

Rapport fra arbejdsgruppen om skærpelse af planlovens regler om klimatilpasning m.v.



Plan- og
Landdistriktsstyrelsen



Titel: Rapport fra arbejdsgruppen om skærpelse af planlovens regler om klimatilpasning m.v.

Afgivet: Juni 2025

Udgiver: Plan- og Landdistriktsstyrelsen Carsten Niebuhrs Gade 43, 1577 København V

T: 3330 7010

M: plst@plst.dk

W: plst.dk

Indhold

1. Arbejdsgruppens nedsættelse og kommissorium	5
1.1. Landdistriktsudspil og politisk aftale.....	5
1.2. Kommissorium for arbejdet.....	5
1.3. Arbejdets organisering.....	6
2. Sammenfatning af arbejdsgruppens forslag	6
3. Baggrund.....	9
3.1. Klimaforandringernes betydning for faren for oversvømmelse og erosion	9
3.2. Skader som følge af oversvømmelse og erosion.....	11
3.3. Strategier for klimatilpasning.....	13
3.4. Afværgeforanstaltninger	13
3.5. Litteraturliste for afsnit 3.....	14
4. Gældende ret	15
4.1. Planloven.....	15
4.1.1. Introduktion til planloven	15
4.1.1.1. Plansystemet.....	15
4.1.1.2. Zoneinddeling og landzonetilladelser.....	16
4.1.1.3. Ekspropriation og erstatning	16
4.1.2. Regler om oversvømmelse og erosion i planloven.....	17
4.1.2.1. Indledning.....	17
4.1.2.2. Kommuneplanrammer	18
4.1.2.3. Kommuneplanredegørelse.....	18
4.1.2.4. Lokalplanlægning	19
4.1.2.5. Landzoneadministration	19
4.1.2.6. Finansiering af afværgeforanstaltninger	20
4.2. Byggeloven	20
4.3. Oversvømmelsesloven.....	21
4.4. Sektorlovgivning om afværgeforanstaltninger	21
4.4.1. Kystbeskyttelsesloven.....	21
4.4.2. Vandløbsloven	22
4.4.3. Miljøbeskyttelsesloven og spildevandsbetalingsloven.....	23
5. Analyse af klimatilpasning i kommune- og lokal-planer.....	26
6. Arbejdsgruppens overvejelser og forslag	27
6.1. Ensartet metode og datagrundlag for udpegning af fareområder	27
6.1.1. Overordnede overvejelser.....	27
6.1.2. Konkret forslag til kriterier.....	28
6.1.3. Lokale data.....	31
6.1.4. Reguleringsmodel	32
6.1.5. Ajourføring og forbedring.....	32
6.2. Samfundsøkonomi som kriterium for afværgeforanstaltninger.....	33
6.2.1. Indledning	33
6.2.2. Mulige modeller for samfundsøkonomi som kriterie for afværgeforanstaltninger	33
6.2.3. Forslag om mindstekrav til sikringsniveauer.....	35
6.2.3.1. Statslige mindstekrav til sikringsniveauer	35
6.2.3.2. Kommunale mindstekrav til sikringsniveauer.....	37
6.3. Finansiering, sikkerhedsstilling og tidspunkt for etablering af afværgeforanstaltninger	38
6.3.1. Nye by- og sommerhusområder	38
6.3.1.1. Overordnede overvejelser.....	38
6.3.1.2. Forslag til løsningsmodel	39
6.3.1.3. Uddybning af løsningsmodel i forhold til diverse afværgeforanstaltninger	41

6.3.2.	Landzone.....	42
6.4.	Nye sommerhuse i eksisterende sommerhusområder	42
6.4.1.	Indledning	42
6.4.2.	Opgørelser over sommerhusområder, sommerhuse og tomme sommerhusgrunde	43
6.4.3.	Byggemuligheder i etablerede sommerhusområder.....	44
6.4.4.	Overvejelser og mulige modeller.....	44
6.5.	Fare for landskred	46

Bilag 1: Skematisk oversigt over arbejdsgruppens forslag sammenhold med gældende ret

Bilag 2: Analyse af klimatilpasning i kommuneplaner og lokalplaner udarbejdet af NIRAS

Bilag 3: Notat af 21. maj 2025 om forslag til kriterier for datagrundlag og metode for kommunernes udpegning af fareområder i henhold til planloven

Bilag 4: Kort over potentielle fareområder

- Bilag 4.1. Kort over potentielle fareområder mht. hav
- Bilag 4.2. Kort over potentielle fareområder mht. vandløb
- Bilag 4.3: Kort over potentielle fareområder mht. erosion
- Bilag 4.4: Kort over potentielle fareområder mht. grundvand
- Bilag 4.5: Kort over potentielle fareområder mht. nedbør uden fradrag af små lavninger
- Bilag 4.6: Kortudsnit over et potentielt fareområde mht. nedbør hhv. med og uden små lavninger

Bilag 5: Notat af 21. maj 2025 om forslag til fastsættelse af minimumssikringsniveauer i henhold til planlovens klimatilpasningsregler mv.

1. Arbejdsgruppens nedsættelse og kommissorium

1.1. Landdistriktsudspil og politisk aftale

Regeringen lancerede den 22. august 2024 et landdistriktsudspil med det formål at forenkle og løsne regler i planloven, så livet og det lokale initiativ i landdistrikterne ikke bremses unødigt, samtidig med at den tydelige forskel mellem by og land beskyttes. Udspillet omfattede et initiativ om at skærpe planlovens regler om klimatilpasning for at forebygge, at væsentlige værdier ødelægges af oversvømmelse eller erosion.

Med planlovsaftalen af 10. oktober 2024 mellem regeringen (Socialdemokratiet, Venstre og Moderaterne), Det Konservative Folkeparti og Dansk Folkeparti blev det bl.a. aftalt at nedsætte en tværministeriel arbejdsgruppe med henblik på at indføre skærper af planloven, som sikrer, at der ikke opføres ny bebyggelse i områder, der er udsat for oversvømmelse eller erosion, medmindre de fornødne afværgeforanstaltninger er etableret. Liberal Alliance er også forligspart i denne del af aftalen om skærpe af planlovens regler om klimatilpasning.

Arbejdsgruppens forslag til ændringer af planloven vil ifølge aftalen blive forelagt for plankredsen, når det tværministerielle arbejde er gennemført.

1.2. Kommissorium for arbejdet

Arbejdsgruppen skal ifølge sit kommissorium udarbejde forslag til, hvordan planlovens regler om klimatilpasning kan skærpes for at forebygge fremtidige skader og omkostninger vedrørende oversvømmelse og erosion. Arbejdsgruppen skal desuden tage stilling til, om anden lovgivning, f.eks. bygningsreglementet, hensigtsmæssigt kan ændres i den forbindelse.

Arbejdsgruppen skal nærmere bestemt kvalificere følgende mulige justeringer af planloven m.v.:

- Indførelse af ensartet metode og datagrundlag for kommunernes udpegning af fareområder i lyset af de fremtidige klimaforandringer.
- Byudvikling på bar mark (udvidelse af byzone) i fareområder betinges af, at der er truffet beslutning om etablering af fuldt finansierede afværgeforanstaltninger, hvor samfundsøkonomi indgår som et af flere kriterier, og at der stilles krav om faktisk etablering af afværgeforanstaltningerne som betingelse for byggetilladelse.
- Planlægning for eller landzonetilladelse til ny eller udvidet bebyggelse i fareområder i landzone betinges af, at der er etableret afværgeforanstaltninger, hvor samfundsøkonomi indgår som et af flere kriterier.
- Afskære umiddelbar byggeret (byggeri der ikke kræver landzonetilladelse) i fareområder i landzone. De pågældende byggeprojekter vil herefter kræve landzonetilladelse.
- Udlægning af nye sommerhusgrunde og udvidelse af eksisterende sommerhusområder i fareområder betinges af, at der er truffet beslutning om etablering af fuldt finansierede afværgeforanstaltninger, hvor samfundsøkonomi indgår som et af flere kriterier, og at der stilles krav om faktisk etablering af afværgeforanstaltningerne som betingelse for byggetilladelse.
- Opførelse af nye sommerhuse i etablerede sommerhusområder i et udpeget fareområde betinges af, at der er etableret afværgeforanstaltninger, hvor samfundsøkonomi indgår som et af flere kriterier.

Arbejdsgruppen skal som en del af arbejdet:

- Tilvejebringe relevante analyser, herunder af kommunale planer for byggeri i oversvømmelsestruede områder, der kan lægges til grund for forslagene til lovændringer.
- Udarbejde forslag til konkrete kriterier for datagrundlag og metode ved kommunernes udpegning af fareområder inkl.:

- mulighed for kommunal fravigelse af statslige screeningsresultater på baggrund af relevante lokale data.
- et system for ajourføring af kriterier for data og metode.
- Præcisere forholdet mellem udpegning af risikoområder efter oversvømmelsesloven og udpegning af fareområder efter planloven.
- Tilvejebringe overblik over – bl.a. på kort – hvor der, på baggrund af de foreslåede kriterier, udpeges områder med begrænsninger for kommunernes planlægning og tilladelse til byggeri. Kortmaterialet skal også tydeliggøre, hvor det foreslås at regulere byggeri, der i dag ikke kræver landzonetilladelse.
- Kvalificere, hvordan samfundsøkonomi skal indgå som et kriterie i forhold til afværgeforanstaltninger.
- Komme med forslag til en vejledningsindsats over for kommunerne i forbindelse med deres planlægning med henblik på at sikre en hensigtsmæssig og effektiv klimatilpasning.

Arbejdsgruppen kan pege på muligheder for fremadrettet at forbedre datagrundlaget for udpegning af fareområder.

Det er i kommissoriet forudsat, at arbejdsgruppens forslag ikke lægger op til ekspropriation.

1.3. Arbejdets organisering

Arbejdsgruppen om skærpelse af planlovens klimatilpasningsregler m.v. har bestået af relevante medarbejdere fra By-, Land- og Kirkeministeriet, Plan- og Landdistriktsstyrelsen, Miljø- og Ligestillingsministeriet, Miljøstyrelsen (Center for Klimatilpasning), Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet, DMI, GEUS, Klimadatastyrelsen og Social- og Boligstyrelsen. Plan- og Landdistriktsstyrelsen har været sekretariat og mødeleder for arbejdsgruppen.

Arbejdsgruppen har refereret til en styregruppe sammensat af repræsentanter for By-, Land- og Kirkeministeriet, Miljø- og Ligestillingsministeriet, Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet og Social- og Boligministeriet på afdelingschefniveau og med direktøren for Plan- og Landdistriktsstyrelsen som formand.

En følgegruppe bestående af repræsentanter for KL, DI Byggeri, DANVA, og Forsikring & Pension samt en række kommuner, udvalgt af KL, har afgivet fagligt input til arbejdsgruppen inden afrapporteringen.

Der er desuden tilvejebragt en analyse, udarbejdet af NIRAS, om klimatilpasning i kommune- og lokalplaner med det formål at få belyst, om de gældende regler i planloven sikrer, at der ikke planlægges for byudvikling, tekniske anlæg, ændret anvendelse m.v. med risiko for skader som følge af oversvømmelse og erosion.

2. Sammenfatning af arbejdsgruppens forslag

Dette afsnit opsummerer hovedindholdet af arbejdsgruppens samlede forslag med henvisninger til de afsnit i rapporten, hvor det mere detaljerede indhold af forslagene og arbejdsgruppens overvejelser findes. En skematisk oversigt over forslagene sammenholdt med gældende ret findes i bilag 1.

Ensartet metode og datagrundlag for udpegning af fareområder

Kommunerne skal efter gældende ret udpege områder, der kan blive udsat for oversvømmelse og kysterosion (fareområder) i kommuneplanen. Udpegningen medfører, at kommunen ved planlægning for byudvikling, særlige tekniske anlæg, ændret arealanvendelse m.v. i de udpegede områder skal iagttage regler i planloven om sikring af afværgeforanstaltninger mod oversvømmelse og erosion. Kommunerne har metodefrihed ved udpegningen, herunder i forhold til hvilke farekilder der inkluderes. Der henvises til afsnit 4.1.2.

Arbejdsgruppen foreslår, at kommunerne fremover skal udpege områder, der kan blive udsat for oversvømmelse fra hhv. hav, vandløb, nedbør og grundvand eller for kysterosion (fareområder).

Med udgangspunkt i eksisterende nationale datasæt anbefaler arbejdsgruppen at anvende moderat konservative farekriterier som krav til kommunernes udpegninger af fareområder i kommuneplanen, herunder valg af et højt udledningsscenarie og mulige udfald inden for dette scenarie, høje gentagelsesperioder og lang planlægningshorisont, ud fra formålet om at opnå en høj robusthed over for klimaforandringer. Anbefalingerne har også haft som mål at sikre, at fareudpegningen så vidt muligt har samme niveau på tværs af kilder. Kommunerne skal ved udpegningen af fareområder i kommuneplanen tage udgangspunkt i de screeningsresultater, som fremkommer ved anvendelse af disse datasæt og farekriterier, og må kun fravige disse, hvis der foreligger relevante lokale data, som giver grundlag herfor. Det kan f.eks. være i form af data og modeller, der i højere grad end de nationale modeller tager højde for interaktionen mellem de forskellige vandkilder.

Der er for hav angivet resultater baseret på en simpel beregningsmetode i denne rapport, mens den fremtidige udpegning af fareområder forventeligt vil blive foretaget på en mere præcis beregningsmetode. Det understreger et generelt behov for, at data løbende opdateres, efterhånden som ny viden bliver tilgængelig.

Der henvises til afsnit 6.1 og bilag 3.

Samfundsøkonomi som et kriterium for afværgeforanstaltninger – mindstekrav til sikringsniveauer ved planlægning i udpegede fareområder

Det fremgår af planlovens formålsbestemmelse, at loven bl.a. tilsigter, at der ud fra en planmæssig og samfundsøkonomisk helhedsvurdering sker en hensigtsmæssig udvikling i hele landet og i de enkelte kommuner og lokalsamfund. Det fremgår af lovbemærkningerne til planlovens regler om forebyggelse af skader ved oversvømmelse og erosion, at "det er op til kommunalbestyrelsen selv at vurdere, hvilken form for indsats for at sikre mod oversvømmelse eller erosion i områderne der er hensigtsmæssig og nødvendig i forhold til den planlagte anvendelse".

Arbejdsgruppen har overvejet forskellige muligheder for at indføre mere specifikke regler i planloven om samfundsøkonomi som kriterium for afværgeforanstaltninger, jf. afsnit 6.2.2.

Arbejdsgruppen foreslår, at der fra statslig side fastsættes mindstekrav til sikringsniveau, som afværgeforanstaltninger for nye by- og sommerhusområder i udpegede fareområder skal leve op til. Af hensyn til det tilgængelige vidensniveau samt forskellige muligheder for at imødegå faren for oversvømmelse afgrænses forslaget til at omfatte oversvømmelse fra hav og vandløb.

Det foreslås, at mindstekravene skal svare til kriterierne for kortlægning af potentielle fareområder med hensyn til oversvømmelseskilderne hav og vandløb. Med hensyn til andre former for planlægning for byudvikling, særlige tekniske anlæg, ændret arealanvendelse m.v. i udpegede fareområder, foreslås det, at kommunen selv skal fastsætte mindstekrav til sikringsniveauer i kommuneplanen, medmindre der ikke vurderes at være behov for afværgeforanstaltninger.

Der henvises til afsnit 6.2.3 og bilag 4.

Finansiering, sikkerhedsstillelse og tidspunkt for etablering af afværgeforanstaltninger

Efter de gældende regler i planloven er det op til kommunalbestyrelsen at beslutte, om der ved planlægning for byudvikling, særlige tekniske anlæg, ændret arealanvendelse m.v. i udpegede fareområder skal stilles krav om, at afværgeforanstaltninger skal være etableret inden ibrugtagning af det, som foranstaltningerne skal beskytte.

Arbejdsgruppen foreslår, at der ved planlægning for nye by- og sommerhusområder og planlægning i landzone generelt skal være krav om, at afværgeforanstaltninger skal være etableret inden ibrugtagning af det, foranstaltningerne skal beskytte. Der kan dog eventuelt gives mulighed for, at kommunen i særlige tilfælde kan gøre undtagelse fra dette krav. Påbegyndelse af byggeriet af det, der skal beskyttes, foreslås endvidere gjort betinget af, at de planlagte afværgeforanstaltninger allerede er etableret, eller

at der er eller tilvejebringes sikkerhed for, at afværgeforanstaltningerne bliver etableret inden ibrugtagning af det, der skal beskyttes.

Sikkerhed for, at afværgeforanstaltningerne bliver etableret inden ibrugtagning af det byggeri, som foranstaltningerne skal beskytte, vil efter forslaget anses for at foreligge, hvis foranstaltningerne er en integreret del af det, der skal beskyttes. I andre tilfælde anses en sådan sikkerhed at foreligge, hvis

- der foreligger de tilladelser, som måtte være nødvendige til etablering af afværgeforanstaltningerne,
- det er fastlagt, hvem der skal finansiere etableringen,
- der stilles sikkerhed for etableringen, medmindre finansieringen påhviler staten eller kommunen eller der er tale om et fælleskommunalt kystbeskyttelsesprojekt, jf. kystbeskyttelsesloven, og
- der er indgået de aftaler med berørte grundejere, som måtte være nødvendige for etableringen (f.eks. fordi afværgeforanstaltningen helt eller delvist skal etableres på tredjemands grund).

Der henvises til afsnit 6.3.

Landzoneadministration

Opførelse af ny bebyggelse i landzone, som ikke er omfattet af en landzonelokalplan, kræver som udgangspunkt landzonetilladelse fra kommunalbestyrelsen. Der gælder imidlertid en række undtagelser, hvor ny bebyggelse kan opføres i landzone uden landzonetilladelse, jf. afsnit 4.1.2.6.

Arbejdsgruppen foreslår, at muligheden for at opføre ny bebyggelse i landzone uden landzonetilladelse (eller lokalplan) ophæves for så vidt angår udpegede fareområder. Det foreslås også, at kommunen ved udstedelse af landzonetilladelse i udpegede fareområder skal fastsætte et minimumssikringsniveau, som afværgeforanstaltningerne skal leve op til, medmindre der ikke vurderes at være behov for afværgeforanstaltninger.

Der henvises til afsnit 6.2.3.

Ibrugtagning af det tilladte byggeri foreslås betinget af, at afværgeforanstaltningerne er etableret. Endvidere foreslås påbegyndelse af det tilladte byggeri betinget af at de planlagte afværgeforanstaltninger allerede er etableret, eller at der er eller tilvejebringes sikkerhed for, at afværgeforanstaltningerne bliver etableret inden ibrugtagning af det byggeri, som foranstaltningerne skal beskytte. En sådan sikkerhed anses efter forslaget for at foreligge under de samme omstændigheder, som når der er tale om en lokalplan, jf. ovenfor under overskriften *Finansiering, sikkerhedsstillelse og tidspunkt for etablering af afværgeforanstaltninger*. Det foreslås dog at være op til kommunen, om der – hvis afværgeforanstaltningerne ikke er etableret inden byggeriets påbegyndelse – skal stilles krav om sikkerhedsstillelse for, at de bliver etableret inden ibrugtagning.

Der henvises til afsnit 6.3.2.

Nye sommerhuse i etablerede sommerhusområder i udpegede fareområder

Kommunalbestyrelsen kan i etablerede sommerhusområder ikke nægte at godkende ansøgninger om byggetilladelse til bygninger, der overholder bygningsreglementet og en eventuel lokalplan eller byplanvedtægt for det pågældende område. Grundejer har med andre ord byggeret. Herved adskiller situationen sig fra nye sommerhusområder, hvor grundejer først får byggeret, når kommunalbestyrelsen ved lokalplan har overført området fra landzone til sommerhusområde.

Arbejdsgruppen har opstillet to mulige modeller til sikring af, at der etableres afværgeforanstaltninger ved opførelse af nye sommerhuse i etablerede sommerhusområder i udpegede fareområder:

- Model A, hvor kommuner med etablerede sommerhusområder i udpegede fareområder skal fastsætte rammebestemmelser om minimumssikringsniveauer ved opførelse af nye sommerhuse i de pågældende områder, og hvor overholdelse heraf påses under byggesagsbehandling.

- Model B, hvor opførelse af nye sommerhuse i etablerede sommerhusområder i udpegede fareområder bliver omfattet af lokalplanpligt, og hvor ibrugtagning af det/de nye sommerhuse betinges af, at der etableres nærmere specificerede afværgeforanstaltninger, der lever op til nærmere angivne sikringsniveauer fastsat af den pågældende kommune.

Samlet set hælder arbejdsgruppen til, at model A er den bedste løsning. Uanset valg af model vil det dog skulle vurderes, om ordningen generelt udgør – eller efter omstændighederne i konkrete tilfælde kan udgøre – et indgreb af en sådan karakter, at der vil være tale om ekspropriation i grundlovens forstand med deraf følgende ret til erstatning.

Der henvises til afsnit 6.4.4.

Fare for landskred

Arbejdsgruppen har overvejet, om landskred bør reguleres i planloven på samme vis som f.eks. kysterosion. Det er arbejdsgruppens vurdering, at viden og datagrundlag om landskred på nuværende tidspunkt er utilstrækkeligt i forhold til at kunne fastsætte konkrete krav og rammer for en sådan regulering.

I stedet foreslås det, at der indsættes en bestemmelse i planloven om, at kommunerne ved planlægning i områder med registrerede landskred skal indhente oplysninger og rådgivning fra GEUS om det pågældende landskred. Det vil fortsat være op til den enkelte kommune, om og hvordan landskred, herunder en eventuel fare for skred-aktivitet, skal håndteres i den konkrete planlægningssituation.

Der henvises til afsnit 6.5.

3. Baggrund

3.1. Klimaforandringerne betydning for faren for oversvømmelse og erosion

Siden slutningen af det 19. århundrede er havniveauet omkring Danmark i gennemsnit steget ca. 2 mm om året. Den gennemsnitlige årlige nedbør i landet er i samme periode steget med ca. 100 mm, og den gennemsnitlige temperatur er steget med ca. 1,5 °C.

Havet omkring det sydvestlige Danmark stiger relativt mest. Mod nord modvirkes stigningen i havniveau i høj grad af landhævning efter sidste istid, og havvandsstigningen vil derfor i praksis fremstå mindre. Havniveauet vil fortsat stige i de kommende århundreder, uanset om det lykkes at begrænse udledningen af drivhusgasser. Det skyldes, at de fysiske systemer er meget lang tid om at komme i ligevægt. Således vil både havets varmeudvidelse og afsmeltningen fra de store iskapper fortsætte i lang tid alene med den opvarmning, vi har oplevet frem til i dag.

Gennemsnitligt regner det mest i Midtjylland og mindst i Kattegatregionen. Det overordnede geografiske mønster forventes at fortsætte fremover, men hele landet får mere nedbør i løbet af året, særligt i form af vådere vintre, forår og efterår. Mængden af sommernedbør forventes uændret, selvom mønstret ændrer sig med kraftigere byger og hyppigere skybrud. Den generelt øgede nedbør vil bevirke både en øget grundvandsdannelse, med et højere liggende grundvandsspejl til følge, og mere vand, der skal føres gennem vandløb og søer mod havet.

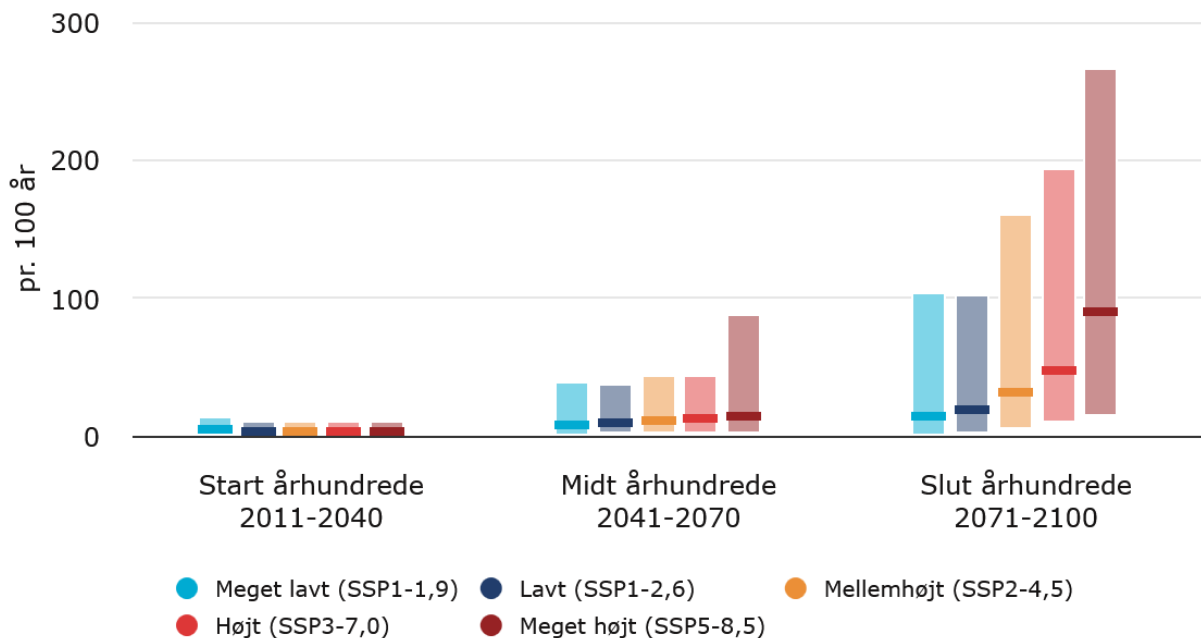
Ændringerne medfører, at der vil komme flere oversvømmelser i Danmark forårsaget af ekstreme vejrhændelser. Oversvømmelser fra havet vil ændre sig mest, men også oversvømmelser fra skybrud, dagsregn, terrænnært grundvand samt vandløb og søer vil blive forøget. Endvidere vil der være flere tilfælde af kombinerede oversvømmelser, dvs. hændelser, hvor f.eks. kraftig dagsregn og højtstående havvand optræder samtidigt, hvorved den samlede oversvømmelse bliver kraftigere, end hvis kun én af årsagerne havde været til stede.

Det stigende havniveau øger ligeledes risikoen for erosion. Klimaforandringerne vil derfor medføre øget nedbrydning af de danske kyster, som er erosionsudsatte. Særligt under stormflodshændelser kan den høje vandstand og påvirkningen fra bølger flytte og transportere store mængder sediment med erosion til følge.

De konkrete klimaændringer vil afhænge af mange faktorer, hvoraf den vigtigste formentlig er de fremtidige udledninger af drivhusgasser. FN's klimapanel har beskrevet en række realistiske bud på fremtidige globale udledninger og andre faktorer, der påvirker klimaet. Disse udledningsscenarier beskriver ændringer i den globale middeltemperatur på mellem 1,4 og 4,3 °C i forhold til præindustrielt niveau. I udledningsscenarier med mindst temperaturstigning er temperaturen konstant eller faldende i slutningen af århundredet, mens stigningen i temperaturen stadig er betragtelig i slutningen af århundredet for de højeste udledningsscenarier.

Der er ikke en entydig kobling mellem temperaturstigning og forekomsten af oversvømmelser. For oversvømmelser fra skybrud, dagsregn, terrænnært grundvand samt vandløb og søer er der dog en klar sammenhæng. Ved en stabilisering af temperaturen må det derfor forventes, at stigningen i forekomsten af disse typer af oversvømmelser ligeledes stabiliseres. For havvand er der en meget længere påvirkning. Den globale havvandstand vil stige i lang tid efter år 2100 også i de mest optimistiske udledningsscenarier. Således vil en nutidig 100-årshændelse for forhøjet vandstand optræde i gennemsnit hvert 2. år i slutningen af århundredet i SSP3-7,0 scenariet og vil være langt hyppigere end i dag i alle scenarier (se figur 1). Endvidere vil stigende havvand også efter år 2100 fortsætte med at øge forekomsten af oversvømmelser fra hav og kræver, at der sker tilpasning til det ændrede klima.

Hyppighed af nuværende 100-årshændelse Danmark, hele året



Reference (1981-2010): 1,0 pr. 100 år

Figur 1. Hyppigheden af en nuværende 100-årshændelse for forhøjet havvandstand for alle SSP-scenarier frem mod år 2100. (kilde: Klimaatlas.dk).

3.2. Skader som følge af oversvømmelse og erosion

De samlede skader i forbindelse med oversvømmelser er svære at opgøre. Ofte opdeles skaderne i fire kategorier baseret på to opdelinger som direkte og indirekte tab samt markedsomsatte og ikke-markedsomsatte tab (se tabel 1).

Der findes ikke en anbefalet samlet metodisk tilgang til opgørelse af skader i Danmark, hverken i forhold til de anvendte modelspecifikationer, datagrundlaget for disse modeller, prioriteringer mellem skadeskategorier, hvilke skadestyper der medtages, eller de bagvedliggende metodemæssige forudsætninger. Der benyttes således flere metoder til opgørelse af skader i den danske lovgivning med forskellige beregnede omkostninger til følge. Der er dog ingen af metoderne, der omfatter prissætning af alle de mulige tab. Metoderne undervurderer derfor alle det samlede tab (Arnbjerg-Nielsen et al, 2022).

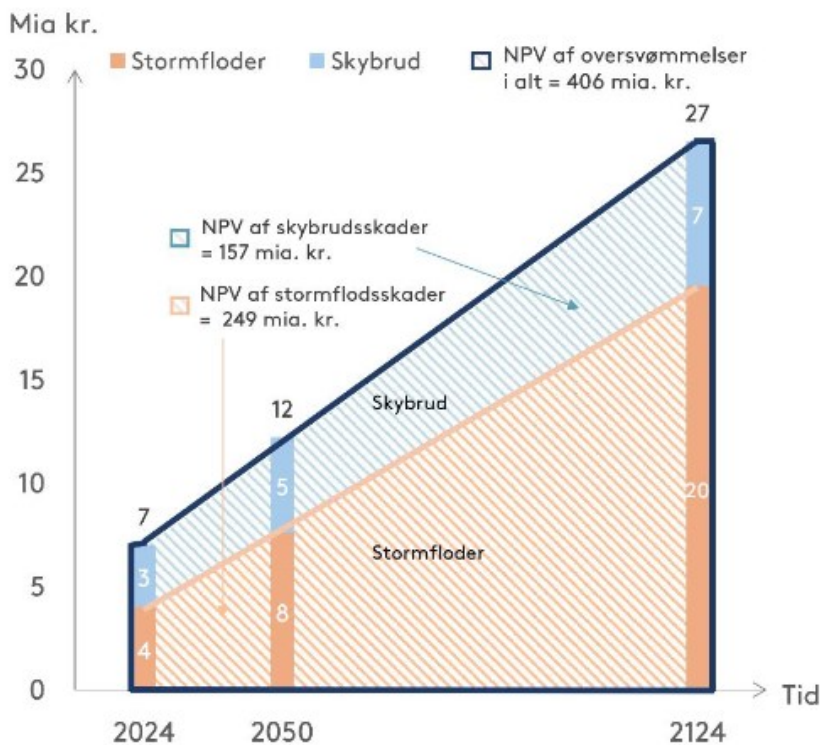
	Direkte tab	Indirekte tab
Markedsomsatte	Strukturel skade Biler Infrastruktur Dyr Fødevarer Evakuering og oprydning	Forstyrrelse af trafik Genhusning Forstyrrelse af handel og produktion
Ikke-markedsomsatte	Skader på mennesker Sygdomme Tab af memorabilia Skader på økosystemer	PTSD og andre lidelser Forstyrrelser Tab af huspriser Mindre tillid til myndigheder

Tabel 1. Tab opgøres ofte i henholdsvis direkte og indirekte tab samt markedsomsatte og ikke-markedsomsatte tab. Tabellen angiver eksempler på hver type af tab. Listen er ikke udtømmende (Kilde: Arnbjerg-Nielsen et al, 2022).

Der eksisterer ikke samlede nationale skøn over skadesomkostninger forårsaget af de fire typer af oversvømmelser (havvand, vandløb, terrænnært grundvand og nedbør).

DTU har i 2024 udgivet en rapport over skøn for såvel nutidige som fremtidige skader fra oversvømmelser forårsaget af havvand og skybrud i Danmark under antagelse om, at der ingen byudvikling sker i Danmark i de kommende år og med det udledningsscenarie, der svarer til begrænsede krav (RCP4,5, median) i robusthed i vejledningen i anvendelse af udledningsscenarier til klimatilpasning (DMI & MST, 2025).

Rapporten konkluderer, at der for skybrud og havvand må forventes skader for godt 400 mia. kr. over de næste 100 år, samt at skaderne fra stormfloder kommer til at dominere. Skaderne vil vokse år for år, og for skybrud forventes de årlige skadesomkostninger at blive fordoblet over de næste 100 år, mens skader som følge af stormflod forventes at blive fem gange højere i den samme periode (figur 2). Dertil kommer en række yderligere samfundsmæssige værdier som bl.a. sundhed, natur og den samlede erhvervsproduktion. Data for disse værdier er på nuværende tidspunkt mere usikre, og beregningerne indeholder derfor ikke skadesomkostninger for dem. Det bemærkes, at de beregnede skøn er i overensstemmelse med tidligere opgørelser, og at de økonomiske tab vil være langt højere, såfremt der anvendes det udledningsscenarium, der svarer til høje krav til robusthed i vejledningen.



Figur 2. Forventede årlige skader og nutidsværdien (NPV) af de samlede skader fra oversvømmelser fra skybrud og stormfloder over de næste 100 år for hele Danmark. De forventede omkostninger er beregnet som produktet af de økonomiske skader ved en oversvømmelseshændelse og sandsynligheden for givne hændelser (Kilde: DTU, 2024).

Til sammenligning har De Økonomiske Råd i 2023 udgivet en rapport, der redegør for, at Danmark ser ind i mindst en femdobling af de forventede skadesomkostninger i forbindelse med stormflod over de næste 100 år (fra 2 mia. kr. pr. år til mellem 7 og 14 mia. kr. pr. år i 2123) (DØRS, 2023 og 2024). Beregningerne er baseret på værdien af de bygninger og den infrastruktur, som i dag er i fare for oversvømmelse. De Økonomiske Råd påpeger samtidig, at der i perioden 2009-2021 blev bygget mere i områder med fare for stormflod end i områder uden oversvømmelsesfare.

Der forefindes ikke tilsvarende nationaløkonomiske opgørelser over tab fra andre typer af oversvømmelser eller kysterosion, men den tilgængelige litteratur på området peger på, at stormflod og skybrud har det største skadespotential.

For kysterosion gælder det værdien af ødelagte bygninger og infrastruktur samt tab af land. Som ved oversvømmelser er der desuden tab af en række andre værdier, der umiddelbart ikke lader sig omsætte til kroner. Det drejer sig om påvirkning af mennesker, kritisk infrastruktur, forurenende virksomheder og grunde, naturtyper samt kulturarv.

Det Europæiske Miljøagentur har opgjort, at naturkatastrofer i perioden 1980-2022 har kostet EU-landene omkring 4,8 billioner kroner i skadesomkostninger. Heraf er 66 mia. kr. for skader i Danmark, hvilket placerer Danmark på en 8. plads i Europa opgjort i forhold til skader pr. indbygger (EEA, 2023). Af enkeltstående hændelser kostede skybrudshændelsen i København i juli 2011 forsikringsselskaberne ca. 5 mia. kr., mens stormflodsskaderne efter Bodil i december 2013 og oktoberstormen i 2023 hver især overstiger 1 mia. kr. (DTU, 2024).

3.3. Strategier for klimatilpasning

FN's klimapanel har overordnet defineret tre strategier for klimatilpasning i forbindelse med oversvømmelse (IPCC, 2022):

- **Beskyttelse:** at holde vandet væk fra det, der har værdi gennem opførelse af f.eks. diger eller anden infrastruktur, der fysisk agerer barriere mellem vandet og det, der beskyttes. Bygger på en grundlæggende præmis om, at samfundet er nødt til at beskytte allerede udførte investeringer, der hvor de nu engang er opført. Det er svært at ændre strategi, hvis beskyttelse er valgt som den første strategi, da mængden af værdier bag beskyttelsen ofte vil stige efter etablering af afværgeforanstaltningen.
- **Imødekommelse:** acceptere at nogle områder oversvømmes en gang i mellem og med tiltagende hyppighed. Som konsekvens bygge derefter, så følgeskaderne ikke bliver katastrofale. Står som direkte kontrast til beskyttelse, da den som udgangspunkt ikke forholder sig til, hvilke værdier der evt. beskadiges.
- **Tilbageføring/Friholdelse:** acceptere at nogle områder ikke i fremtiden kan beskyttes tilstrækkeligt mod oversvømmelser, og derfor ændres arealanvendelse over tid f.eks. ved aktivt at flytte bygninger, mennesker og hele byer væk fra disse områder for at mindske deres risiko. Undgå at placere samfundsværdier i udsatte områder der endnu ikke er bebyggede. Inden ændring af arealanvendelsen til en mere sårbar anvendelse analyseres udfordringerne for et givent område, så samfundet ikke bygger sig til unødigt risiko ved f.eks. at bygge i potentielt fremtidige oversvømmelsestruede områder.

I praksis kan ingen af disse strategier stå alene, og ofte vil det være en fordel at kombinere strategierne (adaptiv tilgang over tid). En optimal kombination af strategier afhænger af udgangspunktet, udfordringerne i det specifikke område og planlægningshorisonten. Det må således for hvert enkelt oversvømmelsestruet område vurderes, hvilke(n) af ovennævnte strategier der er mulige og farbare veje til at opnå et acceptabelt resultat for samfundet og den enkelte borger.

For bebyggede arealer redegør Jørgensen et al. (2022) for, at IPCC arbejder med strategierne i følgende prioriterede rækkefølge: Undersøg mulighederne for tilbageføring, derefter imødekom de stigende oversvømmelser og, når disse muligheder er udtømt, beskyt eksisterende værdier. For ubebyggede arealer vil friholdelse være den første strategi, der skal undersøges.

3.4. Afværgeforanstaltninger

Formålet med afværgeforanstaltninger er at reducere faren for oversvømmelse og kysterosion. Der findes forskellige typer af afværgeforanstaltninger, alt efter hvilken vandkilde eller kysterosion der er behov for at beskytte imod.

Ofte vil det være en kombination af afværgeforanstaltninger, der giver den bedste beskyttelse, da der ofte er behov for beskyttelse mod flere vandkilder på samme tid. F.eks. kan beskyttelse mod oversvømmelser fra havet (f.eks. dige) skabe en barriere for afledning af regnvand fra baglandet, som derfor også skal håndteres for at opnå en samlet effektiv løsning. Tilsvarende vil det være nødvendigt at håndtere terrænnært grundvand på bagsiden af et dige, da det vil stige i takt med, at havniveauet stiger. Ved dimensionering af konkrete afværgeforanstaltninger er det således vigtigt at tage højde for de lokale forhold.

Ved planlægning for ny arealanvendelse i landzone er det lettere at indarbejde og planlægge for afværgeforanstaltninger, end det er i eksisterende byområder, hvor mulighederne ofte er mere begrænsede pga. de bindinger den eksisterende indretning af byområdet giver.

Afværgeforanstaltninger kan have kort og lang levetid, alt efter hvilken planlægningshorisont der vælges, men fælles for dem alle er, at de planlægges og dimensioneres ud fra antagelser om mulige fremtider (scenarier), der ændrer sig over tid i takt med, at modellerne og viden om fremtidens klima

ændrer sig. Der vil således altid være en sandsynlighed for, at der kan opstå en oversvømmelses- eller erosionshændelse, der er større end den, som afværgeforanstaltningen er dimensioneret til at modstå. Der vil derfor altid være en restrisiko forbundet med etablering af afværgeforanstaltninger.

Tabel 2 giver eksempler på afværgeforanstaltninger knyttet til de enkelte oversvømmelseskilder og kysterosion. Dog er den mest effektive strategi til reduktion af fremtidige skader, at uudnyttede arealer, der er i fare for oversvømmelse og kysterosion, friholdes for ny bebyggelse eller andre værdier. **Tabel 2. Eksempler på afværgeforanstaltninger. Listen er ikke udtømmende.**

Eksempler på afværgeforanstaltninger	
Havvand	Krav til sokkelkoter Terrænhævning Højvandsmur Dige Fremskudt kystlandskab
Vandløb	Dige langs vandløb Dobbeltprofil Genåbning af rørlagte vandløb Genslyngning af vandløb Vådområder Opstuvning i ådale
Kysterosion	Kystfodring Klitlandskab/kystbeskyttende landskab Høfder Bølgebrydere Skråningsbeskyttelse
Terrænnært grundvand	Dræn Kunstige søer Byvandløb Pumpning Terrænhævning Etablering af vegetation (f.eks. træer)
Nedbør	Terrænregulering Regnvandsbassiner Friholdelse af strømningsveje Krav til sokkelkoter Permeable belægninger Skybrudsveje Regnbede Grønne tage

3.5. Litteraturliste for afsnit 3

- Arnbjerg-Nielsen et al. (2022). Metodetilgang for beregning af økonomisk skade på bygninger til risikoanalyser ifm. klimatilpasning.
- DTU (2024). Økonomiske konsekvenser af oversvømmelser.
- DMI & MST (2025). Vejledning i anvendelse af udledningsscenarier til klimatilpasning.
- De Økonomiske Råd (DØRS, 2023). Økonomi og Miljø, Kapitel II – Klimatilpasning i kystzonen.
- De Økonomiske Råd (DØRS, 2024). Økonomi og Miljø, De forventede fremtidige årlige skader ved stormflod. (Supplement til DØRS, 2023).
- European Environmental Agency (EEA, 2023). Economic losses from weather- and climate-related extremes in Europe (www.eea.europa.eu).

- IPCC (2022). Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Intergovernmental Panel on Climate Change. Downloaded marts 2025 fra <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/>
- Jørgensen, G., Fryd, O., & Lund, A. A. (2022). Rammesætning af kystplanlægningen - Videnblad nr. 04.02-59. Københavns Universitet.

4. Gældende ret

4.1. Planloven

4.1.1. Introduktion til planloven

4.1.1.1. Plansystemet

Planlægning for arealanvendelse (fysisk planlægning) efter planloven¹ består af et system med landsplanlægning samt kommune- og lokalplanlægning. Der er tale om et planhierarki, hvor en lokalplan ikke må stride mod kommuneplanen, som igen ikke må stride mod landsplanlægningen (landsplandirektiver).

Det er som udgangspunkt kommunerne, der varetager den fysiske planlægning. Ministeren for byer og landdistrikter kan imidlertid til varetagelse af landsplanmæssige interesser, herunder sikring af kvalitet i planlægningen, fastsætte bindende rammer for indholdet af den kommunale planlægning i landsplandirektiver i form af bekendtgørelser eller cirkulærer (planlovens § 3). Nogle landsplandirektiver retter sig mod et specifikt geografisk område (f.eks. Fingerplanen), mens andre gælder i hele landet.

Kommunalbestyrelsen fastlægger i kommuneplanen de overordnede mål for den enkelte kommunes udvikling og arealanvendelse, overordnede retningslinjer for arealanvendelsen og rammer for indholdet af lokalplanerne for de enkelte dele af kommunens arealer (planlovens §§ 11-11 b). Kommuneplanen skal revideres hvert fjerde år (planlovens § 23 a).

En lokalplan regulerer den konkrete og mere præcise anvendelse af et nærmere afgrænset areal. Efter planlovens § 13, stk. 2, skal der tilvejebringes en lokalplan, før der gennemføres større bygge- og anlægsarbejder, herunder nedrivninger af bebyggelse.

De forhold, som en kommune kan regulere gennem lokalplanlægning, er udtømmende opregnet i planlovens § 15, stk. 2 – det såkaldte lokalplankatalog. Der kan i en lokalplan bl.a. fastsættes bestemmelser om områdes anvendelse, f.eks. til "åben og lav boligbebyggelse" eller "erhvervsformål", og om bebyggelsers omfang og udformning, herunder maksimal højde og bebyggelsesprocent samt ydre fremtræden.

En lokalplan skal ledsages af en redegørelse for, hvorledes planen forholder sig til kommuneplanen og øvrig planlægning for området. Redegørelsen skal bl.a. angive, om lokalplanens virkeliggørelse er afhængig af tilladelser eller dispensationer fra andre myndigheder end kommunalbestyrelsen (planlovens § 16).

Bestemmelserne i en lokalplan er – som den eneste plantype – bindende for ejere og brugere af de ejendomme, som planen omfatter (planlovens § 18). Den bindende virkning betyder, at planens bestemmelser skal overholdes ved fremtidig udstykning, bebyggelse, beplantning osv. Planen har derimod ikke virkning for en lovligt eksisterende anvendelse, der således kan fortsætte som hidtil uanset lokalplanen, også hvis en ny ejer eller bruger overtager ejendommen.

¹ Lov om planlægning, jf. lovbekendtgørelse nr. 572 af 29. maj 2024

4.1.1.2. Zoneinddeling og landzonetilladelser

Planloven opdeler grundlæggende landet i tre zoner: landzone, sommerhusområder og byzone (planlovens § 34). Hertil kommer kystnærhedszonen, der omfatter landzone og sommerhusområder i kystområderne – som udgangspunkt fra kysten og 3 km ind i landet (planlovens § 5 a, stk. 3). Kommunerne kan under visse betingelser overføre arealer fra en zone til en anden ved lokalplan. Sommerhusområder i kystnærhedszonen kan dog kun oprettes og udvides af ministeren for byer og landdistrikter (planlovens § 5 b, stk. 4).

I landzone kræver byggeri m.v. som udgangspunkt landzonetilladelse fra kommunen, hvis der ikke tilvejebringes en lokalplan, som erstatter landzonetilladelsen. Mulighederne for at opnå landzonetilladelse er begrænsede, da landzonereglernes hovedformål er at forhindre spredt bebyggelse i det åbne land (planlovens kapitel 7). Visse tilfælde, navnlig inden for landbruget, samt ibrugtagning af overflødige bygninger til en bolig eller visse former for erhverv, er undtaget fra kravet om landzonetilladelse (umiddelbar byggeret, jf. planlovens §§ 36 og 37).

De umiddelbare rettigheder efter planloven til at opføre ny bebyggelse uden landzonetilladelse, fremgår af § 36, stk. 1, nr. 3-4, 8-10 og 15-21, og kan overordnet gengives som følger:

- Byggeri, der er erhvervsmæssigt nødvendigt for driften af den pågældende landbrugsejendom, landbrugsbedrift, bortset fra husdyranlæg, eller skovbrugsejendom eller for udøvelse af fiskerierhvervet.
- Opførelse af garager, carporte, udhuse, drivhuse og lignende bygninger på højst 50 m², når disse opføres i tilknytning til enfamiliehuse eller sommerhuse, og byggeriet ikke medfører oprettelse af en ny bolig.
- Byggeri, der i bygningsreglement er fritaget for krav om byggetilladelse, og som etableres til brug for offentlige trafik-, forsynings- eller varslingsanlæg eller radio- og tv-modtagelse.
- Til- og ombygning af helårshus, hvorved husets samlede bruttoetageareal ikke overstiger 500 m².
- Tilbygning med indtil 500 m² på en ejendom til udvidelse af en mindre erhvervsvirksomhed i det åbne land, som lovligt er etableret i en tidligere landbrugsbygning.
- Tilbygning til en mindre butik i landzone, der er etableret i en overflødiggjort bygning, når butikkens samlede bruttoetageareal efter udvidelsen ikke overstiger 250 m².
- Antenner, som opsættes på eksisterende master, siloer eller høje skorstene m.v., og tilknyttede tekniskabe eller teknikhuse i tilknytning hertil samt trådløse adgangspunkter med kort rækkevidde, der opsættes på fysisk infrastruktur eller på arealer.

De øvrige numre i § 36, stk. 1, og § 37 vedrører udstykning og ibrugtagning af overflødige bygninger.

I kystnærhedszonen gælder der særlige, restriktive krav til kommunernes planlægning (lovens kapitel 2 a).

4.1.1.3. Ekspropriation og erstatning

Ekspropriation er reguleret i grundlovens § 73, stk. 1, som har følgende ordlyd: "Ejendomsretten er ukrænkelig. Ingen kan tilpligtes at afstå sin ejendom, uden hvor almenvellet kræver det. Det kan kun ske ifølge lov og mod fuldstændig erstatning."

Grænsedragningen mellem ekspropriation og erstatningsfri regulering – dvs. afklaring af, hvornår et indgreb i en ejendomsrettighed udgør "afståelse" i grundlovens forstand – afhænger efter retspraksis af et samlet skøn over indgrebets karakter.

Planlægning efter planloven er som udgangspunkt erstatningsfri regulering, da der ikke pålægges ejere og brugere af fast ejendom en handlepligt, og da den hidtidige lovlige anvendelse ikke indskrænkes.

Når en lokalplan helt eller delvist har forbeholdt en ejendom til offentligt formål eller indeholder bestemmelse om, at en bebyggelse ikke må nedrives uden tilladelse fra kommunalbestyrelsen, og

tilladelse nægtes, kan ejeren dog under visse betingelser forlange ejendommen overtaget af kommunen mod erstatning (planlovens §§ 48 og 49).

Kommunen har i øvrigt efter omstændighederne mulighed for at ekspropriere fast ejendom, der tilhører private, eller private rettigheder over fast ejendom, hvis det vil være af væsentlig betydning for virkeliggørelsen af en lokalplan m.v. (planlovens § 47).

4.1.2. Regler om oversvømmelse og erosion i planloven

4.1.2.1. Indledning

Planlovens regler om forebyggelse af skader ved oversvømmelse og erosion er indført gradvist, hovedsageligt i 2010 og 2018, og senest justeret med virkning fra den 1. januar 2024.

Ved oversvømmelseslovens ikrafttræden den 1. januar 2010 blev der samtidig i planloven indført regler om, at kommuneplaner og lokalplaner ikke må ikke stride imod en kommunal risikostyringsplan i henhold til oversvømmelsesloven (planlovens § 11, stk. 4, nr. 5, og § 13, stk. 1, nr. 6).

Der blev endvidere indsat bestemmelse om, at kommuneplanen bl.a. skal indeholde retningslinjer for friholdelse af arealer for ny bebyggelse eller etablering af foranstaltninger til sikring mod oversvømmelse, når arealet er udpeget som risikoområde efter oversvømmelsesloven (planlovens § 11 a, stk. 1, nr. 19).

Endelig blev der i planloven indsat bestemmelse om, at den redegørelse for planens forudsætninger, som en kommuneplan skal ledsages af, også skal omhandle kommuneplanens sammenhæng med den kommunale risikostyringsplan i henhold til oversvømmelsesloven (planlovens § 11 e, stk. 1, nr. 9).

Oversvømmelsesloven, og de heri indeholdte regler om statens udpegning af risikoområder og kommunernes udarbejdelse af risikostyringsplaner, er beskrevet i afsnit 4.2 nedenfor.

I 2018 blev der i planloven indført regler om udpegning af fareområder og krav til kommunernes planlægning for byudvikling m.v. i de pågældende områder (lov nr. 62 af 30. januar 2018). Det fremgår af vejledningen i planlægning for forebyggelse af oversvømmelse og erosion, at disse regler ikke trådte i stedet for eller ændrede på kravene i oversvømmelsesloven.

Reglerne indebærer bl.a., at kommunerne skal udpege områder, der kan blive udsat for oversvømmelse eller erosion (fareområder), og fastsætte bestemmelser i kommune- og lokalplaner om etablering af afværgeforanstaltninger, hvis der planlægges for byudvikling, særlige tekniske anlæg, ændret arealanvendelse m.v. i de udpegede områder. Der skal desuden optages bestemmelser i lokalplanen om, hvorvidt afværgeforanstaltninger skal etableres før ibrugtagning af det, som skal sikres mod oversvømmelse.

Der er ikke krav om anvendelse af et bestemt datagrundlag og metode i kommunernes udpegning af fareområder, der således kan variere fra kommune til kommune. Det er endvidere op til kommunen at vurdere, hvilke afværgeforanstaltninger det er hensigtsmæssigt at etablere i forhold til den planlagte anvendelse af et område.

Bolig- og Planstyrelsen (nu Plan- og Landdistriktsstyrelsen) har i samarbejde med en række andre myndigheder udgivet en vejledning i planlægning for forebyggelse af oversvømmelse og erosion. Første version blev udgivet i 2019, anden version i 2020 og tredje version i 2022.

Reglerne i planloven fra 2018 og justeringen fra 2024 er nærmere beskrevet nedenfor.

Planloven indeholder ikke krav om, at kommunerne skal forholde sig til landskred i planlægningsøjemed. Det er op til de enkelte kommuner, om og hvordan landskred, herunder en eventuel risiko, skal håndteres i den konkrete planlægningssituation.

Ved landskred forstås bevægelse af en geologisk masse (jord, mudder, sten) ned ad en skråning. Landskred kan for eksempel finde sted, hvor der er et glat lag i undergrunden (ler) samt en skråning. Landskred kan aktiveres af store mængder nedbør og forhøjet grundvandsstand, ligesom forhøjet

havniveau og stormfloder kan medvirke hertil, hvorfor klimaforandringer forventes at føre til generelt større aktivitet i landskred.

Kommuneplanretningslinjer

Efter planlovens § 11 a, stk. 1, nr. 18, skal kommuneplanen indeholde retningslinjer for udpegning af områder, der kan blive udsat for oversvømmelse eller erosion (fareområder). I praksis forstås erosion som kysterosion, mens oversvømmelse forstås som en midlertidig vandækning af arealer, der normalt ikke er dækket af vand. Fareområder med hensyn til oversvømmelse fra grundvand skal dog ikke nødvendigvis forstås som områder i fare for en midlertidig oversvømmelse med blankt vandspejl over terræn, da højt grundvandsspejl under terræn ligeledes kan give anledning til skader på f.eks. bygninger og infrastruktur.

Planloven angiver ikke, hvilket datagrundlag eller valg af oversvømmelseskilder m.v., der skal ligge til grund for udpegningen af fareområder. Det fremgår af lovforarbejderne, at staten stiller forskellige former for data til rådighed for kommunerne og vejleder om brugen heraf i planlægningen.

Efter planlovens § 11 a, stk. 1, nr. 18, skal kommuneplanen – ud over retningslinjer for udpegning af områder, der kan blive udsat for oversvømmelse eller erosion (fareområder) – også indeholde retningslinjer for etablering af afværgeforanstaltninger til sikring mod oversvømmelse eller erosion ved planlægning af byudvikling, særlige tekniske anlæg, ændret arealanvendelse m.v. i de udpegede områder.

Hvad angår indholdet af retningslinjerne for afværgeforanstaltninger fremgår bl.a. følgende af lovforarbejderne: "Kommunen skal [...] vurdere, hvorvidt en indsats i forhold til oversvømmelse eller erosion er nødvendig. Dette indebærer, at kommunerne i forbindelse med deres kommuneplanlægning foretager den nødvendige afvejning af, hvad området skal anvendes til, og hvor påkrævet en indsats for sikring mod oversvømmelse eller for erosion, der er i det pågældende område. De forskellige udpegede områder kan have forskellige behov for afværgeforanstaltninger i forhold til, hvad der planlægges for. Der vil f.eks. være forskellige behov for eksempelvis sikring mod oversvømmelse af et sportsanlæg eller en park i forhold til eksempelvis sikring af helårsboliger eller tekniske anlæg."

De typer af planlægning, som retningslinjerne om afværgeforanstaltninger skal rette sig imod, er i loven angivet som "planlægning af byudvikling, særlige tekniske anlæg, ændret arealanvendelse, m.v." i de udpegede fareområder. Herved forstås ifølge lovforarbejderne f.eks. planlægning af ny bebyggelse, tekniske anlæg som trafik- og kommunikationsanlæg, forsynings-, miljø- og andre tekniske driftsanlæg. Opremsningen af hvilke former for planlægning i de udpegede områder, der kan være tale om, er ifølge lovforarbejderne ikke udtømmende.

4.1.2.2. Kommuneplanrammer

Efter planlovens § 11 b, stk. 1, nr. 15, skal der i kommuneplanen fastsættes rammer for indholdet af lokalplaner med hensyn til etablering af afværgeforanstaltninger til sikring mod oversvømmelse eller erosion ved planlægning af byudvikling, særlige tekniske anlæg, ændret arealanvendelse m.v. i de udpegede fareområder.

Lovforarbejderne uddyber ikke denne bestemmelse nærmere. Af vejledningen (side 11) fremgår følgende herom: "Det skal fremgå, om eksisterende og nye rammer helt eller delvist ligger i et udpeget område. Det skal derudover fremgå af kommuneplanrammen, at det ved en efterfølgende lokalplanlægning skal vurderes, om der skal etableres afværgeforanstaltninger til sikring mod oversvømmelse og erosion, når der planlægges for byudvikling, tekniske anlæg eller ændret anvendelse. Kommuneplanrammen kan, men skal ikke, indeholde oplysninger om, hvilken type af afværgeforanstaltning der skal etableres."

4.1.2.3. Kommuneplanredegørelse

Efter planlovens § 11 e, stk. 1, nr. 12-14, skal kommuneplanen ledsages af en redegørelse for planens forudsætninger, herunder om grundlaget for udpegning af fareområder og om kommuneplanens

sammenhæng med kommuneplanlægningen i andre kommuner, for så vidt angår afværgeforanstaltninger til sikring mod oversvømmelse eller erosion ved planlægning af byudvikling, særlige tekniske anlæg, ændret arealanvendelse m.v. i de udpegede fareområder.

4.1.2.4. Lokalplanlægning

Det fremgår af planlovens § 15, stk. 11, at der i lokalplaner for byudvikling, særlige tekniske anlæg, ændret arealanvendelse m.v. i fareområder skal optages bestemmelser om sikring af afværgeforanstaltninger. Der skal desuden optages bestemmelser om, hvorvidt afværgeforanstaltninger skal etableres før ibrugtagning af det, som skal sikres mod oversvømmelse.

Efter planlovens § 15, stk. 2, nr. 22, kan kommunalbestyrelsen optage bestemmelser i lokalplanen om etablering af afværgeforanstaltninger som betingelse for ibrugtagning af det, som skal sikres mod oversvømmelse. Kommunen påser overholdelsen af krav om etablering af afværgeforanstaltning i medfør af en lokalplan efter den generelle regel i BR18 § 35, stk. 2, om overholdelse af anden lovgivning.

Ved en ændring af planloven, der trådte i kraft den 1. januar 2024, blev det i § 15, stk. 2, nr. 22, tilføjet, at de pågældende afværgeforanstaltninger kan ligge enten i eller uden for det af lokalplanen omfattede område.

Af lovforarbejderne fremgår bl.a. følgende: "Det vil således være et krav, at der udarbejdes bestemmelser om afværgeforanstaltninger i lokalplanen, såfremt der planlægges for byudvikling, særlige tekniske anlæg, ændret arealanvendelse, m.v. i de udpegede områder, men det er op til kommunalbestyrelsen selv at vurdere, hvilken form for indsats for at sikre mod oversvømmelse eller erosion i områderne der er hensigtsmæssig og nødvendig i forhold til den planlagte anvendelse. Kommunen kan f.eks. beslutte, at der skal etableres regnvandsbassiner, etableres skråningsbeskyttelse, fastsættes minimumskrav til sokkelkoter for bebyggelsen, eller at der skal etableres diger eller højvandsmure for at modvirke oversvømmelser fra nedbør eller havvandsstigning eller erosion. Det er endvidere op til kommunalbestyrelsen selv at vurdere, om afværgeforanstaltninger skal etableres før ibrugtagning af det, som der skal sikres mod oversvømmelse eller erosion. Vurderingen vil bero på, hvad der skal sikres mod oversvømmelse eller erosion."

Efter planlovens § 15, stk. 2, nr. 23, kan kommunalbestyrelsen optage bestemmelser i lokalplanen om friholdelse af et område for ny bebyggelse, når en bebyggelse kan blive udsat for sammenstyrtning, oversvømmelse eller anden skade, der kan medføre fare for brugernes liv, helbred eller ejendom.

En eventuel dispensation (efter planlovens § 19, stk. 1) fra en bestemmelse om etablering af afværgeforanstaltninger, som betingelse for ibrugtagning, kan meddeles med vilkår om, at bygherren skal stille sikkerhed over for kommunen for omkostningerne ved en senere etablering af afværgeforanstaltningerne.

Afværgeforanstaltningerne kan være omfattet af sektorlovgivning, herunder krav om tilladelse og regler om finansiering. Det skal fremgå af lokalplanens redegørelse, om lokalplanens virkeliggørelse er afhængig af tilladelse eller dispensationer fra andre end kommunalbestyrelsen (planlovens § 16, stk. 2). Der kan også være tale om afværgeforanstaltninger, som ikke er reguleret i anden lovgivning, og hvor det alene er lokalplanen, der udgør beslutningsgrundlaget for etableringen.

4.1.2.5. Landzoneadministration

Som nævnt i afsnit 4.1.1.2 kræver opførelse af ny bebyggelse i landzone, som ikke er omfattet af en landzonelokalplan, som udgangspunkt landzonetilladelse fra kommunalbestyrelsen, jf. planlovens § 35, stk. 1.

Planloven indeholder ikke specifikke regler om, hvorvidt der kan meddeles landzonetilladelse i udpegede fareområder.

I vejledning om landzoneadministration fra juli 2018 (opdateret i november 2019) står der imidlertid, at hvis kommunen giver landzonetilladelse til bebyggelse i et udpeget fareområde, skal der stilles vilkår om afværgeforanstaltninger i lighed med, hvis der var udarbejdet en lokalplan.

Kommunen kan ikke meddele afslag på landzonetilladelse eller stille vilkår om afværgeforanstaltninger til ny bebyggelse i et udpeget fareområde i landzonen, hvis bebyggelsen kan opføres uden landzonetilladelse efter reglerne i planlovens § 36.

4.1.2.6. Finansiering af afværgeforanstaltninger

Om finansieringen af afværgeforanstaltningerne fremgår følgende af lovforarbejderne til planlovens § 15, stk. 2, nr. 22: "Kommunalbestyrelsen kan [...] i lokalplanen beslutte, at afværgeforanstaltninger skal etableres før ibrugtagning. Lovforslaget regulerer imidlertid ikke, hvem der skal betale for afværgeforanstaltninger, herunder om kommunen vil kunne pålægge lodsejere at betale for afværgeforanstaltninger. Dette reguleres fortsat gennem relevant sektorlovgivning, bl.a. kystbeskyttelsesloven."

Hvis finansieringen af de konkrete afværgeforanstaltninger, som indgår i en lokalplanbestemmelse efter § 15, stk. 2, nr. 22, eller i et vilkår i en landzonetilladelse ikke er reguleret i anden lovgivning, er det op til bygherren at finansiere de pågældende afværgeforanstaltninger for at muliggøre lovlig ibrugtagning af det, som skal sikres mod oversvømmelse.

4.2. Byggeloven

I byggeloven² og BR18³, der hører under Social- og Boligministeriet, er der fastsat bestemmelser om, hvilke byggearbejder der kræver tilladelse for at blive påbegyndt eller ibrugtaget. Som hovedregel kræver alle byggearbejder, omfattet af byggelovens § 2, en bygge- og ibrugtagningstilladelse, jf. § 16, stk. 1.

Inden der kan gives byggetilladelse, skal byggemyndigheden (kommunen) undersøge, om byggearbejdet er i strid med anden lovgivning (BR 18, § 35, stk. 2). Anden lovgivning omfatter også bestemmelser i en lokalplan.

Det fremgår af § 4 i byggeloven, at en bebyggelse først må tages i brug, når der er:

- adgang til vej, som er i overensstemmelse med vejlovgivningen,
- afledning for spildevand, regnvand, overfladevand og grundvand, som er i overensstemmelse med miljøbeskyttelseslovgivningen,
- drikkevandsforsyning, som er i overensstemmelse med vandforsynings- og miljøbeskyttelseslovgivningen, og
- forsvarlig mulighed for brandslukning i overensstemmelse med beredskabsloven.

Hvis ovenstående ikke er opfyldt, inden byggeriet påbegyndes, kan der stilles krav om sikkerhed for, at arbejderne udføres, inden bebyggelsen tages i brug.

Byggearbejder, der kræver byggetilladelse, må som hovedregel ikke tages i brug uden kommunalbestyrelsens ibrugtagningstilladelse, jf. BR18 § 43, stk. 1.

Ovennævnte bestemmelser skal ses i sammenhæng med byggelovens formål om at sikre, at bebyggelse udføres, indrettes og bruges således, at den frembyder tilfredsstillende tryghed i brand-, sikkerheds- og sundhedsmæssig henseende (§ 1). Det er personers sundhed og sikkerhed, der stiles til med bestemmelsen og ikke ejendommens.

Byggeloven retter sig alene mod ejendommens ejer, og loven hjemler således ikke råden over tredjemands ejendom.

² Byggeloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 1178 af 23. september 2016

³ Bekendtgørelse nr. 1399 af 12. december 2019 om bygningsreglement 2018 (BR18)

4.3. Oversvømmelsesloven

Oversvømmelsesloven⁴, der hører under Miljø- og Ligestillingsministeriet, implementerer EU's oversvømmelsesdirektiv, som har til formål at fastlægge en ramme for vurdering og styring af oversvømmelsesrisici med henblik på at mindske de negative følger for menneskers sundhed, miljø, kulturarv og økonomisk aktivitet som følge af oversvømmelser.

Oversvømmelse defineres i oversvømmelsesdirektivet som "en midlertidig vanddækning af arealer, der normalt ikke er dækket af vand. Dette omfatter oversvømmelser hidrørende fra vandløb, (...) samt oversvømmelser fra havet i kystområder og kan udelukke oversvømmelser fra spildevandssystemer." Oversvømmelsesloven omfatter, i overensstemmelse med oversvømmelsesdirektivet, oversvømmelse fra hav og vandløbssystemer og inkluderer ikke grundvand, ekstremnedbør, skybrud og lignende.

Risikoområder udpeges i Danmark af Miljø- og Ligestillingsministeriet (Miljøstyrelsen) på baggrund af en national vurdering af risiko for oversvømmelse fra hav og vandløb, som revurderes hver sjette år. Områderne er defineret som de områder i Danmark, der har den største potentielle risiko ved oversvømmelse.

Når der i en kommune er udpeget et risikoområde, er det efter oversvømmelsesloven kommunens ansvar at udarbejde en risikostyringsplan eller revidere den eksisterende.

Ved udarbejdelse af risikostyringsplaner skal der tages relevante aspekter i betragtning såsom omkostninger og fordele, oversvømmelsesomfang, afløbsveje og arealer, der kan virke som overløb ved oversvømmelser, som f.eks. lavbundsarealer (ferske enge og ådale), miljømål fastsat i regler udstedt med hjemmel i § 7, stk. 1, i lov om vandplanlægning, jordbunds- og vandforvaltning, fysisk planlægning, arealanvendelse, naturbevaring, sejlads og havneinfrastruktur.

Risikostyringsplanerne skal indeholde mål for styringen af oversvømmelsesrisikoen og omfatte alle aspekter af risikostyring med særlig vægt på forebyggelse, sikring og beredskab. Kommunalbestyrelsen er, ved udøvelse af beføjelser i medfør af lovgivningen, bundet af risikostyringsplanerne og skal herunder sikre gennemførelsen af disse.

Sammenhængen mellem oversvømmelsesloven og planloven er beskrevet i afsnit 4.1.2.1.

4.4. Sektorlovgivning om afværgeforanstaltninger

4.4.1. Kystbeskyttelsesloven

Kystbeskyttelse kan i henhold til kystbeskyttelsesloven⁵, der hører under Miljø- og Ligestillingsministeriet, iværksættes som et kommunalt fællesprojekt om kystbeskyttelse eller som et øvrigt projekt om kystbeskyttelse, hvor de berørte grundejere er enige om metode, finansiering m.v. Herudover kan miljøministeren bestemme, at der ved en kyst skal udføres kystbeskyttelsesforanstaltninger med staten som bygherre. Dette ses i dag bl.a. i de såkaldte fællesaftaler, hvor staten har indgået aftale med en række kystkommuner om at forestå en samlet beskyttelse af dele af den jyske vestkyst.

Kystbeskyttelsesprojekter kræver som hovedregel tilladelse fra kommunen eller – hvis staten er bygherre – miljøministeren (kystbeskyttelseslovens § 3, stk. 2 og 5, jf. stk. 1). Miljøministerens kompetence er delegeret til Miljøstyrelsen.

⁴ Lov om vurdering og styring af oversvømmelsesrisikoen fra vandløb og søer, jf. lovbekendtgørelse nr. 72 af 18. januar 2024 og bekendtgørelse nr. 894 af 21. juni 2016 om vurdering og risikostyring for oversvømmelser fra havet, fjorde eller andre dele af søterritoriet.

⁵ Lov om kystbeskyttelse m.v., jf. lovbekendtgørelse nr. 245 af 28. februar 2025.

Ved kommunale fællesprojekter bestemmer kommunalbestyrelsen, hvordan midlerne til kystbeskyttelsesforanstaltningerne skal tilvejebringes, herunder om der skal optages lån, om lån skal garanteres af kommunen, og om kommunen midlertidigt eller endeligt skal afholde udgiften (§ 9). Kommunalbestyrelsen kan pålægge ejere af fast ejendom, som opnår en beskyttelse eller anden fordel ved foranstaltningen, en bidragspligt. Det enkelte bidrags størrelse fastsættes af kommunalbestyrelsen (§ 9 a).

Hvert år inden den 1. oktober fastsætter kommunalbestyrelsen, hvilke bidrag de enkelte bidragspligtige ejendomme skal udrede til kommunalbestyrelsen eller laget. Kommunalbestyrelsen indkræver bidragene. Bidragene tillægges udpantningsret. For bidragene haves pante- og fortrinsret i ejendommen (§ 13).

Bidragspligten er udtryk for, at kystbeskyttelsesforanstaltninger skal finansieres af de borgere og virksomheder og offentlige myndigheder, der har nytte af kystbeskyttelsesforanstaltningen (nytteprincippet). I Kystdirektoratets vejledning til bidragsfordeling er det anført, at bidragspligten omfatter ejere af fast ejendom, herunder bygning på lejet grund og ejerlejlighedsejere samt forsyningspligtsudbydere, som f.eks. el-, vand- og varmforsyning samt udbydere af telekommunikation. Ejere af infrastruktur, som vejanlæg, jernbanespor og havne, er også nævnt. Ved fordeling af bidrag kan der lægges vægt på ejendommenes størrelse og værdi og deres længde mod kysten. For ejendomme, der ikke direkte beskyttes, men hvor der kan fastsættes en konkret nytte, kan der lægges vægt på afstanden til stranden. Anvendelse af højdemodeller anses som udgangspunkt som et objektive kriterie i bidragsfordelingen. Der skelnes mellem direkte og indirekte nytte/fordel af et kystbeskyttelsesprojekt, hvilket også skal afspejles i bidragsfordelingen. De krav, som efter praksis stilles for at godtgøre, at ejere af fast ejendom faktisk har fordel/nytte af en kystbeskyttelsesforanstaltning, viser, at det har betydning, om kystbeskyttelsesforanstaltningen stiller ejerne økonomisk bedre, end de ville være stillet uden foranstaltningen.

Ved øvrige kystbeskyttelsesprojekter afholdes udgifterne af ansøgeren/ansøgerne.

Der kan i forbindelse med tilladelse til kystbeskyttelsesprojekter stilles vilkår, herunder om sikkerhedsstillelse for udgifter til fjernelse af disse anlæg, vedligeholdelse og godkendelse af overdragelse m.v. (§ 3, stk. 6).

4.4.2. Vandløbsloven

Vandløbsloven⁶, der hører under Ministeriet for Grøn Trepert, har til formål at sikre, at vandløb kan benyttes til afledning af vand, navnlig overfladevand, spildevand og drænvand. Til opnåelse heraf fastsætter vandløbsmyndigheden regulativer eller bestemmelser om bl.a. vandløbets skikkelse eller vandføringsevne (§§ 12 og 15). Kommunalbestyrelsen er vandløbsmyndighed (§ 7). Lovens regler om vandløb finder også anvendelse på grøfter, kanaler, rørledninger og dræn samt søer, damme og lignende.

Regulering af vandløb, (ændring af vandløbets forløb, bredde, bundkote m.v.) og sænkning af vandstanden i eller tørlægning af søer, må som udgangspunkt kun ske efter vandløbsmyndighedens bestemmelse (§§ 16-18).

Nye vandløb må som udgangspunkt kun anlægges efter vandløbsmyndighedens bestemmelse (§ 21).

Udgifterne ved anlæg af nye vandløb afholdes af de grundejere, der ønsker anlægget udført, samt af de grundejere, der ønsker at medbenytte det (§ 22). Udgifterne til regulering af vandløb og sænkning af vandstand i/tørlægning af søer afholdes af de grundejere, der skønnes at have nytte af foranstaltningerne. Udgifterne fordeles mellem grundejerne efter den nytte, foranstaltningerne har for

⁶ Lov om vandløb, jf. lovbekendtgørelse nr. 1217 af 25. november 2019, som senest ændret ved lov nr. 322 af 2. april 2024.

den enkelte ejendom. Vandløbsmyndigheden kan dog for offentlige vandløb helt eller delvis afholde udgifterne (§ 24, stk. 1 og 2).

Spørgsmål om fordeling af de ovennævnte udgifter kan indbringes for vandløbsmyndigheden. I mangel af forlig kan spørgsmålet forlanges indbragt for taksationsmyndighederne, jf. lov om offentlige veje (§ 24, stk. 3, og § 22, stk. 2).

Reglerne i vandløbsloven følger de samme principper for bidragsfordeling som i kystbeskyttelsesloven, og den giver dermed ikke en videre adgang til at pålægge bidrag, end hvad der følger af kystbeskyttelsesloven, jf. afsnit 4.3.1 ovenfor.

Udgifterne kan afholdes forskudsvis af vandløbsmyndigheden, der kan kræve sikkerhed for betaling af forskudsvis afholdte udgifter (§ 25).

Vandløb inddeles i offentlige og private vandløb (§ 8). Vedligeholdelsen af offentlige vandløb påhviler vandløbsmyndigheden (§ 31), mens vedligeholdelsen af private vandløb som udgangspunkt påhviler bredejerne (§ 35).

Omkostningsbekendtgørelsen⁷ indeholder regler, der fraviger vandløbslovens bestemmelser om afholdelse af udgifter. Det følger således af omkostningsbekendtgørelsen (§ 4, stk. 1, og stk. 2, nr. 3), at spildevandsforsyningsselskaber kan takstfinansiere projekter i vandløb samt projekter om etablering eller anvendelse af åbne anlæg til håndtering af tag- og overfladevand på fremmed grund.

Spildevandsforsyningsselskaberne kan udelukkende udføre eller finansiere projekter i vandløb, i det omfang disse projekter er den billigste måde at sikre, at selskabet kan aflede sit vand til det modtagende vandområde – også i spidsbelastningssituationer – og dermed leve op til deres forsyningspligt i forhold til afledning af spildevand. Selskabet kan dog ikke finansiere projektet, hvis problemerne med afledningen skyldes, at de ansvarlige efter vandløbsloven ikke har foretaget den nødvendige vedligeholdelse af vandløbet.

4.4.3. Miljøbeskyttelsesloven og spildevandsbetalingsloven

Miljøbeskyttelseslovens kapitel 4⁸ indeholder regler om serviceniveau for håndtering af tag- og overfladevand (regnvand) og – med ikrafttrædelse 1. juli 2025 – om håndtering af terrænnært grundvand, jf. nærmere herom nedenfor.

Spildevand er defineret i spildevandsbekendtgørelsens § 2, nr. 1, som alt vand, der afledes fra beboelse, virksomheder og øvrig bebyggelse og befæstede arealer. Tag- og overfladevand er defineret i spildevandsbekendtgørelsens § 2, nr. 3, som regnvand fra tagarealer og andre helt eller delvist befæstede arealer, herunder jernbaner, såfremt det ikke indeholder andre stoffer, end hvad der sædvanligt tilføres regnvand i forbindelse med afstrømning fra sådanne arealer eller har en væsentlig anden sammensætning. Tag- og overfladevand er en særlig kategori af spildevand.

Kommunalbestyrelsen udarbejder en plan for bortskaffelse af spildevand i kommunen, hvor kloakeringsområder for de enkelte spildevandsforsyningsselskaber, som er omfattet af § 2, stk. 1, i lov om vandsektorens organisering og økonomiske forhold, fastlægges. En spildevandsplan kan helt eller delvis udarbejdes i samarbejde med andre kommuner, jf. miljøbeskyttelseslovens § 32, stk. 1.

⁷ Bekendtgørelse nr. 1408 af 5. december 2024 om spildevandsforsyningsselskabers omkostninger til klimatilpasning i forhold til tag- og overfladevand og omkostninger til projekter uden for selskabernes egne spildevandsanlæg og med andre parter i øvrigt.

⁸ Lov om miljøbeskyttelse, jf. lovbekendtgørelse nr. 1093 af 11. oktober 2024, som senest ændret ved lov nr. 368 af 8. april 2025.

De nærmere regler om spildevandsplanens indhold er fastsat i spildevandsbekendtgørelsens⁹ §§ 4-6.

De nærmere regler om kommunalbestyrelsens fastsættelse af serviceniveau for håndtering af tag- og overfladevand i spildevandsplanen er fastsat i serviceniveaubekendtgørelsen¹⁰. Når kommunalbestyrelsen fastsætter serviceniveauer i spildevandsplanen skal det ske i overensstemmelse med den samfundsøkonomiske metode, som er fastsat i bekendtgørelsens bilag 1. Kommunalbestyrelsen skal ikke anvende den samfundsøkonomiske metode i bekendtgørelsens bilag 1, hvis det fastsatte serviceniveau ikke overstiger en 5-års regnhændelse i separatkloakerede områder og en 10-års regnhændelse i fælleskloakerede områder. Kommunalbestyrelsen kan endvidere i spildevandsplanen pålægge et spildevandsforsyningsselskab at fastsætte serviceniveauer for håndtering af tag- og overfladevand. I disse tilfælde skal spildevandsforsyningsselskabet anvende den samfundsøkonomiske metode i bekendtgørelsens bilag 1.

Spildevandsplanen må bl.a. ikke stride imod kommuneplanen, jf. miljøbeskyttelseslovens § 32, stk. 2.

Spildevandsplanen udgør grundlaget for tilslutninger af eksisterende og nye ejendomme til spildevandsanlæg, der tilhører spildevandsforsyningsselskaber, som er omfattet § 2, stk. 1, i vandsektorloven, og er dermed hjemmel for de afgørelser, kommunalbestyrelsen træffer på spildevandsområdet.

Spildevandsplanen binder ikke spildevandsforsyningsselskaberne. Spildevandsforsyningsselskaber er forpligtet til at forsyne ejendomme i spildevandsforsyningsselskabets kloakeringsområde som fastlagt af kommunalbestyrelsen, jf. miljøbeskyttelseslovens § 32, jf. § 32 b, stk. 1. Forsyningspligten forstås således, at spildevandsforsyningsselskabet forpligtes til at føre stikledning frem til grundgrænsen, modtage spildevandet fra ejendommen og transportere dette videre til behandling. Når stikledning er ført frem til grundgrænsen, har ejerne af ejendommen en tilslutningspligt, jf. miljøbeskyttelseslovens § 28, stk. 4. Spildevandsforsyningsselskabet må ikke anlægge ledningsnet i strid med spildevandsplanen, jf. miljøbeskyttelseslovens § 32 b, stk. 2, 1. pkt. Spildevandsforsyningsselskaberne er endvidere kun forpligtet til at opfylde et i spildevandsplanen fastsat serviceniveau for håndtering af tag- og overfladevand, hvis det er fastsat i overensstemmelse med regler i serviceniveaubekendtgørelsen, jf. miljøbeskyttelseslovens § 32 b, stk. 2, 2. og 3. pkt.

Disse regler hører under Miljø- og Ligestillingsministeriet.

Spildevandsbetalingslovens § 1, stk. 4, regulerer, hvilke udgifter et spildevandsforsyningsselskab kan indregne i de bidrag, som opkræves fra de berørte ejere af fast ejendom (grundejere), der leder til spildevandsforsyningsselskabers anlæg, eller som er kontraktligt tilknyttet spildevandsforsyningsselskabet.

Spildevandsforsyningsselskaberne må således kun opkræve betaling til dækning af nødvendige udgifter til udførelse, drift og vedligeholdelse af spildevandsforsyningsselskabers spildevandsanlæg og andre anlæg til brug for selskabets håndtering af spildevand samt visse yderligere anlæg, som selskabet skal drive.

Endvidere kan spildevandsforsyningsselskaberne indregne nødvendige udgifter i henhold til spildevandsbetalingslovens § 1, stk. 4, vedrørende omkostninger til klimatilpasning i forhold til tag- og overfladevand og omkostninger til projekter uden for selskabernes egen spildevandsanlæg og med andre parter i øvrigt efter reglerne i omkostningsbekendtgørelsen. Omkostningsbekendelsen vil blive

⁹ Bekendtgørelse om spildevandstilladelser m.v. efter miljøbeskyttelseslovens kapitel 3 og 4, jf. bekendtgørelse nr. 532 af 27. maj 2024.

¹⁰ Bekendtgørelse om fastsættelse af serviceniveau m.v. for håndtering af tag- og overfladevand, jf. bekendtgørelse nr. 2276 af 29. december 2020

ændret som følge af den kommende lovændring, jf. nedenfor, med henblik på at spildevandsforsynings-selskaberne også vil kunne indregne nødvendige udgifter til håndtering af terrænnært grundvand.

Betalingslovens § 1, stk. 5 giver desuden spildevandsforsyningsselskaberne ret – men ikke pligt – til at aftale med andre parter (f.eks. kommunen eller ejere af ejendomme, anlæg eller andre værdier i området), at selskabet etablerer og opretholder et højere serviceniveau i selskabets håndtering af spildevand end det, selskabet er forpligtet til efter spildevandsplanen, eller at selskabet etablerer og driver anlæg til brug for selskabets håndtering af spildevand, som samlet set er dyrere end nødvendigt til varetagelse af selskabets opgaver. Et spildevandsforsyningsselskab kan kun indgå en sådan aftale mod betaling fra den eller de andre parter til fuld dækning af selskabets meromkostninger til etablering og drift.

Spildevandsbetalingsloven og den i medfør heraf udstedte omkostningsbekendtgørelse hører under Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet.

Ovennævnte regler er ikke til hinder for, at der i planlægning efter planloven fastsættes bestemmelser om grundejers/bygherres etablering af afværgeforanstaltninger, for så vidt angår tag- og overfladevand med et højere serviceniveau (sikring mod større/mere sjældne regnhændelser), end hvad spildevandsforsyningsselskaberne i et givet område skal håndtere i henhold til spildevandsplanen og eventuelt vælger at håndtere i henhold til aftaler indgået med hjemmel i omkostningsbekendtgørelsen.

Miljøministeren har den 27. marts 2024 fremsat et lovforslag¹¹ om spildevandsforsyningsselskabernes håndtering af terrænnært grundvand ved grundvandssænkende foranstaltninger og takstfinansiering heraf med henblik på ikrafttræden den 1. juli 2025.

Lovforslaget har til formål at gennemføre dele af regeringens Klimatilpasningsplan I. Med lovforslaget får kommunalbestyrelsen myndighedsansvaret for håndtering af terrænnært grundvand og spildevandsforsyningsselskaberne får ansvaret for at udføre de grundvandssænkende foranstaltninger, der skal til for at håndtere terrænnært grundvand i områder fastlagt af kommunalbestyrelsen, hvor det er samfundsøkonomisk hensigtsmæssigt. Inden for kloakerede områder vurderer Miljø- og Ligestillingsministeriet i lovforslaget, at det terrænnære grundvand som udgangspunkt vil have en forureningskarakter, der kan sidestilles med forureningskarakteren for tag- og overfladevand (regnvand). Det afledte terrænnære grundvand vil blive håndteret som spildevand, og anlæg, der afleder det terrænnære grundvand, vil blive en del af spildevandsforsyningsselskabets spildevandsanlæg og ledningsnet.

Kommunerne forpligtes med de foreslåede regler til i medfør af miljøbeskyttelsesloven i spildevandsplanen at fastlægge områder inden for eksisterende eller planlagte kloakerede områder til håndtering af tag- og overfladevand, hvor terrænnært grundvand medfører en fare for oversvømmelse af infrastruktur og bygninger eller for uønsket indsivning i spildevandsanlæg, der tilhører spildevandsforsyningsselskaber. Spildevandsforsyningsselskaberne skal efterfølgende foretage grundvandssænkende foranstaltninger i områderne, hvis det er samfundsøkonomisk hensigtsmæssigt.

Miljø- og Ligestillingsministeriet vurderer i den forbindelse, at der kan være områder, der ikke bør planlægges for. Dette vil f.eks. kunne være tilfældet i nye byområder, hvor der i medfør af planloven er fastsat retningslinjer for etablering af afværgeforanstaltninger for de områder, der er i fare for oversvømmelse eller erosion. Det er derfor foreslået i lovforslaget, at ministeren bemyndiges til at fastsætte regler om områder, som kommunalbestyrelsen ikke må fastlægge i spildevandsplanen. De nærmere regler fastsættes i spildevandsbekendtgørelsen. Spildevandsforsyningsselskabernes opgave med håndtering af grundvandssænkende foranstaltninger vedrørende terrænnært grundvand skal,

¹¹ L 183: Forslag til lov om ændring af lov om miljøbeskyttelse, lov om vandforsyning m.v., lov om betalingsregler for spildevandsforsyningsselskaber m.v. og vandsektorloven. (Spildevandsforsyningsselskabernes håndtering af terrænnært grundvand ved grundvandssænkende foranstaltninger og takstfinansiering heraf, og ændrede regler om tilladelse til bortledning eller anden sænkning af grundvand)

efter lovforslaget, kunne takstfinansieres over de almindelige spildevandstakster fra de tilsluttede forbrugere i selskabets forsyningsområde, jf. lovforslagets § 3 og 4.

5. Analyse af klimatilpasning i kommune- og lokalplaner

Arbejdsgruppen skal, som en del af sit kommissorium, "tilvejebringe relevante analyser, herunder af kommunale planer for byggeri i oversvømmelsestruede områder, der kan lægges til grund for forslagene til lovændringer".

NIRAS har for Plan- og Landdistriktsstyrelsen analyseret 30 kommuneplaner og 184 lokalplaner fordelt over hele landet. Analysen indgår som bilag 2 til denne rapport.

Analysen af kommuneplaner viser bl.a., at

- En stor andel af kommuneplanerne har enten slet ikke eller kun for enkelte farekilder angivet valgte udledningsscenarier, gentagelsesperioder, erosionsrate og planlægningshorisonter.
 - Hertil bemærker NIRAS, at den manglende eller sparsomme angivelse af udlednings-scenarier, gentagelsesperioder m.v., har betydning for transparensen af udpegningen, og at det for læseren af kommuneplanen er vanskeligt at afkode grundlaget for udpegningen. Kommunernes enten manglende eller inkonsekvente angivelse af kriterierne for udpegningen indikerer også en potentielt manglende forståelse for den betydning valg af udledningsscenarie, gentagelsesperiode og planlægningshorisont har for farekortlægningen og dernæst sammenhængen mellem farekortlægningen og fremtidig planlægning. Det forskellige udpegningsgrundlag på tværs af kommuneplanerne medfører derudover, at det er svært at sammenligne på tværs af kommunerne, og der er en risiko for at en fare udpeges i en kommune, men at en sammenlignelig fare ikke udpeges i en anden kommune, hvilket derfor stiller borgerne forskelligt.
- Kommunerne anvender mindre konservative udledningsscenarier og gentagelsesperioder end arbejdsgruppens forslag til kriterier for udpegningsgrundlag – arbejdsgruppens forslag vil således medføre større fareområder, end hvad der i dag er udpeget.

Analysen af lokalplaner viser bl.a., at

- 73,2 pct. af lokalplanerne i de udpegede fareområder indeholder bestemmelser om etablering af afværgeforanstaltninger – størstedelen er målrettet regnvandshåndtering.
- 16,3 pct. indeholder oplysninger om oversvømmelse og erosion uden at fastsætte bestemmelser om afværgeforanstaltninger - 2,6 pct. har imidlertid redegjort for afværgeforanstaltninger uden for lokalplanområdet.
 - NIRAS formoder, at kommunerne for så vidt angår de resterende 13,7 pct. har vurderet, at lokalplanområdet er sikret i relevant omfang.
- 10,5 pct. indeholder slet ikke oplysninger om oversvømmelse og erosion.
 - I mangel af forklaring herpå i de tilhørende kommuneplaner konkluderer NIRAS, at der er risiko for, at der ikke i relevant omfang forebygges mod oversvømmelse og erosion i lokalplanområdet.
- Ud af de 112 lokalplaner, som har fastsat bestemmelser med krav om afværgeforanstaltninger, er der 100, som også fastsætter bestemmelser om typen af afværgeforanstaltninger (f.eks. dige, højvandsmur, regnvejrskasse). De resterende 12 lokalplaner fastsætter bestemmelser om, at der skal etableres afværgeforanstaltninger, men ikke hvilke(n).

- Kun ca. halvdelen af lokalplanerne i de udpegede fareområder med bestemmelser om afværgeforanstaltninger stiller krav om, at afværgeforanstaltningerne skal være etableret inden ibrugtagning af det, der skal beskyttes
 - Hertil bemærker NIRAS, at der kan være tilfælde, hvor der på anden vis er sikkerhed for, at lokalplanområdet sikres inden, eller kort tid efter ibrugtagning, men at dette skulle være tilfældet i 52 lokalplaner (svarende til de 46,4 pct.) vurderes tvivlsomt. Det giver derfor en bekymring for, om brugerne af området er sikret ved ibrugtagning og dermed en bekymring for om formålet om at forebygge oversvømmelse og erosion opfyldes.
- Kun en mindre andel af lokalplanerne (33,9 pct.) har fastsat bestemmelser om sikringsniveau for afværgeforanstaltningerne
 - Hertil bemærker NIRAS, at når der ikke er angivet et sikringsniveau i lokalplanen, er der risiko for, at f.eks. en udvikler ikke forholder sig til sikringsniveauet, og at der ikke etableres et område, der er robust i forhold til oversvømmelse og erosion.

6. Arbejdsgruppens overvejelser og forslag

6.1. Ensartet metode og datagrundlag for udpegning af fareområder

Arbejdsgruppens forslag til ensartet metode og datagrundlag for kommunernes udpegning af fareområder og baggrunden herfor gennemgås i hovedtræk nedenfor og er mere detaljeret beskrevet i rapportens bilag 3. Bilaget indeholder endvidere forklaringer på en række centrale begreber som udledningsscenarie, gentagelsesperiode og planlægningshorisont.

6.1.1. Overordnede overvejelser

Af arbejdsgruppens kommissorium fremgår det, at arbejdsgruppen bl.a. skal kvalificere følgende mulige justeringer af planloven m.v.:

- Indførelse af ensartet metode og datagrundlag for kommunernes udpegning af fareområder i lyset af de fremtidige klimaforandringer.

Som det fremgår af afsnit 4.1.2.2 er det i dag op til kommunen at vurdere, hvilke data og metoder der skal anvendes ved udpegningen af områder, der kan blive udsat for oversvømmelse og erosion (fareområder) i kommuneplanen. Kommunerne har med andre ord metodefrihed ved udpegningen.

Kommunernes udpegning af fareområder kan således variere fra kommune til kommune, og der kan dermed være risiko for, at kommune- og lokalplanplanlægningen giver mulighed for byggeri uden tilstrækkelig imødegåelse af risikoen for skader fra oversvømmelse og erosion. Det uensartede grundlag for kommunernes udpegning af fareområder kan endvidere vanskeliggøre kommunalt samarbejde om relevante afværgeforanstaltninger og stille borgere i sammenlignelige områder forskelligt.

Arbejdsgruppen har udarbejdet forslag til ensartet metode og datagrundlag for kommunernes udpegning af fareområder i kommuneplanen, som består i et forslag til kriterier, som kommunerne skal tage udgangspunkt i ved udpegning af fareområder i kommuneplanen. Anvendelsen af de pågældende kriterier fører til screeningsresultater i form af potentielle fareområder, som kommunerne skal kunne fravige på baggrund af relevante lokale data, der kvalificerer fareområderne. Det foreslås, at det skal fremgå af redegørelsen til kommuneplanen, i hvilket omfang udpegningen af fareområder fraviger disse screeningsresultater, og hvad grundlaget for fravigelserne er.

Forslaget bygger i vidt omfang på eksisterende nationale beregnede datasæt med heri indbyggede valgmuligheder med hensyn til farekriterier, herunder udledningsscenarier, gentagelsesperioder og planlægningshorisont. Datagrundlag og farekort er i dag tilgængelige i KlimaAtlas, HIP og Kystplanlægger for klima, hav, grundvand og vandløb, og udvalgte faredata for de forskellige vandkilder vises samlet i KAMP-værktøjet på hjemmesiden klimatilpasning.dk. Det er muligt at opdatere de relevante digitale platforme til også at vise nye datasæt, der omfattes af planlovens regler.

Det foreslås overordnet, at udpegningen af fareområder tager udgangspunkt i moderat konservative valg, når farekriterierne for udpegning af potentielle fareområder fastlægges. Disse valg dækker over valg af et højt udledningsscenarie og mulige udfald inden for dette scenarie, lang planlægningshorisont og høje gentagelsesperioder. Derved sigtes mod en udpegning af potentielle fareområder, som sikrer, at kommunerne tager stilling til behovet for afværgeforanstaltninger i alle relevante tilfælde ud fra formålet om at opnå en høj robusthed over for kysterosion og oversvømmelse fra alle vandkilder set i lyset af fremtidige klimaforandringer. Herved undgås i væsentlig grad, at der tilføres nye værdier i potentielt oversvømmelses- og/eller erosionstruede områder. Samfundsøkonomisk indebærer det, at der er stor sikkerhed for, at investeringerne i nye områder har en lang levetid, og at områderne således ikke skal opgives igen på grund af ny viden om f.eks. klimaændringer. Det giver også borgerne i området tryghed at vide, at der ikke i overskuelig tid er behov for nye investeringer i klimatilpasning i området. Samtidigt er det vigtigt at sikre, at der ikke unødigt indføres begrænsninger i udvikling, der af andre årsager er ønskelig. Det skal dog bemærkes, at det efter gældende ret er op til kommunen, hvilke afværgeforanstaltninger der planlægges for til beskyttelse af ny bebyggelse mv. i de udpegede fareområder, og at der med denne rapport kun i et vist omfang lægges op til at indføre statsligt fastsatte mindstekrav til sikringsniveauer, jf. afsnit 6.2.3.

Det bemærkes, at kriterierne for udpegning af fareområder ikke er dækkende for etablering af potentielt forurenende virksomheder samt meget værdifulde anlægs- og byggeprojekter (f.eks. metro, supersygehuse, lufthavne m.v.), som har stor værdi og stor samfundsmæssig betydning. Ved etablering af denne type anlægs- og byggeprojekter kræves en særskilt analyse af projektets risikotolerance over for oversvømmelse og erosion.

6.1.2. Konkret forslag til kriterier

Arbejdsgruppen anbefaler at anvende kriterierne, der fremgår af tabel 3 og 4, som minimumskrav til kommunernes udpegninger af fareområder i kommuneplanen

Tabel 3. Forslag til kriterier for udarbejdelse af kort over potentielle fareområder på baggrund af datasæt, der er tilgængeligt eller forventes tilvejebragt inden sommeren 2026.

Kilde	Udledningsscenarie	Gentagelsesperiode i slutningen af planlægningshorisonten	Planlægningshorisont
Havvand	SSP3-7,0, 83 percentilen	100 år	2150
Vandløb	RCP8,5 median	100 år	2071-2100
Kysterosion	SSP3-7,0 median	100 år	2125
Terrænnært Grundvand	RCP8,5 median	- *	2071-2100
Nedbør	RCP8,5, median	100 år	2071-2100

*For terrænnært grundvand anvendes ikke en gentagelsesperiode men i stedet kriteriet, at "den historiske vintergrundvandsstand" plus klimafremskrivning (median vinter RCP8,5 2070-2100) er mindre end 1 m under terræn.

Tabel 4. Beregningsmetode og datagrundlag for udarbejdelse af kort over potentielle fareområder.

Kilde	Beregningsmetode	Datagrundlag	Rumlig opløsning	Beskrivelse af valg for udarbejdelse af kort
Havvand	Dynamisk model (SFINCS)	Terrænmodel + hydrologisk tilpasningslag	5x5m	Samme model (men ikke samme kriterier) som anvendt til risikokortlægningen ifm. revisionen af oversvømmelsesloven/oversvømmelsesdirektivet (2022-2027).
Vandløb	Statisk model (HAND og SCALGO Live)	Terrænmodel + hydrologisk tilpasningslag	0,4x0,4m	Samme model (men ikke samme kriterier) som anvendt til risikokortlægningen ifm. revisionen af oversvømmelsesloven/oversvømmelsesdirektivet (2022-2027).

Kysterosion	Dynamisk model (Xbeach, Kystplanlægger)	Beregning af årlig tilbagerykning af kystlinjen fra Kystatlas + Kystlinjen er datasæt fra GeoDK	100x100 m	Samlet kronisk og akut erosion. Kortlægning på grundlag af model af fremtidig erosion/ændret placering af kystlinje.
Terrænnært grundvand	Dynamisk model (Den Nationale hydrologiske model)	Historisk median vinter grundvandsdybde (10 m) + klimaændring median vinter (100 m)	10x10 m	Samme datagrundlag som er tilgængelig i HIP.
Nedbør	Statisk model (Bluespot)	Terrænmodel + hydrologisk tilpasningslag	0,4x0,4 m	90 mm, svarende til ca. en 6-timers 100-årshændelse i 2100.

Forslaget bygger som nævnt i vidt omfang på eksisterende nationale beregnede datasæt. Arbejdsgruppen har dog, for så vidt angår oversvømmelseskilderne hav, vandløb og regnvand samt kysterosion, foreslået kriterier, som fordrer nye beregninger, jf. side 5-7 i bilag 3.

Kortvisninger af potentielle fareområder for oversvømmelseskilderne hav, vandløb, regn, grundvand samt for erosion, som fremkommer ved anvendelse af kriterierne i tabel 3 og 4, findes i bilag 4.1-4.5.

Om kortene over de potentielle fareområder med hensyn til havvand i bilag 4.1 bemærkes, at den dynamiske model SFINCS, som er den anbefalede model, jf. tabel 4, endnu ikke er opdateret med det anbefalede udledningsscenarie SSP3-7,0. Kortene til brug for denne rapport er derfor baseret på den statiske model Havvand på Land, der i dele af landet, f.eks. på Lolland, Amager og i Sønderjylland ud til Vadehavet, overestimerer oversvømmelsen. I andre dele af landet, f.eks. Vejle Ådal, underestimeres oversvømmelsen. SFINCS forventes at kunne anvendes, når/hvis arbejdsgruppens forslag eventuelt vedtages og træder i kraft i 2026. Forskellen på modellerne er nærmere beskrevet på side 5 i bilag 3.

Om kortene over de potentielle fareområder med hensyn til vandløb i bilag 4.2 bemærkes, at der i første omgang er leveret farekort baseret på Kystdirektoratets oversvømmelseskort udarbejdet i forbindelse med udpegning af risikoområder i henhold til oversvømmelsesdirektivets tredje planperiode (2022-2027). Dvs. at farekortene i viser en 100 års oversvømmelseshændelse i 2023 og ikke en 100 års oversvømmelseshændelse for perioden 2071-2100, som angivet i tabel 3.

Farekortet for vandløb er således ikke helt retvisende ift. arbejdsgruppens forslag til kriterier. Den potentielle oversvømmelse vil sandsynligvis være underestimeret mange steder i landet, da vandløbsoversvømmelser er tæt koblet med nedbørsmængden, i form af skybrud eller vedvarende regn, som er stigende frem mod 2100. Det er forventningen, at der primo 2026 kan beregnes et nyt farekort for vandløb ud fra kriterierne angivet i tabel 3.

Om kortene over potentielle fareområder med hensyn til kysterosion i bilag 4.3 bemærkes, at der i første omgang til 1. maj 2025 leveres farekort for kysterosion baseret på Kystdirektoratets nuværende erosionskort fra Kystplanlægger. Dvs. kortene er baseret på udledningsscenariet RCP8,5 median, 100 års gentagelsesperiode og en planlægningshorisont svarende til 2120. Det er forventningen, at der primo 2026 kan beregnes et nye farekort for kysterosion ud fra kriterierne angivet i tabel 3. Derved vil

farekort for både havvand og kysterosion være beregnet på udledningsscenariet anbefalet i "Vejledning i anvendelse af udledningsscenarier til klimatilpasning"¹².

Om kortene i bilag 4.5 vedrørende nedbør bemærkes, at de ikke er helt retvisende i forhold til arbejdsgruppens forslag til kriterier, idet det ikke på nuværende tidspunkt er muligt generelt i kortvisningen at udelade lavninger med en vanddybde på maks. 10 cm og under 20 m³ vand i lavningen. I bilag 4.6 ses dog – for at demonstrere forskellen – et kortudsnit henholdsvis med og uden de pågældende lavninger.

Overordnet vurderer arbejdsgruppen, at med udgangspunkt i de planlagte opdateringer af datasæt og modeller, vil de foreslåede kriterier for kortlægning af potentielle fareområder være retvisende som nationale forslag til udpegninger.

Kriteriet for terrænnært grundvand er anderledes end for vandløb, kysterosion og nedbør. Grundvand findes over alt i undergrunden, så for at undgå et farekort, der er for konservativ (for mange områder der er i fare for oversvømmelse med grundvand), har der været fokus på at vælge kriterier, som er retvisende, men relevante ud fra et planlægningshensyn. De foreslåede kriterier vurderes på nuværende tidspunkt at give det bedste kortgrundlag for udpegnings af fareområder, under hensyntagen til anvendelighed, usikkerhed og rumlig opløsning. Der kan imidlertid fremadrettet med fordel foretages en opgradering af datagrundlaget, jf. afsnit 6.1.5 nedenfor.

For havvand er kriterierne fastlagt ud fra, at havniveauet forventes at fortsætte med at stige i de kommende århundreder¹³. Der er således valgt en længere planlægningshorisont i kombination med et højt udledningsscenarie og høj percentil på usikkerhedsintervallet.

I de følgende uddybes de anbefalede valg af farekriterier i form af udledningsscenarier, gentagelsesperioder og planlægningshorisonter.

Udledningsscenarie

Anbefalingen til valg af udledningsscenarier er baseret på forventninger til den fremtidige drivhusgasudledning. På nuværende tidspunkt er de vedtagne politikker og indsatser på verdensplan ikke nok til at leve op til Parisaftalen om at holde den globale temperaturstigning under 2 grader i forhold til førindustrielt niveau.

Arbejdsgruppen følger derfor "Vejledning i anvendelse af udledningsscenarier til klimatilpasning"¹⁴ og anbefaler at anvende udledningsscenarie SSP3-7,0, der ligger på eller lidt over det niveau, der svarer til, at vedtagne politikker implementeres, men hvor der ikke foretages yderligere tiltag. SSP3-7,0 svarer til ca. 3,6 graders global temperaturstigning i slutningen af dette århundrede. I overensstemmelse med vejledningen anvendes RCP8,5 scenariet som bedste alternativ, såfremt der ikke er beregnet klimaindikatorer på SSP-scenarier for danske forhold.

Ved konservative vurderinger forstås generelt, at der anvendes et sikkerhedsniveau på mindst medianværdien af den fremskrevne effekt på det valgte udledningsscenarie. De nuværende nationale datasæt er alle beregnet ud fra medianværdien. For havvand, der fortsat vil stige i århundreder, anses medianværdien ikke som et konservativt valg ved udpegnings af fareområder, og her anvendes, blandt andet baseret på erfaringerne med farekortlægningen for København, jf. rapporten "Delundersøgelse af

¹² DMI og MST (2025). Vejledning i anvendelse af udledningsscenarier til klimatilpasning.

https://www.dmi.dk/fileadmin/klimaatlas/rapporter/Vejledningsrapporter/Vejledning_i_anvendelse_af_udledningsscenarier_til_klimatilpasning.pdf

¹³ IPCC: IPCC. 2022. Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Intergovernmental Panel on Climate Change.

<https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/>

¹⁴ DMI og MST (2025). Vejledning i anvendelse af udledningsscenarier til klimatilpasning.

https://www.dmi.dk/fileadmin/klimaatlas/rapporter/Vejledningsrapporter/Vejledning_i_anvendelse_af_udledningsscenarier_til_klimatilpasning.pdf

sikringsniveauer for stormflodssikring af København - Arbejdsgruppe Sikringsniveauer”¹⁵, i stedet 83 percentilen for at sikre en konservativ vurdering.

Gentagelsesperiode Valg af gentagelsesperiode er på et overordnet niveau et udtryk for en afvejning af, hvilke areal-anvendelser der typisk etableres i en almindelig kommunal planlægningssammenhæng sammenholdt med konsekvensen af, at denne arealanvendelse oversvømmes.

For havvand, vandløb, nedbør og kysterosion er der valgt at anvende samme gentagelsesperiode for alle kilder i form af en 100-årshændelse. Dette valg er allerede dominerende i kommunernes planlægningsgrundlag for havvand og anvendes også ofte for de øvrige kilder både i Danmark og internationalt. For terrænnært grundvand er der ingen erfaringer for valg af gentagelsesperiode, og der anvendes i stedet kriteriet, at ”den historiske median vinter-grundvandsstand” plus klimafremskrivning (median vinter RCP8,5 2070-2100) er mindre end 1 m under terræn. Det samme kriterie anbefales af Miljøstyrelsen i forbindelse med kommunernes nye opgave med screeningsmæssig udpegning af områder med udfordringer i forhold til terrænnært grundvand i spildevandsplanerne.

For havvand vil hyppigheden af hændelser (fx hændelser til en given stormflodsvandstand) stige væsentligt, forventeligt med en faktor 30 - 100 hen mod slutningen af århundredet. Indtil 2100 forventes en fortsat accelereret stigning i det generelle havniveau, og niveauet vil fortsat stige efter 2100, om end hastigheden vil afhænge af scenariet.

Planlægningshorisont

Ny byudvikling, særlige tekniske anlæg mv. planlægges ofte med en lang levetid, og derfor anbefales en længere tidshorisont i forhold til udpegning af fareområder i kommuneplanerne end ved klimatilpasning af eksisterende byer, så investeringsbehov til klimatilpasning ikke blot udskydes, eller der på kort sigt bygges ny risiko i fareområder. Tidshorisonten anbefales derfor som minimum at række frem mod 2100 og gerne længere, hvis data er tilgængelig.

Kilderne vandløb, terrænnært grundvand og nedbør er meget afhængige af klimaændringer i atmosfæren. Der forefindes kun autoritative data frem til 2100 for udledningsscenarierne. For havvand og kysterosion forefindes længere fremskrivninger af udviklingen. Da der er stor enighed om, at havvandet vil stige efter 2100, er der for havvand anvendt en planlægningshorisont frem til 2150, mens der for kysterosion er taget udgangspunkt i eksisterende bearbejdninger, der går frem til 2120.

6.1.3. Lokale data

Anvendelsen af de foreslåede kriterier i afsnit 6.1.2, tabel 3 og 4, fører som nævnt til screeningsresultater i form af potentielle fareområder. Som nævnt i afsnit 6.1.1 skal kommunerne kunne fravige screeningsresultaterne på baggrund af relevant lokal viden og data og dermed efter omstændighederne udpege fareområder med en anden afgrænsning end de potentielle fareområder. Overordnet vil der f.eks. kunne være tale om følgende lokal viden og data:

- Lokalt data i en højere opløsning end de nationale kort (der kan med fordel hentes datagrundlag fra de nationale klimatjenester til mere detaljeret lokal skala modellering).
- Viden om lokale forhold, der kan påvirke kortlægningen – f.eks. lokale kystbeskyttelsesanlæg, lokale sætninger, tidligere oversvømmelseshændelser (hyppighed og udbredelse).
- Koblede modeller (fx kobling af rør-, terræn-, vandløbs- og grundvandsmodeller), der i højere grad end nationale modeller tager højde for interaktionen mellem de forskellige vandkilder.
- Lokalt kan der udvikles dynamiske modeller for at øge præcisionen af de lokale forhold. Eksempelvis hydrologiske nedbørsmodeller for større sammenhængende områder der bl.a.

¹⁵ KDI og DMI (2024). Delundersøgelse af sikringsniveauer for stormflodssikring af København - Arbejdsgruppe Sikringsniveauer.
https://sundogbaelt.dk/media/ighpofbk/arbejdsgrupperapport_sn-endeligt_februar-2024.pdf

inkluderer strømningsveje, drænforhold, grundvandssænkning, kloaksystemer og nedsivning efter jordtype.

Der henvises til tabel 4 i bilag 3 for eksempler på forskellige typer af lokale data inden for hver vandkilde, som kan ligge til grund for en kommunal fravigelse af screeningsresultaterne fra de nationale datasæt.

For at bruge lokale data skal kommunerne kunne godtgøre, at det resulterende fareniveau er som ønsket i de nationale bearbejdninger, blot med inddragelse af bedre lokal viden f.eks. om målinger og effekter af kombinerede hændelser. Det foreslås, at kommunen i redegørelsen til kommuneplanen skal beskrive, i hvilket omfang screeningsresultaterne er fraveget og på hvilket grundlag.

6.1.4. Reguleringsmodel

Tilgængelig viden og data om klimaforandringer og fare for oversvømmelse og erosion ændrer sig over tid. Hvis arbejdsgruppens forslag skal gennemføres, vil der derfor være behov for at genbesøge kriterierne for kommunernes udpegning af fareområder – herunder både de anbefalede farekriterier og de anbefalede beregningsmetoder og datagrundlag, jf. afsnit 6.1.2, tabel 3 og 4 – inden formel vedtagelse. Der vil endvidere i fremtiden være behov for at revidere kriterierne, når udviklingen i viden og data begrundet det.

Det foreslås derfor, at kriterierne ikke fastsættes ved lov, men at ministeren for byer og landdistrikter bemyndiges til at fastsætte kriterierne for kommunernes udpegning af fareområder administrativt.

Der vil i forbindelse med det lovforberedende arbejde og – mere detaljeret – i forbindelse med udnyttelsen af den førnævnte bemyndigelse skulle tages stilling til, hvordan kriterierne nærmere skal omsættes til regulering. Relevante hensyn vil i den forbindelse f.eks. være ressourcetræk hos de involverede myndigheder.

De relevante datasæt vil – som i dag – blive stillet til rådighed for kommuner og andre aktører via offentlige klimatenester.

6.1.5. Ajourføring og forbedring

Det foreslås, at der indgås en samarbejdsaftale mellem By-, Land- og Kirkeministeriet, Miljøministeriet og Klima-, Energi og Forsyningsministeriet om at sikre den relevante ajourføring af farekriterier, beregningsmetoder og datagrundlag samt eventuelt statsligt udarbejdet kortmateriale. Endvidere skal aftalen i overensstemmelse med de fællesoffentlige retningslinjer herfor fastlægge datainfrastrukturen, herunder aftaler om udstilling og distribution.

Bilag 3, afsnit 5, indeholder – i overensstemmelse med arbejdsgruppens kommissorium – forslag til forbedringer af eksisterende nationale beregnede datasæt, som ligger ud over almindelig ajourføring. Der er således behov for såvel en ajourføring, der skønnes realistisk at udføre for at bringe de beregnede datasæt op på et højt kvalitetsniveau med en angivelse af fareniveauer, der svarer til det ønskede niveau, samt en fremadrettet procedure for at sikre, at de udarbejdede nationale datasæt og farekort til stadighed er retvisende og har indarbejdet den nyeste viden på området. Det fremgår særligt for så vidt angår terrænnært grundvand, at det benyttede datasæt indebærer en vis risiko for at udpege meget store arealer, afhængig af farekriterier, og at det kan anbefales at forbedre datagrundlaget, bl.a. ved at sammenholde klimabetingede ændringer i grundvandsstand, afdræning og vandføring i en mere integreret fareudpegning, jf. bilagets tabel 5. Det fremgår også, at der er behov for at kortlægge, hvilke kombinerede årsager, der for Danmark giver de største effekter i form af oversvømmelser, der er større end beregnet med kilderne hver især, jf. bilagets tabel 6.

Det er et væsentligt opmærksomhedspunkt, at nogle af de datasæt, der foreslås anvendt ved udpegning af fareområder, jf. bilag 3 og afsnit 6.1.2, i dag baserer sig på bevillinger, der løber ud. Dermed er der en risiko for, at kommunernes udpegning baseres på forældede data, fordi der ikke er sikkerhed for, at datasættene fortsat vil være tilgængelige eller blive opdateret. Der skal i forbindelse med udmøntningen af den valgte reguleringsmodel tages stilling til konsekvenserne af udløb af finansiering.

6.2. Samfundsøkonomi som kriterium for afværgeforanstaltninger

6.2.1. Indledning

I arbejdsgruppens kommissorium er der lagt op til, at der ved visse former for planlægning (planlægning for nye by- og sommerhusområder og planlægning i landzone, men ikke planlægning i eksisterende byzone) i udpegede fareområder fremover skal fastsættes bestemmelser om afværgeforanstaltninger, hvor samfundsøkonomi indgår som et af flere kriterier. Det samme gælder for landzonetilladelser og byggetilladelser til nye sommerhuse i eksisterende sommerhusområder.

Det fremgår af planlovens formålsbestemmelse, at loven bl.a. tilsigter, at der ud fra en planmæssig og samfundsøkonomisk helhedsvurdering sker en hensigtsmæssig udvikling i hele landet og i de enkelte kommuner og lokalsamfund. Det fremgår af lovbemærkningerne til planlovens regler om forebyggelse af skader ved oversvømmelse og erosion, at "det er op til kommunalbestyrelsen selv at vurdere, hvilken form for indsats for at sikre mod oversvømmelse eller erosion i områderne der er hensigtsmæssig og nødvendig i forhold til den planlagte anvendelse", jf. også afsnit 4.1.2.5 ovenfor. Herudover indeholder planloven ikke bestemmelser om samfundsøkonomi som kriterium for afværgeforanstaltninger.

Som det fremgår af afsnit 4.3 ovenfor, indgår samfundsøkonomiske principper og beregningsmetoder imidlertid i sektorlovgivning om afværgeforanstaltninger: nytteprincippet i kystbeskyttelsesloven og vandløbsloven, samfundsøkonomiske beregninger i henhold til serviceniveaubekendtgørelsen, for så vidt angår spildevandsforsyningsselskabernes håndtering af regnvand, samt samfundsøkonomi som kriterium for, hvornår spildevandsforsyningsselskaber skal kunne håndtere terrænnært grundvand for takstmidler.

Arbejdsgruppens overvejelser og forslag om indførelse af nye regler om samfundsøkonomi som kriterium for afværgeforanstaltninger ud over de ovennævnte regler i sektorlovgivningen fremgår af afsnit 6.2.2 og 6.2.3 nedenfor samt rapportens bilag 5.

6.2.2. Mulige modeller for samfundsøkonomi som kriterie for afværgeforanstaltninger

Arbejdsgruppen har overvejet følgende mulige modeller for samfundsøkonomi som kriterium for afværgeforanstaltninger:

- Mindstekrav til sikringsniveauer for forskellige typer af arealanvendelse og oversvømmelseskilder/erosion.
- Vejledende sikringsniveauer for forskellige typer af arealanvendelse og oversvømmelseskilder/erosion.
- Krav om samfundsøkonomisk beregningsmetode.
- Statsligt udpegede områder, hvor der som udgangspunkt ikke må planlægges for byudvikling m.v.

Bindende mindstekrav til sikringsniveauer for forskellige typer af arealanvendelse indebærer, at staten fastsætter, hvilket niveau en afværgeforanstaltning skal dimensioneres til for at opnå den ønskede robusthed. I tillæg der til, skal der altid tages højde for lokale forhold. Ved vejledende sikringsniveauer forpligtes kommunerne til at forholde sig til disse efter et følg eller forklar-princip.

Efter arbejdsgruppens vurdering bør der fastsættes forskellige mindstekrav til sikringsniveau afhængig af anvendelsen af et areal, således at sikringsniveauerne kan afspejle potentielle fremtidige værdier i området.

Det er ikke muligt konkret at beregne den faktiske værdi, der kan tilføres et område, der lokalplanlægges for, da en vurdering heraf f.eks. afhænger af lokale forhold og den geografiske placering. Mindstekrav til sikringsniveauer vil derfor skulle fastsættes i forhold til overordnede kategorier af arealanvendelse (f.eks. boliger, blandet bolig/erhverv, erhverv, rekreative områder, sommerhusområder, tekniske anlæg m.v.). Kommunen vil i givet fald efter en konkret vurdering af de nærmere bestemmelser i den enkelte lokalplan (f.eks. bestemmelser om bebyggelsers omfang og udformning, herunder maksimal højde og

bebyggelsesprocent samt boligtæthed) kunne fastsætte krav om et højere sikringsniveau i plangrundlaget.

Mindstekrav til sikringsniveauer kan overvejes fastsat på samme måde som kriterierne for udpegning af fareområder, dvs. ved angivelse af udledningsscenarie, gentagelsesperiode, planlægningshorisont m.v. og kan eventuelt begrænses til visse oversvømmelseskilder og/eller erosion og til visse kategorier af arealanvendelse.

Som en variant af en model med bindende eller vejledende sikringsniveauer kan det overvejes at fastsætte regler om, at der ved planlægning i udpegede fareområder skal stilles krav til bygherren om gennem en vandhåndteringsplan at redegøre for håndtering af alle farekilder både i lokalplanområdet og i forhold til påvirkningen af eller fra tilstødende arealer. Efterfølgende kan kommunerne fastsætte krav til afværgeforanstaltninger på et oplyst grundlag. Metodetilgangen med vandhåndteringsplaner er udviklet af kommunerne selv og benyttes i flere kommuner i dag¹⁶.

Vejledende sikringsniveauer vil betyde, at det i sidste ende fortsat vil være op til kommunerne at vælge sikringsniveau.

Arbejdsgruppen har endvidere overvejet en model med krav om en samfundsøkonomisk beregningsmetode. Med denne model skal der opstilles kriterier for en beregning, der gør det muligt at fastsætte sikringskravene til det niveau, hvor gevinsten (reduktionen i skadesomkostninger forårsaget af oversvømmelse pga. klimatilpasning) modsvarer investerings-, drifts- og vedligeholdelsesomkostninger til klimatilpasning.

Fastsættelse af sikringsniveau ud fra en samfundsøkonomisk beregning vil kræve en detaljeret viden om den fremtidige arealanvendelse samt viden om den forventede fremtidige værdi i det pågældende område, der lokalplanlægges for. Det er ikke tilstrækkeligt at have kendskab til den forventede aktuelle udnyttelse af lokalplanen, da det er sandsynligt, at der på sigt vil blive placeret yderligere værdier i f.eks. et område, der overføres fra landzone til byzone. Dette kan tale imod at kræve nøje forholdsmæssighed mellem afværgeforanstaltninger og den umiddelbart forestående byudvikling.

Imod kan også tale, at samfundsøkonomiske beregningsmetoder af kommunerne kan opleves som komplekse, bureaukratiske og som en bremse for udviklingen.

Endelig bemærkes, at en konsekvens af modellen kan være, at der vil være områder i Danmark, hvor det ud fra en samfundsøkonomisk betragtning ikke kan betale sig at byudvikle.

Arbejdsgruppen kan på denne baggrund ikke anbefale en model med krav om samfundsøkonomiske beregninger i forbindelse med krav til afværgeforanstaltninger i nye områder. Hvis og når disse områder eventuelt på et senere tidspunkt skal have revurderet deres sikringsniveau, vil det ske med udgangspunkt i de konkrete værdier og den konkrete anvendelse, og dermed vil man kunne tage udgangspunkt i principperne fra "Vejledning i anvendelse af udledningsscenarier til klimatilpasning".

Arbejdsgruppen kan heller ikke anbefale en model med statsligt udpegede områder, hvor der alene på grund af fare for oversvømmelse og erosion som udgangspunkt ikke må planlægges for byudvikling m.v., da det ikke vurderes hensigtsmæssigt på forhånd at afskære, at visse arealer udnyttes til f.eks. byformål.

Det er derfor arbejdsgruppens vurdering, at den mest hensigtsmæssige model til opnåelse af, at der ved visse former for planlægning (planlægning for nye byområder, nye sommerhusområder og planlægning i landzone) i udpegede fareområder fremover skal være tale om bestemmelser om afværgeforanstaltninger, hvor samfundsøkonomi indgår som et af flere kriterier, er ved fastsættelse af bindende krav til mindstesikringsniveauer.

¹⁶ I hvert fald nogle kommuner henviser i den forbindelse til bestemmelsen i planlovens § 13, stk. 3, om, at kommunalbestyrelsen i visse tilfælde kan forlange, at bygherren yder kommunen bistand til udarbejdelse af en lokalplan.

Ved fastsættelse af mindstekrav til sikringsniveauer i nye by- og sommerhusområder kan potentielle afværgeforanstaltninger vurderes og indarbejdes fra start i alle fremtidige projekter. Dette vil sikre en ensartet tilgang og være en fordel i forbindelse med udarbejdelse af løsningsforslag. Herved opnås en stor robusthed, også for fremtidige generationer.

Det kan dog på den anden side give incitament til at øge værdierne og dermed sårbarheden i området, når afværgeforanstaltningen er etableret, da det vil blive betragtet som sikkert at udvikle i områder trods den residuale risiko for oversvømmelse.

Der findes i dag ikke statslige mindstekrav til sikringsniveauer, men det er muligt at få udbetalt erstatning fra Naturskaderådets stormflodsordning ved oversvømmelse, som er forårsaget af oversvømmelser fra havet eller oversvømmelse fra vandløb og søer. Naturskaderådet erklærer stormflod, hvis vandstanden i havet et eller flere steder svarer til en 20-årshændelse (nutidshændelse). I vurderingen af udbetaling af erstatning inddrages områdets afværgeforanstaltninger og deres placering i forhold til ejendommene, hvor ejendomme uden for diger ikke dækkes af ordningen. Skader i forbindelse med oversvømmelseshændelser mindre end en 20-årshændelse er typisk ikke omfattet af forsikringer.

Stormflodsordningen, som hører under Erhvervsministeriet, er under revision. Ved fastsættelse af statslige minimumskrav til sikringsniveauer i regi af planloven bør dette arbejde derfor koordineres med øvrige, potentielle tiltag med sikringsniveauer for at sikre den rette incitamentsstruktur ved etablering af nye by- og/eller sommerhusområder i fareområder for oversvømmelse.

6.2.3. Forslag om mindstekrav til sikringsniveauer

Arbejdsgruppens forslag til statslige mindstekrav til sikringsniveauer gennemgås i hovedtræk i afsnit 6.2.3.1 nedenfor og er mere detaljeret beskrevet i rapportens bilag 5.

Hvor der ikke fastsættes statslige mindstekrav til sikringsniveauer ved planlægning i udpegede fareområder foreslås det, at kommunerne fremover skal fastsætte mindstekrav til sikringsniveauer for de relevante farekilder, jf. afsnit 6.2.3.2 nedenfor.

6.2.3.1. Statslige mindstekrav til sikringsniveauer

Arbejdsgruppen foreslår, at der indføres en ordning med statsligt fastsatte mindstekrav til sikringsniveauer ved planlægning for nye byområder (arealer, der overføres fra landzone til byzone) og nye sommerhusområder i udpegede fareområder, dvs. områder hvor der som udgangspunkt endnu ikke er placeret værdier af betydning.

Af hensyn til det tilgængelige vidensniveau samt forskellige muligheder for at imødegå faren for oversvømmelse afgrænses forslaget til at omfatte oversvømmelse fra hav og vandløb.

For oversvømmelser forårsaget af grundvand og nedbør findes der sektorlovgivning, branchestandarder og tekniske løsninger, som muliggør håndteringen af vandkilderne. Det er således vurderingen, at det i forbindelse med udviklingen af nye by- og sommerhusområder på bar mark er både muligt og naturligt at indarbejde håndteringen af oversvømmelse fra højtstående grundvand i forbindelse med byggemodning og kloakering af nye boligområder. På samme måde er det også muligt og naturligt, som led i at udbygge nye by- og sommerhusområder, at håndtere skybrud og oversvømmelse fra nedbør i forbindelse med byudvikling på matrikelniveau og via vandhåndteringsplaner for by- og/eller lokalplanområder ved at placere boliger og andre værdier uden for lokale lavninger og strømningsveje.

Faren for kysterosion er ikke medtaget i notatet, da udfordringer med kysterosion kræver andre, mere helhedsorienterede tilgange og løsninger på langs af kyststrækninger og i sammenhæng mellem både nye og eksisterende byområder. Der er således brug for udvikling af nye metoder, hvilket falder uden for arbejdsgruppens kommissorium.

Det bemærkes, at forslaget til mindstekrav til sikringsniveauer ikke er dækkende for etablering af potentielt forurenende virksomheder samt meget værdifulde anlægs- og byggeprojekter (fx metro, supersygehuse, lufthavne, rensningsanlæg mv.), som har stor værdi og samfundsmæssig betydning. Ved etablering af denne type anlægs- og byggeprojekter kræves en særskilt og udvidet analyse af projektets risikotolerance over for oversvømmelse.

For udvikling af nye by- og sommerhusområder er forventningen som regel, at områderne eksisterer i mange år (århundreder) efter etablering. Derfor er den overordnede tilgang, at minimumssikringsniveauer for nye by- og sommerhusområder bør være høje sammenlignet med eksisterende bebyggede områder. Det skyldes, at omdannelsen fra landzone til nye by- og sommerhusområder giver mulighed for etablering af værdier i områder i fare for oversvømmelser fra hav og vandløb. Der er således tale om en væsentlig ny og stigende risiko for værditab, som ikke vil være gældende for udvikling i områder uden fare for oversvømmelse. Det er en ganske anden situation end fastsættelse af sikringsniveauer for eksisterende bebyggede områder, som i høj grad er en afvejning mellem omkostninger ved reetablering af områder efter oversvømmelse og prisen forbundet med etablering og vedligeholdelse af afværgeforanstaltninger.

Mindstekravene foreslås fastsat således:

Tabel 5. Foreslåede mindstekrav til sikringsniveauer ved planlægning for nye by- og sommerhusområder

Kilde	Udledningsscenarie	Gentagelsesperiode i slutningen af planlægningshorisonten	Planlægningshorisont
Havvand	SSP3-7,0 (83 percentilen)	100 år	2150
Vandløb	RCP8,5 (median)	100 år	2071-2100

De foreslåede statslige mindstekrav til sikringsniveauer svarer til de foreslåede kriterier for kortlægning af potentielle fareområder med hensyn til hav og vandløb, jf. afsnit 6.1 ovenfor og bilag 3 til rapporten. Derudover skal kommunerne altid tage hensyn til lokale forhold ved fastsættelse af de endelige dimensioneringskrav for afværgeforanstaltninger.

For oversvømmelser fra vandløb anbefales det at anvende udledningsscenariet RCP8.5 median samt en 100 års gentagelsesperiode fremskrevet til perioden 2071-2100.

Oversvømmelser fra vandløb bygger på data om fremtidens nedbør. Tendensen for nedbør i form af skybrud eller vedvarende regn er stigende frem mod 2100, men det er forventningen, at der hurtigere end for havvand vil indstille sig en ny ligevægt i takt med, at drivhusgasudledningen stabiliseres. Efter 2100 er der meget stor forskel på konsekvenserne for nedbør afhængigt af udledningsscenariet og samlet set vurderes det, at det ikke er muligt at vælge en længere planlægningshorisont, fordi usikkerheden på fremskrivningen er for usikker. For oversvømmelser fra hav anbefales det at anvende en lang planlægningshorisont frem til 2150. Dette er så langt, datasættet for det valgte udledningsscenarie, SSP3-7,0, går til. I løbet af denne tidshorisont vil klimaet forandre sig, og havvandstanden vil fortsat stige med potentiel accelererende tendens også efter 2150. For at opnå robusthed i vurdering af fremtidige ekstremer (kombination af stormfloder og havvandsstigning) anvendes 83 percentilen på udledningsscenariet. Valget af en høj percentil placerer estimatet højt i usikkerhedsintervallet og benyttes for at tage højde for, at klimaforandringerne kan blive voldsommere, end hvad det sandsynlige bud ud fra medianen indikerer.

Tilgængelig viden og data om klimaforandringer og fare for oversvømmelse og erosion ændrer sig over tid. Hvis arbejdsgruppens forslag skal gennemføres, vil der derfor være behov for at genbesøge valg af datasæt og øvrige kriterier inden formel vedtagelse og udstedelse af de statslige mindstekrav til

sikringsniveauer. Der vil endvidere i fremtiden være behov for at revidere kriterierne, når udviklingen i viden og data begrundet det.

Det foreslås på den baggrund, at ministeren for byer og landdistrikter bemyndiges til – efter inddragelse af miljøministeren og klima-, energi- og forsyningsministeren – at fastsætte statslige mindstekrav til sikringsniveauer i forhold til fare for oversvømmelse fra hav og vandløb ved planlægning for nye by- og sommerhusområder i udpegede fareområder med hensyn til disse oversvømmelseskilder.

6.2.3.2. *Kommunale mindstekrav til sikringsniveauer*

Arbejdsgruppen foreslår, at der, ved planlægning i udpegede fareområder i øvrigt, indføres en pligt for kommunerne til i kommuneplanens rammebestemmelser at fastsætte mindstekrav til sikringsniveauer, som den efterfølgende lokalplanlægning skal leve op til. Der henvises i den forbindelse til, at NIRAS' analyse har vist, at der ved planlægning i udpegede fareområder i dag kun i begrænset omfang fastsættes bestemmelser om sikringsniveau for afværgeforanstaltningerne med deraf følgende risiko for manglende robusthed i forhold til oversvømmelse og erosion, jf. afsnit 5 ovenfor.

Hvis et påtænkt nyt byområde eller sommerhusområde er omfattet af udpegede fareområder med hensyn til nedbør, grundvand og/eller erosion, vil kommunen således fremover i kommuneplanens rammebestemmelser skulle fastsætte mindstekrav til sikringsniveauerne for det/de pågældende farekilder.

Ved planlægning i eksisterende byzone, eksisterende sommerhusområder og landzone vil kommunen i kommuneplanens rammebestemmelser skulle fastsætte mindstekrav til sikringsniveauer for alle farekilder (hav, vandløb, regn, grundvand og/eller erosion), som det pågældende område er omfattet af.

Det vil være op til kommunen at vurdere, hvilket sikringsniveau der er hensigtsmæssigt og nødvendigt i forhold til den planlagte anvendelse af området.

Pligten til at fastsætte mindstekrav til sikringsniveauer i kommuneplanens rammebestemmelser skal ikke gælde i tilfælde, hvor kommunen vurderer, at der ikke er behov for at etablere afværgeforanstaltninger. Det kan f.eks. være tilfælde, hvor der planlægges for anlæg, som ikke vil tage skade af en eventuel oversvømmelse, eller tilfælde, hvor det pågældende rammeområde kun er delvist omfattet af et udpeget fareområde, og hvor der ikke planlægges for værdier af betydning i fareområdet.

Det foreslås samtidig, at kommunen ved den efterfølgende lokalplanlægning skal specificere art og udformning af de afværgeforanstaltninger, som skal beskytte de nye bygninger, anlæg m.v. i lokalplanområdet til det i kommuneplanen fastsatte sikringsniveau eller højere. Kommunen kan i den forbindelse – hvis der er tale om lokalplanpligtige projekter – pålægge bygherren at yde kommunen bistand til planens udarbejdelse, jf. planlovens § 13, stk. 3, 2. pkt.

For så vidt angår landzonetilladelse i landzone, der er omfattet af et eller flere fareområder, foreslås det, at kommunen – hvis der vurderes at være behov for afværgeforanstaltninger – som vilkår i landzonetilladelsen skal fastsætte et minimumssikringsniveau, som afværgeforanstaltningerne skal leve op til. Forslaget vil delvist skulle gennemføres via ændringer i byggeloven.

Hvad angår nye sommerhuse i eksisterende sommerhusområder i fareområder, henvises der til afsnit 6.4 nedenfor.

6.3. Finansiering, sikkerhedsstillelse og tidspunkt for etablering af afværgeforanstaltninger

6.3.1. Nye by- og sommerhusområder

6.3.1.1. Overordnede overvejelser

Som nævnt i afsnit 1 er der i arbejdsgruppens kommissorium lagt op til, at arbejdsgruppen kvalificerer en mulig justering af planloven, hvorefter planlægning for nye by- og sommerhusområder skal forudsætte, at der er truffet beslutning om fuldt finansierede afværgeforanstaltninger.

Det er ikke defineret, hvad der menes med "planlægning", altså hvilke skridt i planlægningsprocessen, der med den mulige justering ikke skal kunne foretages, før der er truffet beslutning om fuldt finansierede afværgeforanstaltninger. Arbejdsgruppen har lagt til grund, at der er tale om lokalplanlægning, nærmere bestemt den endelige vedtagelse af lokalplanforslaget.

Det er heller ikke defineret, hvordan en "beslutning om fuldt finansierede afværgeforanstaltninger" skal forstås. Arbejdsgruppen har lagt til grund, at der er tale om beslutninger om afværgeforanstaltninger, som fastlægger, hvem der skal finansiere afværgeforanstaltningen, og at der desuden enten skal være tale om beslutninger med ophæng i regelsæt, som giver sikkerhed for dækning af udgifterne, eller andre beslutninger, hvor der stilles sikkerhed for udgifterne til etablering af afværgeforanstaltningen.

Selv om kommuneplanen fastlægger retningslinjer og rammer for arealanvendelsen, vil nærmere bestemmelser om udformning og placering af dels ny bebyggelse m.v., dels afværgeforanstaltninger i mange tilfælde først blive nærmere specificeret i lokalplanen.

Det er endvidere først med lokalplanens endelige vedtagelse, at grundejerne for større udstykninger eller bygge- og anlægsarbejder får byggeret i planlovens § 13, stk. 2's forstand¹⁷ og kan opnå byggetilladelse til den planlagte bebyggelse.

Det vil derfor i mange tilfælde være præmaturligt at træffe afgørelse om afværgeforanstaltninger og finansieringen heraf samt at kræve sikkerhedsstillelse for etablering af afværgeforanstaltningerne, inden der foreligger en endeligt vedtaget lokalplan.

Et krav om, at lokalplanforslaget ikke kan vedtages endeligt, før der er truffet beslutning om fuldt finansierede afværgeforanstaltninger, indebærer for så vidt angår afværgeforanstaltninger omfattet af kystbeskyttelsesloven og vandløbsloven, at tilladelsesprocessen, herunder fastlæggelse af omkostningsfordelingen, efter de pågældende love skal være gennemført på et tidspunkt, hvor det er usikkert, om lokalplanen bliver vedtaget. Derved vil omkostningsfordelingen ikke kunne afspejle den nytte, som den grundejer, hvis grund efterfølgende med lokalplanen udlægges til byudvikling, har af foranstaltningen. Det bemærkes dog, at kommunen for så vidt angår kommunale fællesprojekter om kystbeskyttelse årligt tager omkostningsfordelingen, herunder kredsen af bidragspligtige, op til revision, og at kommunen herved kan ændre omkostningsfordelingen, så den afspejler ny arealanvendelse for grunde, der indgår i projektet. Ændringerne i bidragsfordelingen vedrører de fremadrettede bidrag og ikke allerede afholdte bidrag til etableringsomkostninger til anlæg eller til de løbende driftsomkostninger til færdigetalerede anlæg.

Det forekommer heller ikke rimeligt at kræve sikkerhedsstillelse for etableringen af en afværgeforanstaltning på et tidspunkt, hvor lokalplanforslaget ikke er endeligt vedtaget, og der derfor ikke er sikkerhed for, at det bliver muligt at bygge det, som afværgeforanstaltningerne skal beskytte.

¹⁷ Planlovens § 13, stk. 2, bestemmer, at der skal tilvejebringes en lokalplan, før der gennemføres større udstykninger eller større bygge- eller anlægsarbejder, herunder nedrivninger af bebyggelse, og i øvrigt når det er nødvendigt for at sikre kommuneplanens virkeliggørelse (såkaldt lokalplanpligt). Der er dog visse undtagelse vedrørende midlertidige opholdssteder til flygtninge, jf. planlovens § 5 u.

Det bemærkes, at det ikke er usædvanligt, at realisering af lokalplaner forudsætter endnu ikke udstedte tilladelser efter anden lovgivning. Det skal i redegørelsen til lokalplanen angives, om lokalplanens virkeliggørelse er afhængig af tilladelser eller dispensationer fra andre myndigheder end kommunalbestyrelsen (planlovens § 16, stk. 2).

Som også nævnt i afsnit 1 skal arbejdsgruppen desuden kvalificere en anden mulig justering af planloven, hvorefter afværgeforanstaltningerne skal være etableret, inden der kan opnås byggetilladelse i de pågældende by- og sommerhusområder (i modsætning til i dag, hvor kommunen *kan* stille krav om etablering inden *ibrugtagning*).

Krav om etablering af afværgeforanstaltninger inden byggetilladelse indebærer en vis risiko for at spænde ben for projekter, fordi det efter omstændighederne kan ses som en tvivlsom investering at etablere afværgeforanstaltninger uden sikkerhed for, at man bagefter får mulighed for at bygge det, som afværgeforanstaltningerne er beregnet til at skulle beskytte. Det bemærkes i den forbindelse, at selv om en grundejer som udgangspunkt kan forvente at opnå byggetilladelse til projekter, som er i overensstemmelse med en lokalplan, så kan der vise sig forhindringer for byggetilladelse, f.eks. i form af såkaldte § 14-forbud¹⁸ fra kommunen eller servitutter på ejendommen.

Krav om etablering af afværgeforanstaltninger inden byggetilladelse kan endvidere efter omstændighederne give øgede byggeomkostninger og/eller forlænge den samlede byggeproces. Det kan således være mere tids- og omkostningseffektivt at etablere afværgeforanstaltninger samtidig med, at man bygger det, som afværgeforanstaltningerne skal beskytte.

I nogle tilfælde vil afværgeforanstaltningerne være en integreret del af det byggeri, som skal beskyttes. I så fald kan etablering af afværgeforanstaltningerne i sagens natur ikke ske inden byggetilladelse.

Ud over de ovennævnte problematikker synes det mulige krav om beslutning om fuldt finansierede afværgeforanstaltninger inden planlægning og det mulige krav om etablering af afværgeforanstaltningerne inden byggetilladelse at være to veje til det samme mål. I lyset af arbejdsgruppens overordnede opgave om at udarbejde forslag til planlovsændringer for at forebygge fremtidige skader og omkostninger vedrørende oversvømmelse og erosion, må begge krav således have til formål at give sikkerhed for, at afværgeforanstaltningerne rent faktisk bliver etableret, herunder at etableringen sker tid nok til at yde den relevante beskyttelse af de pågældende nye bygninger m.v.

Arbejdsgruppen har på ovenstående baggrund overvejet, hvordan de to mulige skærper kan modificeres og supplere hinanden som alternative løsninger, så det ønskede formål opnås uden unødigt besværliggørelse, forsinkelse og fordyrelse af planlægnings- og byggeprocesser.

6.3.1.2. Forslag til løsningsmodel

Arbejdsgruppen foreslår, at der ved planlægning for nye by- og sommerhusområder i udpegede fareområder indføres en ordning, hvor ibrugtagning af det, der skal beskyttes af afværgeforanstaltninger, skal være betinget af, at afværgeforanstaltningerne er etableret.

Det foreslås samtidig, at påbegyndelse af det planlagte byggeri i de pågældende områder skal betinges af opfyldelse af én af følgende alternative betingelser:

- 1) De planlagte afværgeforanstaltninger allerede er etableret.
- 2) Der er eller tilvejebringes sikkerhed for, at afværgeforanstaltningerne bliver etableret inden ibrugtagning af det byggeri, som foranstaltningerne skal beskytte.

¹⁸ I henhold til planlovens § 14 kan kommunalbestyrelsen nedlægge forbud mod, at der retligt eller faktisk etableres forhold, som kan hindres ved en (ny) lokalplan.

Ad 1): Ved at vælge påbegyndelse af byggeriet frem for byggetilladelsen som frist, vil en bygherre, der skal finansiere en given afværgeforanstaltning, have mulighed for at vente med at investere i afværgeforanstaltningen, til byggetilladelse er opnået.

Ad 2): Sikkerhed for, at afværgeforanstaltningerne bliver etableret inden ibrugtagning af det byggeri, som foranstaltningerne skal beskytte, vil foreligge, hvis foranstaltningerne er en integreret del af det, der skal beskyttes. I andre tilfælde vil der foreligge sådan sikkerhed, hvis

- der foreligger de tilladelser, som måtte være nødvendige til etablering af afværgeforanstaltningerne,
- der er indgået de aftaler med berørte grundejere, som måtte være nødvendige for etableringen (f.eks. fordi afværgeforanstaltningen helt eller delvist skal etableres på tredjemands grund),
- det er fastlagt, hvem der skal finansiere etableringen,
- der stilles sikkerhed for etableringen, medmindre finansieringen påhviler staten eller kommunen eller der er tale om et fælleskommunalt kystbeskyttelsesprojekt, jf. kystbeskyttelsesloven, som har opnået tilladelse.

Arbejdsgruppen har overvejet, om der i tilknytning til de to ovennævnte alternative betingelser bør indføres en mekanisme, som kan sikre, at nye bygninger ikke henstår ubenyttede og ubeskyttede i længere tid efter opførelsen, fordi etableringen af afværgeforanstaltningerne og dermed ibrugtagningstilladelsen trækker ud. Arbejdsgruppen hælder imidlertid til, at krav om etablering af afværgeforanstaltninger inden ibrugtagning vil udgøre et tilstrækkeligt incitament for bygherren til at sikre en rimelig tidsmæssig sammenhæng mellem opførelse af ny bebyggelse m.v. og etablering af afværgeforanstaltningerne.

Det kan overvejes, om ordningen eventuelt skal omfatte en mulighed for, at kommunen i særlige tilfælde kan gøre undtagelse fra kravet om etablering af afværgeforanstaltninger inden ibrugtagning af det, som foranstaltningerne skal beskytte. Formålet skulle i givet fald være at undgå, at krav om etablering af afværgeforanstaltninger inden ibrugtagning eventuelt i nogle tilfælde helt vil stoppe projekter og i andre tilfælde udskyde projekterne betragteligt henset til, at afværgeforanstaltninger kan tage lang tid at etablere. Undtagelsesmuligheden kan eventuelt begrænses til at gælde afværgeforanstaltninger i form af større kystbeskyttelsesprojekter og bør forudsætte, at tilladelse efter kystbeskyttelsesloven til projektet er opnået, og at etablering vil finde sted inden for en begrænset periode fra ibrugtagning af det, der skal beskyttes.

Det forudsættes, at den foreslåede ordning vedrørende afværgeforanstaltninger med de to alternative betingelser helt eller delvis gennemføres via nye bestemmelser i byggelovgivningen. Det bemærkes i den forbindelse, at den foreslåede ordning i vidt omfang svarer til den gældende ordning om andre former for infrastruktur i byggelovens § 4.

Det fremgår således, som beskrevet ovenfor i afsnit 4.2 af byggelovens § 4, at en bebyggelse først må tages i brug, når der er:

- adgang til vej, som er i overensstemmelse med vejlovgivningen,
- afledning for spildevand, regnvand, overfladevand og grundvand, som er i overensstemmelse med miljøbeskyttelseslovgivningen,
- drikkevandsforsyning, som er i overensstemmelse med vandforsynings- og miljøbeskyttelseslovgivningen, og
- forsvarlig mulighed for brandslukning i overensstemmelse med beredskabsloven.

Det fremgår videre af bestemmelsen, at hvis ovenstående ikke er opfyldt inden byggeriet påbegyndes, kan byggemyndigheden (kommunalbestyrelsen) stille krav om sikkerhed for, at arbejderne udføres, inden bebyggelsen tages i brug.

Det er arbejdsgruppens vurdering, at den foreslåede ordning fordrer, at byggelovgivningen suppleres med en betingelse om, at der i de omfattede tilfælde er etableret afværgeforanstaltninger i

overensstemmelse med lokalplanen inden ibrugtagning, eller at planloven suppleres, så det bliver et krav, at der i lokalplaner for nye by- og sommerhusområder i udpegede fareområder optages bestemmelser om, at afværgeforanstaltningerne skal etableres før ibrugtagning af det, som skal sikres mod oversvømmelse eller erosion. Desuden skal der indføres nye regler, som sikrer, at påbegyndelse af byggeri i de omfattede tilfælde vil være betinget af opfyldelse af en af de ovennævnte alternative betingelser.

Arbejdsgruppen vurderer, at der samtidig vil være behov for at justere i byggelovens formålsbestemmelse, så beskyttelse af byggeri mod oversvømmelse og erosion omfattes. Dette vil indebære et brud med lovens hidtidige formål, som alene er rettet mod beskyttelse af personer og ikke ejendomme i sig selv.

6.3.1.3. Uddybning af løsningsmodel i forhold til diverse afværgeforanstaltninger

I det følgende uddybes det for forskellige typer af afværgeforanstaltninger, om der er krav om tilladelse, hvornår det er afgjort, hvem der skal stå for finansieringen, og hvornår det er relevant at kræve sikkerhedsstillelse, jf. alternativ betingelse 2 i den løsningsmodel, der er skitseret i afsnit 6.3.1.2 ovenfor.

Afværgeforanstaltninger efter kystbeskyttelsesloven

Kystbeskyttelse kræver tilladelse fra en kommune eller – når staten er bygherre – fra Miljøstyrelsen. En tilladelse til et kommunalt fællesprojekt omfatter bestemmelse om, hvordan udgifterne til beskyttelsen skal finansieres af de berørte grundejere, og om kommunen evt. vælger selv at dække hele eller en del af udgifterne. Der er udpantningsret for grundejernes bidrag, jf. afsnit 4.3.1 ovenfor, og derfor ikke behov for at indføre krav om anden sikkerhedsstillelse, uanset om etablering af kystbeskyttelsesforanstaltningen ikke har fundet sted inden påbegyndelse af det byggeri, som foranstaltningen skal beskytte.

Afværgeforanstaltninger omfattet af vandløbsloven

Tilladelse fra vandløbsmyndigheden er påkrævet. Herudover skal der enten være truffet afgørelse om, at projektet finansieres af kommunen, eller der skal foreligge en aftale, et forlig eller en afgørelse fra taksationsmyndighederne om fordelingen af udgifterne mellem de private parter, jf. afsnit 4.3.2 ovenfor. Hvis etablering af afværgeforanstaltningen ikke har fundet sted inden påbegyndelse af det byggeri, som foranstaltningen skal beskytte, og projektet ikke finansieres af kommunen, må bygherren afkræves sikkerhedsstillelse for, at etablering sker inden ibrugtagning. Det gælder uanset, om hele eller dele af udgiften i sidste ende skal dækkes af andre private parter, jf. førnævnte forlig/afgørelse fra taksationsmyndighederne.

Afværgeforanstaltninger omfattet af spildevandslovgivningen

Der kan ikke efter planloven planlægges for spildevandsforsyningsselskabernes håndtering af regnvand og terrænnært grundvand. Afværgeforanstaltninger via spildevandsforsyningsselskaber indgår derfor ikke i arbejdsgruppens forslag. I øvrigt er etablering af infrastruktur til afledning af spildevand i overensstemmelse med miljøbeskyttelsesloven allerede omfattet af byggelovens § 4.

Afværgeforanstaltninger, der ikke er reguleret i sektorlovgivning

Afværgeforanstaltninger, som ikke er reguleret i sektorlovgivning, og hvor det således alene er lokalplanen, der udgør beslutningsgrundlaget for etableringen, kræver ikke yderligere tilladelse. Hvis afværgeforanstaltningen er en integreret del af den bebyggelse, som skal beskyttes, vil den dog indgå i byggetilladelsen hertil. Finansiering påhviler de facto bygherren, når etablering er en betingelse for ibrugtagning.

Hvis afværgeforanstaltninger, der ikke er en integreret del af den bebyggelse, som skal beskyttes, ikke er etableret inden igangsætning af byggeriet af det, som skal beskyttes, må der kræves sikkerhedsstillelse for etablering inden ibrugtagning.

Hvis etablering af en given afværgeforanstaltning er en betingelse for ibrugtagning i henhold til flere grundejeres/bygherres ibrugtagning af deres respektive byggerier, synes dette mest hensigtsmæssigt

håndteret ved bestemmelse i lokalplan om oprettelse af grundejerforening med ansvar for etablering og drift af afværgeforanstaltningen og i relevant omfang også for sikkerhedsstillelse. Arbejdsgruppen foreslår, at planlovens § 15, stk. 2, nr. 20, justeres, så der tilvejebringes sikker hjemmel for kommunen til i en lokalplan at stille krav om oprettelse af grundejerforening med ansvar for etablering og drift af afværgeforanstaltninger.

6.3.2. Landzone

Som nævnt i afsnit 1 er der i arbejdsgruppens kommissorium lagt op til, at arbejdsgruppen, i forhold til landzone, kvalificerer følgende mulige justeringer af planloven:

- Planlægning for eller landzonetilladelse til ny eller udvidet bebyggelse i fareområder i landzone betinges af, at der er etableret afværgeforanstaltninger, hvor samfundsøkonomi indgår som et af flere kriterier.
- Afskære umiddelbar byggeret (byggeri der ikke kræver landzonetilladelse) i fareområder i landzone. De pågældende byggeprojekter vil herefter kræve landzonetilladelse.

Krav om etablering af afværgeforanstaltninger allerede inden planlægning i landzone/inden landzonetilladelse (som ligger forud for byggetilladelse) kan spænde ben for projekter, da det kan være en tvivlsom investering at etablere afværgeforanstaltninger, hvis man ikke har sikkerhed for, at man bagefter får mulighed for at bygge det, som afværgeforanstaltningerne er beregnet til at skulle beskytte.

Det foreslås på den baggrund, at der for planlægning i landzone/landzonetilladelse som udgangspunkt indføres samme løsning som for planlægning for nye by- og sommerhusområder, dvs. at ibrugtagning af det, der skal beskyttes af afværgeforanstaltninger, skal være betinget af, at afværgeforanstaltningerne er etableret, og at påbegyndelse af det planlagte/tilladte byggeri skal betinges af opfyldelse af én af følgende alternative betingelser:

- 1) De planlagte afværgeforanstaltninger er allerede etableret.
- 2) Der er eller tilvejebringes sikkerhed for, at afværgeforanstaltningerne bliver etableret inden ibrugtagning af det byggeri, som foranstaltningerne skal beskytte.

Betingelserne er uddybet ovenfor i afsnit 6.3.1.

For så vidt angår landzonetilladelser, hvor der ofte er tale om mindre projekter, foreslås det dog overladt til kommunen, om der – hvis afværgeforanstaltningerne ikke er etableret inden byggeriets påbegyndelse – skal stilles krav om sikkerhedsstillelse for, at de bliver etableret inden ibrugtagning.

Hvad angår afskæring af umiddelbar byggeret i landzone foreslås det, at de i afsnit 4.1.2.6 nævnte undtagelser fra kravet om landzonetilladelse ophæves, for så vidt angår ny bebyggelse i udpegede fareområder. Dog foreslås undtagelserne opretholdt, for så vidt angår § 36, stk. 1, nr. 21, vedrørende trådløse adgangspunkter med lille rækkevidde m.v., da bestemmelsen bidrager til implementeringen af EU-ret på teleområdet.

6.4. Nye sommerhuse i eksisterende sommerhusområder

6.4.1. Indledning

Arbejdsgruppen skal som en del af sit kommissorium kvalificere en ændring af planloven m.v., hvorefter opførelse af nye sommerhuse i etablerede sommerhusområder i et udpeget fareområde betinges af, at der er etableret afværgeforanstaltninger, hvor samfundsøkonomi indgår som et af flere kriterier.

Afsnit 6.4.2 indeholder oplysninger om diverse opgørelser over sommerhusområder, sommerhuse og tomme sommerhusgrunde, og afsnit 6.4.3 indeholder oplysninger om nugældende byggemuligheder i etablerede sommerhusområder med henblik på at give et billede af, hvilken betydning en sådan regelændring vil have.

Afsnit 6.4.4 indeholder arbejdsgruppens overvejelser og to alternative modeller for regelændring.

6.4.2. Opgørelser over sommerhusområder, sommerhuse og tomme sommerhusgrunde

Ifølge Plandata.dk dækker sommerhusområderne i dag ca. 46.000 ha, eller lidt mere end 1 pct. af Danmarks areal. Ca. 90 procent af sommerhusområderne ligger inden for kystnærhedszonen.

Plan- og Landdistriktsstyrelsens undersøgelse over sommerhuse baseret på tal fra Bygnings- og Boligregisteret, BBR, i 2020 viste, at der i alt fandtes ca. 218.000 sommerhuse. En analyse fra Plan- og Landdistriktsstyrelsen baseret på de nyeste tal fra BBR viser, at der er ca. 16.500 ubebyggede sommerhusgrunde. De ubebyggede sommerhusgrunde ligger hovedsageligt spredt i sommerhusområderne.

Ifølge en rapport fra Syddansk Universitet¹⁹ er den gennemsnitlige grundstørrelse for sommerhuse 1.650 m², og 72 pct. ligger i størrelsesintervallet fra 1.000 til 3.000 m². Det gennemsnitlige sommerhus havde i 2020 et bygningsareal på 78,4 m², men sommerhuse, der er opført i perioden 2010-2020, har et gennemsnitsareal på 103 m².

Plan- og Landdistriktsstyrelsen har fundet, baseret på data om zonestatus og planstatus i Plandata.dk sammenholdt med arbejdsgruppens forslag til kriterier for udpegning af fareområder, at mere end 40 pct. af de samlede sommerhusområder på i alt ca. 46.000 ha ligger i potentielle fareområder. Mere end en fjerdedel af arealerne er i fare for oversvømmelse fra hav, ligesom en fjerdedel af arealerne er i fare for højtstående grundvand. Arealerne er delvis overlappende. Fordelingen fremgår af tabellen nedenfor. Andelen af sommerhusområder i potentielle fareområder med hensyn til regnvand er ikke opgjort, men vurderes at være høj.

Tabel 6. Områder med status som sommerhusområder – angivet i hektar

	Samlet størrelse	Heraf i potentielle fareområder bortset fra regn	Farekilder				
			Hav	Vandløb	Regn*	Grundvand	Erosion
Sommerhusområder	45.989	19.411	12.199	1.083	-	12.263	3.184

* Der er ikke datagrundlag til at foretage beregningen

Plan- og Landdistriktsstyrelsen har desuden med udgangspunkt i arbejdsgruppens forslag til kriterier for udpegning af fareområder undersøgt beliggenheden af de ubebyggede sommerhusgrunde i forhold til potentielle fareområder. Som det fremgår af tabel 7 nedenfor er over halvdelen (54 pct.) af de ubebyggede sommerhusgrunde helt eller delvist beliggende i potentielle fareområder. Nærmere en tredjedel af disse ligger i områder, der er i fare for oversvømmelse fra hav, mens over halvdelen ligger i områder, der er truet af højtstående grundvand. Arealerne er delvis overlappende.

Tabel 7. Antal ubebyggede sommerhusgrunde i områder med status som sommerhusområder

	Samlet antal	Heraf helt eller delvist i potentielle fareområder bortset fra regn	Farekilder				
			Hav	Vandløb	Regn*	Grundvand	Erosion
Ubebyggede sommerhusgrunde i sommerhusområder	16.430	8.919	5.139	644	-	7.839	603

* Der er ikke datagrundlag til at foretage beregningen

¹⁹ Hjalager, A.M, Steffansen, R.M., Sørensen, M.T. & Staunstrup, J.K. (2022). Sommerhuse og verdensmål – beskyttelse, benyttelse og planlægning. Syddansk Universitet, Aalborg Universitet og Realdania.

6.4.3. Byggemuligheder i etablerede sommerhusområder

Sommerhusområder er i planlovens § 34 defineret som følger:

- 1) områder, som i en bygningsvedtægt eller en byplanvedtægt er udlagt til sommerhusbebyggelse,
- 2) områder, som i en lokalplan er overført til sommerhusområde, og
- 3) områder, som ved kommunalbestyrelsens beslutning har opretholdt zonestatus som sommerhusområde, selv om den pågældende byplanvedtægt eller lokalplan er ophævet.

Tal baseret på oplysninger i Plandata.dk viser, at ca. 40 pct. af sommerhusområderne ikke er omfattet af en retligt bindende byplanvedtægt eller lokalplan med nærmere bebyggelsesregulerende bestemmelser.

Hvor stort et sommerhus, der kan opføres, afhænger af grundens størrelse og de bebyggelsesregulerende bestemmelser i bygningsreglementet BR18, kapitel 8, om byggeret eller en evt. lokalplan eller byplanvedtægt for sommerhusområdet.

For sommerhuse foreskriver BR18, at en byggetilladelse som udgangspunkt ikke kan nægtes, når sommerhuset ikke har mere end én etage, og bygningshøjden ikke overstiger 5 m, samt ejendommen er mindst 1.200 m², og bebyggelsesprocenten ikke højere end 15 pct. For sommerhuse i sommerhusområder, der er omfattet af en lokalplan eller byplanvedtægt, vil der i de fleste tilfælde i medfør heraf gælde bestemmelser om en maksimal bebyggelsesprocent på 10 pct. for ældre planer og 15 pct. for nyere planer. Med en gennemsnitlig grundstørrelse på 1.600 m² giver det mulighed for at opføre sommerhuse på henholdsvis 160 og 240 m².

Efter byggelovgivningen kan kommunalbestyrelsen i etablerede sommerhusområder ikke afvise ansøgninger om byggetilladelse til nye sommerhuse, der overholder bygningsreglementet BR18 og en eventuel lokalplan eller byplanvedtægt for det pågældende område.

6.4.4. Overvejelser og mulige modeller

Som nævnt ovenfor kan kommunalbestyrelsen i etablerede sommerhusområder ikke nægte at godkende ansøgninger om byggetilladelse til bygninger, der overholder bygningsreglementet og en eventuel lokalplan eller byplanvedtægt for det pågældende område. Grundejer har med andre ord byggeret. Herved adskiller situationen sig fra nye sommerhusområder, hvor grundejer først får byggeret, når kommunalbestyrelsen ved lokalplan har overført området fra landzone til sommerhusområde.

Hvis opførelse af nye sommerhuse i etablerede sommerhusområder betinges af opfyldelse af nye krav om etablering af afværgeforanstaltninger, kan det for den enkelte grundejer blive opfattet som urimelig forskelsbehandling sammenlignet med de grundejere, der allerede har udnyttet deres byggeret til at opføre sommerhuse i området.

Det hører også med i overvejelserne om hensigtsmæssigheden af at indføre et krav om afværgeforanstaltning ved nye sommerhuse i etablerede sommerhusområde i udpegede fareområder, at individuelle afværgeforanstaltninger kan være dyrere for den enkelte grundejer end en andel i kollektive afværgeforanstaltninger for et helt sommerhusområde. Desuden kan det vise sig vanskeligt for ejere af tomme sommerhusgrunde i et etableret sommerhusområde at få grundejere med eksisterende sommerhuse med på en kollektiv løsning. Byggeteknisk kan det eventuelt vise sig umuligt – inden for rammerne af bygningsreglementet og/eller en lokalplan – at etablere tilstrækkelige individuelle afværgeforanstaltninger. Disse forhold kan føre til, at de pågældende grunde bliver væsentligt mindre værd og rejse spørgsmål om ekspropriation.

Hertil kommer, at det bagvedliggende hensyn om ikke at tilføre nye værdier til områder, hvor de kan lide skade, vil kunne anføres til støtte for, at ikke kun nye sommerhuse i etablerede sommerhusområder

i udpegede fareområder skal omfattes af de nye krav, men også udvidelser og ombygninger af eksisterende sommerhuse. Dette vil i givet fald udvide anvendelsesområdet væsentligt.

Det kan på ovenstående baggrund overvejes, om indgreb i byggeretten i etablerede sommerhusområder skal undlades. Det bemærkes i den forbindelse, at incitamentet til at bygge nyt med og uden afværgeforanstaltninger også påvirkes af stormflodsordningen, som er under revision.

Arbejdsgruppen har ikke desto mindre opstillet to mulige modeller til sikring af, at der etableres afværgeforanstaltninger ved opførelse af nye sommerhuse i etablerede sommerhusområder i udpegede fareområder. Det er endnu ikke vurderet, om modellerne vil udgøre ekspropriation i grundlovens forstand.

Fælles for begge modeller er, at det for alle oversvømmelseskilder og erosion overlades til kommunerne at fastsætte sikringsniveauet for de pågældende afværgeforanstaltninger. Der lægges altså ikke op til at anvende de statslige mindstekrav til sikringsniveauer for hav og vandløb, som arbejdsgruppen har foreslået i forhold til planlægning for nye by- og sommerhusområder. Det bemærkes i den forbindelse, at den forventede levetid for et enkelt sommerhus som udgangspunkt er kortere end den forventede levetid for et helt by- eller sommerhusområde. Det bemærkes endvidere, at der ud fra et risikoperspektiv er en væsentlig forskel mellem etablering af helt nye by- og sommerhusområder og opførelse af nye sommerhuse i eksisterende sommerhusområder. Denne forskel kommer til udtryk ved, at nye områder udgør en samlet væsentlig værdiforøgelse, som man ud fra en risikoavers tilgang ønsker at beskytte bedst muligt, og hvor man vil prøve at finde alternativer uden væsentlig risiko i form af fremtidige oversvømmelser. I eksisterende sommerhusområder vil tilførelse af flere sommerhuse øge værdierne, men ikke drastisk i forhold til de eksisterende værdier.

Model A:

- Kommuner med etablerede sommerhusområder i udpegede fareområder med hensyn til en eller flere oversvømmelseskilder og/eller erosion forpligtes til i kommuneplanen at fastsætte bestemmelser om mindstekrav til sikringsniveauer for de pågældende områder.
- Opnåelse af byggetilladelse til nye sommerhuse vil forudsætte, at grundejer over for kommunen (byggemyndigheden) redegør for de påtænkte afværgeforanstaltninger og dokumenterer, at de lever op til kommuneplanens mindstekrav til sikringsniveauer. Til- og ombygninger af eksisterende sommerhuse foreslås ikke omfattet.
- Ibrugtagning af det nye sommerhus vil være betinget af, at afværgeforanstaltningerne er etableret.
- Kommunen (byggemyndigheden) vil i forbindelse med ibrugtagningstilladelse påse, at etablering har fundet sted.

Model B:

- Opførelse af nye sommerhuse i etablerede sommerhusområder i udpegede fareområder med hensyn til en eller flere oversvømmelseskilder og/eller erosion bliver omfattet af lokalplanpligt. Til- og ombygninger af eksisterende sommerhuse foreslås ikke omfattet.
- I lokalplanen skal ibrugtagning af det/de nye sommerhuse i det pågældende sommerhusområde betinges af, at der etableres nærmere specificerede afværgeforanstaltninger, der lever op til nærmere angivne sikringsniveauer (fastsat af den pågældende kommune).
- Kommunen vil kunne pålægge bygherren at yde teknisk bistand til udarbejdelse af lokalplanforslaget, jf. den gældende bestemmelse i planlovens § 13, stk. 3, 2. pkt.
- Kommunen (byggemyndigheden) vil i forbindelse med ibrugtagningstilladelse påse, at der er etableret afværgeforanstaltninger som specificeret i lokalplanen.

I model A, hvor grundejer selv vælger art og udformning af afværgeforanstaltningerne, vil det efter omstændighederne måske kunne være vanskeligt for byggemyndigheden at afgøre, hvornår der foreligger tilstrækkelig dokumentation for, at afværgeforanstaltningerne lever op til de krævede sikringsniveauer – med deraf følgende risiko for, at dette ikke altid vil være tilfældet.

Model B harmonerer ikke med den nuværende grænse for, hvornår et byggeprojekt er stort nok til at blive omfattet af lokalplanpligt. Lokalplanprocessen er langvarig og ressourcetung set i forhold til den begrænsede størrelse og betydning af et projekt om opførelse af et enkelt sommerhus.

Både model A og B vil delvis skulle gennemføres via ændringer i byggelovgivningen.

Både model A og B, men især model B, pålægger kommunerne nye planlægningsopgaver. Mange sommerhuskommuner er landdistriktskommuner med begrænsede planlægningsressourcer.

Samlet set hælder arbejdsgruppen til, at model A er den bedste løsning. Uanset valg af model vil det dog skulle vurderes, om ordningen generelt udgør – eller efter omstændighederne i konkrete tilfælde kan udgøre – et indgreb af en sådan karakter, at der vil være tale om ekspropriation i grundlovens forstand med deraf følgende ret til erstatning. Det bemærkes i den forbindelse, at det i arbejdsgruppens kommissorium er forudsat, at arbejdsgruppens forslag ikke skal lægge op til ekspropriation, jf. afsnit 1.2.

6.5. Fare for landskred

Landskred kan medføre store økonomiske tab for berørte lodsejere, og risikoen for disse er stigende.

GEUS har med bidrag fra Københavns Universitet kortlagt landskred i Danmark. Der er i alt kortlagt mere end 3.200 landskred. Der er både tale om gamle skred, der kan være sket for hundreder eller tusinder år siden, og skred, der er i aktiv bevægelse. Klimaforandringer vil højst sandsynligt føre til generelt større aktivitet i landskred.

Arbejdsgruppen har overvejet, om landskred bør reguleres i planloven på samme vis som f.eks. kysterosion. Det er arbejdsgruppens vurdering, at viden og datagrundlag om landskred på nuværende tidspunkt er utilstrækkeligt i forhold til at kunne fastsætte konkrete krav og rammer for en sådan regulering.

I stedet foreslås det, at der indsættes en bestemmelse i planloven om, at kommunerne ved planlægning i områder med registrerede landskred skal indhente oplysninger og rådgivning fra GEUS om det pågældende landskred. Dette sker i praksis ofte i dag, hvor GEUS yder ad hoc-rådgivning og bistand til henvendende kommuner. Med forslaget vil det fortsat være op til den enkelte kommune, om og hvordan landskred, herunder en eventuel fare for skred-aktivitet, skal håndteres i den konkrete planlægnings-situation.

Samtidig vil GEUS iværksætte en vejledende indsats over for kommuner med henblik på at understøtte, at kommuner i højere grad tager højde for risici for landskred i planlægningsøjemed. Konkret vil GEUS udarbejde og offentliggøre en vejledning om landskred, herunder information om landskred og håndtering af risici.

Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet vil følge området og vurdere, om der er behov for konkret regulering i sektorlovgivningen på sigt, f.eks. når der forventeligt foreligger en ny landsdækkende kortlægning af landskred (udgangen af 2027).