
NOTAT OM ORGANISERINGS- OG FINANSIERINGSMODELLER FOR PROJEKTER TIL FORE- BYGGELSE AF STORMFLOD OG HAVVANDSSTIGNINGER

15. december 2017

Udarbejdet med støtte fra



INDHOLDSFORTEGNELSE

1.	INDLEDNING	3
2.	NIVEAUER AF KOMMUNAL INVOLVERING - ORGANISATIONSFORMER	5
2.1	UDLICITERET ANLÆG, KOMMUNAL DRIFT	6
2.2	UDLICITERET ANLÆG OG DRIFT	6
2.3	UDLICITERET ANLÆG OG DRIFT SOM KONCESSION	7
2.4	OFFENTLIGT SALG	7
2.5	OFFENTLIGRETLIGE KRAV TIL PRIVATE	8
2.6	OFFENTLIG SUPPORT	8
2.7	OFFENTLIG ANERKENDELSE	9
3.	FINANSIERINGSMODELLER	10
3.1	KOMMUNAL FINANSIERING	10
3.2	TILSKUDSORDNINGER	11
3.3	OFFENTLIG-PRIVAT PARTNERSKAB (OPP)	11
3.4	KONCESSION	12
3.5	GRUNDSALG ELLER SALG AF NYE ANLÆG MED TILHØRENDE GRUNDAREALER	12
3.6	GRUNDEJERFORENINGER	14
3.7	KRAV I LOKALPLAN	15
3.8	ETABLERING AF PRIVATE KYSTSIKRINGSANLÆG/-LAV	16
3.9	VEJBIDRAG OG VEJLAG	17
3.10	CROWDFUNDING	17
3.11	MEDFINANSIERING FRA FORSIKRINGSSSELSKABER	18
3.12	MEDFINANSIERING FRA SPILDEVANDSFORSYNINGSSSELSKABER	18
3.13	FÆLLES PRIVATE SPILDEVANDSANLÆG OG ETABLERING AF SPILDEVANDSLAV	19
4.	PLANER	20
4.1	KOMMUNALE RISIKOSTYRINGSPLANER	20
4.2	KLIMATILPASNINGSPLANER	21
4.3	KLIMALOKALPLANER	23
4.4	SPILDEVANDSPANEN OG PRIVATE SPILDEVANDSLAV	26

1. INDLEDNING

Dette notat har til formål at give et overblik over, hvilke organiserings- og finansieringsmodeller, kommuner kan anvende i forbindelse med projekter til forebyggelse af skader som følge af stormflod og havvandsstigninger. Notatet præsenterer forskellige organisationsformer mellem kommuner og private, og hvilke finansieringsmuligheder de giver.

Notatets fokus er på dige- og sluseprojekter og tilsvarende projekter, der har til formål at forebygge og reducere risikoen for skader som følge af stormflod og generelle havvandsstigninger, det vil sige skader, der forårsages af vand, der befinder sig i eller kommer fra søterritoriet.

Notatet belyser emnet ud fra de juridiske rammer og behandler eksempelvis ikke de tekniske løsninger.

Ved behandlingen af organiserings- og finansieringsmodeller er hovedvægten lagt på muligheder for bidrag fra både kommuner og private. De særlige forhold vedrørende kommunalt ejede havne behandles ikke.

Notatet har karakter af et overordnet idékatalog. Der gives ikke eksempler på konkrete juridiske formuleringer til f.eks. et digelags vedtægter. De væsentligste forudsætninger og udfordringer ved de enkelte modeller fremdrages under behandlingen af de enkelte emner, men der går ikke i detaljer med alle forudsætninger og udfordringer.

Målgruppen for dette notat er de danske kommuner, som kan bruge notatet som inspiration i forbindelse med arbejdet med at imødegå stormflodsriski og havvandsstigninger.

Under afsnit 2 nedenfor behandles organisationsformer med udgangspunkt i en skala for niveauet for kommunal involvering; fra kommunalt ejerskab, anlæg, drift og finansiering som den ene yderlighed til rent privatejede og -drevne projekter som den anden yderlighed. Indledningsvis behandles de generelle forudsætninger for kommunal involvering.

Under afsnit 3 nedenfor behandles finansieringsmodellerne med udgangspunkt i de beskrevne organisationsformer. Finansieringsmodellerne kan opdeles i fire tilfælde, nemlig 1) hvor alle berørte private grundejere kan tilpligtes at bidrage, 2) hvor alle, der ønsker at bygge efter en ny lokalplan kan

LUNDGRENŞ

tilpligtes at bidrage, 3) hvor alle, der køber nye byggegrunde fra kommunen, kan tilpligtes at bidrage, og endelig 4) frivillige/forhandlede private bidrag.

Det bemærkes for god ordens skyld, at indholdet af nærværende notat ikke kan træde i stedet for juridisk rådgivning og konkret vurdering af de konkrete projekter, der påtænkes gennemført med inspiration i nærværende notat. Der gøres ligeledes opmærksom på, at der i forhold til de eksempler, der nævnes i notatet, ikke gøres rede for de tilladelseskrav, der vil være forbundet med projekternes realisering.

2. NIVEAUER AF KOMMUNAL INVOLVERING - ORGANISATIONSFORMER

Inden opstart af ethvert projekt, bør kommunen overveje, om kommunen overhovedet bør involvere sig i projektet og i givet fald med hvilken grad af involvering.

Det skal bemærkes, at kommunen kun må involvere sig i det omfang, der er hjemmel, idet projektet skal ligge inden for de opgaver, som kommunerne skal og kan varetage efter lovgivningen og kommunalfuldmagten.¹

Efter kommunalfuldmagtens antages det blandt andet, at en kommune kun kan støtte aktiviteter, der har en kommunal interesse, herunder kommer det kommunale fællesskab til gode. Der kan blandt andet ikke ydes støtte til enkeltpersoner eller enkelte virksomheder, medmindre det sker som en konsekvens af en aktivitet, der skal tjene til opfyldelsen af den kommunale interesse og fællesskabets behov. Endvidere er kommunalfuldmagten begrænset af et krav om forholdsmæssighed, hvilket betyder, at en kommune kun kan varetage eller yde støtte til en aktivitet i et omfang, der modsvares af den kommunale interesse heri og tiltaget ikke må gå videre, end hensynet til varetagelse af det kommunale formål tilsiger.

Projekter til forebyggelse af skader fra stormflod og havvandsstigninger i kommunen vil oftest ligge inden for de lovlige kommunale opgaver inden for byudvikling og bevarelse af fællesskabets værdier i kommunen, men navnlig hvor et projekt kommer nogle få borgere eller virksomheder til gode, bør det overvejes, om projektet fuldt ud kan anses for at udgøre en lovlig kommunal opgave².

Navnlig i de tilfælde, hvor få virksomheder særligt tilgodeses, bør det også overvejes, om kommunens engagement af denne grund kan anses for statsstøtte efter EU-traktatens artikel 107, stk. 1³.

I tilfælde, hvor kommunen foretager indkøb af varer, tjenesteydelser eller bygge- og anlægsopgaver, skal udbudsreglerne iagttages inden kontraktindgåelse.

¹ Kommunalfuldmagtsreglerne er baseret på uskrevne retsgrundsætninger, der giver kommunerne mulighed for at varetage opgaver og foretage visse økonomiske dispositioner af økonomisk karakter uden lovhjemmel. Kommunalfuldmagtsreglerne er udviklet gennem domstolspraksis og de kommunale tilsynsmyndigheders praksis.

² Se herved tilsynsudtalelse af 22. april 2010, hvor Allerød Kommunes ønske om at hæve en grundejers hus blev fundet ulovlig

³ Se herved tilsynsudtalelse af 17. november 2010, hvor Allerød Kommunes indirekte støtte til en konkret erhvervsvirksomhed ansås for lovlig såvel efter de kommunalretlige som efter de statsstøtteretlige regler.

Når det er afklaret, om kommunens involvering er lovlig, bør det overvejes, hvilken grad af involvering, som er hensigtsmæssig. Nedenfor under punkt 2.1-2.7 beskrives organisationsformer med faldende involveringsgrad for kommunen.

2.1 Udliciteret anlæg, kommunal drift

En kommune kan engagere sig i forebyggelse af havvandsstigninger ved at forestå indkøb, etablering og drift af anlæg til forebyggelse af stormflod og havvandsstigninger.

Der kan for eksempel være tale om, at kommunen selv forestår og finansierer et dige-anlæg, hvor kommunen udbyder anlægsopgaven, men selv er bygherre, bliver ejer af anlægget og forestår den efterfølgende drift og vedligeholdelse.

På dette niveau involverer kommunen sig således fuldt ud i projektet. Den eneste eksterne involvering er fra tekniske rådgivere og entreprenører, som forestår anlægsopgaven for kommunen.

2.2 Udliciteret anlæg og drift

En kommune kan også vælge en rolle med en lidt mindre grad af involvering, hvor kommunen udover anlægsopgaven også udbyder opgaven med drift og vedligehold af anlægget. I sådanne tilfælde vil kommunen efter færdiggørelse af anlægget typisk skulle betale en anlægssum i forbindelse med afleveringen og herudover en løbende betaling for drift og vedligehold. Hvis opgaverne udbydes sammen, og anlæg, drift og vedligehold skal forestås af samme leverandør, opnås, at kommunen slipper for at udføre drift og vedligehold med eget mandskab, men også at leverandøren som udgangspunkt er motiveret til at indtænke såvel anlægs- som driftsoptimeringer ind i projektet.

Hvis en samlet aftale om anlæg og drift indgås med faste priser, opnås en god sikkerhed mod budgetoverskridelser for både anlæg og drift. Ulempen ved faste priser kan være, at projektet bliver dyrere, fordi leverandøren typisk vil beregne et risikotillæg i sin prissætning. Ved udformning af kontrakten anbefales det derfor, at kommunen overvejer at påtage sig risikoen for visse uforudsete udgifter, som kontraktparten ikke har indflydelse på, og derfor vil prissætte højt.

En driftsbetaling, der er fastlagt for en lang årrække, kan endvidere fremstå uhensigtsmæssig ved senere politiske ønsker om at omprioritere kommunens driftsudgifter.

Denne type organisering betegnes ofte OPS eller OPP med offentlig finansiering.

2.3 Udliciteret anlæg og drift som koncession

Udliciteret anlæg og drift, jf. punkt 2.2, kan udbygges med koncessionsvilkår, der indebærer, at leverandøren - udover at forestå anlæg og drift - også har mulighed for selv at udnytte anlægget. En koncessionskontrakt er således en kontrakt, hvorefter en ordregiver ikke yder (fuld) betaling, men i stedet giver kontraktparten mulighed for at udnytte anlægget og derved opnå supplerende indtægt.⁴

Et eksempel kunne være byggeri af en dæmning med bådpladser, hvor ordregiver ikke fuldt ud betaler for dæmningen, men i stedet giver kontraktparten mulighed for at kræve betaling fra båd-ejere.

Det bemærkes, at der gælder andre og i vidt omfang mindre restriktive regler for udbud af koncessionsaftaler⁵ end for øvrige offentlige kontrakter.

Hvis aftalen yderligere ændrer kommunens rolle fra ejer til lejer af anlægget, vil der være tale om en organisering, som ofte betegnes OPP (med privat finansiering).

2.4 Offentligt salg

En endnu mindre grad af involvering for kommunen kan opnås, hvis Kommunen har mulighed for at sælge et anlæg til tredjemand med ret eller pligt til at drive anlægget på en særlig måde, men uden at der behøver at være et løbende kontraktforhold med betalinger og leverancer.

Der kunne eksempelvis være tale om et eksisterende dige eller en ejendom, der kan tjene som beskyttelse mod stormflod for bagvedliggende ejendomme, og som sælges - f.eks. til en eventmager, der kan anvende anlægget til klatring - med tinglyst servitut om, at diget eller ejendommen - af den til enhver tid værende ejer - ikke må ændres og/eller skal holdes i en bestemt stand, så funktionen derved opretholdes. Påtaleberettigede kunne være såvel kommunen som ejerne af de ejendomme, der beskyttes.

⁴ Se nærmere omkring definitionen af koncessionskontrakt i koncessionsdirektivet, direktiv 2014/23, art. 5 og præambelbetragtning 11-20, som er implementeret i dansk ret med bekendtgørelse 1625 af 15. december 2015.

⁵ Se nærmere koncessionsdirektivet, se foregående note.

2.5 Offentligretlige krav til private

En – i organisatorisk henseende – yderligere reduceret involvering for kommunen forekommer i de tilfælde, hvor kommunen som myndighed kan rejse krav til private om at foretage de dispositioner, som forudsættes for at opnå den ønskede sikring mod stormflod og havvandsstigninger.

Sådanne myndighedskrav skal selvsagt have hjemmel. Til forskel fra hjemmelskravet til kommunens egen involvering og udførelse af en opgave, kan hjemlen til et sådant krav over for private ikke findes i kommunalfuldmagten, men skal findes i lovgivningen. Eksempler på sådanne tilfælde behandles i afsnit 3, punkt 3.7-3.9 og 3.13 og punkt 4.3 og 4.4.

2.6 Offentlig support

Udover egentlig økonomisk involvering i projekter til forebyggelse af stormflod og havvandsstigninger har kommunerne mulighed for på forskellig mere indirekte vis at bidrage til, at sådanne projekter fremmes.

Også en sådan indirekte involvering skal have hjemmel og skal afvejes i forhold til de statsstøttere retlige regler, som det eksempelvis også fremgår af tilsynsudtalelse om Allerød Kommunes samarbejde med Choose EV⁶, hvori det under de konkrete omstændigheder fandtes lovligt, at kommunen med henblik på varetagelse af det anerkendte kommunale formål bidrog med følgende, der også havde en indirekte fordel for virksomheden:

"(...)

at stille lokaler til rådighed for møder

at deltage i pressemøder og lignende møder

at involvere sig aktivt i promoveringen af projektet

at deltage aktivt ved udvælgelsen af løsninger

at involvere sig aktivt i at formidle den viden og erfaring, der indsamles i projektet til kommunens borgere og virksomheder

løbende at deltage i informationer til pressen

at dele erfaring og viden med andre kommuner omkring projektet og dets resultater"

Kommunen kan inden for disse rammer give support og understøtte aktiviteter med henblik på, at der udvikles og fremmes løsninger til forebyggelse af skader ved stormflod og havvandsstigninger.

⁶ Se herved tilsynsudtalelse af 17. november 2010, hvor Allerød Kommunes indirekte støtte til en konkret erhvervsvirksomhed ansås for lovlig såvel efter de kommunalretlige som efter de statsstøttere retlige regler.

2.7 Offentlig anerkendelse

Et sidste – laveste - niveau af involvering, der skal behandles, er den form, som går ud på offentligt at anerkende en indsats, som har til formål at bidrage til forebyggelse af havvandsstigninger.

Dette kan eksempelvis ske ved, at kommunen opretter en pris, som kan gives til projekter efter nogle nærmere opregnede betingelser og kriterier. Prisen kan enten gives på baggrund af en konkurrence eller som en hæderspris.

Det kan også ske ved, at kommunen i forbindelse med den øvrige offentlig support, som nævnes under afsnit 2.6 ovenfor, deltager på pressemøder mv. sammen med virksomheden og dermed indirekte signalere sin anerkendelse af virksomheden og projektet.

3. FINANSIERINGSMODELLER

3.1 Kommunal finansiering

Som det fremgår ovenfor under punkt 2.1-2.3 kan de omhandlede projekter i mange tilfælde gennemføres med en høj grad af kommunal involvering og finansiering. Nedenfor beskrives kommunens mulighed for at finansiere med egne og lånte midler.

Selv om kommunen har mulighed for at finansiere et projekt med kommunens egen kontantbeholdning, er kommunens mulighed herfor begrænset efter reglerne om det kommunale service- og anlægsloft, som for 2018 er fastsat i Aftale om kommunernes økonomi for 2018 mellem KL og Regeringen af 1. juni 2017 i henhold til budgetloven⁷ og til yderligere udmøntning i forbindelse med finansloven⁸.

Udgiftslofterne sætter begrænsninger i kommunernes mulighed for at investere i projekter til forebyggelse af havvandsstigninger. Finansieringen af sådanne projekter skal således kunne rummes inden for disse rammer i konkurrence med andre kommunale udgifter og investeringer.

Hvis kommunen ønsker at lånefinansiere kommunens bidrag til projektet – eksempelvis ved lån i Kommunekredit - skal dette ske i henhold til lånebekendtgørelsen⁹, hvorefter kommuner kun må optage lån til en række nærmere opregnede formål - med såkaldt "automatisk" låneadgang - eller efter dispensation fra Økonomi- og Indenrigsministeriet, som primært gives inden for nogle lånepuljer, der meldes ud af ministeriet for et år ad gangen¹⁰.

Der er særligt for udgifter til anlægsarbejder i kommunale havne og kommunale selvstyrehavne automatisk låneadgang, men ikke generelt til kommuners finansiering af anlægsprojekter til forebyggelse af stormflod og havvandsstigninger, jf. dog nedenfor 3.8 om kommuners mulighed for at stille garanti for lån optaget af kystsikringslag.

Fastlæggelse af lånepuljerne for 2019 og efterfølgende år vil altså være af væsentlig betydning for muligheden for dispensation til kommunal lånefinansiering af projekter i disse år.

⁷ Lov nr. 547 af 18. juni 2012

⁸ Se lovbekendtgørelse nr. 63 af 13. januar 2017 om fastsættelse af udgiftslofter for stat, kommuner og regioner for finansåret 2018

⁹ Se bekendtgørelse nr. 1580/2013 om kommunernes låntagning og meddelelse af garantier m.v.

¹⁰ Se Økonomi- og Indenrigsministeriets skrivelse til samtlige kommuner af 30. juni 2017 for budgetåret 2018

Det er også muligt at ansøge om dispensation uden for de udmeldte puljer, men imødekomme af sådanne ansøgninger synes sjældent at forekomme.

Hvis der ikke opnås dispensation – og ikke er automatisk låneadgang – kan lånet ikke optages.

Visse leje- og leasingaftaler og lån optaget af flere kommuner i forening m.v. kan dog ske mod samtidig deponering af beløb svarende til det beregnede tilsvarende kommunale lån¹¹. Denne mulighed gælder imidlertid ikke de her omhandlede lån, der optages af én kommune.

3.2 Tilskudsordninger

En anden mulighed er, at kommunerne søger tilskud til klimatilpasning fra private eller offentlige fonde og støtteordninger. Nogle af disse fonde og støtteordninger kan også søges af private. På hjemmesiden, www.klimatilpasning.dk, findes en liste med en lang række private eller offentlige fonde og støtteordninger, hvor der dels kan søges støtte til innovationsprojekter og dels til visse former for bygge- og anlægsprojekter. Det fremgår af denne liste med links, hvad der kan ydes støtte til, samt hvem der kan søge om støtte til hvilke formål.

3.3 Offentlig-Privat Partnerskab (OPP)

OPP står for offentligt-privat partnerskab og udgør, som anført ovenfor under punkt 2.1-2.3, en organisationsform, hvor kommunens involvering reduceres, idet OPP-leverandøren står for anlæg, drift og vedligeholdelse af eksempelvis et dige- eller et sluseanlæg. Hvis OPP-leverandøren også finansierer anlægget, er OPP også en finansieringsmodel. Det vil typisk betyde, at OPP-leverandøren opfører og ejer anlægget, men stiller det til rådighed for det kommunale formål mod betaling.

Det bemærkes, at aftalen om løbende betaling til OPP-leverandøren normalt sidestilles med kommunal lånoptagelse, og at kommunen derfor normalt skal have dispensation hertil fra Økonomi- og Indenrigsministeriet. Der har imidlertid i en række år været lånepuljer netop til dette formål¹² og en lang række OPP-projekter har opnået dispensation, ofte som delvis dispensation, sådan at kommunen skal deponere en mindre del af den anslåede værdi af det anlæg, der stilles til rådighed for den kommunale interesse¹³.

¹¹ Se § 6, stk. 1, bekendtgørelse nr. 1580/2013 om kommunernes låntagning og meddelelse af garantier m.v.

¹² Se Økonomi- og Indenrigsministeriets skrivelse til samtlige kommuner af 30. juni 2017 for budgetåret 2018 og lånebekendtgørelsens § 16, stk. 1

¹³ Se § 6, stk. 1 i bekendtgørelse om kommunernes låntagning og meddelelse af garantier m.v. nr. 1580 af 17. december 2013

Endvidere bemærkes, at den løbende betaling til OPP-leverandøren ofte anses for en driftsomkostning og derfor er omfattet af servicerammen, uden at den bagvedliggende investering skal indgå i kommunens opgørelse af sine investeringer i forhold til anlægsrammen.

I visse tilfælde kan valget af OPP som finansieringsmodel altså få betydning for den budgetmæssige behandling af projektet¹⁴.

3.4 Koncession

Et OPP-projekt, som beskrevet ovenfor under punkt 3.3, kan samtidig have et koncessionselement, som anført i punkt 2.3. Det betyder, at kommunen kun skal betale for den kommunale interesse eller anvendelse, mens OPP-leverandøren også får betaling fra andre, som kan benytte anlægget.

Det bemærkes, at udgangspunktet for fastsættelsen af det lånebeløb, der søges om dispensation til, er den kommunale anvendelse og betaling. Den del af OPP-leverandørens investering, der kan anses for finansieret af betalingerne fra tredjemand, anses således ikke for kommunal.

Modtager OPP-leverandøren eksempelvis lige store kommunale og private betalinger for brug af et dige-anlæg med bådpladser med en samlet anlægssum på kr. 20 mio., skal der kun søges om dispensation for et lån på kr. 10 mio. (eller deponeres kr. 10 mio., hvis dispensation ikke kan opnås). Til inspiration henvises til det malaysiske tunnel- og stormflodsprojekt fra 2001 med offentlig-privat finansiering på koncessionsvilkår¹⁵.

3.5 Grundsalg eller salg af nye anlæg med tilhørende grundarealer

Som anført ovenfor under punkt 2.4 om offentligt salg, kan kommunens involvering reduceres betydeligt, hvis et anlægs drift og vedligeholdelse kan sikres alene ved, at anlægget sælges med visse forpligtelser, som eksempelvis en servitut, der forpligter den til enhver tid værende ejer til at opretholde en vis standard eller funktion af anlægget – uden at det i den forbindelse er nødvendigt med løbende betalinger og specificerede leverancer for at opretholde anlæggets funktion.

Kommunens frigørelse fra drifts- og vedligeholdelsesforpligtelsen er i sig selv et finansieringsbidrag.

¹⁴ Se Økonomi- og Indenrigsministeriets arbejdsgrupperapport om modernisering af kommunernes og regionernes låne- og deponeringsregler, side 31 og 77ff.

¹⁵ <https://norden.diva-portal.org/smash/get/diva2:915864/FULLTEXT01.pdf>

Hvis anlægget og eventuelt den ejendom, det ligger på, har en selvstændig værdi, kan salgssummen også udgøre et finansieringsbidrag. Det gælder navnlig, hvis der eksempelvis kan sælges grundarealer med en byggemulighed, som opstår eller forbedres netop, fordi der opføres et dige-anlæg, der beskytter de pågældende grundarealer. På visse særlige betingelser kan kommunen endog have mulighed for at inddrage arealer fra søterritoriet til nye landområder, som herefter kan sælges og bebygges.

Byggegrunde ved vandet har ofte en betydelig værdi, og det er ved projektering af ethvert dige-anlæg og lignende værd at overveje, om anlægget – udover at beskytte eksisterende bygninger m.v. – også kan sikre nye byggemuligheder på arealer, som kommunen – eller eventuelt den kommunale havn - råder over. Salgssummen for disse grundarealer kan nemlig udgøre et væsentligt finansieringsbidrag.

Ved salg af kommunale ejendomme, skal bekendtgørelse om offentligt udbud ved salg af kommunens henholdsvis regionens faste ejendomme iagttages¹⁶.

Der er grænser for, hvor meget, et dige-projekt eller lignende må udvides for at sikre tilvejebringelse af nye byggemuligheder. Det er imidlertid først og fremmest kommunens forpligtelse til at agere økonomisk forsvarligt, der skal iagttages. Baggrunden for, at det ikke som udgangspunkt er et problem, at kommunen tilrettelægger et projekt med henblik på at tilvejebringe nye byggemuligheder, er, at kommunerne - som en undtagelse til det almindelige forbud mod at drive erhvervsvirksomhed – lovligt kan varetage den såkaldte jordforsyningsopgave, nemlig en opgave, der består i at sikre, at der i kommunen er byggegrunde til rådighed for den byudvikling, kommunen ønsker. Det er i den forbindelse lovligt for kommunen eksempelvis at opkøbe ejendomme og byggemodne disse.

Det betyder, at en kommune gerne må afholde visse ekstra omkostninger ved udvidelse af et dige-projekt eller lignende, hvis det – ud fra en saglig og økonomisk forsvarlig betragtning - kan sidestilles med en byggemodning af grundarealer, som herefter kan sælges til brug for en i øvrigt ønsket byudvikling.

Sådanne tiltag må ikke iværksættes med gevinst for øje, men gerne med henblik på at varetage en lovlig kommunal interesse i at tilvejebringe egnede, byggemodnede byggegrunde.

¹⁶ Bekendtgørelse nr. 799 af 24. juni 2011 om offentligt udbud ved salg af kommunens henholdsvis regionens faste ejendomme

3.6 Grundejerforeninger

Som nævnt ovenfor under punkt 3.5 kan et grundsalg i forbindelse med etablering af et dige og lignende udgøre en finansieringsmulighed, idet salgssummen for et grundareal eventuelt med en byggemulighed, der er skabt ved dige-projektet, kan dække dele af anlægsomkostningerne.

Som ligeledes nævnt, kan der tænkes tilfælde, hvor selve anlægget kan sælges og den fortsatte funktion af anlægget kan sikres alene ved en forpligtelse for den til enhver tid værende ejer til at opretholde og vedligeholde anlægget.

Hvis anlæggets funktion påvirker mange ejendomme – som eksempelvis risikerer oversvømmelse, hvis anlægget ikke vedligeholdes – og driften derfor må organiseres bedre og sikres finansieret løbende af ejerne af de ejendomme, som beskyttes af anlægget, skal der mere til end en servitut.

Det kan være nødvendigt at stifte et lag eller en forening, der kan stå for at vedligeholde anlægget, og som kan sikre, at alle berørte medlemmer bidrager til drifts- og vedligeholdelsesomkostningerne.

Ved kommunalt salg af byggegrunde i et område, som samtidig sikres med en dige-anlæg, kan kommunen sikre, at der stiftes en sådan grundejerforening, og at alle købere af byggegrunde bliver medlemmer og derfor medvirker ved drift og vedligehold af anlægget i fremtiden.

Kommunen kan således sikre, at alle grundkøbere bliver pligtige medlemmer.

Hvis kommunen således ud fra en lovlig kommunal interesse ønsker, at diget anlægges og drives af de nye ejere, kan kommunen udbyde grundene til salg med den pågældende forpligtelse. I praksis kan det ske på den måde, at grundejerforeningens vedtægter vedlægges salgsmaterialet i udkast, så køberne ved købet udtrykkeligt godkender at blive pligtig medlem af foreningen, idet vedtægterne således tinglyses på alle ejendomme efterhånden som de sælges.

Kommunen skal altid sikre at opnå markedsprisen ved salg af kommunale ejendomme. Det forhold, at køberne pålægges medlemspligt til en grundejerforening og pligt til at deltage i drift og vedligehold af et dige-anlæg, kan medføre, at kommunen får mindre for byggegrundene, end hvis de var solgt uden denne forpligtelse. Hvis ellers kommunens ønske om at etablere og fastholde funktionen af det pågældende dige, tilgodeser en saglig kommunal interesse, er det imidlertid lovligt for kommunen at acceptere, at salgspriserne af denne grund reduceres, hvis der er et rimeligt forhold mellem prisreduktionen og den kommunale interesse.

En sådan grundejerforening kan varetage mange opgaver, herunder eksempelvis samtidig være kystsikringslag, vejlag og spildevandslag, og kan eksempelvis også varetage kultur- og bylivsaktiviteter.

Hvis kommunen vil sikre sig, at de pågældende opgaver bliver løst fremadrettet, kan kommunen i vedtægterne sikres påtaleret og løbende kontrol med, at foreningens budgetter m.v. understøtter udførelse af foreningens opgaver.

Vedtægterne for den af Køge Kyst P/S etablerede grundejerforening for arealer ved Køge Havn, Bydelsforeningen Søndre Havn, indeholder flere af disse elementer.

Der kan være betydelige gevinster forbundet med en sådan kombineret foreningsdannelse. Bemærk i den forbindelse, at en sådan forening tillige kan omfatte ejendomme, som ikke sælges, hvis ejerne af disse ejendomme frivilligt indmelder sig, eller i det omfang lovgivningen i øvrigt giver hjemmel til at pålægge disse ejere medlemskab efter eksempelvis kystbeskyttelsesloven.

3.7 Krav i lokalplan

Hvis de ejendomme, som har behov for beskyttelse mod stormflod og havvandsstigninger og derfor ønskes inddraget i finansieringen, ikke ejes af kommunen, kan den ovenfor under punkt 3.6 anførte finansieringsmodel ikke anvendes. Hvis imidlertid ejendommens beskyttelsesbehov først indtræder, når og hvis ejendommene bebygges efter en ny lokalplan, har kommunen mulighed for i lokalplanen at pålægge ejerne pligt til at medfinansiere visse forebyggende tiltag, jf. i øvrigt afsnit 4 nedenfor om kommunernes hjemmel til at planlægge med henblik på klimatilpasning m.v.

Bemærk, at sådanne lokalplankrav kun gælder i forbindelse med byggeri efter den nye lokalplan. Lokalplanen kan ikke forhindre uændret lovlig anvendelse af de omfattede ejendomme, som derfor heller ikke skal opfylde de i lokalplanen fastsatte nye krav. De nye krav har således karakter af vilkår for udnyttelse af de nye byggemuligheder.

Nedenstående bestemmelser i planloven¹⁷ giver mulighed for at fastsætte pligt til at etablere og vedligeholde diverse fællesanlæg i forbindelse med byggeri i henhold til en ny lokalplan. Sådanne anlæg kan have kombinerede funktioner og kan derfor enten direkte eller indirekte medvirke til at forebygge skader som følge af stormflod og havvandsstigninger.

¹⁷ Lovbekendtgørelse nr. 1529 af 23. november 2015 med senere ændringer

3.7.1 Pligtig tilvejebringelse og tilslutning til fællesanlæg og pligtigt grundejerforeningsmedlemskab, jf. planlovens § 15, stk. 2, nr. 12 og 16.

Som betingelse for bebyggelse efter en ny lokalplan kan det eksempelvis kræves, at der etableres fælles opholds- og parkeringsarealer, og at der stiftes en grundejerforening med medlemspligt.¹⁸

3.7.2 Udbygningsaftaler, jf. planlovens § 21b

Udbygningsaftaler kan indgås, hvis en grundejer anmoder herom. Det kan eksempelvis være fordi, at en grund ikke kan bebygges, medmindre grundejeren selv sørger for – eller bidrager til – at de fornødne offentlige fysiske infrastrukturanlæg etableres, idet kommunen ikke endnu har afsat budget hertil. Sådanne fysiske infrastrukturanlæg kan omfatte etablering af kanaler og andre vandområder eller opfyldning samt etablering af kaj- og havneanlæg i eller i umiddelbar tilknytning til havneområder.

3.8 Etablering af private kystsikringsanlæg/-lav

En mulighed for at pålægge bidragspligt til etablering, drift og vedligehold foreligger i form af kystbeskyttelsesloven¹⁹. Efter lovens §§ 1a og 7ff kan kommunen træffe afgørelse om etablering af kystbeskyttelsesforanstaltninger samt om, at der skal oprettes et digelag, kystsikringslag eller kystbeskyttelseslag og fastsætte medlems- og bidragspligt for ejere af ejendomme, som opnår beskyttelse eller anden fordel heraf. Miljø- og Fødevarerministeriet er ved at udarbejde bidragsfordelingsmodeller, som forventes færdiggjort i 2018²⁰.

Efter lovens § 9 kan kommunen bidrage til tilvejebringelse af midlerne til kystbeskyttelsesforanstaltningerne, herunder ved at kommunen udsteder garanti for lån, der optages af kystbeskyttelseslaget. Efter lånebekendtgørelsens § 3, stk. 2, nr. 3, medregnes sådanne garantier ikke i den kommunale låntagning, og begrænses derfor ikke af lånebekendtgørelsen.

Etablering af kystbeskyttelseslag – eventuelt i forbindelse med et lag eller en forening med andre opgaver – kan således sikre pligtige private bidrag fra alle berørte grundejere og kan samtidig ske

¹⁸ Se yderligere eksempler på regulering med hjemmel i § 15, stk. 2 under punkt 4.3

¹⁹ Lovbekendtgørelse nr. 78 af 19. januar 201

²⁰ http://www.klimatilpasning.dk/media/1238429/6_vejledende-bidragsfordelingsmodeller-for-kystbeskyttelse.pdf og http://mfvm.dk/fileadmin/user_upload/MFVM/Publikationer/Faktaark_initiativer_vedr._kystbeskyttelse_og_klimatilpasning_.pdf

via relativ billig finansiering på grundlag af garanti fra kommunen, eksempelvis ved lån hos Kommunekredit²¹. Kommunen vil dog normalt være forpligtet til at beregne en markedsræssig provision for garantien samt være underlagt visse beløbsræssige begrænsninger efter de statsstøtteretlige regler²².

Det skal nævnes, at der i skrivende stund er et nyt lovgivningsinitiativ på vej med henblik på at gøre det lettere at etablere kystbeskyttelses anlæg i Danmark.²³

3.9 Vejbidrag og vejlag

Efter privatvejsloven²⁴ kan kommunen som vejmyndighed fordele forpligtelserne til etablering og vedligeholdelse af private fællesveje blandt de vejberettigede, idet der ofte etableres et vejlag, der står for administration og drift i henhold til indgåede aftaler og til det af kommunen fastsatte. Også efter lov offentlige veje²⁵ kan kommunen i visse situationer pålægge grundejere bidragspligt.

Sådanne vejbidrag kan eventuelt indgå i en samlet finansiering af arealer og anlæg, der tjener til sikring mod stormflod og havvandsstigninger og samtidig tjener vejformål.

3.10 Crowdfunding

Crowdfunding (også kendt som netværksfinansiering på dansk) er i henhold til Wikipædia, Den Frie Encyklopædi, en måde, hvorpå man kan rejse penge til et projekt ved at indsamle både store og små bidrag fra en større gruppe bidragsydere typisk via en crowdfunding-plattform på internettet. Crowdfunding kan være velegnet til at rejse restfinansiering til et projekt. Der kan eksempelvis være tale om bidrag helt uden modydelse, bidrag med en form for anerkendelse til bidragsyderne, bidrag

²¹https://www.kommunekredit.dk/wp-content/uploads/filebase/kk_information/2017/KKInformationApril2017.pdf

²²<https://publications.europa.eu/da/publication-detail/-/publication/15c13d9d-3fe5-470c-aaa9-02b4044503e8/language-da>

²³ Se lovforslag L 100, fremsat 15. november 2017 om ændring af lov om kystbeskyttelse. Hvis lovforslaget vedtages ændres formålsparagraffen med den virkning, at hensynene til "kystlandskabets bevarelse og genopretning samt naturens frie udfoldelse" tages ud. Regeringen ønsker med lovforslaget, at borgerne skal have mulighed for, i videre omfang end i dag, at kystbeskytte deres ejendomme. Hensigten med lovforslaget er også at de enkelte grundejere i højere grad skal have frihed til at vælge, hvordan de vil beskytte deres ejendomme, hvis der teknisk er flere muligheder, der ikke er til gene for naboerne.

²⁴ Lovbekendtgørelse nr. 1234 af 4. november 2015

²⁵ Lov nr. 1520 af 27. december 2014, jf. §§ 27 og 49

med en vis modydelse i form af vingaver og deltagelse i lodtrækning samt lån, ofte betegnet crowdfunding²⁶.

3.11 Medfinansiering fra forsikringselskaber

Efter økonomaftalen for 2018 vil regeringen gøre det lettere at indgå i samarbejde med forsikringselskaberne om at medfinansiere klimatilpasningsindsats i kommunerne gennem en frivillig finansieringsløsning, som blandt andet kan indebære, at en ejer af en oversvømmelsesudsat bolig, der gentagne gange har været udsat for erstatningskrævende oversvømmelse, kan få finansieret en ny byggegrund et sted, hvor der ikke er risiko for oversvømmelse.²⁷ Sådanne medfinansieringsbidrag bør undersøges, når nye projekter planlægges efter regeringens udmøntning af aftalen.

3.12 Medfinansiering fra spildevandsforsyningsselskaber

Spildevandsforsyningsselskaberne er ansvarlige for den offentlige spildevandsforsyning, herunder for afledning af det såkaldte tag- og overfladevand, det vil sige regnvand. Spildevandsselskaberne kan medfinansiere tilsvarende projekter, som iværksættes af kommuner eller private, i det omfang disse projekter sikrer afledning af tag- og overfladevand med besparelse for spildevandsselskabet til følge²⁸.

Som udgangspunkt kan spildevandsselskaberne derimod ikke bidrage til projekter vedrørende havvand. Der forekommer imidlertid projekter, som forebygger skader fra såvel havvand som regnvand. Et pumpe-/sluseprojekt, der sikrer, at vandstanden i et havnebassin holdes nede – og derved sikrer bygningerne ved havnen fra at blive oversvømmet fra havet – kan samtidig sikre muligheden for, at regnvand fra spildevandsforsyningens afledningsanlæg kan løbe ud i havnen. Derved bidrager projektet også til at forhindre oversvømmelser fra regnvand.

Et eksempel på, at et sådant medfinansieringsprojekt i Vejle blev godkendt kan ses på klimatilpasning.dk.²⁹

²⁶ Se om crowdfunding af kr. 1 mio. pr. 6. december 2017 til kystsikring på Anholt, <https://www.booomerang.dk/projects/red-anholts-kyst/>

²⁷ Se "Aftale om kommunernes økonomi for 2018" mellem KL og regeringen, side 12

²⁸ Bekendtgørelse nr. 159 af 26. februar 2016 om spildevandsforsyningsselskabers medfinansiering af kommunale og private projekter vedrørende tag- og overfladevand

²⁹Se, <http://www.klimatilpasning.dk/kommuner/vandselskabers-finansiering-af-klimatilpasning/eksempler-paa-medfinansiering-i-2014.aspx>

3.13 Fælles private spildevandsanlæg og etablering af spildevandslav

Som anført ovenfor under punkt 3.12, forekommer der anlæg, som sikrer mod oversvømmelse fra såvel regnvand som havvand. Af denne grund kan der også findes finansieringsmodeller, der involverer fælles private spildevandsanlæg og de private spildevandslav, der varetager driften af sådanne anlæg.

Private spildevandslav er endnu en af de forenings- og lag/lag-typer, som via forskellige hjemmelsgrundlag kan danne en organisatorisk ramme om private finansieringsbidrag til projekter, der også tjener til forebyggelse af skader fra stormflod og havvandsstigninger.

Der findes således en del private spildevandslav, der forestår drift af private spildevandstekniske anlæg, ofte i form af LAR-anlæg med regnvandshåndtering i åbne render, trug og bassiner. Det er ikke unormalt, at private spildevandslav er indarbejdet i grundejerforeninger, der også har andre opgaver. I det omfang, LAR-anlæggene også kan forebygge oversvømmelser fra havvand, er der en mulighed for finansieringsbidrag herfra.

Private spildevandsanlæg må ikke sættes i drift, før der er etableret et privat spildevandslav, og der er sikret optaget i spildevandsplanen, jf. nedenfor under punkt 4.4 om spildevandsplanen og de øvrige regler herfor.

4. PLANER

Nedenfor beskrives de planer, som regulerer kommunernes indsatser inden for klimatilpasning og sikring mod stormflod og havvandsstigninger, og som derfor også ligger til grund for de i afsnit 2 og 3 beskrevne muligheder for kommunal involvering i og finansiering af de pågældende projekter.

En række love inden for miljøområdet stiller krav om, at myndigheder, herunder kommunerne udarbejder planer. Den væsentligste lov på planlægningsområdet er planloven³⁰. Krav om udarbejdelse af planer fremgår også af andre love som f.eks. lov om vandplanlægning.³¹

Helt overordnet skal kommunernes planlægning være i overensstemmelse med overordnede planer med baggrund i rammestyringsprincippet, ligesom der heller ikke må planlægges i strid med gældende EU-retlige og nationale regler. Dertil kommer, at kommunerne skal varetage deres planlægningsopgave under iagttagelse af de forvaltningsretlige grundsætninger om f.eks. lighedsprincippet, forbuddet mod at sætte skøn under regel, saglige hensyn og specialitetsbetragtninger³².

Planlægningen har den fordel, at den kan være med til at målrette kommunernes indsats i forhold til forebyggelse af havvandsstigninger, således at disse indtænkes i forbindelse med kommunens konkrete administration af den lovgivning, som kommunerne er ansvarlig for, hvor dette er muligt.

4.1 Kommunale risikostyringsplaner

For det første er det efter planloven et krav, at der udarbejdes kommunale risikostyringsplaner for risikoområder for oversvømmelse. Disse risikostyringsplaner er rammestyrer for kommuneplanen.³³ Kommuneplanen skal også indeholde de fornødne retningslinjer til udmøntning af de i risikostyringsplanerne angivne foranstaltninger.³⁴ Det er således vigtigt i forbindelse med kommuneplanlægningen at se på sammenhængen mellem kommuneplanlægningen i øvrigt f.eks. for nye bolig-

³⁰ Se lov om planlægning, lbk.nr. 1529 af 23. november 2015 med senere ændringer

³¹ Se lov om vandplanlægning, lbk. nr. 126 af 26/01/2017

³² Sidstnævnte har den betydning, at såfremt et forhold er detaljeret reguleret efter anden lovgivning, må udgangspunktet være, at kommuneplanens retningslinjer ikke kan fastsætte yderligere detaljerede krav, f.eks. afstandskrav eller kriterier for sagsbehandlingen efter den omhandlede lov.

³³ Se lov om planlægning, § 11, stk. 4, nr. 5

³⁴ Se lov om planlægning, § 11 a, nr. 18.

eller byudviklingsområder og risikostyringsplaner med henblik på at sikre en overensstemmelse mellem disse. Det fremgår ligeledes af planloven, at en lokalplan ikke må stride mod en kommunal risikostyringsplan.³⁵ Det fremgår af planloven, at kommuneplanen skal indeholde retningslinjer for friholdelse af arealer for ny bebyggelse eller etablering af foranstaltninger til oversvømmelse, når arealet er i væsentlig risiko for oversvømmelse.³⁶ Selv om der efter planloven alene stilles krav om, at kommuneplanerne skal indeholde retningslinjer for de særligt udpegede risikoområder udelukker det ikke, at der også for andre potentielle oversvømmelsesområder kan udarbejdes tilsvarende retningslinjer, da sådanne retningslinjer må leve op til kravet om at angå kommunalpolitiske anliggender.³⁷ Fordelen ved at udbrede anvendelsesområdet til andre risikoområder end de af statslige myndigheder særligt udpegede er, at en kommune får mulighed for i påkrævede tilfælde at modsætte sig bebyggelse eller ændret anvendelse, der er i strid med bestemmelser i kommuneplanens rammedel.³⁸ Dette kan være interessant, fordi det giver mulighed for ved forbud at hindre f.eks. en ændret anvendelse af en bebyggelse eller arealer, som der er stor risiko for vil blive berørt af havvandsstigninger.³⁹

4.2 Klimatilpasningsplaner

En anden form for plan af særlig interesse ved forebyggelse af havvandsstigninger, som er knyttet til planloven, er klimatilpasningsplaner.

Klimatilpasningsplaner skal ifølge den oprindelige aftale mellem regeringen og KL indarbejdes direkte i eller være et tillæg til kommuneplanen. En klimatilpasningsplan skal som minimum indeholde en risikokortlægning og en beskrivelse af kommunens indsats. Der er ikke konkrete krav til, hvad omfanget af indsatsen for klimatilpasning skal være.^{40 41}

³⁵ Se lov om planlægning, § 13, stk. 1, nr. 5

³⁶ Se lov om planlægning § 11 a, nr. 18

³⁷ Se hjemmel i lov om planlægning, § 11 b, stk. 2.

³⁸ Se lov om planlægning § 12, stk. 2 og 3.

³⁹ Der stilles visse krav til præcision og klarhed af de rammebestemmelser, der kan danne grundlag for et forbud. Et forbud forudsætter, at rammebestemmelsen er så præcist udformet, at det klart fremgår, at der er modstrid mellem det ønskede og rammebestemmelsen.

⁴⁰ Se nærmere om forslag til indholdet af klimatilpasningsplaner i vejledning om Klimatilpasning og klimalokalplaner, Naturstyrelsen, Miljøministeriet, 2013.

⁴¹ Dette kritiseres som et problem i rapporten "Implementering af 10 klimatilpasningsplaner

– aktiviteter, udfordringer og gode oplevelser", som er udarbejdet af Københavns Universitet, 2016, side 30ff. I rapporten fremføres det synspunkt, at den svage forankring i planloven af klimatilpasningshensyn betyder, at

Beskrivelsen af klimaudfordringerne kan tage udgangspunkt i regeringens handlingsplan for klimasikring af Danmark og den bagvedliggende rapport om kortlægning af klimaforandringer. Risikobilledet, der er resultatet af kommunens risikokortlægning, skal indgå i beskrivelsen. Beskrivelser af lokale, historiske klimahændelser kan oplagt indgå, ligesom redegørelse for andre hensyn f.eks. kan omfatte byudvikling, naturbeskyttelse, havvandsstigninger og spildevandshåndtering og samspillet med erhvervsliv, borgere og grundejere.

Klimatilpasningsplanerne skal indeholde en kortlægning af risikobilledet. Dette risikobillede vil være baseret på oversvømmelseskort, som viser, hvilke områder der kan blive oversvømmet af hav, vandløb, grundvand og regn. Staten har leveret kort til en overordnet screening af sandsynlighed for oversvømmelse.⁴² Disse kort suppleres med kort fra vandselskaberne over oversvømmelser, der er relateret til spildevandsnettet. Som en del af grundlaget for kommunernes vurdering af risikobilledet indgår også værdikort, der som minimum viser værdien af bygninger, som kan blive oversvømmet, og som dermed udgør et grundlag for at vurdere, hvor de største værdier kan være truet. Staten stiller kort til rådighed, som kommunerne kan supplere, f.eks. med angivelse af beliggenheden af særligt sårbare institutioner, kulturarvs værdier mv. Hvilke værdier, der skal med i analysen, og hvordan de skal værdiansættes, er et politisk spørgsmål. Risikokort udarbejdes af kommunerne på baggrund af oversvømmelses- og værdikortene ved i de enkelte områder at sammenholde sandsynligheden for oversvømmelse med de værdier, der kan gå tabt.

Kommuneplanernes klimatilpasningsplaner giver mange muligheder for virkemidler, der kan sikre, at nye byområder tilpasses risikoen for havvandsstigninger.

Kommuneplanerne kan f.eks. fastlægge,

- at områder med sandsynlighed for oversvømmelse udelades af arealudlæggene til byudvikling,
- at bygninger og anlæg skal placeres under hensyntagen til sandsynlighed for oversvømmelse, dvs. placeres på højere beliggende arealer, på forhøjninger eller med høje sokler,
- at der reserveres arealer til naturområder, der kan håndtere oversvømmelser med havvand

området ikke bliver tilstrækkeligt implementeret i planlægningsarbejdet og dermed prioriteret som led i den kommunale sagsbehandling i praksis.

⁴² Miljøministeriets kort vedrørende havvand er et screeningsværktøj til vurdering af, hvilke områder der vil være udsat for oversvømmelser på grund af dels stormflod, dels fremtidige havvandsstigninger. Kortene er udarbejdet på baggrund af en hydrologisk tilrettet terrænmodel. Der forventes generelle havvandsstigninger på 0,3 +/- 0,2 m frem mod år 2050.

- at regnvandsløsninger etableres, så der tages højde for risikoen for havvandsstigninger og stormflod,
- at der reserveres areal til anlæg af diger.

I forhold til de eksisterende byområder er planlægningen også et væsentligt instrument til at planlægge håndteringen af havvandsstigninger og stormflod. Private har, som det fremgik indledningsvist, ikke pligt til at handle i overensstemmelse med kommuneplanen, men der er store værdier knyttet til eksisterende bebyggelse og anlæg i byerne, som grundejere, lejere og byens borgere har stor interesse i at få beskyttet.

Blandt mulighederne for klimatilpasning i eksisterende byområder kan nævnes:

- at der planlægges dæmninger eller andre former for stormflodssikring
- at der etableres vådområder uden for byen eller vandarealer i byen, som både giver mulighed for at lede vand væk fra oversvømmelsestruede byområder, og som tilfører nye visuelle og rekreative kvaliteter
- at ombygge veje og stier, så de kan lede store mængder vand væk fra oversvømmelsestruede byområder
- at begrænse mulighederne for yderligere befæstelse af ubebyggede arealer eller fastlægge, at nye befæstede arealer skal være gennemtrængelige

I det åbne land kan der være øget sandsynlighed for oversvømmelse af lavtliggende arealer, og øget nedbør og stigninger i vandstanden kan skabe flere vandlidende landbrugsarealer. Kommuneplanen kan eksempelvis inddrage sandsynlighed for oversvømmelse ved udpegning af særligt værdifulde landbrugsområder og ved planlægning af lavbundsarealer, herunder beliggenheden af lavbundsarealer, der kan genoprettes som vådområder.⁴³

4.3 Klimalokalplaner

I 2012 blev der med en ændring af planloven skabt mulighed for, at kommunerne kan sætte en sammenhængende klimadagsorden og implementere klimatilpasningstiltag på lokalplanniveau. Kommunerne fik med loven direkte hjemmel til at udarbejde lokalplaner med den planlægningsmæssige begrundelse at varetage klimatilpasningsmæssige hensyn.

⁴³ Se mere om planlægningens betydning i "Klimatilpasning i kystnære byer", Realdania, 2017

Den planlægningsmæssige begrundelse om klimatilpasning skal fremgå af lokalplanens formål. Mulighederne for at varetage hensyn til klimatilpasning indebærer, at lokalplanerne kan fastlægge, hvordan et område skal tilpasses klimaforandringer som f.eks. stigende havvandsstand, mere regn, mere blæst og stigende temperaturer. En lokalplan kan f.eks. imødegå et behov for tilpasning af byggeri og anlæg i områder med oversvømmelsesrisiko.

Som opfølgning på lokalplanens formål kan de mange muligheder i lokalplankataloget i planlovens § 15, stk. 2, bringes i anvendelse i lokalplanens bestemmelser og på kortbilag. I punkt 3.7 vedrørende finansieringsmodeller behandles mulighederne for via klimalokalplaner at stille krav til borgerne omkring tiltag til forebyggelse af havvandsstigninger.⁴⁴

Det er dog vigtigt at være opmærksom på, at det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget, der muliggjorde fastsættelsen af krav i lokalplanen, at ordningen alene indebærer en udvidelse af de planlægningsmæssige begrundelser, som kommunerne kan anføre i deres lokalplaner, mens det stadig er således, at de forhold, der lovligt kan lokalplanlægges for er udtømmende opremset i planlovens § 15, stk. 2.

Lokalplaner, der varetager klimatilpasningshensyn eller forebyggelse af forurening, vil have samme retsvirkninger, som lokalplaner generelt. Der er ikke handlepligt for grundejere og brugere af ejendomme til at gennemføre klimatilpasningstiltag. Eksisterende lovlige anvendelser og bebyggelser kan fortsætte som hidtil og påvirkes ikke af en ny lokalplan. Hvis der derimod skal etableres nybyggeri, ske nyudlæg eller foretages større renoveringer, der kan sidestilles med nybyggeri eller tilbygninger, skal det gennemføres i overensstemmelse med de nye krav, som er fastlagt i lokalplanen. Eksempelvis i tilfælde hvor en lokalplan regulerer beplantning af et areal, vil eksisterende beplantning løbende kunne plejes og udskiftes, mens ny beplantning til forebyggelse af havvandsstigninger skal opfylde eventuelle beplantningskrav i en ny lokalplan.

Lokalplanbestemmelser om klimatilpasning eller forebyggelse af forurening er som udgangspunkt erstatningsfri regulering i lighed med lokalplanlægningen generelt, men hvis et areal af hensyn til klimatilpasning eller forebyggelse af forurening udlægges til offentlige formål eller formål, der kan sidestilles hermed, kan grundejeren i særlige tilfælde og mod erstatning kræve arealet overtaget af kommunen efter planlovens kapitel 11.

⁴⁴ Se nærmere om klimalokalplaner i vejledning om klimatilpasningsplaner og klimalokalplaner, Naturstyrelsen, Miljøministeriet, 2013

De almindelige forvaltningsretlige krav, herunder bl.a. krav om proportionalitet og saglige hensyn gælder, ligesom en lokalplan ikke må være atypisk i sin virkning eller særlig intensiv i forhold til konkrete grundejere, da det vil kunne medføre, at der bliver tale om ekspropriation efter planlovens § 47. Ekspropriation til gennemførelse af planer og projekter for klimatilpasning kan alene ske under forudsætning af, at kravene til ekspropriation i øvrigt er overholdt.

Lokalplanen skal redegøre for, hvordan den forholder sig til øvrig planlægning i området, herunder tilgrænsende arealer, som planen har miljø- eller planlægningsmæssige konsekvenser for. På baggrund af lovændringen vil bl.a. klimatilpasning- og forureningshensyn være forhold, som kan være af væsentlig betydning for nabokommunerne.

Der er grænser for, hvordan lokalplanlægning kan anvendes til at sætte krav om forebyggelse af havvandsstigninger. Eksisterende lovligt byggeri og arealanvendelse kan således ikke påvirkes af en lokalplan med en klimatilpasningsmæssig begrundelse.⁴⁵ Dette medfører, at klimalokalplaner er mest virksomme ved udarbejdelse af lokalplaner for helt nye områder.

I nye byområder kan klimahensyn indgå i lokalplanlægningen, så det nye byområdes anvendelse og udformning fastlægges med klimatilpasning som del af en helhedsløsning. I eksisterende byområder kan lokalplaner stille krav, der vil få effekt, når der skal ske ændringer af bestående forhold. Som eksempel kan der i områder med oversvømmelsesrisiko stilles krav, der begrænser byggemulighederne, eller der kan f.eks. stilles krav om større sokkelhøjder eller være forbud mod nye kældre. I det åbne land kan klimatilpasningshensyn i lokalplaner f.eks. handle om planlægning af vådområder, der kan fungere som bufferzoner mod havvandsstigninger i form af særlige naturområder, der samtidig opfylder rekreative behov.

Det følgende indeholder eksempler på muligheder for at lokalplanlægge med klimatilpasning som planlægningsmæssig begrundelse. Eksemplerne er alene et udtryk for mulige emner, der kan indgå i lokalplaner. Hvordan et formål eller en bestemmelse kan formuleres i det konkrete tilfælde, vil altid afhænge af, hvad der kan begrundes planlægningsmæssigt, og om der er hjemmel i planlovens § 15, stk. 2.

- Udlæg af areal til anlæg af diger, der kan beskytte mod stormflod.
- Friholdelse af oversvømmelsestruede arealer for bebyggelse og anlæg.
- Udlæg af arealer til opmagasinering af vand som eksempelvis nye våd- og naturområder.

⁴⁵ Forarbejderne til ændring af planloven, LFB 2012-05-16 nr. 148, afsnit 3.2.1.

- Placering af bebyggelse på højt beliggende arealer eller hævede arealer for at sikre mod oversvømmelse.
- Krav om minimums sokkelhøjde for at undgå oversvømmelse.
- Forbud mod etablering af kældre for at undgå oversvømmelse.
- Krav om, at beplantning der kan tåle periodevis oversvømmelse.
- Fastlæggelse af en maksimal befæstelsesgrad, eller krav om at befæstede arealer anlægges med permeable belægninger for at sikre tilstrækkelige nedsivningsmuligheder for havvand.
- Krav om friholdelse for bebyggelse på grund af risiko for sammenstyrtning af skrænter forårsaget af stormflod.
- Krav om anlæg af fælles diger, som forudsætning for ibrugtagning.

4.4 Spildevandsplanen og private spildevandslav

Spildevandsplanen er forankret i miljøbeskyttelsesloven.⁴⁶ Spildevandsforsyningsselskaberne⁴⁷ har pligt til at kloakere de områder, som kommunalbestyrelsen afgrænser i spildevandsplanen. Kommunalbestyrelsen udarbejder en plan for bortskaffelse af spildevand i kommunen, hvor kloakeringsområder for de enkelte spildevandsforsyningsselskaber fastlægges. En spildevandsplan kan helt eller delvis udarbejdes i samarbejde med andre kommuner. Spildevandsplanen må blandt andet ikke stride mod reglerne om indsatsprogram udstedt med hjemmel i lov om vandplanlægning og kommuneplanen. Spildevandselskabernes forsyningspligt blev lovfæstet ved en lovændring i 2016⁴⁸, hvor det blev fastsat, at spildevandsforsyningsselskaber er forpligtet til at forsyne ejendomme i spildevandsforsyningsselskabets kloakeringsområde som fastlagt af kommunalbestyrelsen. Spildevandsforsyningsselskaber må ikke anlægge ledningsnet i strid med spildevandsplanen.⁴⁹

Forsyningspligten indebærer, at spildevandsforsyningsselskabet skal føre stikledning fra til grundgrænsen, så selskabet kan modtage spildevandet fra den pågældende ejendom. Når dette er sket, har ejendomsjerne pligt til at tilslutte sig stikledningen. Forsyningspligten gælder både en pligt til fortsat at forsyne områder, der allerede forsynes, men også en pligt til at forsyne nye områder efter kommunalbestyrelsens beslutning.⁵⁰

⁴⁶ Se miljøbeskyttelseslovens § 32, jf. bekendtgørelse af lov om miljøbeskyttelse, LBK nr. 966 af 23/06/2017

⁴⁷ Selskaber omfattet af vandsektorlovens § 2, stk. 1.

⁴⁸ Se lov nr. 132 af 16/02/2016, med lovforslag 2015 1 LF 91

⁴⁹ Se miljøbeskyttelseslovens § 32b, jf. bekendtgørelse af lov om miljøbeskyttelse, LBK nr. 966 af 23/06/2017

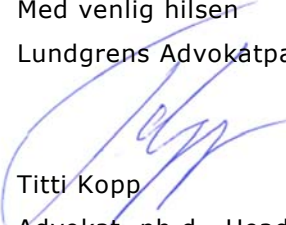
⁵⁰ Se lov nr. 132 af 16/02/2016, med lovforslag 2015 1 LF 91, pkt. 3.2.2.2.2.

LUNDGRENŞ

Som det fremgår, bestemmer kommunalbestyrelsen, hvilke områder forsyningsselskaberne skal af-tage spildevand fra. Med hjemmel i loven er der udstedt en spildevandsbekendtgørelse⁵¹ som fast-sætter de nærmere betingelserne for at ophæve tilslutningsretten og -pligten helt eller delvis. En sådan ophævelse vil være afgørende for, at det i de kloakerede områder kan overlades til private at foretage håndtering af tag- og overfladevand⁵², idet forsyningsretten og -pligten ellers betyder, at det er forsyningsselskabet, der skal håndtere spildevandet.⁵³ Separat håndtering af overfladevand kan, som det fremgår overfor af afsnit 3.13. inkludere mindre tiltag til forebyggelse af havvandsstigninger. Det er forsyningsselskabet, der beslutter valg af metode i forbindelse med spildevands-forsyningen. Der kan dog være tilfælde, hvor metoden kræver godkendelse af kommunen, f.eks. fordi metoden kræver indgreb på tredjemands ejendom.

Forsyningspligten- og retten betyder, at udgangspunktet er, at det er forsyningsselskabet, der skal stå for projekter til håndtering af tag- og overfladevand, som kan indeholde elementer, der samtidig håndterer havvandsstigninger, men private grundejere kan, som det fremgår, også vælge selv at tage initiativ til en fælles løsning. Dette vil typisk ske i det åbne land, men kan også ske som led i byudviklingsprojekter.

Med venlig hilsen
Lundgrens Advokatpartnerselskab


Titti Kopp
Advokat, ph.d., Head of Environment


Søren Hilbert
Advokat, partner

⁵¹ Se spildevandsbekendtgørelsens § 16 i bek.nr. 726 af 01/06/2016

⁵² Se spildevandsbekendtgørelsens § 4, stk. 3 i bek.nr. 726 af 01/06/2016

⁵³ Ved spildevand forstås ifølge spildevandsbekendtgørelsens § 4, stk. 1 i bek.nr. 726 af 01/06/2016 og forarbejderne til lovændringen ved lov nr. 132 af 16/02/2016, med lovforslag 2015 1 LF 91 følgende: alt vand, der afledes fra beboelse, virksomheder, øvrig bebyggelse samt befæstede arealer, dvs. både almindeligt hus-spildevand og regnvand, der afledes fra befæstede arealer.