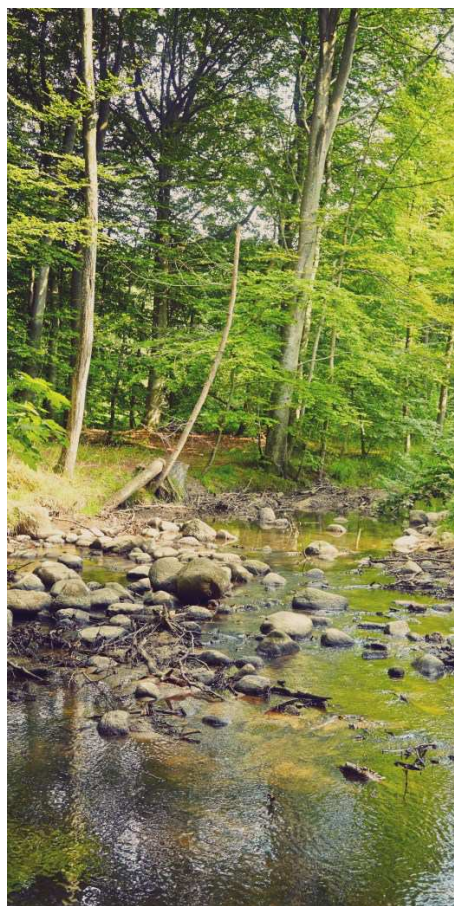




Rapport fra ekspertudvalget til ændret vandløbsforvaltning



December 2017

Titel: Rapport fra ekspertudvalget til ændret
vandløbsforvaltning

Udgivet af: Miljø- og Fødevareministeriet

Fotos: Colourbox

Illustrationer: Frits Ahlefeldt.

Indhold

1.	Ekspertudvalget	5
1.1	Opsummering af udvalgets anbefalinger	5
1.2	Udvalgets opgaver og møder	6
1.3	Afgrænsning	7
2.	Baggrund	8
2.1	Gældende retlige rammer for vandløbsforvaltningen	8
2.2	Fremtidige udfordringer i forhold til vandløbsforvaltningen	8
2.3	Analyse og kortlægning	9
3.	Konkrete emner og anbefalinger	10
3.1	Helhedsplaner for vandløbssystemer	10
3.2	Fleksible finansieringsmuligheder	12
3.3	Opdeling og kategorisering af vandløb	14
3.4	Regulativer	17
3.5	Modernisering af vandløbsloven	19
3.6	Sandophobning ved åudløb ved fjorde og kyster	21
4.	Vurdering af anbefalingers konsekvenser	22
4.1	Vurdering i forhold til vandløbsnatur og de våde beskyttede naturtyper	22
4.2	Vurdering i forhold til klimatilpasning og afvanding	23
4.3	Vurdering af de økonomiske konsekvenser	23
	Bilag 1 Kommisorium for udvalgets arbejde	26
	Bilag 2 Udvalgets medlemmer	29
	Bilag 3 Baggrundsnotat til afsnit 3.1. helhedsplaner for vandløbssystemer	30
	Bilag 4 Baggrundsnotat til afsnit 3.3 opdeling og kategorisering af vandløb	32
	Bilag 4a Notat om vandløb omfattet af naturbeskyttelseslovens § 3	35
	Bilag 4b Oversigt over dispensationspraksis i forhold til naturbeskyttelseslovens § 3	38
	Bilag 5 Baggrundsnotat til afsnit 3.4. om regulativer	39
	Bilag 6 Baggrundsnotat til afsnit 3.5. om modernisering af vandløbsloven	42

Forord

Af Henrik Høegh, december 2017

Hvorfor skal Danmark have en ændret vandløbslov? Det er der mange gode grunde til.

Danskerne fik deres første egentlige vandløbslov tilbage i 1880. Og efter godt 100 års løbende revisioner har vi nu haft den samme vandløbslov siden 1983. I år fylder den 34. Og den alder ville ikke i sig selv være et problem, hvis loven fortsat passede til den danske virkelighed, som den regulerer. Men ligesom meget andet har ændret sig siden 1983, er der også løbet meget vand i åen på vandløbsområdet.

Det er efterhånden almindeligt at se marker ligge under vand som følge af større regnmængder og mere hyppige skybrud – til stor gene og økonomisk konsekvens for lodsejere langs vandløbene. I en række byer må alt for mange danskere skærme sig mod vand i kælderen. Og andre oplever kloakkerne give op og vejene stå under vand, når nedbøren igen har været for kraftig.

Kort sagt: Klimaet har ændret sig, og alt tyder på, at udviklingen fortsætter. Derfor er der også brug for, at vores vandløbsforvaltning ændrer sig. Vandløbsloven skal i dag og i fremtiden regulere håndteringen af vandmasser, som vi ikke behøvede at tage hensyn til i 1983.

Derfor var det en stor fornøjelse for mig, da jeg i 2016 blev sat i spidsen for regeringens ekspertudvalg til ændret vandløbsforvaltning. Jeg og udvalget har haft som mål at komme med forslag til en ny tilgang til vandløbsforvaltning og komme med forslag til et nyt regelsæt. Vores opgave har først og fremmest været at pege på løsninger, der sikrer en tilstrækkelig afvanding af land og by.

Vores anbefalinger skal gøre det muligt at administrere vandløbene på en måde, hvor vi både tager hensyn til klimaændringerne, afvandingsbehovet - og samtidig værne om miljøets ve og vel i form af dyre- og planteliv. Den gode kombination og afvejning af de tre hovedhensyn (afvanding, klima og miljø), har været en bunden opgave, og den opgave, mener vi, løses bedst, hvis kommunerne fremover i samarbejde anlægger et helhedsorienteret syn på de problemstillinger, der er knyttet til vandløbene, og finder helhedsorienterede løsninger.

Vandløb har gennem tiden været genstand for megen fokus, fordi der er knyttet mange ofte modsatrettede interesser til anvendelsen af vandløbene. Vi skal både sikre vores byer mod oversvømmelser og sikre landbrugets afvanding. Det kan fx ske, hvis vi, som udvalget anbefaler, får mulighed for at etablere egentlige vandparkeringspladser og forbedre afvandingsforhold, bl.a. med bedre og mere effektive vandløbsregulativer. Men vi skal også beskytte fugle, insekter, fisk og planter i og omkring vandløbene. Her anbefaler udvalget bl.a., at særlige naturhotspots i vandløbene udvikles og beskyttes, samt at det skal være muligt at udpege visse vandløb som naturvandløb. Og så skal kommunerne støttes og have bedre redskaber til at administrere vandløbene og afveje de mange forskellige interesser. Det skal en gennemgang af de nuværende § 3-vandløb bl.a. sikre.

Jeg er stolt af med denne rapport at kunne aflevere et samlet forslag til det nødvendige konceptskifte af vandløbsforvaltningen i Danmark, og jeg ser frem til at følge regeringens opfølgning på arbejdet. Afslutningsvis vil jeg gerne takke for udvalgsmedlemmernes gode bidrag til arbejdet, som har gjort det muligt at have grundige faglige drøftelser og udvikle ambitiøse anbefalinger til håndtering af denne vigtige udfordring.

Formand for ekspertudvalget,
Henrik Høegh



1. Ekspertudvalget

1.1 Opsummering af udvalgets anbefalinger

En af de helt centrale problemstillinger, som ekspertudvalget peger på, er, at der i dag ikke er sikret en tilstrækkelig helhedsorienteret forvaltning af vandløbene. Der er derfor risiko for, at de løsninger, der fx vælges for at løse et klimaproblem i en by, ender med at give problemer med oversvømmelser andre steder i vandløbssystemet. Ekspertudvalget anbefaler derfor, at kommunerne forpligtes til i fællesskab at udarbejde helhedsplaner for de samlede vandløbssystemer, som er særligt følsomme for konsekvenserne af klimahændelser.

Helhedsplanerne skal sikre, at hensyn til klimatilpasning, afvanding, natur- og miljø bedre varetages og koordineres på tværs af kommunegrænser, og at der skabes grundlag for iværksættelse af nye initiativer og konkrete helhedsorienterede projekter, fx ved etablering af vandparkeringspladser, forbedring af afvandingsforhold og særlige naturhotspots, dvs. kerneområder/ strækninger, hvor natur kan sprede sig fra. For at skabe en organisatorisk ramme for helhedstænkningen anbefaler udvalget, at der etableres et lovpligtigt tværkommunalt forum for vandløb.

Udvalget anbefaler at støtte vandløbsmyndighedernes afvejning af ofte modstridende hensyn med to hovedanbefalinger:

For det første anbefaler udvalget en opdatering af udpegningen af såkaldte § 3-vandløb. Naturbeskyttelseslovens § 3 indebærer, at der ikke uden dispensation må foretages tilstandsændringer i de beskyttede vandløb. Beskyttelsen opleves administreret restriktivt, og udpegningen af § 3-vandløb er af ældre dato. Ekspertudvalget foreslår, at kommunerne gennemgår de vandløb, der er omfattet af § 3-beskyttelsen med henblik på at sikre, at udpegningen er retvisende, samt at kommunerne samtidig opdeler § 3-vandløbene i hhv. vandløb med høj naturværdi og øvrige § 3-vandløb. Opdelingen vil tydeliggøre, hvor væsentlige naturinteresser, der er tale om for de enkelte vandløbsstrækninger.

Udvalget anbefaler for det andet, at der udarbejdes en vejledning til vandløbsloven, hvori der defineres tre kategorier af vandløb: 1) Vandløb med særlige natur- og miljøinteresser, 2) vandløb med øvrige natur- og miljøinteresser og 3) vandløb primært med afvandingsinteresser. Af vejledningen skal det fremgå, hvad der overordnet set karakteriserer vandløbene i hver kategori, herunder hvilke interesser, der generelt set er knyttet til de tre kategorier af vandløb. Hermed gives nogle overordnede pejlemærker for, hvordan kommunen i sin vandløbsforvaltning kan prioritere hhv. natur- og miljø, klima og afvandingsinteresser.

Vandløbsregulativerne er vigtige redskaber til varetagelse af både natur- og miljøhensyn og hensynet til en effektiv afvanding af arealerne langs vandløbene. Ekspertudvalget vurderer, at teknologiudviklingen (fx overvågning af vandføringsevne med droner og satellitter) skaber potentiale for at videreudvikle regulativer med krav til vandføringsevnen (også kaldet Q/H-regulativer). Fordelene ved Q/H-regulativet er, at det er nemmere at kontrollere vandføringsevnen, ligesom regulativtypen tilgodeser, at vandløbet kan udvikle sig formmæssigt naturligt til gavn for miljø- og natur. Udvalget anbefaler derfor, at denne regulativtype i videst muligt omfang, og hvor det er hensigtsmæssigt, anvendes fremover. For vandløb med primært afvandingsinteresser anbefales geometrisk skikkelse. Ekspertudvalget anbefaler desuden, at visse vandløb kan karakteriseres som naturvandløb, der som hovedregel kan henligge uden krav til vedligeholdelse under nærmere beskrevne forudsætninger.

I relation til vandløbsloven anbefaler udvalget, at lovens formål udbygges, så det klart fremgår, at loven også skal bidrage til at sikre klimatilpasning. Derudover indebærer udvalgets anbefalinger om

bl.a. helhedsplanlægning og regulativer, herunder naturvandløb, at ændringer af loven vil være nødvendige. Endelig har udvalget også anbefalet andre større eller mindre ændringer af loven.

Udvalget har drøftet og afgivet anbefalinger inden for øvrige emner, fx i relation til fleksibel finansiering og i relation til problemstillingen sandophobning ved åudløb, som kan medføre forhøjet vandstand i åer og dermed forringet afvanding langs de vandløbsnære arealer.

Ekspertudvalgets anbefalinger i deres helhed og nærmere om baggrunden herfor kan læses i kapitel 3.

Udvalgets hovedanbefalinger:

- **Kommunerne forpligtes til i fællesskab at udarbejde helhedsplaner for de samlede vandløbssystemer, herunder får mulighed for at inddrage forsyningsselskaberne i helhedsplanlægningen**
- **Gennemgang og opdeling af vandløb omfattet af naturbeskyttelseslovens § 3**
- **Udarbejdelse af overordnede pejlemærker for kommunernes prioritering af interesserne i vandløbene**
- **Vandføringsevne beskrives i alle regulativer**
- **Bedre kontrol af vandføringsevnen på sigt**
- **Mulighed for at udlægge naturvandløb**
- **Vandløbslovens formålsbestemmelse udvides til også at omfatte klimatilpasning**
- **Vandløbsloven revideres og suppleres med en vejledning**
- **Udfordringer med sandophobning ved åudløb til fjorde og kyster undersøges nærmere**
- **Udarbejdelse af et virkemiddelkatalog**

1.2 Udvalgets opgaver og møder

Processen til nedsættelse af ekspertudvalget blev indledt med afholdelsen af et vandtopmøde den 15.-16. december 2016. En række centrale interessenter var inviteret til at bidrage med input til emnerne for ekspertudvalgets arbejde.

Kommissoriet for ekspertgruppen, der er optrykt som bilag 1 til denne rapport, afspejler den debat, som var på vandtopmødet. Ekspertgruppen skulle ifølge kommissoriet fokusere på samspillet mellem natur- og miljø, klima og afvanding, og der skulle søges løsninger, der omfatter alle fokusområder. Udvalget skulle således bl.a. komme med anbefalinger til, hvilke regelændringer på vandløbsområdet der er behov for, så det i højere grad end i dag bliver muligt at sikre by og land mod oversvømmelser inden for rammerne af bl.a. EU's vandrammedirektiv og naturdirektiverne, samt komme med anbefalinger til eventuel modernisering af konkrete bestemmelser i vandløbsloven mv.

Ekspertudvalget blev nedsat med Henrik Høegh som formand for udvalget. Herudover har udvalget bestået af 11 særligt udpegede specialister med kompetencer inden for alle relevante aspekter af vandløbsforvaltningen. Udvalgets medlemmer fremgår af bilag 2. Miljø- og Fødevareministeriets departement har fungeret som sekretariat for udvalget med faglige bidrag fra Miljøstyrelsen.

Ekspertudvalget holdt sit første møde den 21. februar 2017 og har holdt i alt 11 arbejds møder, herunder et statusmøde med deltagerkredsen fra vandtopmødet. På statusmødet orienterede udvalget interessenterne om de emner, der var drøftet i første halvdel af udvalgets arbejde. Formanden for udvalget har også udsendt nyhedsbreve til interessentkredsen om arbejdet i udvalget. Udvalget afslutter sit arbejde den 19. december 2017, hvor de endelige anbefalinger præsenteres for interessentgruppen, der også deltog i det indledende vandtopmøde.

1.3 Afgrænsning

Kommissoriet for ekspertudvalget beskriver den overordnede udfordring og en række mere eller mindre konkrete emner, som udvalget har håndteret i løbet af udvalgsarbejdet. Ekspertudvalgets arbejde har været fokuseret på at gennemgå problemstillinger, rettet mod forvaltningen af vandløb og vandløbsnære arealer, og på at finde løsninger, der kan sikre mod konsekvenserne af klimaforandringer. Arbejdet har været afgrænset til at drøfte de regler, der foreslås ændret, og udvalget har haft fokus på centrale elementer i vandløbsloven og naturlovgivningen generelt. Udvalget har ikke beskæftiget sig med spildevandslovgivningen i almindelighed, men kun med de regler, der vedrører klimatilpasning med relevans for vandløb, ligesom udvalget heller ikke har forholdt sig til regler omkring kystsikring.

Udvalget har drøftet vandrammedirektivet, naturdirektiverne og Danmarks forpligtelser i henhold til disse, men udvalget har ikke forholdt sig til vandområde- eller naturplanlægningen som sådan.

Udvalgets anbefalinger vil, hvis de gennemføres som foreslået, medføre merudgifter. Udvalget har haft fokus på at anbefale en række løsninger, hvortil en eventuel finansiering må bero på den efterfølgende politiske behandling af udvalgets samlede anbefalinger. Sekretariatet for ekspertudvalget har dog i kapitel 4.3 foretaget en overordnet vurdering af de samfunds- og budgetøkonomiske konsekvenser af en gennemførelse af udvalgets anbefalinger.

2. Baggrund

2.1 Gældende retlige rammer for vandløbsforvaltningen

Lovgivningen vedr. vandløb er omfattende og sammensat. Formålet med vandløbsloven er, udover at sikre vandløbenes benyttelse til vandaflledning, at fastsætte regler for vandløbs vedligeholdelse og at sikre, at foranstaltninger ved vandløb sker under hensyntagen til de natur- og miljømæssige krav til vandkvaliteten, som stilles efter anden lovgivning.

Derudover er det lovens formål at skabe balance mellem de mange interesser i vandløbene: jordbrugs dræning og vandaflledning, natur- og miljø, fiskeri samt rekreative og kulturhistoriske hensyn. I øvrigt er formålet at tilvejebringe hjemmel til restaurering af vandløb. Vandløb skal i vandløbslovens forstand forstås bredt. Loven anvendes således på grøfter, kanaler, rørledninger og dræn samt søer, damme og andre lignende indvande, men som udgangspunkt kun hvis mere end en enkelt har interesse i vandløbets tilstedeværelse og vedligeholdelse.

Vandløbsloven suppleres bl.a. af naturbeskyttelsesloven, der omhandler naturværdier i og omkring vandløb, miljøbeskyttelsesloven, der regulerer afledningen af vand og forureningsforhold, vandforsyningsloven, der regulerer indvinding af vand og forsyningsforhold i samspil med anden forsyningslovgivning, samt oversvømmelsesloven og planloven, for så vidt angår risiko- og klimatilpasningsplanlægning.

Naturbeskyttelsesloven medfører, at der som udgangspunkt ikke må foretages ændring i tilstanden i vandløb eller dele af vandløb, der er udpegede som beskyttede efter lovens § 3.

Råderum for den konkrete vandløbsforvaltning skal ske under hensyntagen til de EU-retlige forpligtelser. Det gælder navnlig vandrammedirektivets bestemmelser om at forebygge forringelse af tilstanden og opnå god tilstand samt habitat- og fuglebeskyttelsesdirektivernes bestemmelser om beskyttelse af naturtyper og arter. Hertil kommer bl.a. oversvømmelsesdirektivet og miljøvurderingsdirektiverne.

2.2 Fremtidige udfordringer i forhold til vandløbsforvaltningen

Ekstremregn er ifølge Beredskabsstyrelsens Nationale Risikobillede fra 2017 en af de vejrhændelser, der i de seneste år har påvirket danske borgere, boliger, virksomheder offentlige institutioner og kritisk infrastruktur mest markant. Begrebet ekstremregn dækker over tre forskellige fænomener: Skybrud, kraftig regn og 'koblet regn' med forskelle i nedbørens udbredelse, varighed og intensitet. I meteorologisk henseende og som varslingskriterium defineres skybrud som et kortvarigt kraftigt regnvejr med en nedbørsmængde, der overstiger 15 mm på 30 minutter lokalt inden for et varslingsområde. Kraftig regn betegnes som en nedbørsmængde, der overstiger 24 mm på seks timer lokalt inden for et varslingsområde. 'Koblet regn' vil sige, at flere regnhændelser forekommer tæt efter hinanden og/ eller over længere tidsrum (uger til måneder). I mange vandløb er det sidstnævnte, der definerer maksimumsafstrømningen. Der er intet varslingskriterium, da denne type nedbør sjældent er et spontant og lokalt afgrænset fænomen.

Koblet og længevarende regn er nemmere for meteorologerne at forudsige end skybrud, da vejrradarer og vejrmødeller i dag er i stand til at give gode prognoser. Ved koblet regn vil nedbørsfronter med korte intervaller eller uden ophold afløse hinanden. Derved kan mængden af nedbør over tid overstige både skybrud og kraftig regn. Jorden og afvandingssystemerne (kanaler, vandløb, søer, bassiner

og grundvandszonen) vil blive mættet med vand, og jordens kapacitet til at opsuge vand og forsinke afstrømningen af overskudsnedbøren vil blive reduceret eller helt forsvinde. Efterfølgende vil selv mindre nedbørshændelser kunne medføre konsekvenser, som ligner eller overstiger dem, vi normalt kender fra meget intenst nedbør.

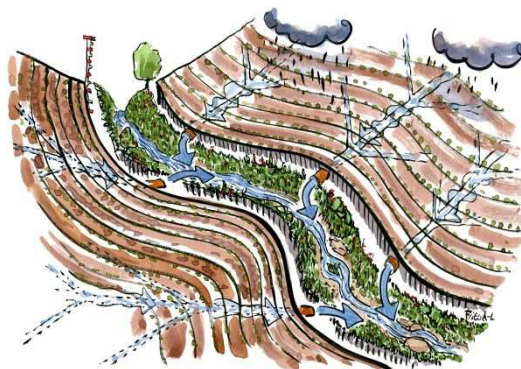
2.3 Analyse og kortlægning

På det vandtopmøde, der blev afholdt i december 2016 forud for nedsættelsen af ekspertudvalget, blev rammerne for udvalgets arbejde tegnet op. Her blev klimaudfordringer introduceret, kommuner fremlagde deres praktiske erfaringer med vandløbsforvaltningen, og interessenter fra hhv. landbruget, natur- og miljøorganisationer samt kommunerne præsenterede, hvordan det perfekte vandløb i deres optik skulle se ud.

I arbejdet med at kortlægge udfordringer i vandløbsforvaltningen, og i det opfølgende arbejde med at finde egnede løsningsforslag, har udvalget løbende inddraget viden fra relevante kilder. Det har været i form af oplæg og notater fra udvalgsmedlemmer, ministerier, styrelser, kommuner samt eksterne konsulenter. I denne sammenhæng er bl.a. de retlige rammer, herunder naturdirektiverne blevet belyst, der er redegjort for landbrugets behov for afvanding, udfordringer ved øget vandvolumen i medfør af den generelle klimaudvikling samt ved ekstremhændelser er blevet belyst, økonomi i relation til anbefalinger er blevet drøftet, og konkrete cases er blevet fremlagt. Derudover har Orbicon for udvalget foretaget et forsøg med ny metode til kontrol af regulativer og på denne baggrund udarbejdet en analyse. Denne havde til hensigt at give udvalget et bedre grundlag for en udvalgets anbefalinger om vandløbsregulativer.

Fremgangsmåden på en stor del af møderne har været, at der er blevet holdt oplæg med udgangspunkt i et bestemt tema med modsatrettede interesser i forhold til reguleringen af vandløb. Udvalget har efterfølgende drøftet oplæggene og er på baggrund heraf kommet med forslag til løsninger af de problemer, oplæggene har skitseret.

Et udvalg af relevante notater, kortlægninger samt Orbicons analyse er vedlagt udvalgets rapport som bilag. Orbicons analyse er vedlagt som separat bilag til rapporten.



Tegningerne illustrerer det perfekte vandløb for henholdsvis natur, afvanding samt klimatilpasning og byer (illustrationer: Frits Ahlefeldt).

3. Konkrete emner og anbefalinger

3.1 Helhedsplaner for vandløbssystemer

Udvalget anbefaler, at kommunerne forpligtes til i fællesskab at udarbejde helhedsplaner for samlede vandløbssystemer. Helhedsplanerne skal sikre, at hensyn til klimatilpasning, afvanding, natur- og miljø bedre varetages og koordineres på tværs af kommunegrænser, og at der skabes grundlag for iværksættelse af nye initiativer og konkrete helhedsorienterede projekter, fx ved etablering af vandparkeringspladser, forbedring af afvandingsforhold og særlige naturhotspots, dvs. kerneområder/strækninger, hvor natur kan sprede sig fra.

Forvaltningen af vandløb er grundlæggende udfordret af, at klimaforandringerne medfører øget nedbør, hvor især kraftige regnhændelser i værste fald kan føre til oversvømmelser af byer og landbrugsarealer og forringelser af natur- og miljøtilstand.

Når kommunerne i dag forvalter deres vandløb og beslutter, hvorledes vandløbene skal vedligeholdes, sker det som udgangspunkt for en strækningsbaseret tilgang, og ikke for det samlede vandløbssystem. Planerne skal sikre et mere helhedsorienteret perspektiv og medvirke til, at situationer, hvor en kommune foretager en indsats, der kan få negativ betydning for forholdene i hele vandløbssystemer på tværs af kommunegrænser, fremadrettet i videst muligt omfang undgås.

Fremfor at se isoleret på den enkelte vandløbsstrækning anbefaler ekspertudvalget, at vandløbsforvaltningen ser på det samlede *vandløbssystem*, hvor der tages udgangspunkt i vandløbet fra kilde til udløb i fjorden/havet. Vandet i et vandløbssystem bør således fremadrettet anskues som en helhed, der hænger hydraulisk og hydrologisk sammen. Det gælder også mulighed for mere helhedsorienteret forvaltning af både det terrænnære grundvandsspejl, hvor det er relevant, og vandstand i vandløb, da der er en betydelig interaktion mellem de to delsystemer, samt påvirkninger i forhold til havvandstand. Derudover bør de vandløbsnære arealer også inddrages i helhedsplanlægningen, hvor relevant.

Vandstanden og dermed risikoen for oversvømmelser fra vandløbene eller vandlidende arealer langs vandløbet afhænger af flere faktorer, der alle vil kunne indgå som elementer i en fremadrettet helhedsplanlægning. Planer såsom vandområdeplaner, Natura 2000 planer og oversvømmelsesplanlægning, herunder risikokortlægning bør således sammenholdes med henblik på at tilvejebringe et forbedret og samlet overblik for vandløbssystemet.

Anbefalinger:

- Kommunerne forpligtes til at udarbejde helhedsplaner for hvert af de vandløbssystemer, som er særligt følsomme for konsekvenser af klimahændelser, og som har samfundsøkonomiske konsekvenser – både offentlige og private vandløb. Der er altså ikke tale om, at der skal udarbejdes helhedsplaner for samtlige vandløbssystemer. Helhedsplanerne skal udarbejdes i et tværkommunalt samarbejde. Kommuner, der deler vandløbssystemer, skal i fællesskab lokalisere de vandløbssystemer, der er klimafølsomme, og kortlægge, hvilke særlige hensyn (afvanding, klimatilpasning, natur- og miljø), der findes hvor i systemerne.

På baggrund af kortlægningen udarbejdes scenarier for forskellige løsningsmodeller med tilhørende konsekvensvurderinger, fx vandparkeringspladser, bedre afvanding og lignende, samt områder, hvor naturen kan styrkes – såkaldte naturhotspots. Kommunerne skal tage hensyn til øvrige planregimer med relation til vandløb. Ved helhedsplanlægningen

skal kommunerne således foretage en grundig, sammenhængende afvejning og koordination af interesser, herunder som følge af EU-forpligtelser, så der kan tages hensyn til vandløbenes nuværende og fremtidige funktioner.

- Udvalget anbefaler, at kommunerne i forbindelse med deres helhedsplanlægning får mulighed for at inddrage forsyningsselskaberne i planlægning og tilrettelæggelse af, hvor og hvordan øgede vandmængder bedst og billigst kan håndteres.
- Udvalget anbefaler at etablere et lovpligtigt tværkommunalt forum, som organisatorisk skal understøtte arbejdet med helhedsplanlægning. Det anbefales derfor at supplere vandløbsloven med en bestemmelse om et tværkommunalt forum, der skal varetage helhedsplanlægningen på tværs af kommunegrænser.
- For at sikre inddragelse af lokal viden om klimaudfordringer, herunder afvandingsmæssige problemer, naturværdier mv., anbefales det, at der foretages en tidlig inddragelse af interessenter og den øvrige offentlighed i forbindelse med kommunernes helhedsplanlægning.
- De af det tværkommunale forum udarbejdede helhedsplaner pålægger ikke de deltagende kommuner en handlepligt. Derimod medfører det en pligt til at høre det tværkommunale forum om planlagte indsatser af betydning for det samlede vandløbssystem. Kommunerne skal planlægge indsatser under inddragelse og hensyntagen til helhedsplanerne. Det er fortsat kommunen, der gennemfører de konkrete indsatser og fastlægger og foretager vedligeholdelsen i deres dele af vandløbssystemerne.
- Der skal udvikles en IT-løsning, der giver kommunerne et samlet overblik over vandløbssystemer og andre planer med relation til det enkelte system, som kan danne udgangspunkt for udarbejdelsen af helhedsplanerne. IT-løsningen skal samtænkes med øvrige IT-systemer.
- Det anbefales, at der - i samspil med vandområdeplanlægningen og oversvømmelsesplanlægningen - udarbejdes et virkemiddelkatalog med klimatilpasningstiltag til rådighed for kommunerne, der fx indeholder virkemidler til at øge vandføringsevnen og/ eller forsinke og udglatte de ekstreme vandføringer.
- Udvalget forudsætter endvidere, at den eksisterende hjemmel for ekspropriation også kan anvendes på klimatilpasningsprojekter.

Naturhotspots:

Naturhotspots er kerneområder/ korte vandløbsstrækninger med fysisk variation, fx med gode faldforhold, som har et naturmæssigt potentiale, og hvor natur kan sprede sig fra. Der kan fx ved skånsom vedligeholdelse skabes områder i vandløbene, som har mulighed for at opnå en større fysisk og biologisk diversitet end på omliggende vandløbsstrækninger, herunder være vigtige områder for gydning og opvækst af ørreder, hvor disse forekommer. Disse strækninger kan sikre levedygtige populationer af planter og dyr, der kan sprede sig til de andre dele af vandløbet.

3.2 Fleksible finansieringsmuligheder

Vandløbsloven er i dag baseret på det såkaldte nytteprincip, som eksempelvis indebærer, at regulering af vandløb betales af dem, der har nytte af reguleringen. Det er udvalgets opfattelse, at dette princip fortsat bør være et bærende princip i byrdefordelingen. Se anbefaling om nytteprincippet i afsnit 3.5 om modernisering af vandløbsloven. Udvalget har i sit arbejde interesseret sig særligt for spildevandsselskabernes rolle som en central aktør i håndtering af øgede vandmængder.

Det er i dag spildevandsselskabernes ansvar at håndtere tag- og overfladevand, herunder regnvand i byerne. Kommunerne definerer et serviceniveau for opstuvninger fra kloakken i forsyningsområdet, som skal udmøntes af spildevandsselskabet. Opstuvninger fra kloakken opstår, når der ikke er kapacitet i kloakken til at tage vandet.

Når landarealer oversvømmes uden risiko for at belaste kloaknettet, er der ikke på tilsvarende måde defineret et serviceniveau. Kommunerne (offentlige vandløb) eller bredejerne (private vandløb) har pligt til at vedligeholde vandløbet. Det handler især om at skære grøde og gælder såvel i kloakerede områder som i ikke-kloakerede områder.

Det er udvalgets opfattelse, at stigende udfordringer i forhold til klimaforandringer kan øge risikoen for, at et forsyningsområdes mere effektive håndtering af øgede vandmængder - kombineret med generel øget afledning af vand i forhold til normalen - i nogle tilfælde kan få negative konsekvenser for områder, andre steder i vandløbssystemet, hvor indsatser ikke er koordineret på tværs af kommunegrænser.

De nuværende regler forpligter ikke kommunerne til at koordinere afledning af vand med andre kommuner, så vand, der ledes ud af området, ikke belaster områder i nabokommuner, der har arealer nedstrøms. Derfor finder udvalget, at der er behov for at sikre planlægning af klimaløsninger på tværs af kommunegrænser. Se anbefaling om helhedsplaner i afsnit 3.1.

Spildevandsselskabernes håndtering af tag- og overfladevand finansieres over spildevandstaksterne. Der er forskellige metoder til at aflede regnvandet, og det er spildevandsselskaberne, der vurderer hvilken løsning, der skal etableres. Traditionelt har det været udbredt at håndtere vandet under overfladen i form af bl.a. rør og bassiner.

I 2013 blev der indført nye finansieringsmuligheder for løsninger til håndtering af regnvand – de såkaldte medfinansieringsregler. Disse betyder, at forsyningsselskaberne fik mulighed for over spildevandstaksterne også at medfinansiere kommunale og private klimaprojekter i form af bl.a. skybrudsveje og vandløbsprojekter, de såkaldte overfladeløsninger, som et alternativ til de almindelige spildevandstekniske projekter, men kun i det omfang det sker for at aflaste spildevandsnettet.

Medfinansieringsreglerne betyder, at der kan laves løsninger på overfladen, der er billigere end traditionelle løsninger i kloaknettet, og hvor der samtidig kan være synergieffekter forbundet hermed.

Udvalget noterer sig, at regeringen allerede har fokus på at analysere reglerne for finansiering af klimatilpasningsprojekter. Som opfølgning på regeringens forsyningsstrategi har Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet således i 2017 igangsat en analyse, der bl.a. omfatter medfinansieringsreglerne.

Udvalget finder, at afvanding på landet og i byen bør håndteres i sammentænkte og omkostningseffektive løsninger. Udvalget anbefaler, at forsyningsselskaber også fremover kan bidrage økonomisk til klimatilpasningsprojekter, herunder projekter i det åbne land for at sikre mod oversvømmelser som følge af skybrud og klimatiske hændelser. Dette kan fx ske med inspiration med fra det kommunale samarbejde fra Harrestrup Å.

Anbefalinger:

- Udvalget anbefaler, at der fortsat sikres mulighed for effektive investeringer på klimatilpasningsområdet, herunder at spildevandsselskaber også fremover skal have mulighed for at deltage ved etablering og finansiering af klimatilpasningsprojekter i det åbne land, forudsat at projektet er omkostningseffektivt og nødvendigt for spildevandsselskabets kloaksystem.
- Udvalget anbefaler, at kommunerne i forbindelse med deres helhedsplanlægning (jf. anbefaling om helhedsplaner) får mulighed for at inddrage forsyningsselskaberne i planlægning og tilrettelæggelse af, hvor og hvordan øgede vandmængder bedst og billigst kan håndteres.

3.3 Opdeling og kategorisering af vandløb

Vandløb er i dag opdelt i hhv. offentlige og private vandløb. For offentlige vandløb skal der udarbejdes vandløbsregulativer. Der skal ikke udarbejdes regulativer for private vandløb. Et vandløbsregulativ skal bl.a. indeholde bestemmelser om vedligeholdelsen af det pågældende vandløb. Pligten til at vedligeholde disse vandløb og de økonomiske omkostninger forbundet hermed påhviler kommunen, der er vandløbsmyndighed. I de private vandløb er det de enkelte bredejere, der er ansvarlige for vedligehold, og udgifterne påhviler således de enkelte bredejere.

Vandløbslovens opdeling af vandløb som henholdsvis offentlige og private vandløb har alene betydning for spørgsmålet om vedligeholdelsespligt og krav om udarbejdelse af regulativer. Der er ikke nødvendigvis en sammenhæng mellem opdelingen og de forskellige interesser, der i øvrigt er knyttet til de enkelte vandløbsstrækninger. Hertil kommer, at nogle vandløb er målsat som led i vandområdeplanlægningen, er beliggende i eller i nærheden af Natura 2000 områder, eller er levested for arter, som skal beskyttes efter habitatdirektivets bilag IV både inden for og uden for Natura 2000-områderne. Samtidig er nogle vandløb udpeget som § 3-vandløb, mens andre er omgivet af § 3-naturtyper.

Naturbeskyttelseslovens § 3 indebærer, at der ikke uden dispensation må foretages tilstandsændringer i de beskyttede vandløb. Beskyttelsen opleves administreret restriktivt. Udpegningen af § 3-vandløb er af ældre dato, hvorfor der kan være et behov for at foretage en gennemgang af udpegningen, med henblik på at vurdere, om den er retvisende. Det skal på den ene side vurderes, om der er tilstrækkelig naturværdi til at opretholde beskyttelsen. Der kan på den anden side være enkelte vandløb med væsentlig naturværdi, som bør inddrages under § 3. Endvidere er der efter udvalgets opfattelse behov for at nuancere beskyttelsen og forvaltningen af § 3-vandløb ved en opdeling af § 3-vandløb efter graden af naturværdi.

Vandløb, der udgår af § 3-beskyttelsen, og som i dag er klassificeret som offentlige, kan omklassificeres til private vandløb, medmindre der er knyttet en offentlig interesse til vandløbene. Udvalget har drøftet, hvordan vedligeholdelsesansvaret kan løftes i sådanne situationer. En mulig løsning i forbindelse med vedligeholdelse af de omklassificerede vandløb kunne være, at vedligeholdelsen overgår til ålaug, og udgifterne håndteres på samme vis, som det sker for offentlige pumpelag. Dette bør undersøges nærmere.

Med den gældende vandløbslov tilstræbes det at sikre, at vandløb kan benyttes til afledning af vand, og at dette skal ske under hensyntagen til de natur- og miljømæssige værdier. Ved administration af loven skal der foretages en konkret afvejning af disse interesser. Det er kommunerne, der som vandløbsmyndighed foretager de konkrete afvejninger og træffer afgørelser efter loven. Erfaringerne fra den hidtidige vandløbsforvaltning har vist, at den konkrete afvejning af ofte modstridende hensyn er kompliceret. Udvalget finder derfor, at der er behov for at støtte vandløbsmyndighedens afvejning af disse hensyn ved at inndele vandløb i tre kategorier efter hhv. natur- og miljømæssige værdier og afvandingsinteresser. En sådan inddeling kan give såvel borgere som lodsejere og myndigheder nogle overordnede pejlemærker for, hvordan kommunen i sin vandløbsforvaltning kan prioritere hhv. natur- og miljø samt afvandingsinteresser både i forhold til vandløbsloven og naturbeskyttelsesloven. Fremadrettet kan en sådan kategorisering desuden lette arbejdet med indplacering af naturbaserede løsninger til klimatilpasning, fx vandparkering.

Anbefalinger:

Vandløb, omfattet af naturbeskyttelseslovens § 3

- Udpegningen af vandløb, omfattet af naturbeskyttelseslovens § 3, gennemgås af kommunerne med henblik på at sikre, at udpegningen er retvisende.
- Som led i gennemgangen af § 3-udpegningen opdeles § 3-vandløb i hhv. vandløb med høj naturværdi og øvrige § 3-vandløb. Formålet med en sådan opdeling vil være at give mulighed for en mere nuanceret § 3-administration. Opdelingen tydeliggør vandløbsstrækningers naturværdi. Det anbefales, at der udarbejdes nærmere kriterier for, hvad der kan betegnes som vandløb med høj naturværdi.
- Det forudsættes, at der i forbindelse med udpegningen og opdelingen af § 3-vandløb sikres en behørig inddragelse af offentligheden, lodsejere og øvrige berørte parter.
- Vandløb, der udgår af § 3-beskyttelsen, og som i dag er klassificeret som offentlige, kan omklassificeres til private vandløb, medmindre der er knyttet en offentlig interesse til vandløbet. Udvalget anbefaler, at mulighederne for, at vedligeholdelse overgår til ålaug, undersøges nærmere.

Tre kategorier af vandløb

- For at sikre et mere klart grundlag for forvaltning af vandløbene anbefales det endvidere, at der defineres tre kategorier af vandløb. De tre kategorier baseres på eksisterende natur- og miljøudpegninger. Der er således alene tale om en kategorisering, der tydeliggør de eksisterende natur- og miljømæssige prioriteringer som et led i at angive deres betydning i forhold til afvejning af modstridende hensyn til fx klimatilpasning eller afvanding. I alle kategorier kan der være tale om vandløb, hvor der er større eller mindre afvandingsinteresser.

Vandløb, hvor der både er afvandingsinteresser og miljø- og naturinteresser deles i to (I og II) alt efter, hvor væsentlige natur- og miljøinteresser, der er tilknyttet:

- I. Vandløb med særlige natur- og miljøinteresser. Det kan fx være strækninger i og i nærheden af Natura 2000-områder, som har betydning for vandløbsafhængige arter og naturtyper på udpegningsgrundlaget, vandløb i eller uden for Natura 2000-områder, som er levested for habitatdirektivets bilag IV arter, § 3-vandløb med høj naturværdi (herunder som levested for beskyttede arter, som er nødvendige for opretholdelsen af bestanden af den pågældende art) og vandløb omfattet af vandområdeplanerne, som har god økologisk tilstand eller højere.
 - II. Vandløb med øvrige natur- og miljøinteresser, som ikke er omfattet af kategori I. Det gælder fx øvrige § 3-vandløb, vandløb med miljømålet god økologisk tilstand eller godt økologisk potentiale og vandløb, der er tilknyttet rekreative interesser, der ikke er omfattet af kategori I.
 - III. Vandløb med primært afvandingsinteresser.
- Udvalget anbefaler, at der udarbejdes en vejledning til vandløbsloven. I denne vejledning skal kategorierne I, II, og III beskrives nærmere. I vejledningen kan der desuden med fordel gives nogle overordnede pejlemærker for, hvordan den enkelte kategori kan forvaltes. Som rettesnor herfor peger udvalget på følgende:

- For vandløb, der falder ind under kategori I, har natur- og miljøinteresser oftest særlig prioritet, og afvejningen af interesser foretages, som det er tilfældet i dag.
- For vandløb, der falder ind under kategori II, kan der ske en mere differentieret afvejning i forhold til de forskellige hensyn.
- For vandløb, der falder ind under kategori III, vil afvandingsinteresserne ofte kunne vægtes højt.
- Det anbefales, at vandløb under kategori I og II som udgangspunkt klassificeres som offentlige vandløb, mens vandløb under kategori III klassificeres som private, medmindre der er tilknyttet offentlig interesse.
- Der vil uanset kategorisering fortsat skulle foretages en konkret vurdering af de enkelte vandløb med henblik på at sikre overholdelse af EU-retlige samt nationale forpligtelser. Der kan i øvrigt henvises til afsnit 3.5. modernisering af vandløbsloven om midlertidig forringelse.

3.4 Regulativer

For offentlige vandløb skal der udarbejdes vandløbsregulativer. For private vandløb kan der fastsættes vedligeholdelsesbestemmelser. Vandløbsregulativet udgør administrationsgrundlaget for det enkelte vandløb. Vandløbsregulativer indeholder bestemmelser om vandløbets skikkelse eller vandføringsevne, vedligeholdelse mv. Grundlæggende for vedligeholdelse er, at vandløbsmyndigheden er forpligtiget til at sikre den skikkelse eller vandføringsevne, der er fastsat i regulativet. Dette sker gennem grødeskæring samt fjernelse af aflejringer (opgravning). Ved udarbejdelse af regulativbestemmelser skal der tages hensyn til afvejningen mellem afvandingshensyn og miljø- og naturhensyn. Fremadrettet bør der også ske en afvejning af klimatilpasningshensyn, der i denne sammenhæng handler om at beskytte værdier mod oversvømmelse som følge af bl.a. øgede nedbørsmængder og øget maksimumsafstrømning.

Der er aktuelt især tre typer af regulativer, som i stor udstrækning anvendes. Geometrisk skikkelse, vandføringsbestemt (teoretisk) skikkelse og vandføringsevne Q/H.

Valget af regulativtype har betydning for, hvordan vandføringsevnen eller skikkelsen beskrives, og hvordan overholdelse af regulativet kontrolleres. Erfaringerne viser, at der er visse udfordringer forbundet med alle typer af regulativer. For at kunne håndtere klimaforandringer, herunder beregne behovet for vandparkering, finder udvalget, at det er nødvendigt, at regulativerne for vandløb beskriver vandføringsevnen i såvel vinter- som i sommersituationen. Der er behov for at undersøge ny teknologi til overvågning af vandstand og vandføringsevne fx ved hjælp af satellit og droner, kombineret med IT og modellering.

Ekspertudvalget vurderer, at teknologiudviklingen skaber potentiale for at videreudvikle Q/H regulativtypen og andre regulativtyper, der også opfylder kravene til fast skikkelse eller vandføringsevne. Målet er tosidigt. Dels at det på sigt bliver enklere at kontrollere, om regulativerne er overholdt. Dels, at det på sigt bliver enklere at vælge et regulativ, der passer til de væsentlige interesser omkring vandløbet. Teknologiudviklingen forventes at give mulighed for behovsbestemt vedligeholdelse. Q/H regulativet er teknisk velegnet i vandløb uden stuvning, men kostbart at efterprøve med nuværende teknologi. Q/H regulativet har den fordel, at det tilgodeser, at vandløbet kan udvikle sig formmæssigt naturligt til gavn for miljø- og natur.

Udvalget anbefaler derfor, at Q/H regulativet fremadrettet bliver det anvendte for vandløb, hvor der skal varetages miljø- og naturhensyn, hvor det er egnet, og hvor det ikke medfører uforholdsmæssigt store omkostninger. Derudover anbefaler udvalget, at krav til vandføringsevne eller beskrivelse heraf skal blive en del af alle regulativtyper.

Udvalget anbefaler desuden, at karakteristiske afstrømninger og den heraf forventede hyppighed af oversvømmelser (fx T=5, 10, 20, 50 og 100 år) beskrives i regulativerne. Det anbefales, at der foretages en hydrologisk vurdering af klimaeffekter på maksimumsafstrømninger og –vandstande, fordi såvel miljø- og naturtilstand som afvandingsforhold afhænger af, hvordan det hydrologiske regime udvikler sig i et fremtidigt, ændret klima. I regulativet kan beskrives, hvilke styrings- og afværgeforanstaltninger, der kan forventes i tilfælde af ekstremhændelser. Det anbefales, at det undersøges, hvordan dette spiller sammen med beredskabsplaner.

Udvalget bemærker, at regulativer skal udarbejdes under hensyn til vandløbssystemet som helhed. Se afsnit 3.1. om helhedsplaner.

Vandløb, der har naturværdi eller potentiale herfor, og hvor vandløbsvedligeholdelse kun har begrænset betydning for afvandingen, eller hvor afvandingsinteresserne ikke er nævneværdige, kan karakteriseres som naturvandløb. Det er forudsat, at omkringliggende arealer ikke påvirkes negativt som følge af fastlæggelsen af naturvandløb i vandløbsregulativet. Vandløb med naturpotentiale defineres som vandløb, der kan afvandes ud fra naturlige hydrauliske processer, og som forventes at øge

i naturkvalitet med tiden under forudsætning af, at vedligeholdelsen ophører. Disse vandløb har derfor ikke i dag nødvendigvis et naturindhold, som er beskyttet af lovgivningen, men har faldforhold, uudnyttede ånære arealer mm., som gør, at de ikke er problematiske i en afvandingshenseende. Naturvandløb skal som udgangspunkt ikke omfattes af vandløbslovens krav om vedligeholdelse, men en forventet mindste vandføringsevne skal være beskrevet. Der skal i regulativet fastsættes en kravkurve (vandføringsevne), der ikke må overskrides. Hvis den mindste fastsatte vandføringsevne mod forventning ikke kan overholdes (kravkurven overskrides), bør der foretages enkeltstående vedligeholdelse i form af fjernelse af forhindringer for afstrømning i vandløbet. Hvis miljø- eller naturbeskyttelseshensyn viser sig at være til hinder for enkeltstående vedligeholdelse, skal der være ret til erstatning for evt. tab. Der henvises i øvrigt til anbefalingsteksten i afsnit 3.5 vedr. modernisering af vandløbsloven om erstatning.

Anbefalinger:

- Det anbefales, at alle regulativer indeholder en beskrivelse af vandføringsevnen.
- Udvalget anbefaler, at Q/H regulativet fremadrettet bliver det anvendte for vandløb, hvor der skal varetages miljø- og naturhensyn, hvor det er egnet, og hvor det ikke medfører uforholdsmæssigt store omkostninger. For vandløb med primært afvandsinteresser anbefales geometrisk skikkelse.
- Udvalget anbefaler, at karakteristiske afstrømninger og den heraf forventede hyppighed af oversvømmelser (fx T=5, 10, 20, 50 og 100 år) beskrives i regulativerne. Herunder en vurdering af klimaeffekter på fremtidige maksimumsafstrømninger og – vandstande.
- For at sikre en enkel, transparent og omkostningseffektiv vedligeholdelse og kontrol af vandløbsregulativer anbefaler udvalget, at der arbejdes med at videreudvikle overvågning og kontrol af vandføringsevnen ved brug af ny teknologi.
- Det anbefales, at det i vandløbsregulativer kan fastlægges, at naturvandløb som udgangspunkt kan henligge uden krav til vedligeholdelse under nærmere beskrevne forudsætninger. Se bilag 6 baggrundnotat til afsnit 3.5 om modernisering af vandløbsloven.

3.5 Modernisering af vandløbsloven

Den gældende vandløbslov trådte i kraft 1983 og er således mere end 30 år gammel. Nye udfordringer, som man ikke havde fokus på i 80'erne, fx klimaforandringer, er ikke afspejlet, ligesom loven kan indeholde bestemmelser, der ikke længere er tidssvarende.

Ekspertudvalget har drøftet vandløbslovens nuværende og mulige fremtidige rolle i en ændret vandløbsforvaltning, der i højere grad kan sikre en sammenhængende og balanceret varetagelse af hensynene til afvanding, miljø- og natur samt klimatilpasning. Sidstnævnte med henblik på at kunne understøtte tiltag, der har til formål at forebygge eller minimere oversvømmelser i vandløbssystemerne, herunder sikre mulighed for midlertidig opmagasinering i form af såkaldte vandparkeringspladser.

Ekspertudvalgets anbefalinger vedrørende helhedsplanlægning og regulativer indebærer, at ændringer af loven vil være nødvendige. Men også i andre sammenhænge har udvalgets drøftelser afspejlet, at der på en række områder er behov for revision af vandløbsloven. Det gælder særligt i forhold til at sikre, at vandløbsforvaltningen understøtter klimatilpasning. Udvalget har ikke haft til opgave at gennemgå vandløbsloven i sin helhed. Anbefalingerne er derfor udtryk for de nedslag i loven, som følger af drøftelserne i udvalget. Udvalget opfordrer til, at der som led i det opfølgende lovgivningsarbejde tages højde for konsekvenser i forhold til tilstødende lovgivning, herunder kystbeskyttelses-, naturbeskyttelses- og miljøbeskyttelsesloven mv., og at det vurderes, om vandløbslovens overordnede struktur bør justeres som følge heraf. Se bilag 6 om baggrund for modernisering af vandløbsloven.

Anbefalinger:

- 1) Formålsbestemmelsen præciseres, så det klart fremgår, at der er tre hensyn, dvs. at loven også skal bidrage til at sikre klimatilpasning.
- 2) Det skal tilføjes i loven, at vandløbsforvaltning skal ske under hensyntagen til det samlede vandløbssystem.
- 3) Der skal udarbejdes helhedsplaner for visse vandløbssystemer jf. afsnit 3.1 om helhedsplaner, i et sammenhængende og helhedsorienteret samarbejde på tværs af kommunegrænser.
- 4) Der defineres tre kategorier af vandløb med henblik på at tydeliggøre, hvilke natur- og miljøværdier, der er knyttet til vandløbene. Desuden anbefales det, at vandløb under kategori I og II som udgangspunkt klassificeres som offentlige vandløb, mens vandløb under kategori III klassificeres som private, medmindre der er tilknyttet offentlig interesse.
- 5) Det anbefales, at det i vandløbsregulativer kan fastlægges, at naturvandløb som udgangspunkt kan henligge uden krav til vedligeholdelse under nærmere beskrevne forudsætninger.
- 6) Udvalget anbefaler, at der i forbindelse med naturvandløb og visse vandløb, omfattet af vandområdeplanerne, kompenseres for tab ved en evt. regulativbestemt forringelse af vandføringsevnen.
- 7) Udvalget forudsætter, at den eksisterende hjemmel for ekspropriation også kan anvendes til klimatilpasningsprojekter, når der er væsentlige samfundsmæssige interesser tilknyttet.

- 8) Det skal undersøges nærmere, om det såkaldte nytteprincip om fordeling af udgifter i forbindelse med reguleringssager bør præciseres i vejledning.
- 9) Revisionen af vandløbsloven og reglerne efter loven suppleres af en samlet vejledning om vandløbsforvaltning. Procedure for at få godkendt midlertidige forringelser i beskyttede vandløb beskrives i vejledningen, herunder hvilke dokumentationskrav, der skal være opfyldt.
- 10) Vandløbsloven som helhed gennemgås, herunder tilhørende bekendtgørelser og vejledninger, for at sikre, at lovens struktur samt lovens sprog er tidssvarende og bestemmelserne er tilstrækkeligt præcise.

3.6 Sandophobning ved åudløb ved fjorde og kyster

Ved åudløb til fjorde og kyster kan der ske en sandophobning, som kan medføre forhøjet vandstand i åer, og dermed forringet afvanding langs de vandløbsnære arealer.

Sandophobningen sker bl.a. som resultat af den bølgeskabte langsgående sandtransport på kysten, der til stadighed lukker udløbene. Samtidig vil vandløbenes vandføring ligeledes til stadighed skylle en strømmende hen over stranden. Skyllevirkningen forstærkes ofte af de ekstra strømhastigheder i strømmenden, som vandstandsvariationer i havet skaber. Der er tale om et meget varierende og uforudsigeligt system, og det er udvalgets opfattelse, at de fleste tilfælde af tilstopning løser problemet sig selv efter kortere eller længere tid.

Sandbanker kan imidlertid ved lavvande (højtryk om sommeren) ved vandløb med ringe fald betyde, at vandet langvarigt ikke tømmes helt ud af dræn og grøfter i vandløbenes nedre løb, så dyrkningen af arealerne kan forringes. For at sikre en god afvanding kan der derfor være behov for nogle steder at fjerne sandet.

Finder sandophobningen sted i selve vandløbet, er det vandløbslovens regler, der gælder, og dermed kommunen, der er myndighed. Er der tale om et offentligt vandløb, er kommunen forpligtet til at oprense i henhold til regulativets bestemmelser. Medfører oprensningen en ændring af vandløbets skikkelse eller vandføringsevne, skal der gennemføres en reguleringssag. I de tilfælde, hvor sandophobningen er placeret i selve fjorden eller ved kysten, dvs. på søterritoriet, er det derimod Kystdirektoratet, der er myndighed for at træffe afgørelser efter kystbeskyttelsesloven i sager om fjernelse af sandophobning. Som udgangspunkt kræver det tilladelse efter kystbeskyttelsesloven at uddybe eller grave på søterritoriet, herunder i fjorde. Oprensning til en på forhånd fastlagt dybde, fx i en sejlrende, kræver dog ikke tilladelse. Den efterfølgende håndtering af oprenset eller opgravet materiale kræver dog tilladelse. Kystdirektoratet eller Miljøstyrelsen er tilladelsesmyndighed, afhængig af hvilken tilladelse der skal gives, og træffer afgørelse, bl.a. under iagttagelse af miljø- og naturhensyn i såvel vandløb som kystvande. Staten har ingen forpligtelser i forhold til at afholde udgifter forbundet med sådanne arbejder. Der er ikke pligt i lovgivningen til at fjerne ophobet sediment på søterritoriet, ligesom betaling skal foretages af den, der ønsker at fjerne sedimentet.

Søterritoriet defineres ud fra kystlinien. For overgangen mellem søterritorie og land, er grænsen defineret som højeste daglige vande.

Udvalget har drøftet udfordringer, forbundet med sandophobning ved udløb til kyster og fjorde. For at gøre det enklere at håndtere sandophobning de steder, hvor det udgør et problem, finder udvalget, at det bl.a. bør undersøges nærmere, om det er muligt at forenkle lovgivningen, så det fremover ikke er nødvendigt at søge om tilladelse efter kystbeskyttelsesloven hver gang, der skal oprenses ved åudløb i søterritoriet. En mulighed kunne være, at der kan gives tilladelse til over en nærmere angivet årrække at oprense til en på forhånd fastsat dybde i lighed med sejlrender.

Anbefaling:

- Udvalget anbefaler, at udfordringerne med sandophobning undersøges nærmere, herunder at samspillet mellem vandløbsloven og kystbeskyttelsesloven afdækkes nærmere med henblik på at sikre en smidigere procedure for oprensning.

4. Vurdering af anbefalingers konsekvenser

4.1 Vurdering i forhold til vandløbsnatur og de våde beskyttede naturtyper

Udvalget har haft fokus på at finde løsninger, der kan håndtere de stigende klimaudfordringer, og som samtidig ligger inden for rammerne af natur- og miljødirektiverne. Flere af anbefalingerne indeholder ikke detaljerede løsningsforslag, og da effekten af tiltagene afhænger af den efterfølgende implementering, kan en vurdering af de eventuelle konsekvenser for naturen udelukkende beskrives overordnet.

Generelt vurderer udvalget, at en modernisering af vandløbsloven kombineret med vejledning til vandløbsloven vil kunne bidrage til en mere nuanceret vandløbsforvaltning, der generelt vil kunne styrke varetagelsen af de tre overordnede hensyn: Klima, natur- og miljø og afvanding. Ved at præcisere, at klimatilpasning er et hensyn, som kan og skal varetages i vandløbsloven, vil afvejningen af hensynene i den konkrete vandløbsforvaltning kunne føre til, at afvandings- og klimahensynene får høj vægt, fx hvor afvandingshensynene er store og forbundet med væsentlige samfundsøkonomiske interesser. I andre situationer, hvor afvandingsinteresserne er mindre, kan afvejningen føre til et andet resultat.

Udvalget vurderer endvidere, at den nye helhedsorienterede tilgang kan medvirke til at styrke vandløbenes natur- og miljøværdi og herunder de vandafhængige naturtyper. Ved at se på de samlede systemer vil der ved tilrettelæggelsen af klimaløsninger bedre kunne findes løsninger, som bidrager til beskyttelse og forbedring af eksisterende natur- og miljøværdier. Udvalget forudsætter, at der i forbindelse med etablering af vandparkering tages højde for de evt. påvirkninger af natur- og miljøtilstand i og ved vandløb.

En gennemgang og opdeling af § 3-vandløb vil kunne sikre en mere retvisende udpegning med større fokus på de egentlige værdier, tilknyttet vandløbene. Det må dog forventes, at en opdeling og gennemgang vil kunne medføre en vis forringelse i forhold til gældende beskyttelsesniveau. Dette vedrører alene vandløb og deres omgivelser, som ikke har en høj naturværdi. Vandløb og omgivende vandløbsafhængige arealer, der ligger i og i nærheden af Natura 2000 områder, som har betydning for vandløbsafhængige arter og naturtyper på udpegningsgrundlaget, vandløb og deres omgivelser med levested for beskyttede arter, som er nødvendige for opretholdelsen af bestanden af den pågældende art, vandløb, målsat som led i vandplanlægningen, samt vandløb med omgivende vandløbsafhængige arealer, som rummer visse andre nationale forpligtelser, fx fredninger, vil ikke blive berørt. Enkelte vandløb med væsentlig naturværdi kan blive udpeget som § 3-vandløb og dermed opnå en bedre beskyttelse.

Tilsvarende forventer udvalget, at en definition af 3 kategorier af vandløb vil tydeliggøre, at de natur- og miljøinteresser, som varetages i vandløbsforvaltningen, skal afvejes i forhold til afvandingshensynet og behovet for klimatilpasning.

Anbefaling om udlæggelse af naturvandløb forventes at føre til øget naturværdi i de vandløb, der udlægges, og dette kan også gavne naturværdier i de omkringliggende arealer.

Udvalgets anbefaling om at videreudvikle kontrol ved brug af ny teknologi vil, efter udvalgets vurdering på sigt, kunne føre til en mere målrettet vandløbsvedligeholdelse til gavn for både afledning af vand og natur- og miljø.

Endelig er der en række anbefalinger, der ikke i sig selv har natur- og miljømæssige konsekvenser, men som kan bidrage til at styrke vandløbsforvaltningen.

4.2 Vurdering i forhold til klimatilpasning og afvanding

Udvalget har fokuseret på at finde løsninger, der kan håndtere de stigende klimaudfordringer. Når udvalget skal vurdere anbefalingernes effekt i relation til klimatilpasning og afvanding, må den første og mest nærliggende vurdering derfor være, at stort set alle udvalgets anbefalinger på den ene eller anden måde vil fremme klimatilpasning og forbedre hensynet til afvandingen. Her er en hydrologisk vurdering af klimaeffekter på maksimumafstrømninger og –vandstande relevant.

Det er dog afgørende, at anbefalingerne ses som en helhed, hvor det er nødvendigt, at alle dele gennemføres i lovgivning og vejledning for at opnå den ønskede effekt. Helhedsplaner skal sikre, at klimaløsninger et sted i et vandløbssystem ikke fører til problemer andre steder i vandløbssystemet. Opdelingen af § 3-områderne og definitionen af 3 forskellige vandløbskategorier i en vejledning vil føre til, at kommunerne får et bedre grundlag for at prioritere afvandingen de steder, hvor det ikke får uacceptable natur- og miljømæssige konsekvenser, eller hvor en sådan prioritering ikke strider mod hensyn i natur- og miljødirektiverne. Endelig vil en mere udbredt anvendelse af regulativer, der beskriver vandføringen, gøre det enklere at kontrollere og styre vandføringsevnen og give bedre mulighed for at reagere målrettet i henhold til regulativet, med henblik på at minimere risikoen for oversvømmelser af landbrugsarealer, by- og sommerhusområder. Væsentlige værdier kan derved sikres mod at gå tabt under skybrud. Det giver gevinst for både landbruget og andre. Omfattende og belastende problemer for ejere af huse, der er i risiko for at blive oversvømmet, undgås, og forsikringssekskabernes udgifter til erstatninger reduceres.

Som det også er nævnt i afsnittet ovenfor, vil effekten af tiltagene afhænge af den efterfølgende implementering og vandløbsmyndighedens forvaltning af reglerne. Her er helhedsplanen igen central, og det er af afgørende betydning, at kommunerne i deres løbende vandløbsadministration virker for intentionerne i planen. Helhedsplanen bør også være et centralt redskab, når det skal vurderes, hvordan væsentlige miljø- og naturmæssige interesser, knyttet til vandløbene, kan varetages, uden at dette står i vejen for en hensigtsmæssig klimatilpasning.

Det vil også, efter udvalgets vurdering, fremme klimatilpasningen og evt. hensynet til afvandingen, såfremt udvalgets anbefaling om, at der fortsat sikres mulighed for effektive investeringer på klimatilpasningsområdet, herunder at spildevandsselskaber også fremover skal have mulighed for at deltage ved etablering og finansiering af klimatilpasningsprojekter i det åbne land, realiseres. Det samme gælder for anbefalingen om, at kommunerne i forbindelse med deres helhedsplanlægning får mulighed for at inddrage forsyningsselskaberne i planlægning og tilrettelæggelse af, hvor og hvordan øgede vandmængder bedst og billigst kan håndteres.

4.3 Vurdering af de økonomiske konsekvenser

Den generelle klimaudfordring er velkendt. Mere og kraftigere nedbør, mere ekstreme udsving i vejrforhold og voldsomme skybrud med store samfundsmæssige konsekvenser i form af ødelæggelse og oversvømmelse af samfundsværdier til følge. DMI vurderer, at den årlige nedbør i 2050 i gennemsnit stiger med 4 - 10 %. GEUS har foretaget en hydrologisk vurdering af klimaeffekter på maksimumafstrømninger på ca. 250 målestationer i vandløb og på den baggrund vurderet, at man frem mod 2050 kan forvente øget maksimumafstrømninger med 50-100% mange steder, altså markant større stigninger end stigningen på årligt nedbør. Der er således tale om nye forudsætninger for vandløbsforvaltningen.

Udvalgets hovedopgave har været at pege på løsninger, der fremadrettet kan sikre en tilstrækkelig afvanding af land og by, og samtidig overholde forpligtelser til natur- og miljøbeskyttelse. Anbefalingerne, som beskrevet i denne rapport, indeholder et samlet bud på løsninger, som er nødvendige for at skabe den nødvendige nyorientering af vandløbsforvaltningen i Danmark.

Omkostningerne ved ikke at handle på klimaforandringer – cost of inaction – er opgjort i mange sammenhænge. Fx opgjorde det såkaldte "Stern Review" i 2006¹ omkostningerne ved manglende handling til minimum 5 % af den samlede globale værditilvækst. Løsninger omfatter ikke alene en reduktion af udledning af drivhusgasser, men også tilpasninger til klimaforandringer er af essentiel betydning. Der er således store samfundsverdier på spil, og en ny vandløbsforvaltning med bedre samspil mellem de tre overordnede hensyn (klima, afvanding og natur- og miljø) er et af midlerne til at afbøde disse voldsomme samfundsøkonomiske konsekvenser.

Udvalgets anbefalinger giver ambitiøse forslag til, hvordan dansk vandløbsforvaltning tilpasser sig disse ændrede rammevilkår på en omkostningseffektiv måde.

Vandløbsforvaltningen er i dag præget af mange individuelle løsninger. En omkostningseffektiv indsats kræver helhedsorienteret forvaltning, baseret på ny teknologi og nye værktøjer, samt et opdateret lovgivnings- og administrationsgrundlag. Samlet set lægger anbefalingerne op til et konceptuelt skifte af vandløbsforvaltningen. Dette nødvendige konceptskifte vil medføre meromkostninger, både i form af nye/ændrede opgaver hos vandløbsmyndighederne, hvoraf nogle opgaver vil kræve ny finansiering i en overgangsperiode, og som enkeltudgifter forbundet med nærmere undersøgelser, IT-værktøjer, udviklingsprojekter o. lign.

Udvalget opfordrer regeringen til at prioritere finansiering af de initiativer, som følger af udvalgets anbefalinger, idet udvalget finder, at anbefalingerne samlet set er nødvendige strategiske beslutninger på vej mod en moderne vandløbsforvaltning.

Fælles for udvalgets anbefalinger er, at det på nuværende tidspunkt er for tidligt at foretage eksakte vurderinger af omkostningerne heraf, bl.a. fordi dette vil afhænge af de nærmere implementeringsbeslutninger.

Det er udvalgets forventning, at initialomkostningerne til etablering af det organisatoriske setup og det konkrete arbejde med udvikling af helhedsplanerne vil kunne opvejes af de samfundsøkonomiske gevinster ved øget samtænkning og videndeling. For andre anbefalinger, såsom anbefalingen i forhold til sandophobning, vil de økonomiske omkostninger være mere begrænsede, idet opfølgningen her peger på etablering af et styrket vidensgrundlag. Revisionen af vandløbsloven har i sig selv administrative konsekvenser for stat og kommuner, men omfanget heraf vil igen afhænge af beslutninger om det nærmere indhold.

Som pejlemærker for niveauet af omkostninger har udvalget noteret sig omkostningsniveauet fra tidligere initiativer. Eksempelvis gennemførte Naturstyrelsen i 2014 i samarbejde med KL og alle landets kommuner en gennemgang af § 3-områder. De samlede omkostninger forbundet hermed blev opgjort til 36 mio. kr. En gennemgang af de udpegede § 3-vandløb (som beskrevet i afsnit 3.3. om opdeling og kategorisering af vandløb) og kortlægningen af afvandings-, klimatilpasnings- og miljøhensyn (som beskrevet i afsnit 3.1. om helhedsplaner for vandløbssystemer) kan derfor også medføre behov for prioritering af kommunale og statslige midler i et lignende omfang. Opgaverne er dog forskelligartede, idet udvalget forudsætter, at de løses lokalt i samarbejde mellem de relevante kommuner. Udvalget har endvidere interesseret sig for de kommunale omkostninger på 22,4 mio. kr. til vandrådsarbejdet i 2017 som en mulig pejling i forhold til de årlige omkostninger til tværkommunal håndtering af helhedsplaner. Kommunerne koordinerer under inddragelse af vandrådene i nærmere

¹ Stern Review: The Economics of Climate Change (Nicholas Stern, 2006)

angivne oplande deres forslag og vurderinger i øvrigt. En sekretariatskommune forestår sekretariatsbetjening af vandrådet og samler indmeldinger til staten. Selve opstillingen af helhedsplanerne vil ligeledes indebære omkostninger. Erfaringer med opdatering af kommunale spildevandsplaner vil her fx kunne underbygge et skøn i størrelsesorden ca. 30 mio. kr.

Enkeltudgifterne til statslige initiativer vil ikke kunne kvantificeres nærmere men kan ved fuld implementering af udvalgets anbefalinger løbe op i 10-20 mio. kr. De største udgifter er således de løbende driftsudgifter samt udgifter til regulativrevisioner samt vedligehold af potentielt flere offentlige vandløb.

Sammenfattende vurderer udvalget, at gennemførelse af udvalgets anbefalinger vil kræve politisk og økonomisk prioritering af det nødvendige konceptskifte af vandløbsforvaltningen i Danmark. Udvalget anbefaler, at regeringens opfølgning på udvalgsarbejdet gennemføres med størst mulig fokus på omkostningseffektive løsninger og processer, som samtænkes med eksisterende strukturer og indsatser, og som inddrager kommunernes viden og erfaring med håndtering af klimaudfordringer.



Landbrug og miljø
Ref. IDABA
Den 13. februar 2017

Kommissorium for ekspertudvalget til ændret vandløbsforvaltning

Baggrund og formål

Vandløb har gennem tiden været genstand for megen politisk fokus, da der er knyttet mange ofte modsatrettede interesser til anvendelsen af vandløbene. Det kan fx være afledning af vand med henblik på at sikre dyrkningsinteresser, dambrugsdrift, afledning af regn- og spildevand, levested for dyr og planter i og omkring vandløbet, sejlads og fiskeri.

Klimaforandringerne medfører mere og kraftigere nedbør, mange dræn er af dårlig beskaffenhed, vandløbsnære arealer har sætninger og stadig flere arealer er befæstede. Dette medvirker til at øge presset på at få vandet væk fra landbrugets marker, og samtidig undgå oversvømmelser af de nedstrøms liggende byer. Det har øget fokus på vandløbene, de tilhørende oplande og lovgivningen i tilknytning hertil. Der er således et stigende behov for at sikre mennesker og værdier i byerne og på landet mod stigende vandstande.

Der har fra flere sider været peget på, at det er vandløbsloven, der sætter begrænsninger for afledning af vand og klimasikring af land og by. Der mangler imidlertid konkret viden om, hvilke problemer der reelt er i forhold til øgede vandmængder og sætning af vandløbsnære arealer, og hvilke foranstaltninger der eventuelt vil være relevante at ændre/indføre for at kunne afhjælpe problemet med øget vand i vandløbene. Tilsvarende mangler konkret viden om, hvilke eventuelle huller og overlap, der kunne være fra vandløbsloven og til anden lovgivning, der også har relevans for området som fx naturbeskyttelsesloven.

Miljø- og Fødevareministeren nedsætter derfor et ekspertudvalg, der skal afdække udfordringerne i og omkring vandløbene og pege på løsninger, der fremadrettet kan sikre en tilstrækkelig afvanding af land og by og samtidig overholde forpligtelserne til natur- og miljøbeskyttelse efter EU-direktiverne. Ekspertudvalgets arbejde skal munde ud i forslag til enten reviderede vejledninger til eksisterende lovgivning eller forslag til ændringer af regler med relation til vandløbsforvaltningen.

Fokusområder

Udvalgets arbejde skal fokusere på samspillet mellem natur, klima og afvanding, og der skal søges løsninger, der omfatter alle fokusområder, da der er stor efterspørgsel på mere helhedsorienterede løsninger. Udvalget skal gennemgå al lovgivning, der har tilknytning til vandløb – dvs. både natur og miljølovgivning samt i et vist omfang forsyningslovgivning.

Nedenfor udfoldes emner, der bør drøftes i relation til hhv. natur, klima og afvanding. Det understreges, at listen ikke er udtømmende, ikke er udtryk for en bestemt prioritering af arbejdet og at der kan blive tilføjet emner, der måtte være relevante for udvalget at beskæftige sig med.

Natur

Det skal sikres, at naturbeskyttelsen ikke forringes og forpligtelserne efter EU-direktiverne opretholdes. Herunder kan undersøges, om det er muligt at tillade midlertidige forringelser af en naturtilstand, hvis det sker som led i en naturforbedring på længere sigt.

Ligeledes kan undersøges, om det kan gøres lettere at justere miljøbeskyttelsen, når væsentlige hensyn taler for, herunder fx håndtering af problemer i relation til naturbeskyttelseslovens §3.

I den nuværende vandløbslov er hensynet til natur og afvanding som udgangspunkt ligestillet i alle vandløb, der er omfattet af natur- og miljøhensyn i lovgivningen. Der undersøges, om det er muligt at differentiere, og dermed give forrang for afvanding i visse vandløb og prioritering af natur i andre vandløb.

Klima

Det kan undersøges, om der kan laves en mere fleksibel metode til at ændre vandløbsregulativer, således at der i særlige tilfælde lettere kan gives dispensation el. lign. til fx hyppigere grødeskæring af hensyn til at sikre tilstrækkelig afvanding ved ekstremnedbør.

Endvidere kan undersøges, om der bør indføres en hjemmel enten i den nuværende forsyningslovgivning eller i anden lovgivning, der gør det muligt at oversvømme arealer uden for byerne og dermed anvende dem som 'vandparkeringspladser'. I forlængelse heraf kan udvalget foreslå mulige finansieringsmekanismer, der tilgodeser lokale behov, og har blik for, hvem der har gavn af sådanne tiltag. Ligeledes kan det undersøges, hvilket potentiale der er i at tage lavtliggende arealer ud af drift til brug for 'vandparkeringspladser' ved ekstremnedbør.

Afvanding

Det undersøges, om og i givet fald hvordan vandløbenes afvandingsevne kan forbedres, herunder belyses evt. virkninger på natur i vandløbene og deres omgivelser, og herunder afklares, hvilke redskaber der kan anvendes hertil. Ligeledes kan det undersøges, om der vil være en samfundsmæssig gevinst ved monitorering af vandløbenes vandføringsevne, ligesom det kan afdækkes, hvilke udfordringer, der opstår med forsumpning og dræn.

Endvidere kan der undersøges, om der er problemer med at sikre en passende vandstand i vandløb og fjorde de steder, hvor sand fra vandløbet ophober sig i fjordmundingen og ikke kan skylles væk, og hvor sandet derfor fungerer som en prop i vandløbet. Det kan undersøges, om der er udfordringer ved, at kommunerne er vandløbsmyndighed og Kystdirektoratet er myndighed for kystvande.

Opgaven

Udvalget skal analysere samspillet i eksisterende lovgivning på vandløbsområdet, herunder eventuelle overlap eller huller med ovenstående fokusområder in mente.

Udvalget skal på den baggrund komme med anbefalinger til, hvilke regelændringer på vandløbsområdet der er behov for, så det i højere grad end i dag bliver muligt at sikre by og land mod oversvømmelser inden for rammerne af bl.a. EU's vandrammedirektiv og naturdirektiverne, samt anbefalinger til evt. modernisering af konkrete bestemmelser i vandløbsloven mv. I forbindelse hermed kan udvalget også komme med konkrete alternative udmøntninger af de eksisterende direktiver, fx med inspiration fra metodikker anvendt i andre medlemslande. Desuden kan udvalget komme med forslag til hvilke artikler, Danmark i EU-sammenhæng kan søge justeret.

Endvidere kan udvalget komme med anbefalinger til andre initiativer, der bør sættes i værk, så som vejledninger, nye værktøjer mv.

Leverancer

Udvalget skal levere en rapport, der indeholder:

Udredning af omfanget af eksisterende muligheder og begrænsninger, herunder kommunernes og andres værktøjer til at håndtere en forøget nedbørsmængde, samt mulighederne for løsninger, der integrerer de forskelligartede hensyn til miljø, natur og afledning af vand, og som ligger indenfor rammerne af EU direktiverne.

Analysen af sammenhængen mellem øget nedbør på afvandringsforhold på markerne og risikoen for oversvømmelser nedstrøms i byer

Vurderinger af, i hvilken udstrækning gældende lovgivning giver tilstrækkelige rammer for, at der kan sikres nødvendig hensyn til afledning af vand og klimatilpasning inden for EU-retten.

Konkrete anbefalinger til, hvilke regelændringer inden for vandløbsområdet der er behov for, og som samtidig ligger inden for rammerne af EU direktiverne, herunder om der er andre initiativer, der bør sættes i værk.

En vurdering af de foreslåede tiltags konsekvenser for vandløbsnaturen og de våde beskyttede naturtyper i tilknytning til vandløbene samt en vurdering af de samfunds- og budgetøkonomiske konsekvenser af anbefalede tiltag.

Udvalget

Udvalget består af 12-14 uafhængige medlemmer udvalgt af miljø- og fødevareministeren, der er udpeget ud fra deres personlige kapacitet og sagkyndighed inden for vandmiljø, natur, landbrugets afvandringsforhold, klimatilpasning, miljø- og naturlovgivning, planlægning og praktisk erfaring med vandløb. Henrik Høegh er af miljø- og fødevareministeren blevet udpeget som formand for udvalget.

Udvalget skal sikre en åben og inddragende proces omkring udvalgets arbejde og med inddragelse af relevante interessenter. Udvalget skal således holde et midtvejs statusmøde og et afslutningsmøde, hvor henholdsvis de foreløbige resultater og de endelige anbefalinger præsenteres for interessentgruppen, der udgjorde dialogforum under opstartsmødet. Der afholdes derfor et statusmøde den 21. juni 2017 samt et afsluttende møde, hvor udvalget vil præsentere sine anbefalinger i slutningen af 2017.

Udvalget kan som led i arbejdet ønske at inddrage interessenterne, ligesom udvalget kan få udarbejdet eksterne analyser. Udvalget kan desuden inddrage både nationale og internationale erfaringer med løsningsmuligheder, herunder inddrage resultatet af evalueringen af kommunernes klimatilpasningsindsats.

Tidsplan

Udvalgets arbejde igangsættes i februar 2017 og afsluttes senest ultimo 2017. Regeringen vil drøfte indholdet i udvalgets anbefalinger forud for udarbejdelse af eventuelle regelændringer.

Bilag 2 Udvalgets medlemmer

Navn	Titel/organisation
Henrik Høegh	Viceborgmester, Lolland kommune
Torben Larsen	Professor, Aalborg Universitet
Brian Kronvang	Professor, Sektionsleder, Aarhus Universitet
Nikolai Friberg	Forskningschef, NIVA, Norsk Institut for vand-forskning
Torsten Vammen Jacobsen	Rådgiver, DHI
Hans Jørgen Henriksen	Seniorrådgiver, GEUS
Helle Tegner Anker	Professor, Københavns Universitet, Sektion for Forbrug, Bioetik og Regulering
Peter Kragh	Kolonnechef, Beredskabsstyrelsen, Nationalt Beredskab
Henrik Vest Sørensen	Chefkonsulent, Regional Udvikling, Region Midtjylland
Niels Philip Jensen	Konsulent, KL
Flemming Sønderup	Projektleder, Hededanmark
Sten W. Laursen	Landskonsulent, SEGES

Bilag 3 Baggrundsnotat til afsnit 3.1. helhedsplaner for vandløbssystemer

Gældende regler i vandløbsloven i forhold til helhedsplanlægning

Den gældende vandløbslov indeholder en række bestemmelser, der bl.a. skal medvirke til, at andre berørte vandløbsmyndigheder inddrages i vandløbsforvaltningen. Det drejer sig eksempelvis om regler for klassifikation af vandløb som offentlige eller private, regler om fastsættelse af regulativer for vandløb og regler om afgørelser om regulering af eller anlæg ved eller i vandløb i vandløbslovens kapitel 4-6 og 8-10. Se som eksempler herpå lovens § 13 og § 14 i bekendtgørelse om vandløbsregulering m.v. Efter lovens § 12 a, der blev tilføjet loven ved gennemførelse af strukturreformen, fremgår det, at "ændringer af regulativer for offentlige vandløb kan kun ske under behørig hensyntagen til det samlede vandløbssystem". Ved uenighed mellem vandløbsmyndigheder kan Miljø- og Fødevareministeren afgøre sagen, jf. lovens § 7, stk. 2.

Loven og bekendtgørelser efter loven indeholder imidlertid ikke bestemmelser, der sikrer løbende overblik over interesser, knyttet til forvaltningen af og planlægning for et vandløbssystem og dets ønskede udvikling mellem berørte vandløbsmyndigheder. Der er heller ikke i de gældende regler fastsat organisatoriske rammer for den tværgående dialog mellem myndigheder.

Tilgængelige data i relation til vandløb

Miljø-GIS, som er et fælles offentligt system indeholder en række lag med forskellige temaer. Det omfatter bl.a. § 3-beskyttelse, målsætninger, Natura 2000 områder, etc.

En række oplysninger findes ikke nødvendigvis digitalt eller er offentligt tilgængelige. Det kan omfatte vandføringsdata (fx fra hydrometri.dk), vandløbsregulativer, eventuelt meddelte tilladelser efter anden lovgivning, fx spildevandstilladelser og vandindvindingstilladelser samt den statslige og kommunale risikokortlægning af faren for oversvømmelse.

I den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi 2016-2020 forventes tre projekter under initiativ 6.1. (fælles data om klima, terræn og vand) gennemført, der kan understøtte behovet for helhedsplanlægning. Initiativ 6.1. har til formål at tilvejebringe bedre, flere og mere sammenhængende data om det hydrologiske kredsløb med henblik på effektivisering af eksisterende produktion og forvaltning samt understøttelse af innovation af datadrevne produkter og services.

De tre projekter er (1) etablering af den fællesoffentlige vandløbsreference (infrastrukturkomponent), (2) samling af vandløbsdata, og 3) projekt vedrørende et Hydrologisk Prognose og Informationssystem (HIP), der skal give et mere sammenhængende datagrundlag til bedre planlægning og beslutningstagning ved varsling/beredskab, klimatilpasning og vandforvaltning. Projekterne forventes gennemført ved udgangen af 2019.

Den fællesoffentlige vandløbsreference er den grundlæggende infrastruktur, som understøtter sammenstilling og udveksling af data, relateret til vandløbssystemer. Denne infrastruktur bygges oven på det fællesoffentlige vandløbskort i GeoDanmark og gør, at alle interessenter entydigt kan referere data til en vandløbsstrækning eller et punkt på vandløbet. En entydig stedfæstelse af data på et autoritativt vandløbskort, understøtter udveksling af data om og relateret til vandløb.

Projektet om den fællesoffentlige vandløbsreference er forudsætningen for det andet projekt om samling af vandløbsdata. Her arbejdes på at sikre, at data relateret til vandløb standardiseres, og at der er en samlet indgang til disse data, som (ved brug af vandløbsreferencen) skal referere til et samlet autoritativt vandløbskort. Det drejer sig bl.a. om data vedrørende hydrometridata (vandstandsdata og vandføringsdata) og skikkelsesdata (data for vandløbsopmålinger og regulativdata). Med en samlet indgang til disse vandløbsdata bliver det muligt at sammenstille data for vandområdeplanerne og

eksempelvis data for udledt spildevand fra renseanlæg, industrier og regnbetingede udledninger fra det fællesoffentlige spildevandssystem PULS.

Virkemidler i relation til klimatilpasning

Virkemidlerne i og omkring vandløb med klimatilpasningshensyn tager sigte på at styre og regulere afstrømningen, så risikoen for oversvømmelser forebygges eller minimeres. Eksempler på disse virkemidler er bl.a. genslyngning af vandløb, vandtilbageholdelse i ådale, dobbeltprofiler i vandløb og etablering af vådområder.

Der eksisterer allerede en del viden på dette område bl.a. udarbejdet i forbindelse med Vandløbsforums arbejde i 2012-13, i netværksprojektet Landmanden som Vandforvalter, afsluttet i 2014, og på den tværministerielle portal, klimatilpasning.dk.

Bilag 4 Baggrundsnotat til afsnit 3.3 opdeling og kategorisering af vandløb

Ordlyden af vandløbslovens § 1, stk. 1, er: "Ved denne lov tilstræbes at sikre, at vandløb kan benyttes til afledning af vand, navnlig overfladevand, spildevand og drænvand". Det følger heraf, at lovens formål som udgangspunkt er at sikre benyttelsen af vandløbene. De nugældende regler i loven om klassifikation i kapitel 4 og i bekendtgørelse om klassifikation og registrering af vandløb afspejler dette, fsv at det i denne sammenhæng lægges til grund, at vandløbsmyndighederne ved (nye) afgørelser om klassifikation af vandløbsstrækninger som henholdsvis offentlige eller private tager udgangspunkt i, hvorvidt vandløbsstrækningerne vurderes primært at tjene offentlige eller private formål. Ca. 20.000 af de 75.000 km åbne vandløbsstrækninger er klassificeret som offentlige.

Ordlyden af lovens § 1, stk.2, er "Fastsættelse og gennemførelse af foranstaltninger efter loven skal ske under hensyntagen til de miljømæssige krav til vandløbskvaliteten, som fastsættes i henhold til anden lovgivning", heraf følger at benyttelsen af vandløbene skal ske med respekt af den beskyttelse af natur og miljø, der følger af anden lovgivning. Denne anden lovgivning er især lov om vandplanlægning og regler efter loven, lov om miljømål, regler efter loven og habitatbekendtgørelsen, naturbeskyttelsesloven og miljøbeskyttelsesloven. Hertil kommer miljøvurderingslovens krav om miljøvurdering både i forbindelse med udarbejdelse af planer mv. og i forbindelse med konkrete projekter. Disse regler beskytter forskellige aspekter af natur- og miljø i hele eller dele af vandløbssystemerne – og med forskellig intensitet. Denne "mangfoldighed" i beskyttelsen kan udgøre en udfordring for administrationen ("fastsættelse af og gennemførelse af foranstaltninger") efter vandløbsloven". Udvalgets anbefaling vedr. kategorisering skal læses på denne baggrund.

De væsentligste elementer i beskyttelsen af vandløb i den ovennævnte miljø- og naturlovgivning er gennemgået nedenfor:

Lov om vandplanlægning og regler efter loven (den danske implementering af vandrammedirektivet)

Den danske lov om vandplanlægning og regler fastsat efter loven gennemfører vandrammedirektivet og direktivets krav om vandområdeplaner for en helhedsorienteret og bæredygtig vandforvaltning.

Omkring 19.000 km af de ca. 75.000 km åbne vandløbsstrækninger i Danmark er omfattet af vandområdeplaner og er dermed målsatte. I udgangspunktet med et mål om at opnå god kemisk og økologisk tilstand i 2015 – eller senest i 2027.

Såvel vandområdernes aktuelle tilstand som de fastsatte målsætninger lægger en ramme for, hvilke påvirkninger af vandløbsstrækningerne, der kan tillades. Der må i udgangspunktet ikke gives godkendelse eller tilladelse, der kan indebære, at det målsatte overfladevandområdes tilstand forringes, eller at miljømålet for overfladevandsområdet ikke kan fastholdes eller opnås, jf. § 8 i bekendtgørelsen om indsatsprogrammer.

Målsætningerne for de udpegede vandløbsstrækninger indebærer, at kommunerne i planperioden 2015-21 iværksætter konkrete indsatser for at forbedre tilstanden i mange af de målsatte vandløbsstrækninger. Indsatserne er fastlagt i de indsatsprogrammer, der er fastsat for de enkelte vandområder, jf. §§ 1 – 4 i bekendtgørelsen om indsatsprogrammer, og de er i vidt omfang rettet mod at forbedre de fysiske forhold i vandløbene og sikre faunaens frie vandring i vandløbene og mellem vandløb og kystvande, herunder ved at fjerne eksisterende spærringer og sikre genslyngning af vandløb med fuld kompensation.

Lov om miljømål, regler efter loven og habitatbekendtgørelsen (den danske implementering af naturdirektiverne)

EU's naturdirektiver - habitat- og fuglebeskyttelsesdirektiverne - indeholder regler om at beskytte bestemte naturtyper og dyre- og plantearter, som er typiske, sjældne eller truede i Europa. Reglerne omfatter dels forpligtelser til at udpege, beskytte og forvalte særlige beskyttelsesområder (Natura 2000), dels til generelt at beskytte visse arter mod bl.a. forstyrrelser samt generel beskyttelse af disse arters levesteder.

Udpegningen af vandløb som Natura 2000-områder sker både for at beskytte vandløb som naturtype og vandløb som levested for bestemte arter. Arterne omfatter både visse fiskearter, fx snæbel, lampretter og laks, pattedyr som odder og insekter som sjældne guldsmede. Medlemslandene skal forvalte vandløbene af hensyn til arter og naturtyper på udpegningsgrundlaget, herunder sikre, at naturtyper og levesteder ikke forringes, og at de udvikles i retning af gunstig bevaringsstatus.

Der er udpeget Natura 2000-områder for beskyttelse af tre vandløbsnaturtyper i Danmark:

- Vandløb med vandplanter, Type 3260. Denne naturtype er almindelig, den forekommer i hele landet og er omfattet af udpegningsgrundlaget for 117 habitatområder.
- Vandløb med tidvis blottet mudder med enårige planter, Type 3270. Denne type dækker kun små arealer og er ret dynamisk, den er omfattet af udpegningsgrundlaget i 11 habitatområder.
- Bræmmer med høje urter, Type 6430. Den forekommer langs vandløb og langs skyggede skovbryn og er omfattet af udpegningsgrundlaget i 66 habitatområder.

I forhold til naturdirektivernes generelle beskyttelse af arter gælder bl.a. efter *habitatdirektivet*, at medlemslandene skal beskytte yngle- og rasteområder for de såkaldte bilag IV-arter mod at blive beskadiget og ødelagt, uanset om de befinder sig inden for eller uden for Natura 2000-områder. Beskyttelsen omfatter fx både den sjældne snæbel og mere udbredte arter som odderen.

Efter *fuglebeskyttelsesdirektivet* skal medlemslandene sikre tilstrækkelige levesteder for alle vilde fugle, altså ikke kun inden for de udpegede områder. Det fremgår endvidere, at medlemslandene skal undgå forurening eller forringelse af levesteder også uden for fuglebeskyttelsesområderne. En del vandløb både i og uden for de udpegede områder rummer levesteder for vandløbslevende fugle som vandstær, bjergvipstjert og isfugl. Arterne kræver en vis forekomst af vandinsekter eller fisk, som udgør fødeemner for disse fugle.

Medlemslandene skal efter naturdirektiverne hvert 6. år rapportere bevaringsstatus for arter og naturtyper, omfattet af habitatdirektivet, og udviklingen i bestande for alle fugle efter fuglebeskyttelsesdirektivet. Rapporteringen, der dækker arternes og naturtypernes status i hele landet, og dermed også indbefatter naturen uden for de beskyttede områder, bruges af Kommissionen som et grundlag for at vurdere medlemslandenes forvaltning af EU-naturen.

Særligt om § 3-beskyttede vandløb og deres betydning for implementering af naturdirektiverne

Ved implementeringen af naturdirektiverne i hhv. 1983 og 1994 blev lagt til grund, at den gældende nationale generelle beskyttelse, bl.a. i form af § 3-beskyttelsen indgår som væsentlig grundlag for at varetage EU-naturbeskyttelsesforpligtelserne. Det er således vurderet, at de udpegede § 3-vandløb grundlæggende har betydning i implementeringen af habitatdirektivet og fuglebeskyttelsesdirektivet (Natura 2000-direktiverne) ved at beskytte mange vandløb i Natura 2000-områder og vandløb udenfor, som rummer levesteder for EU-beskyttede arter. Beskyttelsen af vandløb i naturbeskyttelseslovens § 3 suppleres i naturbeskyttelsesloven af en række anmeldelsespligtige aktiviteter i Natura 2000-områderne, herunder ændring i tilstanden af vandløb, der ikke er udpeget i henhold til lovens § 3.

Imidlertid kendes ikke det nærmere omfang af, hvilke § 3 vandløb uden for Natura 2000 områderne, der generelt beskytter de arter, der er omfattet af den generelle beskyttelse i henhold til direktiverne. Der er dog næppe tvivl om, at vandløb af en vis naturkvalitet, som mange vandløb omfattet af naturbeskyttelseslovens § 3 har, er vigtige levesteder for flere af disse arter.

Vandløb og deres kvalitet har endvidere afgørende betydning for naturtyper og levesteder for arter på de vandløbsnære arealer bl.a. i forhold til at sikre opretholdelse af vandstanden på disse arealer, som typisk er moser og enge. Det gælder både naturtyper og arter i Natura 2000-områder samt generelt beskyttede arter, herunder engfugle.

Naturbeskyttelsesloven og § 3-beskyttelsen af udpegede vandløb

I Danmark er der udpeget ca. 28.000 km vandløb, som beskyttede efter § 3 i naturbeskyttelsesloven. En del § 3 vandløb løber gennem Natura 2000 områder eller indgår i vandområdeplanerne. Der er mere eller mindre sammenfald mellem vandløbene afgrænset i vandområdeplanerne og vandløb beskyttet efter naturbeskyttelseslovens § 3. En stor del af disse vandløb er desuden offentlige vandløb.

Formålet med § 3 beskyttelsen er at bevare vandløb som levesteder for de vandløbstilknyttede vilde planter og dyr og at sikre samspillet mellem vandløb og de vandløbsnære naturområder som søer, moser, og enge.

Vandløbene blev i medfør af den tidligere naturfredningslov fra 1978 udpeget af miljøministeren i midten af 1980'erne efter indstilling fra amtsrådene på baggrund af en offentlig høring. Beskyttelsen blev i 1992 videreført i naturbeskyttelseslovens § 3, hvorefter der ikke uden dispensation må foretages tilstandsændringer i åbne forløb af de beskyttede vandløb. Kommunerne kan, når de finder, der er behov, vælge at revidere deres vandløbsudpegning og indsende den til ministerens godkendelse.

Beskyttelsen omfatter udover de udpegede vandløb også søer, der indgår som en del af et beskyttet vandløb, uanset søens størrelse, samt moser uanset størrelse, når de ligger i forbindelse med et beskyttet vandløb.

Efter naturbeskyttelseslovens § 3 må der ikke foretages ændringer i tilstanden af de beskyttede naturtyper. Beskyttelsesordningen er dog ikke til hinder for, at arealernes hidtidige benyttelse fortsættes, herunder sædvanlig vandløbsvedligeholdelse. Beskyttelsen af vandløb omfatter alene det åbne forløb af et vandløb.

Kommunerne kan i særlige tilfælde, der er beskrevet i lovbemærkningerne, dispensere fra forbuddet mod tilstandsændring.

For yderligere beskrivelse af vandløb, omfattet af § 3 i naturbeskyttelsesloven, henvises til bilag 4a om vandløb omfattet af naturbeskyttelseslovens § 3.

Miljøbeskyttelsesloven og beskyttelsen af overfladevand i lovens kapitel 4

Miljøbeskyttelseslovens formål er at beskytte miljø og natur og derigennem sikre en bæredygtig samfundsudvikling. Det sker især ved at forebygge og begrænse forurening ved generelle regler i loven og regler efter loven, men også gennem regler med krav om forudgående tilladelser eller hjemmel til påbud og forbud til forurenende virksomheder og aktiviteter.

Kommunerne og Miljøstyrelsen træffer afgørelse om godkendelse/tilladelse, påbud og forbud efter miljøbeskyttelsesloven og regler udstedt i medfør af miljøbeskyttelsesloven.

Lovens kapitel 4 indeholder reglerne om beskyttelse af overfladevand, herunder vandløb. Reglerne i dette kapitel og regler fastsat i medfør af bestemmelser i dette kapitel finder anvendelse for beskyttelse af al overfladevand, herunder alle vandløb.

Bilag 4a Notat om vandløb omfattet af naturbeskyttelseslovens § 3

Vandløb omfattet af naturbeskyttelseslovens § 3

Baggrund for vandløbsbeskyttelsen

Vandløb blev første gang omfattet af naturfredningsloven i 1972. Her blev alle offentlige vandløb beskyttet, således at ændringer i vandløbenes åbne forløb krævede tilladelse i henhold til lovens bestemmelser. Naturfredningsloven blev i 1978 udvidet til at omfatte både offentlige og private vandløb med en bundbredde på 1,5 m samt visse nærmere angivne private vandløb med en bundbredde på under 1,5 m. Det fremgår af de tilhørende lovbemærkninger, cirkulære og vejledningen om registrering og udpegning af vandløb, at det drejer sig om at afgrænse vandløb, hvortil der knytter sig vigtige fredningsinteresser bredt forstået som naturbeskyttelsesinteresser, beskyttelse af de vandløbstilknyttede arters levesteder, samspil mellem vandløb og de vandløbsnære arealer som søer, moser og enge, samt naturvidenskabelige, landskabelige, kulturelle og rekreative interesser.

Disse bestemmelser blev i 1992 videreført i naturbeskyttelseslovens § 3, hvorefter der ikke må foretages ændring i tilstanden af vandløb eller dele af vandløb, der af miljøministeren efter indstilling fra kommunalbestyrelsen (tidligere amtsrådet) er udpeget som beskyttede. Naturbeskyttelseslovens § 3 supplerer således vandløbsloven ved at håndtere naturbeskyttelsen af vandløb og vandløb som et vigtigt element i det danske landskab, og de tilknyttede muligheder for friluftsliv.

Baggrunden for at indføre beskyttelse af udvalgte vandløb i naturbeskyttelseslovgivningen var en dengang omfattende praksis med rørlægning, udretning og opgravning af vandløb, således at kun omkring 2 % af de danske vandløb havde et naturligt, slynget forløb. Denne andel er steget lidt som følge af vandløbsrestaureringsprojekter.

Reglerne i naturbeskyttelseslovens kapitel 2, herunder de generelt beskyttede naturtyper i lovens § 3, er en væsentlig del af den danske gennemførelse af EU's naturdirektiver. Det gælder såvel mht. beskyttelsen af internationale naturbeskyttelsesområder, som mht. levesteder for de særligt beskyttede arter i Habitatdirektivets bilag IV og fugle i henhold til Fuglebeskyttelsesdirektivets bestemmelser. Dermed er § 3-beskyttelsen af vandløb et led i at implementere naturdirektiverne i Danmark. Der er tillige høj grad af sammenfald mellem vandløb, der i vandplanerne har miljømål god tilstand eller godt økologisk potentiale og vandløb omfattet af naturbeskyttelseslovens § 3.

Udpegning

Amtsrådene foretog som opfølgning på lovændringen i 1978 en konkret udpegning af hvilke vandløb, der er omfattet af beskyttelsen, baseret på kriterier som fremgik af loven og den tilhørende vejledning. Udpegningen blev i perioden 1984-87 godkendt af miljøministeren. Det drejer sig om ca. 28.000 km vandløb ud af Danmarks samlede ca. 75.000 km vandløb.

Udpegningen kan revideres med passende mellemrum. Det forudsættes, at revisionen sker samlet for den enkelte kommune. Ved revision af udpegningen skal kommunalbestyrelsen fremlægge et forslag til revideret udpegning til offentligt gennemsyn i 8 uger. Kommunalbestyrelsen sender derefter forslaget til Miljøstyrelsen til miljøministerens godkendelse sammen med de indkomne bemærkninger og kommunalbestyrelsens bemærkninger hertil. Den af miljøministeren godkendte udpegning af vandløb vil derefter blive opdateret i Miljøportalen, og kommunalbestyrelsen skal offentliggøre den gældende kortlægning. Oplysning om de godkendte kort fås udover i Miljøportalen hos kommunen. Hidtil er udpegningen opdateret i det daværende Århus Amt i 2001 og Ringkøbing-Skjern Kommune er i proces med at revidere deres vandløbsudpegning. Derudover er udpegning af nogle vandløbssystemer i Fredensborg og Vesthimmerlands kommuner blevet revideret i 2016 som led i et nu afsluttet frikommuneforsøg.

Vandløb i lovgivningen

Vandløb omfattes, som alle andre arealtyper, af forskellige love afhængig af, hvilket aspekt et indgreb eller forhold vedrører, herunder fx miljøbeskyttelseslov, naturbeskyttelseslov, planlov, eller vandløbslov. Lovene har forskellige og supplerende formål som fx vandløbsloven, der primært regulerer gennemførelse af foranstaltninger i og ved vandløb og søer, herunder afledning af vand, lov om vandplanlægning, der fastsætter rammerne for vandplanerne mv. og naturbeskyttelsesloven, der har til formål at værne landets natur og miljø, et bæredygtigt grundlag for menneskets livsvilkår, samt bevarelsen af dyre- og plantelivet og befolkningens rekreative interesser.

Beskyttelse og dispensation

Efter naturbeskyttelseslovens § 3 må der ikke foretages indgreb som ændrer i tilstanden af de beskyttede naturtyper. Beskyttelsesordningen er dog ikke til hinder for, at arealernes hidtidige benyttelse fortsættes, herunder sædvanlig vandløbsvedligeholdelse, jf. naturbeskyttelseslovens § 3, stk 1 "*Der må ikke foretages ændring i tilstanden af naturlige søer, hvis areal er på over 100 m², eller af vandløb eller dele af vandløb, der af miljø- og fødemareministeren efter indstilling fra kommunalbestyrelsen er udpeget som beskyttede. Dette gælder dog ikke sædvanlige vedligeholdelsesarbejder i vandløb*". Beskyttelsen af vandløb omfatter alene det åbne forløb af et vandløb.

Kommunerne kan i særlige tilfælde dispensere fra forbuddet i § 3, stk. 1-3. Af lovbemærkningerne til naturbeskyttelsesloven fremgår det, at der skal være tale om særlige tilfælde og det betyder bl.a. at det ikke er tilstrækkeligt til at begrunde en dispensation, at der er påvist en væsentlig jordbrugs-, eller anden økonomisk interesse i, at et indgreb finder sted. Dog vil særlige samfundsmæssige interesser i et projekt kunne indgå i vurderingen af, om der kan dispenseres til et givet indgreb i en beskyttet naturtype.

Vandløbsvedligeholdelse

Sædvanligt vedligeholdelsesarbejde i vandløb, herunder også sædvanlig grødeskæring betragtes ikke som en tilstandsændring, da sædvanlig vedligeholdelse netop tilsigter at opretholde den hidtidige tilstand. Beskyttelsen i naturbeskyttelseslovens § 3 er således ikke til hinder for at vedligeholde vandløbenes vandafledningsevne i henhold til de konkrete gældende regler for det enkelte vandløb, jf. naturbeskyttelseslovens § 3, stk. 1. Uden for begrebet sædvanlige vedligeholdelsesarbejder falder fx opgravninger af vandløb, hvor man, ud over at fjerne aflejret materiale, uddyber vandløbets oprindelige leje, afgravning af brinker og sider, således at vandløbets bundbredde bliver forøget, intensiveret grødeskæring, samt rørlægning af et vandløbs åbne forløb mv.

I tilfælde, hvor vandløbet igennem længere tid ikke er blevet vedligeholdt, eller hvor der kun har fundet en begrænset vedligeholdelse sted, kan vandløbet ændre skikkelse så væsentligt, at genoptagelse af tidligere vedligeholdelsespraksis vil kræve dispensation fra naturbeskyttelseslovens § 3 aht. konsekvenser for vandløbets dyre- og planteliv

Vandløbsregulering

Vedligeholdelsesarbejde i henhold til gældende vandløbsregulativer for beskyttede vandløb kan ske uden dispensation fra naturbeskyttelseslovens § 3. Det samme gælder almindelige vedligeholdelsesarbejder i private vandløb. Regulativændringer efter vandløbsloven kan kræve dispensation fra naturbeskyttelsesloven, hvis ændringerne får indflydelse på vandløbets fremtidige fysiske og natur- og miljømæssige udvikling. I vandløb, der er udpeget som beskyttede efter naturbeskyttelseslovens § 3, må der ikke uden dispensation foretages regulering eller etableres sandfang, opstemningsanlæg og lignende. Det indebærer, at en sag herom skal behandles efter både naturbeskyttelsesloven og vandløbsloven. Kommunen kan behandle sådanne sager samtidigt i en samlet afgørelse.

Vandløbs- og sørestauring

Restaureringsforanstaltninger efter vandløbslovens § 37 vil typisk, selv om de tager sigte på at forbedre naturtilstanden i vandløb og søer, kunne kræve dispensation fra naturbeskyttelseslovens § 3.

Dræning

Sædvanlig vedligeholdelse af dræningsanlæg kræver ikke dispensation fra § 3. Nydræning, ændring af eksisterende dræns placering, nedlægning af drænrør i enten større dybde eller med større diameter kræver derimod dispensation, hvis drænet placeres i et § 3-beskyttet område, eller det kan påvirke tilstanden i et sådant område.

Dispensationspraksis

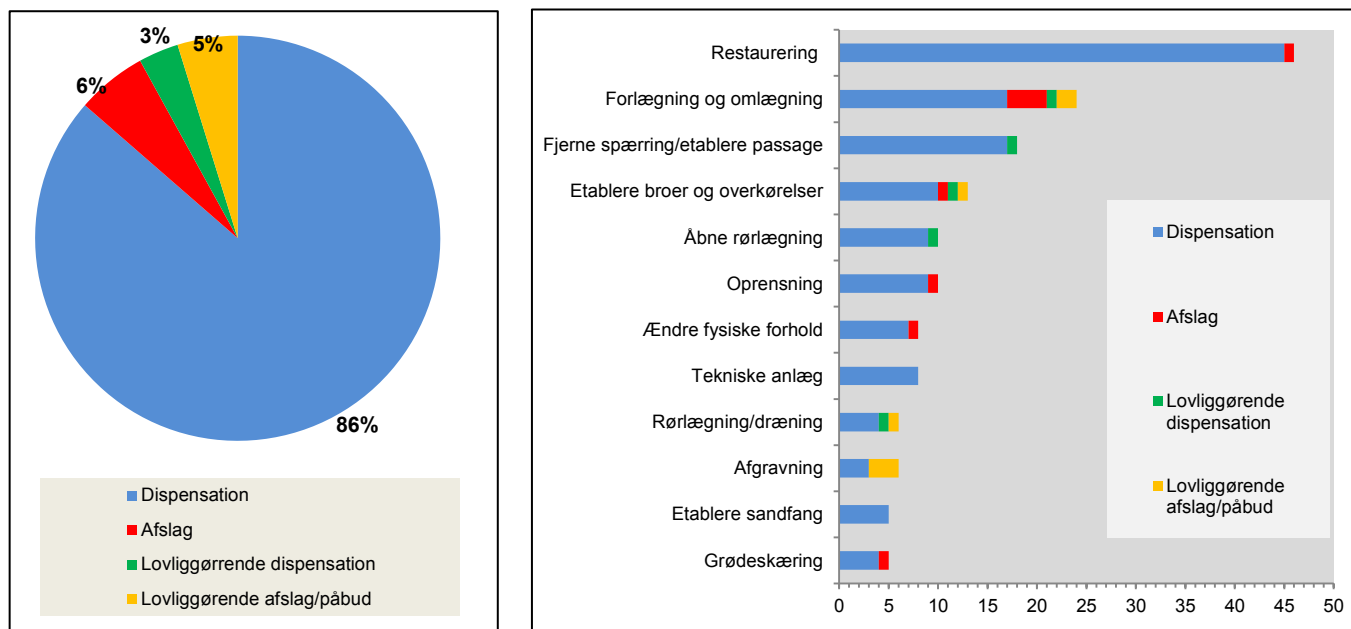
Der er foretaget opgørelser over hhv. amternes og kommunernes dispensationspraksis for årene 1995/96, 2006, 2008 og denne er gentaget for vandløbsagerne i 2016.

For vandløb er der givet mellem 100-200 dispensationer pr. år ud af i alt ca. 1100-1500 § 3-dispensationer pr. år. Der gives dispensation i mere end 80 % af de ansøgte sager. I 2016 er der givet dispensation i næsten 90 % af de ansøgte tilfælde. Dette skyldes, at mange af de ansøgte indgreb i vandløb vurderes at have naturforbedrende karakter eller vurderes ikke at ændre forholdene væsentligt. Myndigheder står bag en stor andel af dispensationsansøgningerne. I 2016 var 69 af de i alt 123 dispensationsansøgninger fra myndigheder, 34 var fra lodsejere og 20 af ansøgninger kom fra virksomheder, foreninger og fonde. Sidste år fik myndigheder samt virksomheder, foreninger og fonde dispensation i alle de ansøgte tilfælde, mens lodsejere fik afslag i 14 af de ansøgte sager. Se bilag 4b med kommunernes afgørelsespraksis for dispensationer fra vandløbsbeskyttelsen i 2016.

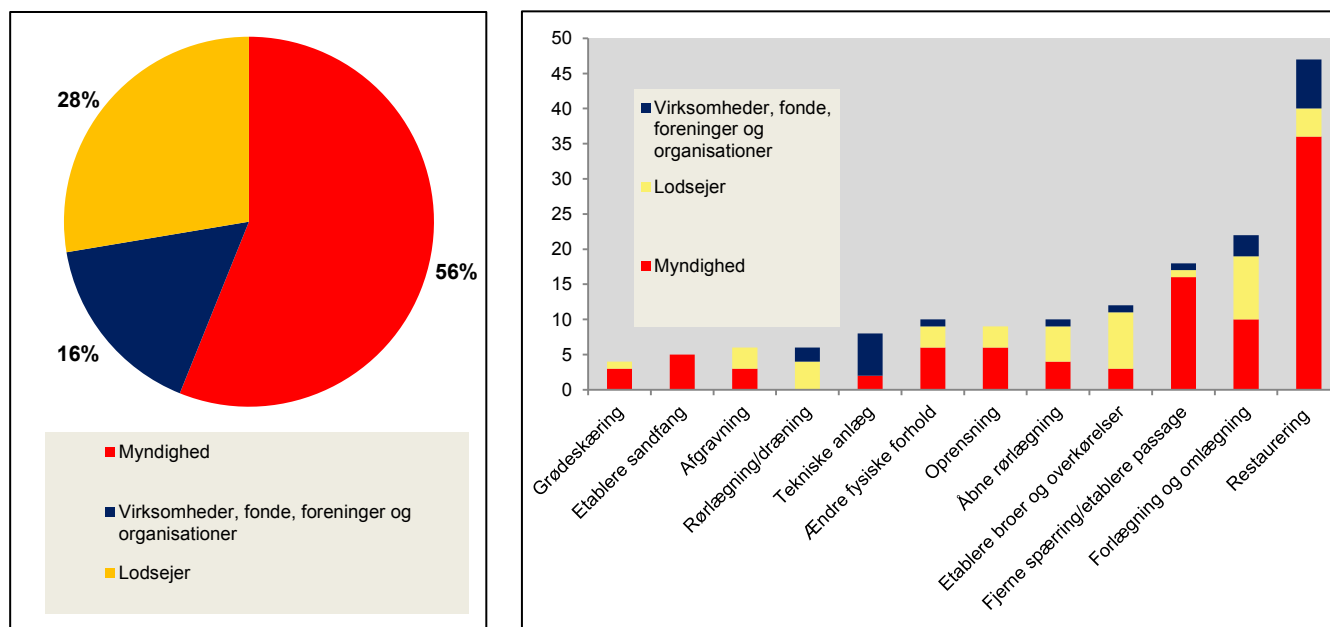
De hyppigst ansøgte tilstandsændringer vedrører hhv. vandløbsrestaurering og vandløbsregulering. Der er 16 % færre ansøgninger om dispensationer fra vandløbsbeskyttelsen i 2016 set i fht. 2008. Generelt er der søgt om dispensation til de samme typer indgreb og tiltag i alle årene, og kommunernes afgørelsespraksis er meget sammenlignelig i alle årene. I 2016 er der hyppigst søgt om vandløbsrestaurering efterfulgt af forlægning, omlægning og etablering af passager. Dræning og rørlægning har tidligere ligget til grund for en betydelig andel af ansøgningerne. I 2016 var der seks ansøgninger herom, hvor der blev meddelt dispensation i de fem tilfælde. Endvidere er der i 2016 søgt om dispensation til grødeskæring i fem tilfælde, hvoraf der er meddelt dispensation i de fire. Der var ikke ansøgninger om grødeskæring i 2006 og 2008.

Bilag 4b Oversigt over dispensationspraksis i forhold til naturbeskyttelseslovens § 3

Oversigt over dispensationspraksis for § 3-vandløb i 2016



Figur 1: Afgørelser på dispensationsansøgninger til tilstandsændringer i § 3-vandløb i 2016, fordelt efter kategori på det ønskede indgreb. En ansøgning kan godt indeholde flere tiltag og afgørelser, således at en ansøger kan have fået afslag til en del af tiltaget og dispensation til en anden del.



Figur 2: Ansøger til tilstandsændringer i § 3-vandløb i 2016, fordelt efter kategori på det ønskede tiltag med den ansøgte tilstandsændring.

Bilag 5 Baggrundsnotat til afsnit 3.4. om regulativer

Det fremgår af vandløbslovens formålsparagraf (§ 1), at det ved loven tilstræbes at sikre, at vandløb kan benyttes til afledning af vand, og at dette skal ske under hensyntagen til de miljømæssige krav til vandløbskvaliteten, som fastsættes i henhold til anden lovgivning.

Regelgrundlaget for udarbejdelse af regulativer er vandløbslovens § 12 samt bekendtgørelse om regulativer for offentlige vandløb. Af vandløbslovens § 12 fremgår, at regulativet skal indeholde bestemmelser om "vandløbets skikkelse eller vandføringsevne". Af bekendtgørelse om regulativer for offentlige vandløb fremgår (§ 3, punkt 1) at regulativet skal indeholde bestemmelser om vandløbets skikkelse og/eller vandføringsevne, herunder regulativvandstande. Af lovens forarbejder til bestemmelsen i § 12 fremgår, at der er tale om "faste" krav til skikkelsen eller til vandføringsevnen, dette er gentaget i 1984-cirkulæret "Cirkulære om vandløbsloven", hvor det om formen geometrisk skikkelse (se nedenfor) er beskrevet, at der er tale om "faste angivelser for bundbredde, bundkote og skråningsanlæg".

Efter vandløbslovens § 15 kan vandløbsmyndigheden for private vandløb fastsætte bestemmelser om vandløbets skikkelse eller vandføringsevne.

Beskrivelse af de mest anvendte regulativtyper

Geometrisk skikkelsesregulativ

Efter vandløbsloven kan der i regulativet stilles krav til vandløbets skikkelse, der normalt er et udtryk for tværsnitsprofilens form med angivelse af koter (En kote er angivelse af højde over det gennemsnitlige havniveau og angives i meter). I et skikkelsesregulativ stilles typisk faste krav til skikkelsen i form af krav til bundbredde, bundkote (kote til bunden i hele bundbredden) og skråningsanlæg (hældning på brinkerne) ned igennem vandløbet. De fastlagte bundbredder og skråningsanlæg ændres i de enkelte punkter ned gennem vandløbet. Disse punkter i vandløbets længde, kaldes typisk for vandløbsstationer. Ved vandløbsstationerne er ofte placeret skalapæle, hvor vandstanden på stationen kan aflæses. Ofte betegnes vandløbets skikkelse som vandløbets "geometriske skikkelse". Skikkelsesregulativet er den klassiske regulativtype, som var den mest almindelige for de danske vandløb frem til vandløbslovens revision i 1982.

En kontrol af regulativets krav til skikkelse kan foretages ved simpel opmåling på den enkelte vandløbsstation. En mere omfattende kontrol kan foretages ved opmåling af tværsnitsprofiler og sammenligne målingerne med de regulativmæssige dimensioner via programmer til PC. Ofte er der i skikkelsesregulativerne angivet tidspunkt for kontrol af vandløbets skikkelse samt en margin for, hvor stor en aflejring i vandløbsprofilen, der kan accepteres på det enkelte punkt, før der skal renses op til regulativmæssige dimensioner.

Efter vandløbsloven kan det vælges, at regulativet fremfor at beskrive vandløbets skikkelse beskriver vandløbets vandføringsevne.

Et vandløbs vandføring er udtryk for den mængde vand, der strømmer igennem vandløbet på et givent sted pr. tid. Vandføringen angives typisk i liter pr. sekund (l/s) eller i m³ pr. time (m³/t). Vandføringen kaldes også for "afstrømning", "vandaflledning" eller "flow". Vandføringen betegnes ofte Q.

Et vandløbs vandstand er et udtryk for, hvor vandets overflade står i vandløbet. Vandstanden bør angives i forhold til et fast referencepunkt for løbende at kunne følge eventuelle ændringer i vandstanden. Forskellen mellem vandoverfladen og eksempelvis vandløbsbunden eller brinkerne kan ikke anvendes, da beliggenheden af bunden og brinkerne kan ændre sig over tid. Vandstanden angives derfor typisk med en kote, som er et udtryk for vandspejlets højde over et fast reference punkt, der er fastlagt ud fra havets overflade, og vandstanden kaldes derfor også for "vandspejlskoten" eller "vandspejlshøjden". Vandspejlskoten betegnes ofte H. Vandløbenes vandstand afhænger af vandføringen og af andre forhold som vandløbets fald og skikkelse samt modstand ved vandets kontakt med vand-

løbsbund, brinker, planter, etc., den såkaldte hydrauliske modstand (strømningsmodstand). Et vandløbs vandføringsevne er et udtryk for den vandstand, der er til stede, når vandløbet har en bestemt vandføring. Vandføringsevnen er altså en sammenkobling af vandstanden (H) og vandføringen (Q).

Q/H regulativer

En Q/H-kurve er et udtryk for en række sammenhængende værdier af vandstand og vandføring for en vandløbsstation. Hvis en Q/H kurve dækker hele intervallet af vandføringer, der forekommer på en vandløbsstation, er Q/H-kurven et udtryk for vandføringsevnen i enhver afstrømningssituation. En Q/H-kurves forløb er afhængig af den aktuelle strømningsmodstand fx forårsaget af grøde, og kurven laves derfor normalt for grødefri situationer (vinterperioden). De sammenhængende referenceværdier af Q og H, der udtrykker vandløbets vandføringsevne kaldes en Q/H-kravkurve.

Det vanskeligste ved metoden er placeringen af kontrolstationer og selve fastlæggende af Q/H-kravkurverne via måling eller beregning. Der findes et antal varianter af metoden, der primært adskiller sig ved, hvorledes Q/H-kurven er fastlagt rent teknisk samt antal og tæthed af vandløbsstationer. Kontrollen af vandføringsevnen for en given vandløbsstation foretages i det grødefri vandløb ved forskellige vandføringer. Der foretages sammenhørende måling af Q og H, som sammenholdes med kravkurven, hvorefter det beslutes, om der skal renses op i vandløbet.

Vandføringsbestemt skikkelse (Teoretisk skikkelse)

Ved anvendelse af metoden vandføringsbestemt skikkelse fastlægges en teoretisk skikkelse for vandløbet, typisk som i et traditionelt skikkelsesregulativ med bredde, bundkote og skråningsanlæg. Beskrivelsen af skikkelsen kaldes "teoretisk", da den ikke nødvendigvis skal forekomme i det konkrete vandløb. Den konkrete skikkelse i vandløbet skal dog være kendt i form af en opmåling af vandløbet. De to sæt tal for vandløbets skikkelse testes ind i et hydraulisk beregningsprogram sammen med værdier for vandløbets ruhed (modstanden i vandløbet mod det strømmende vand), der almindeligvis er fastsat forud i regulativet, og således ikke bestemmes konkret i den enkelte kontrolsituation. Endvidere skal anvendes oplysninger om afstrømningen i vandløbet (liter pr. sekund pr. hektar). Enhver forekommende afstrømning kan anvendes, men i praksis vælger man ofte et begrænset antal afstrømninger, fx en stor, mellem og lille afstrømning. Via beregningsprogrammet foretages en sammenligning af to sæt vandløbsprofiler (det teoretiske og det aktuelle) ved de konkrete afstrømninger. Hvis beregningerne viser, at afstrømningen ved den aktuelle skikkelse er mindre end ved den teoretiske skikkelse, vil der være krav om oprensning i vandløbet. Regulativet skal angive, hvor stor en variation der kan accepteres mellem vandspejlene ved de to sæt vandløbsprofiler. Anvendelse af metoden kræver det nødvendige software til hydrauliske beregninger. Metoden kan beskrive den teoretiske vandføringsevne i enhver vandløbsstation. Kontrollen (opmålingen) kan gennemføres på et vilkårligt tidspunkt af året. Metoden kan være svær at forstå, og de beregnede kontrolvandspejle kan ikke nødvendigvis genfindes i vandløbet, da beregningerne er "teoretiske", idet den aktuelle ruhed i vandløbet ikke bestemmes ved brug af metoden. En kontrol kræver en fuldstændig opmåling af vandløbets dimensioner.

Projekt om udvikling af ny metode til kontrol af regulativer

Orbicon har i rapporten "Udvikling af ny metode til kontrol af regulativer" (se appendix om droneprojekt) beskrevet en undersøgelse af kontrol af regulativer med anvendelse af ny teknologi i vandløbene Kåtbæk og Allinge Å i Randers Kommune. Med udgangspunkt i et traditionelt Q/H-regulativ er undersøgt mulighederne for kontrol af regulativet, hvor der anvendes droner og såkaldt fotogrammetri til at måle vandspejlskoten "glidende" ned gennem vandløbene. Ved fotogrammetri bestemmes vandspejlskoten, hvor vandspejlet rammer brinken. En anden mulighed der nævnes i rapporten er registrering af vandspejlskoten med sensorer på udvalgte strækninger i vandløbet. De opmålte vandspejlskoter relateres efterfølgende til vandføringen i vandløbet, der enten fastlægges på baggrund af enkelte vandføringer eller registreres med en såkaldt dopplermåler i vandløbet, hvorefter målingerne oplandskorrigeres. Herved opnås de nødvendige sammenhængende værdier af Q og H. Orbicon har i rapporten skitseret fordele og udfordringer ved de enkelte aspekter af metoden.

For at sikre en enkel, transparent og omkostningseffektiv overvågning og kontrol af vandføringsevnen (fx Q/H vandløbsregulativer) og mulighed for at overvåge bundkote i forbindelse med drænuddøb, bør der arbejdes med videreudvikling og test af ny teknologi til kontrol af vandføringsevnen og overvågning af dybdeforhold. Kontrol af vandføringsevnen forudsætter målinger af vandføringen, vandstanden og evt. vanddybden (fx vha. droner, satellitter, aflæsning af skalapæle, dataloggere, borgerdata mm.). Kombineres disse målinger med modelberegninger, kan der på sigt tilvejebringes et landsdækkende system til vurdering af vandføringsevnen og vandspejlsforhold for 30.000 vandløbspunkter.

Fastlæggelse af naturvandløb i regulativer

Det fremgår af vandløbslovens formålsparagraf (§ 1), at det ved loven tilstræbes at sikre, at vandløb kan benyttes til afledning af vand, og at dette skal ske under hensyntagen til de miljømæssige krav til vandløbskvaliteten, som fastsættes i henhold til anden lovgivning. Vandløbslovens § 27 fastsætter, at alle vandløb skal vedligeholdes sådan, at det enkelte vandløbs skikkelse eller vandføringsevne ikke ændres. Vandløbslovens §§ 12 (se ovenfor) og 27 skal ses i sammenhæng med formålsbestemmelsen. Dvs. at vedligeholdelsen skal sikre, at vandløbet både kan benyttes til afledning af vand, og at den skal udføres, så vandløbskvaliteten svarer til den natur- og miljømæssige målsætning for vandløbet.

I udtalelse fra Ombudsmanden (FOU 2001.248) gøres det klart på baggrund af en konkret sag, at ombudsmanden ikke finder, at der er hjemmel til at udlægge offentlige vandløb som naturvandløb. Natur- og Miljøklagenævnet har i afgørelse om tillægsregulativ for vandløbet Røjenkær Bæk (NMK-43-00316) refereret til ombudsmandens udtalelse.

Bilag 6 Baggrundsnotat til afsnit 3.5. om modernisering af vandløbsloven

Den gældende vandløbslov trådte i kraft i 1983 og er således mere end 30 år gammel. Nye udfordringer, som man ikke havde fokus på i 80'erne, fx klimaforandringer, er ikke afspejlet, ligesom loven kan indeholde bestemmelser, der ikke længere er tidssvarende.

Ekspertudvalget har drøftet vandløbslovens nuværende og mulige fremtidige rolle i en ændret vandløbsforvaltning, der i højere grad kan sikre en sammenhængende og balanceret varetagelse af hensynene til afvanding, miljø og natur og klimatilpasning.

Ekspertudvalgets anbefalinger for emner som helhedsplanlægning og regulativer indebærer, at ændringer af loven vil være nødvendige. Men også i andre sammenhænge har udvalgets drøftelser afspejlet, at der på en række områder er behov for revision af vandløbsloven. Det gælder særligt i forhold til at sikre, at vandløbsforvaltningen understøtter klimatilpasning. Udvalget har ikke haft til opgave at gennemgå vandløbsloven i sin helhed. Nedenstående anbefalinger er derfor udtryk for de nedslag i loven, som følger af drøftelserne i udvalget. Udvalget peger generelt på, at der som led i det opfølgende lovgivningsarbejde tages højde for konsekvenser i forhold til tilstødende lovgivning, herunder kystbeskyttelsesloven, naturbeskyttelsesloven, miljøbeskyttelsesloven mv, og at det vurderes, om vandløbslovens overordnede struktur bør justeres som følge heraf.

I de følgende afsnit er der nærmere redegjort for baggrunden for de konkrete anbefalinger.

Anbefaling 1: Formålsbestemmelsen præciseres, så det klart fremgår, at der er tre hensyn, dvs. at loven også skal bidrage til at sikre klimatilpasning.

Historisk har alene benyttelse af vandløbene været vandløbslovens emne, og der har i gennem tid været en stadig styrket prioritering af benyttelsen af vandløbene til afledning af vand fremfor anden benyttelse. Af den gældende vandløbslov, der trådte i kraft i 1983, følger imidlertid, at lovens regulering af benyttelsen skal ske under hensyntagen af den beskyttelse af natur og miljø, som følger af anden lovgivning jf. lovens § 1, stk. 2 "Fastsættelse og gennemførelse af foranstaltninger efter loven skal ske under hensyntagen til de miljømæssige krav til vandløbskvaliteten, som fastsættes i henhold til anden lovgivning. I lyset af, at klimaforandringer medfører øget nedbør, øget grundvandsstand, kraftige regnhændelser og øget maxafstrømning i vandløb, ser udvalget et behov for at præcisere, at loven også skal bidrage til at sikre klimatilpasning. Dette med henblik på at kunne understøtte tiltag, der har til formål at forebygge og minimere oversvømmelser i vandløbssystemerne, herunder sikre mulighed for vandparkering. Vandløbslovens formålsbestemmelse bør derfor opdateres, så den mere tydeligt afspejler de forskellige hensyn og interesser, der skal varetages ved lovens administration. Det gælder både afledningsinteresser i forhold til dyrkning, oversvømmelse/ klimatilpasning samt natur- og miljøinteresser. Dette skal sikre, at der ikke opstår unødigt tvivl om den afgørende rolle, forvaltningen af vandløbsloven kan have i klimatilpasningen.

Anbefaling 2: Det skal tilføjes i loven, at vandløbsforvaltning skal ske under hensyntagen til det samlede vandløbssystem.

Det følger af lovens § 12 a, at ændringer af regulativer for offentlige vandløb, der gennemløber flere kommuner, kun kan ske under behørig hensyntagen til det samlede vandløbssystem. Samme bestemmelse gælder ikke for den øvrige generelle forvaltning af vandløbene, hvorfor der er risiko for, at nogle af de konkrete vandløbstiltag/projekter, kommunerne gennemfører, kan få negative konsekvenser for øvrige dele af vandløbssystemet. Udvalget foreslår derfor, at en tilsvarende bestemmelse som § 12 a indsættes i vandløbsloven vedr. vandløbsforvaltning som helhed, herunder projekter.

Anbefaling 3: Der skal udarbejdes helhedsplaner for visse vandløbssystemer, jf. afsnit 3.1. om helhedsplaner i et sammenhængende og helhedsorienteret samarbejde på tværs af kommunegrænser.

Fremfor at se isoleret på den enkelte vandløbsstrækning anbefaler ekspertudvalget, at vandløbsforvaltningen – også i forhold til klimatilpasning - ser på det *samlede vandløbssystem*, hvor der tages udgangspunkt i vandløbet fra kilde til udløb i fjorden/havet. Vandet i et vandløbssystem bør således fremadrettet ansues som en helhed, der hænger hydraulisk og hydrologisk sammen. Det gælder også mulighed for mere helhedsorienteret forvaltning af både de terrænnære grundvandsspejl og vandstand i vandløb, da der er en betydelig interaktion mellem de to delsystemer, samt påvirkninger i forhold til havvandstand.

Udvalget anbefaler, at kommunerne forpligtes til i fællesskab at udarbejde helhedsplaner for samlede vandløbssystemer efter tidlig inddragelse af interessenter og offentlighed. Planerne skal sikre et mere helhedsorienteret perspektiv og medvirke til, at situationer, hvor en kommune foretager en indsats, der kan få negativ betydning for forholdene i andre kommuner, fremadrettet i vidt muligt omfang undgås.

Anbefaling 4: Der defineres tre kategorier af vandløb med henblik på at tydeliggøre, hvilke natur- og miljøværdier, der er knyttet til vandløbene. Desuden anbefales det, at vandløb under kategori I og II som udgangspunkt klassificeres som offentlige vandløb, mens vandløb under kategori III klassificeres som private, medmindre der er tilknyttet offentlig interesse.

Efter gældende lov skal det tilstræbes at sikre, at vandløb kan benyttes til afledning af vand, og at dette skal ske under hensyntagen til natur- og miljø.

Vandløb har mange formål, og der er derfor ofte knyttet mange forskellige interesser til dem. Det kan fx være afledning af vand med henblik på at sikre dyrkningsinteresser, landbrug og skovbrug, dambrugsdrift, afledning af regn- og spildevand, levested for dyr og planter i og omkring vandløbet, sejlads og fiskeri.

Formålet med loven er ikke at tilgodese den ene interesse frem for den anden, men at søge at løse de konflikter, der kan opstå i forbindelse med benyttelse og beskyttelse af vandløb. Afvejningen af interesserne over for hinanden er ofte kompliceret.

Udvalget har overvejet, om der er behov for at støtte op om vandløbsmyndighedens afvejning af de forskellige hensyn gennem en tydeligere kategorisering af de natur- og miljømæssige værdier og afvandingshensyn, der er knyttet til vandløbene. Udvalget finder, at en definition af 3 vandløbskategorier kan medvirke til at give nogle overordnede pejlemærker for, hvordan administrationen af den enkelte kategori kan udmøntes.

Efter den nugældende vandløbslov inddeles vandløb i 2 klasser, hhv. offentlige vandløb og private vandløb. Klassificeringen er uden betydning for ejerforholdene men har alene betydning for hvem, der har pligten til at vedligeholde vandløbet, idet det er vandløbsmyndigheden (kommunen), der har pligt til at vedligeholde offentlige vandløb, og den private grundejer (bredejeren), der har pligten til at vedligeholde private vandløb. Reglerne fremgår af vandløbslovens kapitel 4 om klassifikation af vandløb og anlæg samt kapitel 7 om vandløbenes vedligeholdelse.

Vedligeholdelsesforanstaltninger omfatter for åbne vandløbs vedkommende at skære grøde, fjerne slam og lignende aflejret materiale m.v. og for rørlagte vandløbs vedkommende at sørge for, at der er gennemløb, og at rørene er funktionsdygtige.

Efter den nugældende lov kan vandløbsmyndigheden træffe afgørelse om at optage private vandløb som offentlige vandløb. Omvendt kan myndigheden omklassificere offentlige vandløb eller vandløbsstrækninger til private vandløb, når de vurderes primært at tjene private formål.

Udvalget finder, at klassificering af offentlige vandløb som udgangspunkt må afhænge af en offentlig interesse vandløbet. Det er dog ikke klart, hvad der i 2017 kan ses som en "offentlig interesse", eksempelvis kan vandløb, som forvaltes med hovedvægt på miljø- og naturværdier betragtes som havende offentlig interesse. Der kan dog også være andre offentlige interesser, herunder knyttet til afvanding og klimatilpasning.

Anbefaling 5: Det anbefales, at det i vandløbsregulativer kan fastlægges, at naturvandløb som udgangspunkt kan henligge uden krav til vedligeholdelse under nærmere beskrevne forudsætninger.

Frem til 2001 har det af myndighederne været anset for muligt i regulativer at udlægge et offentligt vandløb som såkaldt naturvandløb. Der har hovedsageligt været tale om uberørte vandløb, hvor vedligeholdelse af vandløbsmyndigheden ikke har været anset for nødvendig. I regulativet for naturvandløbet har man derfor ikke fastsat krav til dimensioner eller til vandføringsevne.

Folketingets Ombudsmand udtalte imidlertid den 17. april 2001, at der efter hans opfattelse ikke var hjemmel til at udlægge offentlige vandløb som naturvandløb, hvor man ikke fastsatte faste krav til vandløbets skikkelse eller vandføringsevne.

Udvalget har drøftet, om det ikke bør muliggøres fremover at kunne undlade at vedligeholde offentlige vandløb, hvis der er tale om naturvandløb. Udvalget definerer naturvandløb som vandløb, der har naturværdi eller potentiale herfor, og hvor vandløbsvedligeholdelse kun har begrænset betydning for afvandingen, eller hvor afvandingsinteresserne ikke er nævneværdige. Det er forudsat, at omkringliggende arealer ikke påvirkes negativt som følge af fastlæggelsen af naturvandløb i vandløbsregulativet. Vandløb med naturpotentiale defineres som vandløb, der kan afvandes ud fra naturlige hydrauliske processer, og som forventes at øge i naturkvalitet med tiden under forudsætning af, at vedligeholdelsen ophører. Disse vandløb har derfor nødvendigvis ikke i dag et naturindhold, som er beskyttet af lovgivningen, men har faldforhold, uudnyttede ånære arealer mm., som gør, at de ikke er problematiske i en afvandingshenseende.

Naturvandløb skal som udgangspunkt ikke omfattes af vandløbslovens krav om vedligeholdelse, men forventet mindste vandføringsevne skal være beskrevet. Der skal i regulativet fastsættes en kravkurve (vandføringsevne), der ikke må overskrides. Hvis den mindste fastsatte vandføringsevne mod forventning ikke kan overholdes (kravkurven overskrides), bør der foretages enkeltstående vedligeholdelse i form af fjernelse af forhindringer for afstrømning i vandløbet. Hvis miljø- eller naturbeskyttelseshensyn viser sig at være til hinder for den enkeltstående vedligeholdelse, skal der være ret til erstatning for evt. tab. Der henvises til anbefaling 6.

Udlægning af naturvandløb forudsætter en velbegrundet forventning om, at naturvandløbet ikke fører til reduceret afvanding opstrøms. Udpegningen af naturvandløb kan ske ved udarbejdelse af vandløbsregulativer. Det må overvejes, om der skal fastsættes yderligere procedurekrav.

Anbefaling 6: Udvalget anbefaler, at der, i forbindelse med naturvandløb og visse vandløb, omfattes af vandområdeplanerne, kompenseres for tab ved en evt. regulativbestemt forringelse af vandføringsevnen.

Vandløbsloven indeholder en række bestemmelser om objektive erstatningsansvar over for dem, der lider tab ved fx regulering, restaurering, anlæg af vandløb mv. Vandløbsloven indeholder imidlertid ikke erstatningsbestemmelser for dem, der måtte lide tab som følge af en regulativbestemt forringet vandføringsevne.

Vandløbsloven § 27 forudsætter som udgangspunkt, at vedligeholdelse skal sikre, at vandløbs skikkelse eller vandføringsevne ikke ændres. Herfra gælder dog den undtagelse, at det med hensyn til indsatsprogram under vandplanlægningen kan fastsættes, at et vandløb eller dele heraf ikke eller kun i begrænset omfang må vedligeholdes, jf. § 12, stk. 4, og § 36 a. Som følge af udvalgets anbefaling

vedr. naturvandløb vil der tilsvarende i et regulativ kunne fastsættes, at der ikke skal ske vedligeholdelse. Der henvises til anbefaling 5.

Der kan i de to situationer, som følge af en ændring af regulativets vedligeholdelsesbestemmelser, ske en forringet vandføringsevne. I sådanne situationer kan bredejere evt. lide tab i forbindelse med fx oversvømmelse af arealer som følge af den regulativbestemte forringede vandføringsevne. Der bør efter udvalgets opfattelse fastsættes en bestemmelse om objektivt ansvar i disse to situationer.

Anbefaling 7: Udvalget forudsætter, at den eksisterende hjemmel for ekspropriation også kan anvendes til klimatilpasningsprojekter, når der er væsentlige samfundsmæssige interesser tilknyttet.

Ekspropriation kan i dag gennemføres efter reglerne i vandløbslovens § 71 til "gennemførelse af foranstaltninger efter loven, når almenvellet kræver det". Der kan alene eksproprieres rettigheder, der vedrører vandløbsretlige forhold. Ekspropriation til sikring af fx dyrkningsrestriktioner kan derfor ikke ske efter vandløbsloven. Når der skal eksproprieres efter bestemmelserne i vandløbsloven, sker selve ekspropriationsforretningen efter den procedure, der er beskrevet i vejloven. Denne procedure sikrer, at forvaltningsretlige normer overholdes, herunder for eksempel partshøring. Proceduren er beskrevet i vejloven.

Udvalget har drøftet mulighederne og udfordringerne i forhold til at gennemføre klimatilpasningsprojekter, herunder vandparkering og større tilpasninger af vandføringsevnen. Udvalget er enig om, at der bør kunne anvendes ekspropriation i forbindelse med klimaprojekter, hvis disse har stor samfundsmæssig betydning. Ekspropriation skal kun kunne anvendes i overensstemmelse med de sædvanlige ekspropriationsbetingelser, herunder at det ud fra en samlet afvejning i forhold til nogle enkeltes interesser, vurderes at de samfundsmæssige interesser er så væsentlige, at ekspropriation er nødvendig. Udgangspunktet bør dog altid være frivillige aftaler.

Anbefaling 8: Det skal undersøges nærmere, om det såkaldte nytteprincip om fordeling af udgifter i forbindelse med reguleringssager bør præciseres i vejledning.

"Nytteprincippet" er udtrykt i vandløbslovens § 24, stk. 1, hvorefter "Udgifterne i forbindelse med de foranstaltninger, der er nævnt i §§ 16 og 18, afholdes af de grundejere, der skønnes at have nytte af foranstaltningerne. Udgifterne fordeles mellem grundejerne efter den nytte, foranstaltningerne har for den enkelte ejendom."

Vandløbsmyndigheden kan dog i varierende omfang afholde udgifter for så vidt angår offentlige vandløb, jf. vandløbslovens § 24, stk. 2. Dertil kommer, at vandløbsmyndigheden afholder udgifter ved restaurering af vandløb, jf. lovens § 37, stk. 2.

Det er vurderet, at bestemmelsen om udgiftsfordeling efter nytteprincippet bør udfoldes i en vejledning. Dels er der brug for at tydeliggøre, at nytteprincippet alene omfatter objektiv nytte. Dels kan der være brug for at tydeliggøre ejendomsbegrebet. I den sammenhæng bør kredsene af de, der får fordel, præciseres, så det fremgår, at der er mulighed for fx at fordele omkostninger fra projekter, der har til formål at sikre mod oversvømmelse eller sikre anden klimatilpasning mellem relevante interesserede parter. Det handler ikke kun om grundejere men også eksempelvis forsyningsselskaber (el, vand, varme), hvis de har forsyningsenheder, der har nytte af beskyttelsen. I den forbindelse kan der også ses på muligheden for kommunal eller statslig betaling til klimatilpasningsprojekter.

Der er i relation til klimatilpasning endvidere brug for at efterse samspillet med tilsvarende bestemmelser i kystbeskyttelsesloven, idet der ikke gælder helt samme nytteprincipper. Dette kan vanskeliggøre klimatilpasningsprojekter ved åudløb.

Anbefaling 9: Revisionen af vandløbsloven og reglerne efter loven suppleres af en samlet vejledning om vandløbsforvaltning. Procedure for at få godkendt midlertidige forringelser i beskyttede vandløb beskrives i vejledning til Vandløbsloven, herunder hvilke dokumentationskrav, der skal være opfyldt.

De forskellige vejledninger til reglerne efter loven, den kommenterede vandløbslov og Miljøstyrelsens cirkulære efter 1982-lovens vedtagelse er fra henholdsvis 1975 og 1985. Der er ikke blevet udarbejdet en samlet vejledning til loven. Det vurderes, at flere tvivlsspørgsmål vil kunne afklares med en samlet vejledning til loven samt nye vejledninger til reglerne efter loven.

I denne sammenhæng er det væsentligt, at vejledningen også vil omfatte vandløbslovens samspil med anden lovgivning. Vandløbslovens bestemmelser skal administreres under hensyntagen til en række andre beskyttelsesinteresser – det gælder navnlig naturbeskyttelsesinteresser (naturbeskyttelseslovens § 3, Natura 2000-områder og bilag IV-arter) samt miljøbeskyttelsesinteresser (milmål/miljøkvalitetskrav, forureningsforhold i øvrigt – vandplanlægningsloven, miljøbeskyttelsesloven, okkerloven). Dertil kommer visse miljøvurderingskrav både i forbindelse med projekter (VVM) og planer (SMV).

I henhold til vandrammedirektivet må der som udgangspunkt ikke ske forringelse af tilstanden i målsatte vandområder. Det følger dog af direktivet, at der er undtagelser herfor, jf. artikel 4 stk. 7, hvis der er tale om gennemførelse af en bæredygtig aktivitet, og forudsat en række betingelser er opfyldt. Udvalget finder, at mulighederne for fravigelse bør undersøges og procedure herfor beskrives nærmere. Udvalget finder desuden, at der er behov for i en vejledning at få præciseret, hvilke muligheder der er for at foretage midlertidige forringelser i forhold til vandprojekter, når projekterne på længere sigt opretholder eller forbedrer miljøtilstanden, herunder hvilke dokumentationskrav, der i givet fald skal foreligge.

Klagenævnspraksis kan ændre sig over tid, hvorfor ændret praksis bør afspejles i en vejledning. Udvalget har bl.a. drøftet en konkret nævnsafgørelse i forhold til naturbeskyttelseslovens § 3, hvori nævnet stadfæster en kommunal afgørelse om dispensation fra § 3 til oprensning af et vandløb. I den konkrete sag har et flertal i nævnet bl.a. lagt til grund, at kommunen i en årrække ikke havde overholdt sin vedligeholdelsespligt i henhold til et vandløbsregulativ i henhold til et konkret § 3-vandløb.

Anbefaling 10: Vandløbsloven som helhed gennemgås, herunder tilhørende bekendtgørelser og vejledninger, for at sikre, at lovens struktur samt lovens sprog er tidssvarende, og bestemmelserne er tilstrækkeligt præcise.

Gældende vandløbslov er over 30 år gammel, og er flere steder ikke tidssvarende, hvad angår struktur og sprog. Det vurderes, at der er et behov for en gennemgående opdatering af loven mhp. at sikre, at lovens struktur samt lovens sprog er tidssvarende, og bestemmelserne er tilstrækkeligt præcise. Nedenfor er angivet en række emner, som udvalget har drøftet kort, og som det kan overvejes at inddrage i dette arbejde.

Bl.a. er det aktuelt at se på behovet for nærmere vejledning om dræningsrettens samspil med anden lovgivning. Efter vandløbslovens § 3 kræver dræning og bredejerens afledning af drænvand ikke tilladelse efter vandløbsloven. Der kan imidlertid være vurderings- og tilladelseskra v efter anden lovgivning, fx hvis dræning vil ændre tilstanden af § 3-arealer eller kan påvirke Natura 2000-områder eller miljømål for vandforekomster. Afvandingsprojekter er endvidere omfattet af VVM-reglerne.

Sedimenttransport er en naturlig proces i vandløb med et naturligt godt fald, men den er også en udfordring i nogle vandløb. Sedimentet kan ændre vandløbets fysiske tilstand, da det påvirker levestederne for organismer i vandløbet og på vandløbets bund. Sedimenttransport skyldes flere forhold, herunder naturlig erosion i vandløbets sider og bund, men fx også som følge af udvaskning af de omkringliggende jorde via overfladeafstrømning og drænrør. Sedimenttransporten har afgørende betydning for vandløbsvedligeholdelsen.

Ved ændringer af vandløb (fx restaurering genslyngning, nedlæggelse af spærringer, forhøjelse af vandløbsbund, udlæg grus osv.) er der behov for, at der foretages omhyggelige vurderinger af ændringernes betydning for sedimenttransporten på lige fod med vurderingerne af betydningen for de hydrauliske forhold.

Der er bl.a. peget på, at der mangler redskaber til at regulere sedimenttransporten for bedre at kunne sikre god miljøtilstand i vandløbene og for at minimere vedligeholdelsesomkostningerne. Bl.a. peges på, at der kan være behov for at kunne påbyde sediment m.v. tilbageholdt på egen grund i lighed med, hvad der gælder efter reglerne på kloakområdet, men alene hvis der er tale om væsentlige problemer, der overstiger almindeligt forekommende sedimenttransport.

Ved arbejdet med ændring af loven er det afgørende, at forholdet mellem loven og anden lovgivning, herunder særligt miljøbeskyttelsesloven og naturbeskyttelsesloven og regler efter loven afklares.



Miljø- og Fødevareministeriet
Slotsholmsgade 12
1216 København K

www.mfvm.dk