



DE FREMTIDIGE STORMFLODS-, OVERSVØMMELSES- OG STORMFALDSORDNINGER

MARTS 2017

Rapport fra udvalget til evaluering af stormflods-,
oversvømmelses- og stormfaldsordningerne

INDHOLDSFORTEGNELSE

1 Indledning	10
1.0 Udvalgets konklusioner og anbefalinger	10
1.0.1 Udvalgets anbefalinger	12
1.0.1.2 Stormflods- og oversvømmelsesordningerne.....	12
1.0.1.3 Anvendelsesområde	12
1.0.1.4 Dækningsomfang.....	14
1.0.1.5 Organisering	27
1.0.1.6 Selvrisiko.....	27
1.0.1.7 Finansiering	29
1.0.2 Stormfaldsordningen.....	29
1.0.2.1 Anvendelsesområde	29
1.0.2.2 Dækningsomfang.....	30
1.0.2.3 Organisering	36
1.0.2.4 Finansiering	36
1.1 Udvalgets kommissorium.....	36
1.2 Udvalgets sammensætning.....	40
1.3 Udvalgets arbejde.....	41
2 Historisk baggrund og gældende regler	42
2.1 Stormflodsordningen.....	42
2.1.1 Stormfloder 1991-2017	43
2.1.2 Den første stormflodsordning.....	44
2.1.3 Den første revision af stormflodsordningen.....	46
2.1.4 Den anden revision af stormflodsordningen.....	48
2.1.5 Sagsgang mv. i gældende stormflodsordning.....	48
2.1.5.2 Varsling af forhøjet vandstand	49
2.1.5.3 Erklæring af stormflod.....	49
2.1.5.4 Behandling af stormflodsskader.....	49
2.1.5.5 Erstatningsopgørelse mv.	50
2.1.5.6 Klager over forsikringsselskabernes afgørelser	53
2.1.5.7 Tilsyn med forsikringsselskabernes sagsbehandling	53
2.2 Oversvømmelsesordningen	53
2.2.1 Justeringer af oversvømmelsesordningen	54
2.2.2 Gældende oversvømmelsesordning	54
2.2.2.2 Nedbør og umiddelbare vurderinger	54
2.2.2.3 Afgørelse af oversvømmelse	54
2.2.2.4 Sagsbehandling af oversvømmelsessager	54
2.2.2.5 Erstatningsopgørelse mv.	55
2.2.2.6 Klage mv.....	55
2.3 Stormfaldsordningen.....	55
2.3.1 Stormfaldsordningens tilblivelse.....	56
2.3.2 Stormfaldsordningens formål	57
2.3.3 Erklæring af stormfald.....	57
2.3.4 Vejledning og administrationsgrundlag	58
2.3.5 Ansøgning.....	58

2.3.6	Tilskud.....	58
2.3.6.2	Basisforsikring mod stormfald	59
2.3.6.3	Tabsforsikring.....	61
2.4	Hændelser, sagsmængder og økonomi.....	61
2.4.1	Stormflod.....	61
2.4.2	Oversvømmelse	65
2.4.3	Stormfald.....	66
3	Erfaringer med stormflodsordningen.....	68
3.1	Erfaringerne fra stormfloden 2013.....	68
3.1.1	Varsling forud for stormfloden 2013	71
3.1.2	Erklæring af stormflod i 2013	71
3.1.3	Oplevelse af tidsrummet inden erklæring af stormflod	72
	Forbedringsinitiativer	72
3.1.4	Anmeldelse af stormflodsskader efter stormfloden i 2013.....	72
3.1.5	Oplevelse af kommunikation, rollefordeling og forståelse af reglerne	72
	Forbedringsinitiativer	75
3.1.6	Taksation efter stormfloden 2013.....	75
	Forbedringsinitiativer	80
3.1.7	Sagsbehandlingen ved stormfloden 2013	80
3.1.8	Klager i sager fra stormfloden i 2013	83
3.1.9	Tilsyn med stormflodssager fra 2013	84
	Sanktioner	84
3.2	Statistik	85
3.2.1	Fordeling på sagstyper for stormfloden 6.-7. december 2013.....	85
3.2.2	Geografisk fordeling for stormfloden 6.-7. december 2013	85
3.3	Opsummering fra spørgeskemaundersøgelse	87
4	Erfaringer med oversvømmelsesordningen	89
4.1	2010 til 2017	89
4.1.1	Generelt	91
4.1.2	Umiddelbare vurderinger.....	92
4.1.3	Erstatningsopgørelse	92
	Forbedringsinitiativer	92
4.1.4	Udtalelser fra Miljøstyrelsen	92
	Forbedringer.....	93
4.1.5	Sagsbehandling mv.....	93
4.2	Statistik (2010-2015)	94
4.2.1	Generel hændelsesstatistik	95
4.2.2	Fordeling på sagstyper – bygningsbenyttelse (helårsbeboelse, sommerhuse, erhverv), løsøre mv. samt geografi.....	95
5	Erfaringer med stormfaldsordningen.....	96
5.1	Evaluering i 2012 og stormfald i 2013	96
	Forbedringsinitiativer	96
5.2	Særlige problemstillinger i ordningen	97
5.2.1	Erklæring af stormfald	97
5.2.2	Uklar ansvarsfordeling og kommunikation	98

5.2.3	Simplere administration.....	98
	Flyfotografering	98
	Optimeret brug af digitale platforme og nye krav fra EU	99
5.2.4	Simpel og omkostningseffektiv kontrol	99
5.2.5	Tilskudsmodellen – nye og gamle tilskud.....	100
5.2.5.2	Træer til naturligt frøfald.....	100
5.2.5.3	Tilskudssatser mv.	100
5.2.6	Forholdet til basisforsikringen	101
5.3	Statistik (1999, 2005 og 2013)	101
5.3.1	Udbetalte tilskud	101
5.3.2	Geografisk fordeling og typer af tilskud 1999 og 2005.....	102
5.3.3	Geografisk fordeling og typer tilskud efter Stormfaldet i 2013.....	104
6	Udenlandske erfaringer	106
6.1	Generelt	106
6.2	Norge	107
6.2.1	Stormflod og oversvømmelse fra vandløb og søer	107
6.2.1.2	Aktivering	108
6.2.1.3	Dækningsomfang	108
6.2.1.4	Finansiering	109
6.2.1.5	Øvrige elementer	109
6.2.2	Stormfald.....	110
6.3	Storbritannien.....	110
6.3.1	Stormflod og oversvømmelse	110
6.3.1.2	Aktivering	111
6.3.1.3	Dækningsomfang.....	111
6.3.1.4	Finansiering	112
6.3.1.5	Øvrige elementer	112
6.3.2	Stormfald.....	112
6.4	Holland.....	113
6.4.1	Stormflod og oversvømmelse	113
6.4.1.2	Aktivering	113
6.4.1.3	Dækningsomfang.....	113
6.4.1.4	Finansiering	114
6.4.1.5	Øvrige elementer	114
6.4.2	Stormfald.....	114
6.5	Sverige.....	114
6.5.1	Stormflod og oversvømmelse	114
6.5.1.2	Aktivering	114
6.5.1.3	Dækningsomfang.....	114
6.5.1.4	Finansiering	114
6.5.1.5	Øvrige elementer	115
6.5.2	Stormfald.....	115
7	Forsikringstekniske overvejelser	116
7.1	Afgrensning af forsikringsbare risici	116
7.2	forsikringsmarkedets funktion	118
7.3	Er stormflods- eller oversvømmelsesrisiko privat-forsikringsbar?	120

Charity Hazard	121
7.4 Er stormfaldsrisiko privat-forsikringsbar?	122
7.5 Forsikringsordninger med statsgarantier, særlige genforsikringsmekanismer eller lignende.....	123
7.5.1 Terrorforsikringsordningen	123
8 Klimaudviklingens betydning	124
8.1 Forventninger til fremtidens klima på mellemlang og lang sigt.....	126
8.1.1 Temperatur.....	126
8.1.2 Nedbør	126
8.1.3 Vind.....	128
8.1.4 Havniveau	128
8.1.5 Ændringer i terrænet	130
8.1.6 Ekstremer.....	131
8.2 Effekter og konsekvenser af klimaændringer	132
8.2.1 Områder langs kysterne	132
8.2.2 Områder langs vandløbene.....	134
8.2.3 Skovområder.....	137
8.3 Balancerede scenarier for stormflods-, oversvømmelses- og stormfaldshændelser.....	138
8.3.1 Stormflodshændelser	138
8.3.2 Effekten af stormflodsvandstanden i form af bygningsskader	140
8.3.3 Oversvømmelseshændelser fra vandløb og søer	145
8.3.4 Stormfald.....	145
8.4 Kortlægning af vandstandsmålere i Danmark	145
8.4.1 Marine vandstandsmålere	146
8.4.2 Vandstandsmålere – vandløb.....	148
8.5 Forebyggelse og klimatilpasning.....	150
8.5.1 Hvad kan borgeren gøre for at forebygge?	151
8.5.2 Hvad gør kommunerne for at forebygge?.....	152
8.5.2.2 Kystbeskyttelsesloven.....	152
8.5.2.3 Klimatilpasningsplaner	152
8.5.2.4 Planloven	154
8.5.2.5 Skov	155
8.5.3 Hvad gør staten for at forebygge?.....	155
8.5.3.2 Handlingsplan for klimasikring af Danmark.....	155
8.5.3.3 Oversvømmelsesloven.....	156
8.5.3.4 Risikostyringsplaner	156
8.5.3.5 Kystanalyse.....	157
8.5.3.6 Planer for skovdrift	158
8.6 Fremtidig skalering af stormflodslovens erstatnings- og tilskudsordninger	158
9 Dækningsomfang	159
9.1 Stormflod og oversvømmelse fra vandløb og søer.....	159
9.1.1 Katastrofebegrebet.....	159
9.1.1.2 Hændelsen.....	160
9.1.1.3 Erstatningen	160
Udvalgets overvejelser og anbefalinger	161

9.1.2	Fremtidigt dækningsomfang.....	162
9.1.3	Udvalgets overvejelser vedrørende udvidelse af dækningsomfanget	163
9.1.3.2	Definitionen af et vandløb	163
	Udvalgets overvejelser og anbefalinger	163
9.1.3.3	Løsøre i kælder eller rum under terræn	165
	Udvalgets overvejelser og anbefalinger	167
9.1.3.4	Karensperiode ved genhusning	167
	Udvalgets overvejelser og anbefalinger	168
9.1.3.5	Nødvendig opmagasinering uden genhusning.....	169
	Udvalgets overvejelser og anbefalinger	169
9.1.3.6	Oversvømmelse af containere til opmagasinering	170
	Udvalgets overvejelser og anbefalinger	170
9.1.3.7	Kysterosion	171
	Udvalgets overvejelser og anbefalinger	171
9.1.3.8	Erstatning for ødelagte afgrøder og sent opdagede skader på frugttræer mv.	172
	Udvalgets overvejelser og anbefalinger	172
9.1.3.9	Havne- og kajnlæg	173
	Udvalgets overvejelser og anbefalinger	175
9.1.4	Udvalgets overvejelser vedr. indskrænkning af dækningsomfanget	175
9.1.4.2	Afskæring af erstatning for fremtidigt byggeri på nye arealudstyknings.....	175
	Udvalgets overvejelser og anbefalinger	176
9.1.4.3	Afskæring af dækning af fritidshuse.....	178
	Udvalgets overvejelser og anbefalinger	179
9.1.4.4	Beskyttelse af erhvervsinventar	179
	Udvalgets overvejelser og anbefalinger	179
9.1.5	Udvalgets andre overvejelser vedr. dækningsomfanget	180
9.1.5.2	Lovliggørelse.....	180
	Udvalgets overvejelser og anbefalinger	181
9.1.5.3	Totalskader	182
	Udvalgets overvejelser og anbefalinger	182
9.1.5.4	Kontanterstatning	182
	Udvalgets overvejelser og anbefalinger	183
9.1.5.5	Udlæg for skadesbegrænsning i akutfasen.....	184
	Udvalgets overvejelser og anbefalinger	185
9.1.5.6	Terrasser, garager og carporte	185
	Udvalgets overvejelser og anbefalinger	185
9.1.5.7	Anden fysisk genopførelse af skadet ejendom.....	186
	Udvalgets overvejelser og anbefalinger	186
9.1.5.8	Erstatning for dyr, bortset fra dyr, der opdrættes i et dambrug.....	187
	Udvalgets overvejelser og anbefalinger	187
9.2	Stormfaldsordningen.....	189
9.2.1	Erklæring af stormfald	190
	Udvalgets overvejelser og anbefalinger	192
9.2.2	Formålet med stormfaldsordningen	193
	Udvalgets overvejelser og anbefalinger	194
9.2.3	Lokalitetstilpasset træartsvalg og hjemmehørende arter.....	194
	Udvalgets overvejelser og anbefalinger	194

9.2.4	Tilskudsmodel og tilskudstyper	194
9.2.4.2	Tilskudsmodel	194
	Udvalgets overvejelser og anbefalinger	195
9.2.4.3	Tilskudstyper	195
	Udvalgets overvejelser og anbefalinger	196
9.2.5	Åbning for skovejere uden basisforsikring	196
	Udvalgets overvejelser og anbefalinger	197
9.2.6	Privat lagring af træ	197
	Udvalgets overvejelser og anbefalinger	198
9.2.7	Kontrol, krav og kriterier for tilskud mv.	198
	Udvalgets overvejelser og anbefalinger	199
9.2.8	Udbetaling af tilskud	200
	Udvalgets overvejelser og anbefalinger	201
9.2.9	Udvalgets overvejelser vedrørende det administrative grundlag	202
9.2.9.2	Satellitovervågning	202
	Udvalgets overvejelser og anbefalinger	203
9.2.9.3	Flyfotografering	204
	Udvalgets overvejelser og anbefalinger	204
9.2.9.4	Digitalisering af stormfaldsordningen	204
	Udvalgets overvejelser og anbefalinger	205
9.2.9.5	Forholdet til basisforsikringen	205
	Udvalgets overvejelser og anbefalinger	206
9.2.9.6	Administrative forretningsgange mv.	206
	Udvalgets overvejelser og anbefalinger	206
10	Fremtidig organisering og administration	207
10.1	Stormflod og oversvømmelse	207
10.1.1	Forsikringsmodel	207
10.1.1.2	Finansiering	208
10.1.1.3	Refinansiering	208
10.1.1.4	Sagsbehandling	208
10.1.1.5	Dækkede skader	208
10.1.1.6	Udvalgets overvejelser	209
10.1.2	Puljemodel	209
10.1.2.2	Finansiering	210
10.1.2.3	Genforsikring	210
10.1.2.4	Refusion og kontrol	210
10.1.2.5	Sagsbehandling	211
10.1.2.6	Dækningsomfang	211
10.1.2.7	Administration	211
10.1.2.8	Udvalgets overvejelser	211
10.1.3	Eksisterende model med justeringer	212
10.1.3.2	Finansiering	212
10.1.3.3	Refinansiering	212
10.1.3.4	Sagsbehandling mv.	213
10.1.3.5	Kontrol mv.	213
10.1.3.6	Dækningsomfang	214
10.1.3.7	Administration	214

10.1.3.8	Udvalgets overvejelser.....	214
10.1.4	Udvalgets overvejelser og anbefalinger	214
10.2	Stormfald.....	216
10.2.1	Ordning med uændret organisering	216
10.2.1.2	Finansiering	216
10.2.1.3	Sagsbehandling	216
10.2.1.4	Dækkede skader.....	217
10.2.1.5	Udvalgets overvejelser.....	217
10.2.2	Ordning med ændret organisering	217
10.2.2.2	Finansiering	217
10.2.2.3	Sagsbehandling	217
10.2.2.4	Dækkede skader.....	218
10.2.2.5	Udvalgets overvejelser.....	218
10.2.3	Privat forsikringsordning.....	218
10.2.3.2	Finansiering	219
10.2.3.3	Sagsbehandling	219
10.2.3.4	Dækkede skader.....	219
10.2.3.5	Udvalgets overvejelser.....	219
10.2.4	Udvalgets overvejelser og anbefalinger	220
11	Fremtidig finansiering og robusthed	221
11.1	Finansiering gennem puljer.....	221
11.2	Stormflods- og oversvømmelsesordningerne.....	221
11.2.1	Parametre for ordningernes økonomi.....	221
11.2.2	Beregninger af robusthed.....	224
11.2.2.2	Betydningen af afgiftssats overfor gennemsnitlig erstatning	225
11.2.2.3	Betydningen af etableringstid overfor gennemsnitlig erstatning	226
11.2.3	Muligheder for reduktion af erstatningsudgifter via selvrisiko.....	227
11.2.3.2	Selvrisiko.....	228
11.2.3.3	Nuværende model for selvrisiko.....	228
11.2.3.4	Generelle elementer i en selvriskomodell	229
	1) Bygningstype	229
	2) Geografi.....	230
	3) Skadesværdi.....	231
	4) Skadesgenstande	231
11.2.3.5	Ændringer af selvriskosatser.....	232
	Loft over selvrisiko	232
11.2.3.6	Mulige modeller for selvrisiko.....	233
11.2.3.7	Mulige ændringer til afgiftsopkrævning	237
11.2.3.7.1	Afgift fordelt på bygningstype.....	237
11.2.3.7.2	Værdibaseret afgift.....	237
11.2.3.7.3	Geografisk baseret afgift (trappetrin på afgiften).....	238
11.2.3.7.4	Afgiftsopkrævning efter opbygning af nødvendig kapital.....	238
11.2.3.8	Udvalgets overvejelser og anbefaling	238
11.3	Stormfaldsordningen.....	239
11.3.1	Andelen af forsikret skov.....	240
11.3.2	Mængden af tilskudsansøgt skov.....	241
11.3.3	Udvikling af skovbrug.....	241

11.3.4	Valgfrihed	241
11.3.5	Økonomisk betydning ved åbning for indtrædelse ved arveskifte	241
11.3.6	Udvalgets vurdering og anbefaling	242

1 INDLEDNING

1.0 UDVALGETS KONKLUSIONER OG ANBEFALINGER

Forhistorie

Ingen af de tre former for naturkatastrofer - stormflod, oversvømmelse eller stormfald - er nye fænomener i Danmark.

Allerede i middelalderen begyndte man at registrere voldsomme stormfloder her i landet. Både historisk set og i nyere tid har Danmark været ramt af flere alvorlige stormfloder med store materielle skader og i visse tilfælde dødsfald til følge. Siden 1362 er der registreret 132 stormfloder. Det var imidlertid først i 1990, at der blev indført en egentlig offentlig katastrofeerstatningsordning, der skulle yde dækning af skader efter stormflod, og som er baseret på obligatorisk, solidarisk afgiftsfinansiering af alle med en brandforsikringspolice. Siden stormflodsordningens start i 1991 og frem til januar 2017 har landet været ramt af stormflod 27 gange, dvs. gennemsnitligt ca. 1 gang hvert år.

Oversvømmelse fra vandløb og søer har ligeledes været et kendt fænomen i mange år, uden at der har været anledning til at indføre en offentlig katastrofeordning herfor. I forbindelse med indførelsen af stormflodsordningen i 1990, blev der imidlertid samtidig indført en vis begrænset mulighed for erstatning efter oversvømmelser fra vandløb. Denne mulighed blev væsentlig udvidet i 2010, hvor der blev indført en egentlig katastrofeordning for oversvømmelsesbegivenheder fra vandløb eller sø. Siden oversvømmelsesordningens start i 2010 og frem til januar 2017 har den været aktiveret 15 gange, dvs. ca. 3 gange om året i gennemsnit.

Stormfald er også en begivenhed, der gennem tiderne er indtrådt med jævne mellemrum i Danmark. Det var imidlertid først i 2000, at der blev indført en stormfaldsordning, der åbnede mulighed for stormfaldsramte skovejere til at søge om tilskud til meromkostninger til gentilplantning af såkaldt robust skov. Stormfaldsordningen yder derimod ikke erstatning for skovejernes tab i forbindelse med stormfald.

Stormflod og oversvømmelse – katastrofeerstatningsordninger

Stormflods- og oversvømmelsesordningerne er katastrofeerstatningsordninger, der finansieres solidarisk af alle med en brandforsikringspolice. Denne finansieringsmodel er valgt, fordi stormflod og oversvømmelse ikke hidtil har været et forsikringseget produkt, da en forsikring, såfremt det var muligt at tegne den, ville have en præmie af en sådan størrelse, at ingen reelt ville betale den, jf. kapitel 7. Ordningerne hviler på et katastrofebegreb med to kriterier – et hændelseskriterium og et erstatningskriterium. Katastrofebegrebet indebærer, at det ikke er enhver skade efter stormflod eller oversvømmelse fra vandløb eller sø, der erstattes. Der skal noget særligt til. Det er i den sammenhæng vigtigt at have for øje, at hvad der for den enkelte skadesramte kan opleves som katastrofalt, fordi hele eller dele af den skadesramtes bolig bliver beskadiget, ikke nødvendigvis ud fra et samfundsmæssigt perspektiv indebærer, at der er tale om en skadesbegivenhed af et sådant omfang, at det kan karakteriseres som en katastrofe, der begrunder offentlig involvering. Erstatningselementet i stormflods- og oversvømmelsesordningerne har imidlertid siden ordningernes indførelse udviklet sig fra at være baseret på dagsværdierstatning, eller "et plaster på såret", til i al væsentlighed at

basere sig på de samme dækningsprincipper, som er kendt fra forsikringsbranchen, dog med en noget højere selvrisiko. Dermed har katastrofebegrebet i ordningerne i hovedsagen alene bevaret det ene af de to elementer af det oprindelige begreb, nemlig et hændelseskriterium på 20 år.

Udvalget finder det vigtigt at bevare de to ordninger som katastrofeerstatningsordninger. Det er derfor afgørende at fastholde det ene af de to oprindelige kriterier i katastrofebegrebet, nemlig hændelseskriteriet på 20 år. Udvalget lægger i den forbindelse især vægt på, at der er tale om solidarisk finansierede ordninger, hvortil alle med en brandforsikring er tvunget til at betale. Det uanset om man er i risiko for at blive ramt af en stormflod eller oversvømmelse.

Udvalget finder det endvidere vigtigt at fastholde det grundlæggende princip om, at den enkelte bygningsejer er ansvarlig for at foretage nødvendige og rimelige investeringer i forebyggelse, hvorfor der skal sikres et incitament hos den enkelte til at foretage investering til imødegåelse af de oftere forekommende skadesbegivenheder. Det forudsætter, at den enkelte har mulighed for en sådan forebyggelse og dermed kan sikre sin ejendom, hvorfor unødige hindringer herfor, herunder for fælles løsninger, skal minimeres, jf. kapitel 8 og kapitel 9.1.4.1.

Udvalget finder endvidere, at det gældende 20-års hændelseskriterium er det mest afbalancerede kriterium. Herved holdes der fast i, at der skal noget særligt til, for at der er tale om stormflod eller oversvømmelse og samtidig sikres et incitament til borgere og virksomheder til løbende at forebygge oversvømmelser, som ikke længere betragtes som stormflod. Kriteriet er også med til at sikre, at kommuner og andre relevante myndigheder har en tilskyndelse til at indtænke forebyggelse i by- og landskabsplanlægningen, herunder i klimatilpasningsplanerne.

Stormfald – en tilskudsordning

Stormfaldsordningen er i lighed med stormflods- og oversvømmelsesordningerne baseret på obligatorisk, solidarisk bidragsfinansiering af alle med en brandforsikringspolice. Siden stormfaldsordningens start i år 2000 og frem til 2013, hvor det seneste større stormfald er registreret, har ordningen været aktiveret 3 gange, og forud herfor er der registreret flere større stormfald, bl.a. i 1967 og i 1981 med meget store skader.

Udvalget finder det vigtigt, at stormfaldsordningen også bevares som en katastrofeordning. Selv om stormfald på en ejendom kan opleves som en katastrofe for den enkelte skovejer, så er det ikke nødvendigvis tilfældet set ud fra et bredere samfundsperspektiv. Der skal derfor en omfattende hændelse af national betydning til for at aktivere ordningen.

Klimaudviklingens betydning

Udvalget har i sit arbejde set nærmere på klimaudviklingens betydning for indretningen af stormflods-, oversvømmelses- og stormfaldsordningerne, herunder særligt hvad konsekvenserne bliver af et skiftende klima, og hvordan man kan tilpasse sig disse ændringer. Udvalget har valgt at fokusere på en kalibrering af ordningerne sådan, at de er robuste på 20 års sigt. Tidshorisonten på ca. 20 år er valgt bl.a. fordi, beregningerne og analyserne for klimaudviklingen inden for denne tidshorisont kan siges at være rimeligt sikre.

Det er udvalgets opfattelse, at med de ændringer, som klimaudviklingen kan forventes at medføre, stiger risikoniveauet for stormfloder, oversvømmelser og stormfald og de dermed medfølgende negative konsekvenser for de berørte mennesker og virksomheder, herunder disses økonomiske aktiviteter, samt miljøet. Hvilke indvirkninger og intensiteten heraf, klimænderingerne vil medføre, er imidlertid forbundet med en vis usikkerhed. Det skyldes, at klimænderingerne foregår gradvist over en længere periode, og omfanget samt konsekvenserne heraf er samtidig afhængige af, hvordan samfundet løbende tilpasser sig gennem fx forebyggende tiltag i relation til infrastruktur og beskyttelses anlæg mv.

Det er derfor relevant ikke alene at se på klimænderingerne, men at se dem i sammenhæng med klimatilpasningen og de konkrete tiltag, der vil blive foretaget over de kommende år for at sikre den fornødne klimasikring.

Det har ikke været muligt for udvalget at analysere det dynamiske samspil mellem klimænderinger og -tilpasninger nærmere. Inden for de næste 20 år, som er udvalgets tidshorisont, er der risiko for flere ekstremhændelser med flere eller større oversvømmelser eller stormfald til følge. Konsekvensen for det økonomiske træk på katastrofeordningerne er dog vanskelig at forudsige, da det afhænger af mange faktorer. Det spiller bl.a. ind, i hvor høj grad der er foretaget klimasikring af de enkelte ejendomme og områder, på hvilket tidspunkt og med hvilken styrke i den kommende 20-årsperiode en hændelse rammer, samt om en hændelse fx rammer en større by med potentielt mange skader eller et landområde med potentielt færre skader.

Efter udvalgets opfattelse skal indretningen af de fremtidige ordninger derfor være fleksibel, så de både er robuste over for større skader end forventet, men samtidig ikke er overeksponeret i forhold til den konkrete udvikling. Det er vigtigt, at indretningen og skaleringen af ordningerne fastholder et tilstrækkeligt stort incitament blandt samtlige relevante aktører til at gennemføre de fornødne forebyggende tiltag for at minimere risikoen for, at skaderne indtræder såvel de næste 20 år som på længere sigt.

På den baggrund har udvalget analyseret, hvilket fremtidigt dækningsomfang stormflods-, oversvømmelses- og stormfaldsordningerne bør have, ligesom udvalget har vurderet, hvilken organisering der bør være for disse ordninger samt hvilken finansiering, der sikrer at ordningerne er økonomisk robuste.

Udvalget noterer sig, at regeringen har igangsat et tværministerielt arbejde, hvor det bl.a. undersøges, hvorledes staten yderligere kan understøtte kommuner og grundejere i etablering af omkostningseffektiv kystbeskyttelse og klimatilpasning i lyset af klimaforandringerne, hvor der er behov. Regeringen vil undersøge, om staten skal spille en mere aktiv rolle fx ved at tage mere ansvar for at koordinere indsatsen. Arbejdet kommer bl.a. også til at omfatte en undersøgelse af, om den eksisterende lovgivning kan løse de udfordringer, man står overfor med klimaforandringerne, eller om der er behov for ændringer.

1.0.1 Udvalgets anbefalinger

1.0.1.2 Stormflods- og oversvømmelsesordningerne

1.0.1.3 Anvendelsesområde (kapitel 9)

I. Definition af vandløb og søer

Udvalget anbefaler, at følgende omfattes af lovens definition:

- åbne vandløb og søer som hidtil (omfattet af vandløbsloven),
- rørlagte vandløb (omfattet af vandløbsloven), når der er konstateret en 20-års hændelse udenfor den rørlagte strækning, og det dokumenteres, at skaden stammer fra det rørlagte vandløb og ikke skyldes manglende vedligeholdelse.

Udvalget anbefaler endvidere, at følgende ikke omfattes af lovens definition:

- regnvandsbassiner,
- vandløb, som er optaget i kommunens spildevandsplan,
- spildevandsanlæg,
- kloakker (gælder også ved stormflod) og
- kilder (kildevæld).

Det er udvalgets opfattelse, at det ikke med tilstrækkelig tydelighed fremgår af lovgivningen, hvilke vandløb der er dækket af oversvømmelsesordningen. På den baggrund er det udvalgets anbefaling, at dækningsområdet fastlægges mere direkte i reglerne vedr. oversvømmelsesordningen. Dette vil skabe en klar regulering, hvilket også vil gøre det entydigt for de potentielt berørte bygnings ejere, i hvilke tilfælde der kan forventes erstatning fra oversvømmelsesordningen.

Udvalget finder, at det ikke er ethvert naturfænomen af vandløbslignende karakter, der skal omfattes af ordningen, idet katastrofebegrebet i givet fald vil blive gjort illusorisk. Ligeledes finder udvalget, at det er vigtigt at styrke incitamentet til at forebygge oversvømmelser fra vandløbene og søerne, herunder gennem vedligeholdelse mv.

For at skabe en mere entydig og konsistent regulering, anbefaler udvalget endvidere, at såvel åbne som rørlagte vandløb, der er omfattet af vandløbsloven, og søer omfattes af oversvømmelsesordningen. De rørlagte vandløb bør dog alene være omfattet af oversvømmelsesordningen, såfremt der samtidig

- 1) er konstateret en 20-års hændelse udenfor den rørlagte strækning, og
- 2) det dokumenteres, at skaden stammer fra det rørlagte vandløb og ikke skyldes manglende vedligeholdelse.

Samtidig anbefaler udvalget, at det for oversvømmelsesordningen gøres eksplicit, at oversvømmelse fra regnvandsbassiner, vandløb, som er optaget i kommunens spildevandsplan, spildevandsanlæg, kloakker samt kilder (kildevæld) ikke er dækket af ordningen.

II. Kysterosion

Udvalget anbefaler, at kysterosion fortsat ikke omfattes af ordningerne.

Stormflods- og oversvømmelsesordningerne dækker i dag ikke skader som følge af erosion, herunder kysterosion, idet der ikke er tale om en direkte skade som følge af oversvømmelse, enten i forbindelse med stormflod eller fra vandløb. Udvalget finder, at indførelse af en eventuel erstatning for skader efter kysterosion er ensbetydende med indførelse af en ny skadestype, som ikke naturligt falder inden for stormflodslovens

katastrofebegreb. Kysterosion er en forventelig begivenhed, som man kan tage sine forholdsregler over for, længe inden begivenheden indtræffer.

Efter udvalgets opfattelse hører spørgsmålet om kysterosion derfor ikke naturligt til i stormflodsloven. En stillingtagen hertil ligger endvidere udenfor udvalgets kommissorium.

Oversigt over udvalgets anbefalinger vedrørende ordningernes anvendelsesområde:

Anvendelsesområde	Anbefaling
Katastrofebegrebet (20 år)	Katastrofebegrebet fastholdes på 20 år
Definitionen af et vandløb	Rørlagte vandløb omfattes fremover af oversvømmelsesordningen
Kysterosion	Det fastholdes, at der ikke er dækning for skader som følge af kysterosion ved stormflod

1.0.1.4 Dækningsomfang (kapitel 9)

Efter udvalgets opfattelse har stormflods- og oversvømmelsesordningernes nuværende dækningsomfang løsrevet sig fra det oprindelige katastrofebegreb og intentionen hermed, og svarer nu i al væsentlighed til en privat forsikringsdækning. Det er især kommet til udtryk gennem lovændringen i 2014, og vurderes at have skabt en forventning om et fremtidigt dækningsomfang som i al væsentlighed er mindst det samme som nu.

Det har derfor været udvalgets udgangspunkt ved overvejelser af dækningsomfanget, at der fortsat skal være en tilnærmelse til forsikringslignende dækning samt en fastholdelse af de nødvendige incitamenter til forebyggelse af skader, som karakteriserer enhver erstatningsordning. Det er udvalgets opfattelse, at erstatningsordningen på den måde bedre kan overskues af de skadelidte borgere og virksomheder, som kan forholde sig til erstatningsspørgsmålet på samme måde, som var det deres almindelige forsikring, der dækkede.

Udvalget har i forlængelse af denne mere overordnede vurdering af dækningsomfanget fundet anledning til at forholde sig til visse mere specifikke spørgsmål i forhold til dækningsomfanget mv., som bl.a. afspejler de udfordringer, der er opstået i praksis, især efter stormfloden i december 2013.

III. Løsøre i kælder eller rum under terræn

Udvalget anbefaler, at løsøre i kælder eller rum under terræn godkendes og anvendes til beboelse fremover omfattes af ordningerne med en max. erstatning på 120.000 kr.

Fra stormflods- og oversvømmelsesordningernes start har løsøre i kælder eller rum under terræn været undtaget dækning. Det gælder, uanset hvad kældre og andre rum under terræn måtte være godkendt til. Undtagelsen fra dækning er udtryk for, at

ordningerne skal dække skader som følge af egentlige katastrofer og ikke uhensigtsmæssig adfærd. Løsøre placeret under terræn rummer en logisk risiko for at blive ramt af indtrængende vand. Dette kan forebygges ved en anden og mere forsvarlig opbevaring af løsøre over terræn.

Udvalget finder det dog rimeligt, at kældre og rum under terræn, som efter opfyldelse af en række særlige krav er godkendt af en offentlig myndighed til og anvendes som beboelse, betragtes som bolig på lige fod med andre boliger. Udvalget anbefaler derfor, at beskadiget løsøre på sådanne steder skal være berettiget til erstatning efter stormflods- og oversvømmelsesordningerne.

På linje med forsikringsselskabernes praksis bør der dog være en incitamentsskabende begrænsning, således at ikke alt løsøre opbevares under terræn. Der skal derfor fastsættes et maksimum for værdien af en sådan erstatning. I stedet for et procentvis fastsat loft, foreslår udvalget, at loftet fastsættes til 120.000 kr., som indekseres med forbrugerprisindekset med maj 2014 som indeks 100.

For så vidt angår øvrige kældre og rum under terræn finder udvalget det derimod fortsat velbegrunderet og i overensstemmelse med ordningernes karakter af katastrofeordninger, at der ikke ydes dækning for skader som følge af stormflod eller oversvømmelse. Løsøre opbevaret i sådanne rum bør derfor fortsat være undtaget fra erstatning og op til den enkelte at opbevare forsvarligt.

IV. Karensperiode ved genhusning

Udvalget anbefaler, at karensperioden ved genhusning afskaffes med den virkning, at genhusning også kan honoreres for kortere perioder end 30 dage, såfremt taksator finder, at genhusning er nødvendig.

Ved den seneste ændring af stormflods- og oversvømmelsesordningerne blev der indført en mulighed for, at skadelidte kan få dækket omkostninger i forbindelse med genhusning. Det gælder for private helårsboliger eller fritidshuse godkendt og anvendt som helårsbolig. Omkostninger til genhusning er ellers en indirekte skadesomkostning, og er derfor ikke hidtil blevet dækket af stormflods- og oversvømmelsesordningerne. Hensynet bag udvidelsen var, at det vil hjælpe den skadelidte bedre på vej ud af katastrofesituationen, hvis der er mulighed for at genoprette og opretholde en hverdag relativt hurtigt efter en stormflod eller oversvømmelse. Dækning af omkostninger ved genhusning indeholder en begrænsning i form af en karensperiode, således at det alene er omkostninger til genhusning, som varer mere end 30 dage, der dækkes af ordningerne. Denne karensperiode på 30 dage er bl.a. udtryk for, at genhusning er en undtagelse til hovedreglen i stormflodsloven om, at indirekte tab ikke dækkes.

Det er udvalgets opfattelse, at hensynet til skadelidtes situation og muligheden for at kunne få en hverdag til at fungere så hurtigt som muligt efter en katastrofesituation samtidig med, at der sikres en let administrerbar løsning, bør veje tungt. Det sker efter udvalgets opfattelse bedst ved at fjerne karensperioden. Derved fjernes de administrative udfordringer med tilhørende tidsforbrug, og dermed fordyrelse af ordningen, som administrationen af karensperioden har betydet. Udvalget finder det mere hensigtsmæssigt, at hensynene bag en karensperiode løses gennem en højere selvrisko på erstatningen. Omkostninger til genhusning skal dog fortsat vurderes

konkret, således at alene omkostninger til genhusning, som anses for nødvendig, kompenseres. Det vil være taksator, som i det enkelte tilfælde vurderer, om genhusning er nødvendig.

Udvalget finder samtidig, at det er vigtigt at sikre, at genopbygningen af en ejendom sker med en passende hastighed. Der bør derfor indføres en max. periode for hvilken, der kan ske dækning af omkostninger til genhusning, og dermed også hvor lang tid genhusning kan anses for nødvendig. Udvalget anbefaler derfor, at der indføres et maksimum for genhusning på 2 år fra skadestidspunktet. Udvalget anbefaler endvidere, at der overvejes mulighed for dispensation fra denne tidsfrist, hvis der er tale om helt særlige omstændigheder, der ikke skyldes forhold hos skadelidte, eller som kunne være forudset fra begyndelsen. Dispensation bør kræve Stormrådets godkendelse og administreres restriktivt.

Udvalget finder endelig, at 12.000 kr. i gennemsnit pr. måned fortsat er et passende niveau for dækning af omkostninger til genhusning. Udvalget anbefaler derfor, at det gældende niveau fastholdes, dog således at der tages højde for den almindelige prisudvikling, hvorfor max.-beløbet bør indekseres med forbrugerprisindekset med maj 2014 som indeks 100.

V. Nødvendig opmagasinerings uden genhusning i privat helårsbeboelse

Udvalget anbefaler, at der indføres mulighed for kompensation for udgifter til opmagasinerings uden samtidig genhusning under særlige forhold.

Udvalget finder, at opmagasinerings af løsøre og bygningsdele, der skal genanvendes, fx et køkken, er en indirekte omkostning i forbindelse med oversvømmelse eller stormflod. Derfor bør det af hensyn til bevarelse af stormflods- og oversvømmelsesordningerne som katastrofeordninger fortsat være udgangspunktet, at en sådan omkostning, når den ikke er forbundet med genhusning, er afskåret fra dækning via ordningerne.

Dette generelle udgangspunkt kan imidlertid ikke dække alle tænkelige situationer i relation til private helårsboliger eller fritidshuse godkendt og anvendt som helårsbolig. Der kan i helt særlige situationer være behov for opmagasinerings af løsøre og bygningsdele, der skal genanvendes, et andet sted, selv om man i øvrigt kan blive boende i ejendommen under genopbygningen heraf. I sådanne situationer, bør det være muligt at få dækket omkostningerne til opmagasinerings. Udvalget anbefaler på den baggrund, at der åbnes mulighed for dækning af udgifter til opmagasinerings, uden at der er behov for en samtidig genhusning, hvis en forbliven i egen bolig i reparationsperioden ellers gøres illusorisk.

Udvalget finder, at hensynet til skadelidtes mulighed for at blive i egen bolig vejer tungt, ligesom en mulighed for opmagasinerings af løsøre, som i realiteten erstatter en genhusning, vil være en fleksibel løsning til gavn for både skadelidte og stormflods- og oversvømmelsesordningerne. Det vil bero på en konkret vurdering i de enkelte tilfælde, om ordningerne skal dække udgifter til opmagasinerings uden samtidig genhusning. Udvalget anbefaler derfor også, at der sker en uvildig vurdering af behovet for opmagasinerings, og at den nærmeste til at bedømme det, er den taksator, som i øvrigt er udpeget til at vurdere skaden og dennes omfang.

VI. Oversvømmelse af containere til opmagasinering

Udvalget anbefaler, at skader efter oversvømmelse af opbevaringscontainere, der anvendes til midlertidig opmagasinering i forbindelse med udbedring af dækket skadesbegivenhed, ikke udelukkes fra erstatning.

Der er i negativlisten, som opregner de skader, som der ikke ydes erstatning for, i dag indbygget det generelle udgangspunkt, at opbevaring af løsøre bør ske forsvarligt, og at dette også er muligt bl.a. ved at unlade at opbevare det i en container. Det er udvalgets opfattelse, at dette fortsat bør være hovedreglen i stormflods- og oversvømmelsesordningerne, hvorfor løsøre opbevaret i container ikke er dækningsberettiget.

Der er i den konkrete situation, hvor opbevaringen sker i forbindelse med udbedring af en skade efter en allerede indtrådt stormflod eller oversvømmelse, imidlertid et særligt hensyn at tage til den skadelidte. Opretholdelse af en nogenlunde almindelig hverdag har stor betydning. Dette hensyn varetages bl.a. ved, at skadelidte kan være tæt på sine ejendele, dvs. i de situationer, hvor skadelidte bor på den skaderamte adresse og har sine ejendele opmagasineret helt eller delvis i en opbevaringscontainer. Denne løsning kan efter udvalgets opfattelse udover at medvirke til at skadelidte kommer tilbage på fode igen bl.a. bevirke, at tidsrummet for en genopbygning reduceres væsentligt.

VII. Erstatning for ødelagte afgrøder og sent opdagede skader på frugttræer mv.

Udvalget anbefaler, at der fortsat ikke ydes erstatning for indirekte tab (driftstab mv.) fsva. afgrøder og sent opdagede skader på frugttræer mv.

Det følger af stormflodsloven, at der ikke ydes erstatning for indirekte tab, fx huslejetab og tabt fortjeneste ved salg af varer (driftstab). Erstatning fra stormflods- og oversvømmelsesordningerne for ødelagte afgrøder på rod omfatter derfor ikke den værditilvækst, som vil svare til driftstab. For skader på afgrøder på rod ydes der derfor i dag erstatning for såsæd samt den nødvendige behandling i hele vækstperioden (jordbehandling, maskinleje, sprøjtning mv.). For høstede afgrøder gælder imidlertid, at der ydes erstatning svarende til salgsprisen, sådan som det i øvrigt gælder for andre lagervarer.

For så vidt angår sent konstaterede skader på fx frugttræer dækkes disse ikke under stormflods- og oversvømmelsesordningerne, idet der er tale om en indirekte skade.

Udvalget anbefaler, at der ikke på disse punkter gøres en undtagelse fra det gældende princip om, at det alene er de direkte skader ved en stormflod eller oversvømmelse, der dækkes af ordningerne. Dette skal som de øvrige specifikke forhold i ordningen ses i lyset af ordningernes karakter af katastrofeordninger med en kollektivt, tvungen finansiering. Der ses ikke at være forhold, som i denne sammenhæng begrunder dækning af driftstab eller driftstabslignende forhold for landbruget, når dette ikke er tilfældet for øvrige erhvervsvirksomheder.

VIII. Havne- og kaj anlæg

Udvalget anbefaler, at havne- og kaj anlæg fortsat ikke omfattes af stormflodsordningen.

Havne- og kaj anlæg er i dag undtaget fra erstatning, da disse anlæg har en sådan udsat beliggenhed, at såvel påvirkning fra havet i almindeligt vejr og i mere hårdt vejr slider på anlæggene. Ved en sådan påvirkning er det naturligt, at der tages højde for både indretning og vedligeholdelse, hvorfor dette ikke skal belaste stormflodsordningen. Risikoen ved skader fra havet på havne- og kaj anlæg er således velkendt for de enkelte havne, og det er den enkelte havns ansvar at etablere og vedligeholde disse anlæg med dette for øje.

Udvalget anbefaler derfor, at den nuværende regulering på dette punkt fastholdes. Udvalget har noteret sig det positive tiltag, som FLID¹ har gennemført ift. lystbådehavnenes mulighed for at opnå privat forsikringsdækning, idet man som havneejere har en mulighed for at sikre sig selv gennem tegning af forsikring. Udvalget kan derfor kun tilskynde til, at lystbådehavnene overvejer tilslutning til denne forsikringsordning, samt at Danske Havne undersøger, om der ikke også kan etableres en forsikringsordning for dets medlemmer.

IX. Afskæring af erstatning for fremtidigt byggeri på nye arealudstyknings

Udvalget henstiller til, at der foretages en nærmere kortlægning af mulighederne for udformning af en bestemmelse om afskæring af erstatning for nybyggeri, og fx iværksættes for byggeri på arealer, der udstykkes efter 2025. Der skal dog være mulighed for at opnå dækning for sådanne ejendomme, såfremt der er gennemført en tilstrækkelig forebyggende indsats, fx sådan at ejendommene kan modstå en 100-årshændelse, enten i forbindelse med opførelsen eller efterfølgende.

Det er efter udvalgets opfattelse ikke i overensstemmelse med stormflods- og oversvømmelsesordningernes formål at udbetale erstatning til ejendomme eller løsøre, hvor det allerede inden opførelsen af byggeriet eller placeringen af løsøre er kendt, at disse værdier pga. deres placering er i væsentlig risiko for at blive udsat for stormflod eller oversvømmelse. Det gælder særligt, hvis der ikke samtidig foretages samtlige relevante, forebyggende foranstaltninger herimod.

For at give et tilstrækkeligt incitament til at sikre, at fremtidigt byggeri i højere grad end hidtil opføres til at kunne modstå også større oversvømmelseshændelser, herunder at der både i forbindelse med udstykningen af grundarealer og i efterfølgende byggetilladelser stilles krav til de enkelte bygningsejere, enten enkeltvis eller i fællesskab, til at foretage de nødvendige og rimelige investeringer i bedre forebyggelse og dermed nedsætte risikoen for fremtidige skader, der skal dækkes af stormflods- og oversvømmelsesordningerne, kunne det være en mulighed helt at afskære nye ejendomme fra erstatning.

Denne tilgang rummer imidlertid visse udfordringer, især i de tilfælde, hvor borgere i god tro har investeret i byggegrunde med henblik på at opføre et byggeri, eller i de tilfælde,

¹ Foreningen af Lystbådehavne i Danmark

hvor grundejere i god tro har fået tilladelse til erhvervsbyggeri i kystnære områder, fx inden for de forbudszoner, der kendes i dag. For at imødekomme denne udfordring kunne en afskæring af erstatning for nybyggeri indføres efter en karenstid og fx iværksættes for byggeri på arealer, der udstykkes efter 2025.

En fuldstændig afskæring af byggeri opført efter en karenperiode fra erstatning, vil dog efter udvalgets opfattelse være ganske kategorisk og vil ikke nødvendigvis fremme incitamentet til forebyggelse. Der kunne derfor tænkes indbygget en "genindtrædelsesmulighed" i ordningen, hvis rimelige tiltag er gjort for at sikre den enkelte bygning. Dette kunne fx være, at en ejendom er sikret mod en 100 års hændelse, enten i forbindelse med opførelsen eller efterfølgende, eller er opført bag et dige beregnet til at sikre ejendomme mod stormflod eller oversvømmelse.

Indførelse af en ordning med afskæring af erstatning for ejendomme under visse betingelser forudsætter, at de kommende grund- og bygningsejere i henhold til den øvrige lovgivning reelt har mulighed for at indrette sig på en sådan måde, at bygningen er tilstrækkeligt sikker til at kunne modstå stormflods- og oversvømmelseshændelser, fx gennem beskyttelsesanlæg, terrænhævninger, højere byggekoter mv.

Det rejser efter udvalgets vurdering en række mere specifikke spørgsmål ift. de nuværende og kommende muligheder i henhold til kystbeskyttelseslovgivningen, planlovgivningen, byggelovgivningen, lokalplaner mv., der kræver en nærmere afklaring.

Udvalget henstiller derfor til, at der foretages en nærmere kortlægning af mulighederne for udformningen af en bestemmelse om afskæring af erstatning for opførelse af nybyggeri, fx for byggeri på arealer der udstykkes efter en karenperiode. En sådan bestemmelse skal samtidig indeholde en mulighed for alligevel at opnå dækning for sådanne ejendomme, såfremt der er gennemført en tilstrækkelig forebyggende indsats, fx sådan at ejendommene kan modstå en 100-årshændelse, enten i forbindelse med opførelsen eller efterfølgende. Ved at indføre en karenperiode, vil myndigheder mv. have den fornødne tid til at gennemføre evt. nye regler, der muliggør den nødvendige forebyggende indsats.

Et mindretal bestående af Kim Boddum, personligt udpeget, Jette Kammer Jensen, Forbrugerrådet TÆNK, Niels Philip Jensen, Kommunernes Landsforening og Torben Weiss Garne, Forsikring & Pension, henstiller, at der sker en kraftig effektivisering af den samlede statslige myndighedsbehandling af kystsikringsprojekter, således at disse dels kan ske parallelt dels at der sættes klare tidsfrister op for såvel indsigelsesmuligheder som sagsbehandling, samt at der kun er én myndighedsindgang og denne myndighed får ansvaret for den samlede myndighedsbehandling, herunder også afgørelser vedr. indsigelser.

De øvrige medlemmer af udvalget bemærker, at lovgivningen vedrørende kystbeskyttelsesprojekter er blevet drøftet under udvalgets arbejde. Der er et behov for, at den samlede myndighedsbehandling af kystsikringsprojekter effektiviseres, således at de forskellige myndighedsbehandlinger kan ske parallelt, fx ved at oprette kun én myndighedsindgang.

Disse medlemmer af udvalget finder det derfor positivt, at regeringen har igangsat et tværministerielt arbejde, hvor det bl.a. skal undersøges, hvordan det samlede forløb i bl.a. kystbeskyttelsesprojekter kan strømlines, så myndighedsbehandlingen kan ske samtidigt efter relevante love og dermed forkortes. I arbejdet vil varetagelsen af

klagesagsbehandlingen på kystbeskyttelsesområdet også blive behandlet, herunder spørgsmålet om opsættende virkning i sager vedr. kystbeskyttelsesprojekter. Desuden vil der også blive set på potentialet ved at indføre en "one stop shop"-metode for projekter til klimatilpasning, herunder ift. oversvømmelse. Den tværministerielle arbejdsgruppe skal endvidere se på, hvorledes staten yderligere kan understøtte kommuner og grundejere i etablering af omkostningseffektiv kystbeskyttelse og klimatilpasning og om staten i øvrigt skal spille en mere aktiv rolle fx ved at tage mere ansvar for at koordinere indsatsen.

X. Dækning af fritidshuse

Udvalget anbefaler, at der fortsat er dækning af skader på fritidshuse.

Udvalget har med afsæt i katastrofebegrebet drøftet, om fritidshuse bør afskæres fra dækning fra stormflods- og oversvømmelsesordningerne, idet der kan sættes spørgsmålstegn ved, om skader på et fritidshus er en katastrofe. Fritidshuse er som regel ikke afgørende for, at man kan opretholde en fornuftig hverdag. Da fritidshuse ofte er placeret i nærheden af kysterne, og da de i øvrigt ofte repræsenterer større værdier, finder udvalget det dog ikke i overensstemmelse med ordningernes formål at undtage disse fra dækning. Udvalget anbefaler derfor, at fritidshuse fortsat er en del af stormflods- og oversvømmelsesordningerne.

Da fritidshuse imidlertid ikke er den primære base for ejeren, og disse ejendomme typisk er placeret i udsatte områder, kan der efter udvalgets opfattelse godt stilles skærpede krav til den forebyggende indsats. Udvalget skal derfor henstille til, at kommunerne på dette område bruger de tilgængelige muligheder for at sikre den bedst mulige forebyggelse, både fra kommunens side i forbindelse med planlægning mv., og fra den enkelte fritidshusejers side. I tilknytning hertil anbefaler udvalget derfor også, at den eksisterende differentiering i dækningsomfang og selvrisiko for fritidshuse fastholdes.

XI. Beskyttelse af erhvervsinventar

Udvalget anbefaler, at det nuværende krav om at hæve erhvervsløvsøre 10 cm over gulv eller terræn udvides til at gælde generelt for erhvervsinventar, uanset hvor dette måtte befinde sig. Det gælder dog ikke inventar, fx reoler, som forudsættes at have kontakt med gulv for at kunne tjene sit formål.

Det nuværende krav i stormflods- og oversvømmelsesordningerne om at placere erhvervsløvsøre på et varelager 10 cm over gulv eller terræn som betingelse for erstatning, er efter udvalgets opfattelse ubetinget fornuftig, da dette er det minimale, man må kunne forlange af professionelle, som håndterer varer og inventar. Det skal også ses i sammenhæng med pligten til agtpågivenhed og den handlepligt, som enhver er omfattet af i forbindelse med forhindring af skaders opståen og/eller begrænsning af skaders omfang.

Udvalget finder derfor, at kravet om at hæve erhvervsløvsøre 10 cm over gulv eller terræn skal gælde generelt for erhvervsinventar, uanset hvor dette befinder sig, og ikke som i

dag kun for løsøre på et varelager. Det gælder dog ikke inventar, fx reoler, som skal have direkte kontakt med gulvet for at tjene sit formål.

XII. Terrasser, garager og carporte

Udvalget anbefaler, at terrasser ikke dækkes af ordningerne, ligesom garager og carporte heller ikke dækkes medmindre de deler fundament med eller er en integreret del af bygningen og må anses som nødvendig for bygningens opvarmning ved at fungere som fyrrum eller varmecentral.

Udvalget har drøftet om terrasser, garager og carporte skal være dækket af ordningen. Da de tre nævnte bygnings- eller løsøretyper må anses for at være rum eller bygninger, som ikke kræver særlig beskyttelse, er det efter udvalgets opfattelse bedst stemmende med ordningernes formål og karakteren af en katastrofeordning – sammenholdt med rimeligheden i at bevare et incitament for den enkelte bygningsejer til at foretage forebyggende tiltag – at undtage disse bygnings- og løsøretyper fra erstatning helt generelt, uanset om de deler fundament med en dækket bygning eller ej. Dette bør dog ikke gælde for garager og carporte, der enten deler fundament med eller er en integreret del af bygningen og må anses som nødvendig for husholdningens opvarmning ved at fungere som fyrrum eller varmecentral. Der skal efter udvalgets opfattelse anlægges en restriktiv forståelse heraf, så omgåelsestilfælde undgås.

XIII. Lovliggørelse

Udvalget anbefaler, at rimelige udgifter til lovliggørelse er dækket, dog med den begrænsning at det alene er lovliggørelse, der kræves efter byggelovgivningen, som dækkes og et max. på 1 mio. kr.

Det er udvalgets opfattelse, at der fsva. erstatning til lovliggørelse er behov for en mere stringent afgrænsning af, hvilke omkostninger, der dækkes af stormflods- og oversvømmelsesordningerne, så tvivlsspørgsmål vedr. dette undgås. Samtidig bør der sikres en klar tilnærmelse til forsikringsselskabernes praksis i forsikringssager. Det er derfor udvalgets anbefaling, at der indføres regler herom i stormflodsloven.

Udvalget anbefaler, at reglerne indeholder en anerkendelse af, at rimelige udgifter til lovliggørelse er dækket, dog med den begrænsning, at det alene er udgifter til lovliggørelse, der kræves efter byggelovgivningen, som dækkes. Dette svarer til, hvad der er tilfældet i almindelige forsikringssager. Udvalget foreslår med inspiration fra praksis i forsikringsselskaberne følgende afgrænsning af, hvilke omkostninger der bør kunne erstattes med henvisning til lovliggørelse:

Byggeudgifter, som er nødvendige for at opfylde de krav, som byggemyndighederne stiller i henhold til byggelovgivningen, når en beskadiget bygning skal genopføres eller repareres.

Det er en betingelse for erstatning:

- at udgifterne vedrører de dele af bygningen, der bliver erstattet,
- at det ikke er muligt at opnå dispensation fra de nye regler i byggelovgivningen,

- at byggemyndigheden ikke har eller kunne have stillet krav om lovliggørelse inden skaden,
- at udgiften ikke skyldes mangelfuld vedligeholdelse, samt
- at istandsættelse eller genopførelse finder sted.

Udvalget anbefaler derudover, at der i lighed med visse forsikringsselskabers praksis indføres et loft over omkostningerne til lovliggørelse. Der findes ingen entydig praksis i forsikringsbranchen for et sådant loft, udover at der eksisterer et sådant. Udvalget foreslår, at loftet fastsættes til ikke højere end 1 mio. kr.

XIV. Totalskader

Udvalget anbefaler, at den nuværende lighed mellem stormflodslovens regler og den praksis, der eksisterer i forsikringsselskaberne på dette område, fastholdes.

Udvalget anbefaler, at den lighed, der er mellem stormflodslovens regler og den praksis, der eksisterer i forsikringsselskaberne på dette område, fastholdes, således at alene skader på mere end 50% af nyværdien af en ejendom kan medføre totalskadedækning. Det stemmer bedst overens med princippet om, at stormflodslovens regler så vidt muligt skal flugte med forsikringsselskabernes praksis. Samtidig findes der ikke behov for med afsæt i enten incitamenter til forebyggelse eller katastrofebegrebet at gøre forskel her.

XV. Kontanterstatning

Udvalget anbefaler, at der fortsat gives mulighed for at yde kontanterstatning, men at denne max. kan udgøre kontantprisen på en bygning og i øvrigt med hidtidige opgørelsesprincipper (dagsværdi).

Udvalget henstiller, at det inden for en periode på 5 år undersøges, om anvendelsen af kontanterstatning har haft den negative effekt, at ødelagte bygninger efterlades nedrivningsmodne, hvilket vil være til gene for øvrige beboere i det pågældende område og kunne medføre udgifter for kommunerne til nedrivning. I samme periode undersøges, om der er genopført bygninger på steder, der er særligt udsat, og hvor det ville have været mere hensigtsmæssigt, at ejeren havde benyttet sig af kontanterstatningen og dermed flyttet til et mindre udsat sted.

Stormflods- og oversvømmelsesordningerne hviler på en hovedregel om, at det, der bliver beskadiget efter en stormflod eller oversvømmelse, skal retableres, og erstatningen bruges til dette. Som en undtagelse til reparationserstatning er det muligt at få kontanterstatning. Kontanterstatning opgøres med henblik på udbetaling til fri rådighed, og skaber dermed en større fleksibilitet i anvendelsen af en given erstatning. Muligheden blev indført i 2014 som led i den generelle bestræbelse på, at ordningerne i højere grad skulle minde om private forsikringsforhold.

Det er udvalgets anbefaling, at der fortsat bør være en vis fleksibilitet i anvendelsen af en erstatning efter stormflod eller oversvømmelse, hvorfor der fortsat bør findes regler om kontanterstatning i stormflodsloven. Udvalget finder dog samtidig, at kontanterstatning skal fastholdes som en undtagelse fra hovedreglen om at den ødelagte ejendom repareres til gavn for både den skadelidte og det omgivende samfund.

Det er endvidere udvalgets anbefaling, at der sker en yderligere tilnærmelse til forsikringsselskabernes praksis, således at kontanterstatning ved stormflods- eller oversvømmelseskader ikke bliver mere fordelagtige end forsikringsselskabernes betingelser for udbetaling af kontanterstatning, hvorfor en max. erstatning på en bygnings kontantværdi findes rimelig.

Udvalget har drøftet om, og i givet fald i hvilket omfang, muligheden for kontanterstatning indebærer en risiko for, at ødelagte bygninger efterlades nedrivningsmodne til gene for øvrige beboere i det pågældende område, og som i værste fald vil kunne medføre udgifter for kommunerne til nedrivning. En sådan konsekvens af anvendelsen af kontanterstatning er ikke hidtil konstateret. Udviklingen bør dog følges da den øgede fleksibilitet som følge af kontanterstatningsmuligheden ikke bør have negative konsekvenser for det omgivende samfund og dettes økonomi.

Udvalget henstiller derfor, at det inden for en periode på 5 år undersøges, om anvendelsen af kontanterstatning kan have haft en sådan negativ effekt. I samme periode undersøges, om der er genopført bygninger på steder, der er særligt udsat, og hvor det ville have været mere hensigtsmæssigt, at ejeren havde benyttet sig af kontanterstatningen og dermed flyttet til et mindre udsat sted.

XVI. Udlæg for skadesbegrænsning i akutfasen

Udvalget anbefaler, at der alene skal være dækning af udgifter, som vedrører stormflods- og oversvømmelsesordningerne.

Det er udvalgets opfattelse, at skadesbegrænsning er nødvendig og meget relevant, og at jo før det gennemføres, jo bedre. Samtidig finder udvalget, at skadesservicefirmaerne bør udvise forståelse for den helt særlige situation, som de skadesramte bygningsejere kan stå i efter en stormflods- eller oversvømmelseshændelse og derfor være tilbageholdende med at afkræve sikkerhedsstillelse eller stille lignende økonomiske krav.

Forsikringsselskaberne, som er tæt på begivenhederne og har kendskab til skadesservice, kan yde en sikkerhedsstillelse for at få skadesbegrænsningen sat i gang. Da stormflods- og oversvømmelsesordningerne er offentlige ordninger, er der ikke mulighed for at stille en sådan sikkerhed eller i øvrigt dække finansieringsomkostninger i forbindelse med skadesbegrænsning og istandsættelse, før der er konstateret en dækningsberettiget skade. Det er således ikke lovligt at afholde udgifter, der ikke har hjemmelmæssigt grundlag i lovens erstatningsbestemmelser.

Udvalget finder det derfor væsentligt, at der i administrationen af stormflods- og oversvømmelsesordningerne til stadighed skal være fokus på at sikre et kort sagsbehandlingsforløb i forbindelse med erklæring af stormflod og fastlæggelse af, om bygninger er ramt af oversvømmelse fra vandløb eller søer for derigennem at minimere perioden, hvor der kan være usikkerhed omkring dækning af udgifterne for skadesbegrænsning.

XVII. Anden fysisk genopførelse af skadet ejendom

Udvalget anbefaler, at en genopbygning af både en totalskadet ejendom og en ejendom, som ikke er totalskadet, kan ske på et andet sted, således at der

- ydes den fulde reparationserstatning, herunder totalskadedækning, hvis genopførelse sker på den samme grund, som den skadede bygning befinder sig på,
- ydes den fulde reparationserstatning, herunder totalskadedækning, hvis genopførelse pga. umulighed sker på anden grund eller
- ydes kontanterstatning, hvis skadelidte i øvrigt vælger at genopføre en skadet bygning på en anden grund.

Det er vigtigt, at den enkelte skadelidte kan forebygge på bedst mulig måde, og sådan, at den skadelidtes evt. andre ønsker i relation til opbygning af en ejendom så vidt muligt kan imødekommes. De gældende regler åbner alene mulighed for at genopbygge en totalskadet bygning et andet sted på samme grund, hvis det er umuligt at genopføre på samme sted som den oprindelige bygning. I disse situationer dækkes også omkostninger til nedrivning af den eksisterende bygning mv. Det ligger således uden for den skadelidtes kontrol, hvornår dette kan ske.

Udvalget anbefaler derfor, at en genopbygning af både en totalskadet bygning og en bygning, som ikke er totalskadet, kan ske på et andet sted og med andre sikkerhedsforanstaltninger, fx øget sokkelhøjde, på samme grund. Det er dog en forudsætning for denne anbefaling, at sådanne muligheder er lovlige på det pågældende sted, samt at der ikke på denne måde skabes berigelse, og at der ikke ydes ekstra erstatning i denne sammenhæng, fx til erhvervelse af en ny grund. Det er derfor efter udvalgets opfattelse afgørende, at erstatningsudmåling fortsat tager afsæt i den konstaterede skade på skadestedet.

XVIII. Erstatning for dyr, bortset fra dyr, der opdrættes i et dambrug

Udvalget anbefaler, at det fortsat kun er dyr opdrættet i dambrug, som er omfattet af ordningerne.

Stormflods- og oversvømmelsesordningerne er katastrofeordninger, som skal sikre en høj grad af incitament til forebyggelse. For så vidt angår dyr, som ikke lever i vand, og som derfor let kan flyttes, finder udvalget fortsat ikke, at der skal kunne ske dækning fra ordningerne. Derimod bør ikke-flytbare dyr i form af fisk i dambrug fortsat være omfattet af ordningernes erstatningsmulighed. Dette er efter udvalgets opfattelse i god tråd med en balanceret belastning af en katastrofeordning og skadelidte. Udvalget anbefaler derfor, at de gældende regler opretholdes.

Områder, som udvalget ikke har forholdt sig specifikt til, anbefaler udvalget fortsætter uændret.

Oversigt over stormflods- og oversvømmelsesordningernes fremtidige dækningsomfang

Hvad dækkes	Kommentar
<ul style="list-style-type: none"> • Samtlige direkte skader efter oversvømmelse af fast ejendom eller løsøre, medmindre de er undtaget efter 	<ul style="list-style-type: none"> • Direkte skader er skader, som er en direkte følge af vandindtrængning. Driftstab, tab af lejeindtægt, følgeskader som sætning mv. er

negativlisten	derimod indirekte tab, som ikke er omfattet af ordningerne.
<ul style="list-style-type: none"> • Visse indirekte tab: <ul style="list-style-type: none"> - Afrensning af skimmelsvamp - Omkostninger til genhusning - Nødvendig opmagasinering af løsøre og bygningsdele 	<ul style="list-style-type: none"> - Når skimmelsvamp påviseligt stammer fra en stormflods- eller oversvømmelseshændelse. - Når genhusning er nødvendig i op til 2 år og med et max. på 12.000 kr. pr. mdr. - Når opmagasinering af løsøre og evt. bygningsdele er nødvendig for en genopbygning/repairation.
Hvad er erstatningen	Kommentar
<ul style="list-style-type: none"> • Reparationserstatning 	<ul style="list-style-type: none"> • Erstatning opgøres til nyværdi, dog med fradrag ift. afskrivningstabeller eller hvor der er særlig grund til at nedskalere erstatningen på grund af særligt stort slid og ælde. Erstatningen har ikke noget max.
<ul style="list-style-type: none"> • Kontanterstatning 	<ul style="list-style-type: none"> • Hvis skadelidte ikke ønsker at reparere eller genopføre en ejendom, kan der ydes kontanterstatning. Kræver accept fra rettighedshavere og opgøres til dagsværdi (værdien umiddelbart inden skadens opståen).
<ul style="list-style-type: none"> • Totalskadeerstatning 	<ul style="list-style-type: none"> • Hvis en ejendom er skadet mere end 50%, kan der ydes totalskadeerstatning, hvor også bygningsdele, som ikke er skadet, vil blive erstattet, hvis de går til grunde ved genopførelse af en ny bygning. Skaden opgøres som ved reparationserstatning.
<ul style="list-style-type: none"> • Ingen selvrisko på skadesbegrænsning 	<ul style="list-style-type: none"> • Der fratrækkes ikke selvrisko på den del af skadesopgørelsen, der vedrører skadesbegrænsning.

Stormflods- og oversvømmelsesordningerne indeholder en række specifikke undtagelser fra dækning (negativlisten). Den samlede negativliste vil med udvalgets anbefalinger se ud på følgende måde:

Negativlisten	
Kategori	Element
Fast ejendom	der ligger uden for et dige
	der i almindelighed kan forsikres mod stormflod
	hvor anden forsikring konkret dækker en skade
Andre bygninger mv.	diger, kystbeskyttelse og anden form for værn mod vandet
	havne- og kaj anlæg
	bådebroer, badebroer o.l.
	haveanlæg
	terrasser
	garager og carporte, medmindre de deler fundament med eller er en integreret del af bygningen og må anses som nødvendig for bygningens opvarmning ved at fungere som fyrrum eller varmecentral
	badehuse o.l. placeret på strand
	kiosker, butikker, udsalg og lignende erhverv placeret på strand, kystbeskyttelse eller anden form for værn mod vandet
Løsøre	placeret i kælder eller rum under terræn, medmindre der er tale om rum godkendt og anvendt til beboelse
	jord
	saltskadede afgrøder
	placeret i haven
	både, joller o.l. beliggende i vand eller placeret på strand eller kystbeskyttelse eller anden form for værn mod vandet
	trailere, campingvogne, campletter, containere (bortset fra opbevaringscontainere, der anvendes til midlertidig opmagasinering i forbindelse med udbedring af dækket skadesbegivenhed), skurvogne o.l. samt løsøre placeret heri
	placeret på havne- og kaj anlæg, strand, kystbeskyttelse eller anden form for værn mod vandet
	dyr, bortset fra dyr, der opdrættes i dambrug
	der befinder sig i lagerbygninger e.l. bygninger, medmindre det er placeret mindst 10 cm over gulvniveau eller terræn

1.0.1.5 Organisering (kapitel 10)

Udvalget anbefaler, at den eksisterende organisering fastholdes, dog således at forsikringsselskaberne fremover også varetager behandlingen af oversvømmelsessager.

På baggrund af de erfaringer, der er gjort i Danmark og udlandet, især i de senere år, er det udvalgets vurdering, at der overordnet findes 3 hensigtsmæssige måder, hvorpå man kan indrette en ordning, der skal yde erstatning for skader som følge af stormflod eller oversvømmelse fra vandløb og søer.

- a) En forsikringsmodel, der i vid udstrækning minder om andre forsikringsordninger.
- b) En offentlig/privat puljemodel, hvor det primære ansvar er placeret i forsikringssektoren, men med et offentligt kontrolorgan.
- c) Den eksisterende model med visse justeringer, hvor det overordnede ansvar for ordningen er forankret i Stormrådet.

Fælles for alle 3 modeller er, at de kan anvendes til håndtering af skader efter både stormflod og oversvømmelse fra vandløb eller sø. Efter udvalgets vurdering er der derfor ikke længere behov for en forskellig håndtering af skader efter disse to typer begivenheder, som det er tilfældet i dag. Samtidig vurderes det hensigtsmæssigt, at det fortsat er de kompetente myndigheder (Kystdirektoratet, DMI og Miljøstyrelsen), som foretager den faglige vurdering af, hvorvidt betingelserne for erklæring af stormflod eller afgørelse om betingelserne for erstatning efter oversvømmelse fra vandløb eller søer er opfyldt.

Ud fra en samlet vurdering anbefaler udvalget, at den eksisterende organisering fastholdes. Det er den organiseringsform, der på nuværende tidspunkt bedst opfylder formålene med stormflods- og oversvømmelsesordningerne. Det dog således, at forsikringsselskaberne fremover også varetager behandlingen af oversvømmelsessager. Udvalget anbefaler samtidig, at der sker en optimering af visse administrative forhold, herunder forbedring af de tekniske muligheder, fx Stormbasen, samt generel forbedring af de administrative forretningsgange samt en mere effektiv mulighed for Stormrådet til at udøve kontrol og tilsyn, herunder ved hjælp af skærpede sanktioner. Udvalgets anbefalinger vil føre til en ændret opgave- og ansvarsfordeling, hvor stormflods- og oversvømmelsessager får næsten ens karakteristika.

Udvalget har noteret sig forsikringsbranchens velvilje til at overtage oversvømmelseskader, som både er forårsaget af skybrud og oversvømmelse fra vandløb og søer, hvis skaderne ikke kan opdeles. Udvalget anbefaler derfor, at den fremtidige oversvømmelsesordning alene omfatter de tilfælde, hvor oversvømmelseskader fra vandløb og søer rammer isoleret eller kan opdeles fra en evt. forsikringsdækket skybrudsskade. Det vil være forsikringsselskabets ansvar i den pågældende situation at bevise, at en kombinationsskade kan opdeles.

1.0.1.6 Selvrisiko (kapitel 11)

Udvalget anbefaler, at trappemodellen afskaffes.

Som ved almindelige private forsikringsordninger, er der i stormflods- og oversvømmelsesordningerne en selvrisko. Selvriskoen er et vigtigt element i såvel private forsikringsordninger som stormflods- og oversvømmelsesordningerne, idet den medvirker til at fastholde et ansvar og incitament for den enkelte til at forebygge skader på det forsikrede. Jo større selvrisko, jo større er incitamentet i udgangspunktet til at forebygge og undgå skade på det forsikrede.

Selvriskoen er ikke variabel i stormflods- og oversvømmelsesordningerne. Selvriskoen i almindelige forsikringer er sammen med den årlige præmie, der skal betales, udtryk for den risikoprofil, som forsikringen skal dække, og forsikringstagerens såkaldte risikoaversion. Denne afvejning mellem selvrisko og betaling er ikke til stede i stormflods- og oversvømmelsesordningerne. Det er også almindeligt i forsikringsforhold, at selvriskoen eller præmien stiger ved gentagne skader.

Udvalget har undersøgt forskellige muligheder for at indføre en øget risikodifferentiering i ordningerne fsva. fastsættelsen af selvriskoen, men det er udvalgets vurdering, at det ikke på nuværende tidspunkt er muligt at udarbejde modeller for øget risikodifferentiering med en tilstrækkelig præcision til at lade det indgå i en egentlig fastsættelse af selvriskosatser. Det skal også ses i lyset af, at en sådan differentiering vil blive mere administrativ tung end den nuværende model og ikke nødvendigvis lettere at kommunikere og forstå for de skadelidte.

Trappemodellen for beregningen af størrelsen på selvriskoen, som blev indført i 2010, har efter udvalgets opfattelse mistet sin incitamentsskabende effekt. Det skyldes, at der med lovændringen i 2014 blev indført et loft over selvriskoen, der blev sat så lavt, at selvriskoen ofte når loftet. Det stigende incitament til at forebygge, som trappemodellen oprindeligt var tiltænkt at skabe, og som var en væsentlig årsag til dens introduktion, bliver sådan set vendt på hovedet af loftet over selvrisko. Incitamentet til at forebygge særligt store skader bliver således lavere, des flere skader der allerede har været på ejendommen. Det er derfor udvalgets anbefaling, at trappemodellen fjernes.

Udvalget anbefaler, at minimumsselvriskoen og den procentmæssige selvrisko for helårsbeboelse og fritidshuse samt løsøre heri fastholdes på det nuværende niveau, mens der bør ske en stigning for erhverv. Udvalget finder endvidere, at der fortsat skal være et loft for selvriskoen på helårsbeboelse og fritidshuse, dog ikke længere samlet for løsøre og fast ejendom, men derimod med individuelt (delt) loft for begge poster, mens der fortsat ikke skal være noget loft for erhverv.

Udvalget anbefaler samlet set følgende vedrørende selvrisko:

Selvrisko fordelt på helårsbeboelse, fritid, erhverv og løsøre

	Minimum	Maksimum	%-sats
Bygning			
-helårs	5.000 kr.	30.000 kr.	5%
-fritid	10.000 kr.	50.000 kr.	10%
-erhverv	14.000 kr.	Intet loft	14%
Løsøre			
- privat i helårsbeboelse	5.000 kr.	30.000 kr.	5%

- privat, i fritidshus	5.000 kr.	50.000 kr.	5%
- erhverv	14.000 kr.	Intet loft	14%

1.0.1.7 Finansiering (kapitel 11)

Udvalget anbefaler en fastholdelse af den nuværende midlertidigt forhøjede afgift på 50 kr. pr. police, indtil der er opbygget et kapitalberedskab på 500 mio. kr. Herefter kan afgiften nedsættes til 30 kr., indtil det eventuelt igen måtte blive nødvendigt at trække på statsgarantien, hvorefter afgiften igen øges til 50 kr.

For at stormflods- og oversvømmelsesordningerne kan anses for at være økonomisk robuste, har udvalget lagt til grund, at ordningerne skal være økonomisk selv bærende i et sådant omfang, at det kun er i forbindelse med særlige store hændelser, at det bliver nødvendigt at gøre brug af den statsgaranti, der ligger bag ordningerne. Det vurderes således ikke fornuftigt at dimensionere ordningerne økonomisk til at kunne håndtere enhver hændelse uanset omfang, uden brug af statsgarantien. Det er udvalgets vurdering, at det skadesbillede, som er set hidtil, kan lægges til grund, når ordningernes robusthed skal bedømmes. På den baggrund finder udvalget ikke, at stormflods- og oversvømmelsesordningerne på nuværende tidspunkt er økonomisk selv bærende.

Udvalget anbefaler derfor en afgiftsmodel, der indebærer en fastholdelse af den nuværende midlertidigt forhøjede afgift på 50 kr. pr. police indtil der er opbygget et kapitalberedskab på 500 mio. kr. Herefter kan afgiften nedsættes til 30 kr. indtil det eventuelt igen måtte blive nødvendigt at trække på statsgarantien, hvorefter afgiften igen øges til 50 kr. En sådan afgiftsmodel er robust og kan dæmme op for større træk på den underliggende statsgaranti.

1.0.2 Stormfaldsordningen

1.0.2.1 Anvendelsesområde (kapitel 9)

Udvalget anbefaler, at stormfaldsordningen bevares som en katastrofeordning, men at katastrofebegrebet ændres, således at der erklæres stormfald efter følgende katastrofebegreb:

- Der erklæres stormfald i hele landet, når et stormfald i hele landet udgør mindst 1 mio. m³ træ.
- Der erklæres stormfald i en landsdel, når et stormfald i et lokalområde (en landsdel, som defineret ved Danmarks Statistiks NUTS 3 kode) overstiger ét års hugst i dette.

I lyset af erfaringerne fra stormfaldene efter Allan og Bodil i 2013 er det en afgørende præmis for den fremtidige stormfaldsordning at finde en mere entydig definition af kriterierne for erklæring af stormfald. Væsentligt er endvidere, at der skal være tale om en katastrofelignende situation, hvorfor mindre stormfald ikke skal falde ind under ordningen.

Det er desuden vigtigt, at metoden for erklæring af stormfald er nem, hurtig og pålidelig af hensyn til at sikre, at de ramte skovejere hurtigt kan vide, om de er omfattet af ordningen eller ej. Ligeledes bør der tilstræbes en minimal administration ved så vidt muligt at gøre brug af eksisterende statistisk materiale til opgørelse af årshugster mv., således at flest mulige midler i ordningen kan gå til tilskudsudbetaling.

På den baggrund anbefaler udvalget, at katastrofereguleringen i stormfaldsordningen ændres, således at der erklæres stormfald i hele landet, når et stormfald udgør mindst 1 mio. m³ træ, og at der erklæres stormfald i en landsdel, når stormfaldet i lokalområdet (en landsdel, som defineret ved Danmarks Statistiks NUTS 3 kode) overstiger ét års hugst i dette område.

1.0.2.2 Dækningsomfang (kapitel 9)

Udvalget har i lyset af bl.a. de udsagn og anbefalinger, som blev givet i forbindelse med evalueringen af stormfaldsordningen i 2012 samt erfaringer på baggrund af aktivering af ordningen efter stormene i 2013, fundet anledning til at foreslå en række ændringer i dækningsomfanget, administration, mv.

I. Lokalt tilpasset træartsvalg og hjemmehørende arter

Udvalget anbefaler, at det bør være en generel målsætning for ordningen, at løvtræskulturerne fremmes på de gode jorde, hvor disse trives og vokser optimalt.

Robust skov indeholder en væsentlig andel hjemmehørende arter (løvtræer samt skovfyr). Udmøntningen efter stormfaldet i 2013 er kendetegnet ved en større andel af robuste nåletræskulturer set i forhold til stormfaldene i 1999 samt 2005, hvor der overvejende blev tilplantet med løvtræskulturer. På baggrund af gennemgang af tilskudsarealernes geografiske beliggenhed, er det udvalgets opfattelse at udmøntningen af ordningen i 2013 afspejler en forbedring i forhold til tidligere, idet der er skabt en bedre balance mellem valg af træart og de lokale dyrkningsforhold. Dette er i overensstemmelse med evalueringen af ordningen fra 2012 og Stormrådets efterfølgende anbefalinger til udmøntning af ordningen.

Efter udvalgets opfattelse bør det anses som en generel målsætning for ordningen, at løvtræskulturerne fremmes på de gode jorde, hvor disse trives og vokser optimalt. Det vil overordnet sige på øerne samt øst for israndslinjen. På de mere sandede jorde vokser nåletræerne optimalt og anbefales fremmet her. Tilskudssatserne for de respektive kulturer i forlængelse af stormfald bør løbende understøtte ønsket til denne differentiering, med afsæt i anbefalinger fra blandt andet Københavns Universitet. I lyset af erfaringerne fra stormfaldet 2013 er det dog vurderet hensigtsmæssigt, at tilskuddet til løvtræskulturer samt tilskud til skovbryn gøres lidt mere fordelagtigt.

II. En simpel og fokuseret tilskudsmodel

Udvalget anbefaler, at en simpel og overskuelig model med et grundtilskud kombineret med en række fokuserede tilvalgsmuligheder gennemføres fuldt ud.

Udvalget anbefaler i den forbindelse, at

- tilskud til spredt fald (selvforyngelse) udgår, således at der fremover alene ydes tilskud efter fladefald,

- at fladefald får sin egen definition i loven,
- tilskud til kulturer med 25% robuste træarter udgår, således at minimumskravet fremover bliver 50%,
- at der i tilskudssammenhæng ikke skelnes mellem gode og magre jorde,
- plantetalskravet fastsættes til 4.000 planter pr. ha for alle kulturer,
- tilskud til "ekstensive kulturer", "lokalitetskortlægning", "naturlig tilgroning", "såning", samt "åbne arealer", "bevaring af robuste træer som frøtræer", samt "tillæg til ammetræer" udgår af ordningen,
- kravet om fradrag af tilskudsareal svarende til 1/60 af skovens areal udgår af ordningen,
- listen over godkendte robuste og hjemmehørende træ- og busk arter overgår fra bekendtgørelsen til vejledning.

For at sikre gode og stabile bevoksninger, forenkle ordningen samt målrette tilskudsmidlerne mod de områder, hvor de giver mest værdi for samfundet anbefaler udvalget, at en fokuseret model med et grundtilskud kombineret med en række udvalgte mulige tilvalg gennemføres fuldt ud svarende til den tidligere anbefaling fra Stormrådet. Dette vil fokusere stormfaldsordningen og sikre målsætningerne med denne samtidig med, at den er letforståelig og fleksibel for skovejere og mindre arbejdstung ift. administration.

Udvalget finder, at tilskud til "ekstensive kulturer", "lokalitetskortlægning", "naturlig tilgroning", "såning", samt "åbne arealer", "bevaring af store robuste træer som frøtræer", samt "tillægget til ammetræer" bør udgå af ordningen, da disse tilskud efter udvalgets opfattelse ikke er nødvendige i en katastrofeordning som stormfaldsordningen og i øvrigt komplicerer de ordningen ift. ansøgning og særligt i forhold til den efterfølgende kontrol. Effekten for samfundet anses ikke at opveje omkostningerne ved at videreføre disse tilskud.

Udvalget har overordnet forholdt sig til listen over godkendte robuste arter og finder det væsentligt, at listen til stadighed indeholder de træ- og buskarter, som kan opfylde stormfaldsordningens formål om gentilplantning af robust skov. Listen anbefales derfor overført fra bekendtgørelse til vejledning og opdateres løbende med råd og vejledning fra de forstfaglige kompetencer, fx Miljøstyrelsen, Københavns Universitet mv. Listen bør som minimum kunne opdateres i forlængelse af et stormfald.

Ift. fladefald henviser lov om stormflod og stormfald til en ikke længere retvisende definition i skovloven. Fladefald bør derfor have sin egen definition, som fx: "*Ved fladefald forstås den del af bevoksningen, hvor mindst 2/3 af træerne er væltet, knækket eller rodløsnet*". Denne definition lægger hverken op til en udvidelse eller en indskrænkning af tilskudsberettigede fladefaldsarealer i forhold til den seneste aktivering af ordningen.

Udvalget finder, at kravet om fradrag af 1/60 af skovens bevoksede areal er ulogisk ift. ordningens formål om at opbygge robust skov. Da det også anses for administrativt dyrt at håndtere, herunder i forhold til tilskudsansøgning og projektændringer, anbefaler udvalget at fjerne kravet fra ordningen.

Oversigt over tilskudstyper mv.:

A. Oprydning efter stormfald mv.	Tilskud	Bemærkninger
I) Tilskud til oprydning efter fladefald	10.000 kr./ha	Tilskud til dækning af meromkostninger forbundet med fjernelse og oparbejdning af stormfældet træ, så der kan foretages træartsskifte til robust skov.
A II) Tilskud til tilplantningsplan for arealer med tilskud	1.000kr./stk.+50kr./ ha	Tilplantningsplan er obligatorisk
B. Gentilplantning	Tilskud	Bemærkninger
I) Grundtilskud til gentilplantning med 50% robuste arter i kulturen. Grundtilskuddet I) kan kombineres med enten tillæg i), ii) eller iii) samt de særlige tilskud (C)	10.500 kr./ha	Mindst 4.000 planter/ha.
i) Tillæg til grundtilskuddet til anvendelse af mindst 80% robuste arter i kulturen.	3.000 kr./ha	Mindst 4.000 planter/ha.
ii) Tillæg til grundtilskuddet til anvendelse af mindst 80 % robuste løvtræarter i kulturen.	9.000 kr./ha	Mindst 4.000 planter/ha. ekskl. birk, rødell, bævreasp.
iii) Tillæg til skovbryn	9.000 kr./ha	Mindst 4.000 planter/ha.
C. Særlige tilskud	Tilskud	Bemærkninger
Kulturhegn	15 kr./ lbm	
Pesticidfrit anlæg og skånsom jordbehandling	6.000 kr./ha	
Hensyn til fortidsminder	Op til 7.000 kr./ha	Der foretages en konkret vurdering.

III. Åbning for skovejere uden basisforsikring

Udvalget anbefaler, at arvinger skal have mulighed for at basisforsikre skoven og blive omfattet af stormfaldsordningen

Udvalget anbefaler, at der ikke sker en generel åbning for adgang til stormfaldsordningen. Dette vil efter udvalgets opfattelse mest af alt have karakter af en "fortrydelsesret", idet de skovejere har haft mulighed for at indtræde i ordningen. En generel åbning vurderes endvidere ikke muligt inden for ordningens nuværende økonomiske rammer.

Det er dog udvalgets opfattelse, at der eksisterer et særligt problem i forhold til generationsskifter, hvor arvinger, som ellers ønsker at tegne den påkrævede basisforsikring, ikke kan gøre dette, fordi den forrige generation ikke tegnede forsikringen inden 31. august 2001. Dette problem bør håndteres ved at åbne mulighed for at arvinger kan blive omfattet af ordningen. Den manglende forsikringstegning skal efter udvalgets opfattelse således ikke komme senere arvinger til skade, da de ikke har haft mulighed for at påvirke det valg eller fravalg, som arvelader i sin tid har gjort. Endvidere vurderes den omgåelsesrisiko, der er baggrunden for den nuværende manglende mulighed for indtræden i ordningen i forbindelse med generationsskifter at være af så begrænset omfang, at det ikke kan retfærdiggøre en fortsat opretholdelse af begrænsningen.

IV. Vandlagring

Udvalget anbefaler, at tilskud til vandlagring udgår af stormfaldsordningen.

Da behovet for opretholdelse af muligheden for finansiering af vandlagring generelt er reduceret siden lovens vedtagelse i år 2000, anbefaler udvalget, at tilskud til vandlagring udgår af ordningen. Såfremt der fremadrettet vurderes behov for vandlagring, vil det være op til stat, kommune eller private selv at afholde omkostningerne herved.

V. Omkostningseffektiv kontrol, krav og kriterier for tilskud mv.

Udvalget anbefaler, at

- der fremover ikke stilles krav og betingelser til den samlede skov, men alene til de konkrete arealer i selve skoven, der modtages tilskud til,
- væltede løvtræbevoksninger, hvortil der ydes tilskud, skal gentilplantes som løvtræbevoksninger, og mindst 10% af tilskudsarealet skal gentilplantes med løvtræskulturer, hvis tilskudsarealet overstiger 5 ha.,
- der fremover alene ydes tilskud til gentilplantningsplaner for arealer, hvortil der ydes tilskud og ikke til det samlede stormfaldsareal,
- tilplantningsplanerne gøres obligatoriske,
- ordningen tilpasses, så den er fleksibel ift. EU-Kommissionens krav om tilskud, således at skovejere med skovarealer over en vis størrelse kan afkræves en driftsplan for den samlede skov, og
- det specifikt fremgår af lovgivningen, at investeringen skal opretholdes i en periode svarende til gældende krav for medfinansiering med EU-midler, pt. 5 år

efter sidste udbetaling.

De konkrete tilskudsmuligheder samt krav og kriterier, der stilles under ordningen, skal sikre, at der plantes robust skov. Siden ordningens vedtagelse i 2000 har kravene fra EU-Kommissionen til kontrol, kontrolopmålinger mv. været stigende. Det anses for vigtigt i forhold til ordningens indretning og administration, at den kan leve op til gældende EU-krav, således at den fortsat kan medfinansieres med midler fra Landdistriktsprogrammet.

Det er endvidere vigtigt, at krav og kriterier samt den efterfølgende kontrol udformes, så der opnås mest muligt robust skov holdt op mod omkostningerne investeret i tilskud og efterfølgende kontrol. Reglerne bør endelig være så simple, at skovejer let kan forstå disse, og derfor nemmere kan opfylde dem. Krav og kriterier, der er vanskelige at kontrollere, og som bidrager minimalt til formålsopfyldelsen, bør derfor undgås.

Ved gennemførelsen af disse anbefalinger, er det udvalgets opfattelse, at der vil blive tale om en mere fokuseret og væsentligt simple ordning, der er nemmere for skovejer at forstå og efterleve samt lettere og dermed også hurtigere og billigere at administrere.

VI. Udbetaling af tilskud

Udvalget anbefaler, at

- oprydningstilskud fremadrettet udbetales samtidigt med selve gentilplantningstilskuddet på baggrund af indberetning om gennemført tilplantning,
- man fremover kan opdele og indberette en gentilplantning med op til 3 etaper, hvis den enkelte etape overstiger 10 ha. Samtidigt kan gentilplantning gennemføres over en periode på 3 år, dog 5 år hvis tilskudsarealet overstiger 100 ha,
- grænsen for den enkelte stormfaldsflade, der kan indgå i den enkelte skov hæves fra 0,2 til 0,5 ha.

På baggrund af drøftelser med skovbrugserhvervet anbefaler udvalget, at oprydningstilskud fremadrettet udbetales samtidigt med selve gentilplantningstilskuddet på baggrund af indberetning om gennemført tilplantning. Der er endvidere opnået en fælles forståelse med skovbrugserhvervet om, at man fremover kan opdele og indberette en gentilplantning med op til 3 etaper, hvis den enkelte etape overstiger 10 ha. Samtidigt kan gentilplantning gennemføres over en periode på 3 år, dog 5 år hvis tilskudsarealet overstiger 100 ha. Gennemførelse af et sådant tiltag vil kunne anses for en mindre skærpelse af administrationen af ordningen, idet perioden til at gennemføre tilplantningen i udgangspunktet er reduceret med 3 år, antallet af mulige etaper er reduceret med 2, og krav til størrelsen af den enkelte etape er fordoblet. Det er udvalgets opfattelse, at der ved en gennemførelse af disse etapeovervejelser er fundet en fornuftig balance, hvor der tages hensyn til såvel erhvervets ønsker om risikospredning såvel som de administrative omkostninger.

Udvalget har desuden overvejet, hvorvidt den nedre grænse for tilskud til skoven som helhed burde hæves fra de nuværende 0,5 ha til 1 ha. I lyset af de mange, små skovejere, der potentielt rammes hårdt af en sådan stramning, vurderes dette dog uhensigtsmæssigt. Udvalget anbefaler dog, at den nedre grænse for den enkelte

tilskudsberettigede stormfaldsflade hæves fra 0,2 ha til 0,5 ha. bl.a. i lyset af, at der er tale om en katastrofeordning.

VII. Hurtig afgørelse om stormfald og aktivering af stormfaldsordning

Udvalget anbefaler, at

- anvendelse af satellitovervågning bl.a. til brug for fastlæggelsen af stormfældede arealer og omkostningerne forbundet hermed bør undersøges nærmere af Stormrådet med henblik på fastlæggelse af den optimale anvendelse heraf,
- aftale om beredskab til flyfotografering sendes i løbende EU- udbud,
- billigere løsninger vedr. satellitfoto/flyfoto kontinuerligt vurderes,
- det undersøges, om større dele af anmeldelse af stormfald og efterfølgende ansøgningsrunde kan gøres digital.

Der er behov for hurtig afklaring af stormfald og tilvejebringelse af det administrative grundlag således at en eventuel ansøgningsrunde kan åbne og sagsbehandlingen kan ske hurtigere end hidtil. Udover at være en forudsætning for at erklære stormfald efter den anbefalede metode, kan satellitovervågning udgøre en betydelig hjælp ift. en hurtig fastlæggelse af skovarealer, der skal flyfotograferes i høj opløsning til brug for ansøgning om tilskud. Satellitovervågning kan endvidere hjælpe skovejere til at lokalisere stormfaldene og anmelde disse rettidigt til forsikringssselskabet, hvilket er en forudsætning for tilskud. Udvalget anbefaler i forlængelse heraf, at aftale om beredskab til selve flyfotograferingen løbende sendes i EU-udbud af Miljøstyrelsen, således at fotograferingen kan ske hurtigst muligt efter et stormfald, uden at skulle afvente udbudsrunder. Udvalget anbefaler endvidere, at billigere løsninger kontinuerligt vurderes, fx frit tilgængelige satellitfoto.

Udvalget finder, at det bør undersøges, hvorvidt større dele af ansøgningsrunden kan gøres digital, herunder i forhold til anmeldelse af skade og efterfølgende ansøgning om tilskud.

Udvalget finder endvidere, at omkostningerne forbundet med ovenstående anbefalinger bør undersøges nærmere af Stormrådet med henblik på fastlæggelse den optimale anvendelse heraf, herunder satellitovervågning, digitalisering, mv. Dertil finder udvalget, at ordningens aktører løbende bør aftale optimerede forretningsgange, herunder vejledninger, drejebøger etc. for at sikre en hurtig aktivering og udmøntning af ordningen på tværs af involverede aktører.

VIII. Basisforsikringen

Udvalget anbefaler, at kravet om opretholdelse af basisforsikring i 15 år ophæves.

I dag skal skovejere opretholde basisforsikringen for skoven 15 år efter modtagelse af sidste rate af tilskuddet. Der er ikke identificeret en entydig og systematisk metode til at føre kontrol med opretholdelse af kravet. Der har derfor været drøftelser med forsikringsbranchen om, hvorvidt der fortsat er et ønske om at bevare kravet om opretholdelse af basisforsikringen i 15 år efter udbetaling af sidste rate på tilskuddet. Forsikringsbranchen har tilkendegivet at være indforstået med, at kravet udgår af

ordningen, således at den enkelte skovej alene er bundet af aftaleperioden for forsikringen (normalt 1 år).

1.0.2.3 Organisering (kapitel 10)

Udvalget anbefaler at fastholde den eksisterende organisering

Udvalget har på baggrund af 3 forskellige modeller overvejet, hvordan den fremtidige stormfaldsordning bedst kan organiseres og effektiviseres, herunder på baggrund af de erfaringer der hidtil er gjort med ordningen. Udvalget finder, at ordningen på den ene side er en succes, men på den anden side trænger til et løft, også på den administrative side. Den eksisterende organisering med justeringer er efter udvalgets opfattelse den organiseringsform, der på nuværende tidspunkt bedst opfylder formålet med stormfaldsordningen. Udvalget anbefaler dog, at der bør ske en administrativ forenkling og optimering af behandlingen af stormfaldssager.

1.0.2.4 Finansiering (kapitel 11)

Udvalget anbefaler, at finansieringen heraf fastholdes på det nuværende niveau på 10 kr. pr. brandforsikringspolice.

Udvalget vurderer, at stormfaldsordningen er økonomisk robust til at kunne håndtere fremtidige hændelser. Udvalget anbefaler derfor, at finansieringen heraf fastholdes på det nuværende niveau på 10 kr. pr. brandforsikringspolice.

1.1 UDVALGETS KOMMISSORIUM

Den tidligere erhvervs- og vækstminister offentliggjorde i december 2014 følgende kommissorium for udvalget:

Baggrund

Store dele af Danmark blev ramt af stormen "Bodil" den 5.-6. december 2013, der ramte Danmark med voldsom kraft og bevirkede, at der både blev konstateret stormflod, stormfald og oversvømmelse. Stormfloden medførte, at mange husejere oplevede meget store skader på deres ejendom og indbo. Det skyldtes ikke mindst, at stormfloden ramte mange helårshuse, og ikke kun sommerhusområder ved kystnære områder, som primært har været ramt ved tidligere stormfloder.

Der er anmeldt 2.971 stormflodsskader, hvorfor der er tale om den næststørste stormflod målt i antal skader siden stormflodsordningens start i 1991. Der var dermed tale om en ekstraordinær situation, hvor det var vigtigt at sikre de skaderamte familier en ordentlig og redelig behandling, så de kunne komme på fode igen. Samtidig er det første gang, at den ny stormflodsordning fra 2012 bliver anvendt.

For at sikre de skaderamte bedre blev der den 26. marts 2014 indgået en bred politisk aftale mellem regeringen og Venstre, Dansk Folkeparti, Socialistisk Folkeparti, Enhedslisten, Liberal Alliance og Det Konservative Folkeparti om udvidelse af stormflods- og oversvømmelsesordningen med tilbagevirkende kraft fra 6. december

2013. Aftalen indebar bl.a., at selvrisikoen på fast ejendom og løsøre blev sænket samtidig med, at der blev indført et loft over selvrisikoen. Derudover blev ordningen udvidet, så der ydes dækning for omkostninger til genhusning og afrensning af skimmelsvamp. Endvidere blev der indført øget fleksibilitet i anvendelsen af erstatning, og Stormrådets dispensationspraksis for anmeldelsesfristen blev kodificeret. Desuden blev finansieringen af ordningen, herunder den bagvedliggende statsgaranti, justeret i lyset af det ændrede dækningsomfang. Ændringerne af stormflods- og oversvømmelsesordningen blev gennemført med lov nr. 377 af 15. april 2014, der trådte i kraft 17. april 2014.

Samtidig indebar aftalen, at der skal nedsættes et udvalg, som skal se på en række forhold vedrørende stormflods- og oversvømmelsesordningen blandt andet baseret på erfaringerne med administrationen af stormflodsordningen i lyset af stormfloden den 5.-6. december 2013.

I forbindelse med, at stormflodsordningen i 2010 blev omorganiseret og udvidet til også at dække oversvømmelser fra vandløb og søer, blev det endvidere besluttet, at denne del af ordningen skulle evalueres efter senest 5 år.

Stormen "Bodil" medførte endvidere væsentlige skader på skov, specielt i den vestlige del af Midtjylland. Skaderne var mere end dobbelt så store som ved stormen den 28. oktober 2013 (stormen "Allan"). Stormfaldsordningen blev evalueret i 2012, hvor der blev fundet grundlag for at gennemføre en række justeringer af ordningen, hvoraf en række endnu ikke er fuldt ud implementeret. Stormene Allan og Bodil gav imidlertid anledning til drøftelser af en række yderligere principielle spørgsmål og uklarheder om ordningens nærmere indretning, herunder blandt andet af kriterierne for at erklære stormfald og hensigtsmæssigheden af, at der bliver erklæret stormfald i hele landet, selvom kriteriet for at erklære stormfald kun er opfyldt for en mindre del af landet. Dette er i modsætning til tilgangen i stormflods- og oversvømmelsesordningen, hvor kun de berørte områder omfattes.

På den baggrund nedsættes et udvalg til evaluering af stormflods-, oversvømmelses- og stormfaldsordningerne.

Udvalgets opgaver

Det er vigtigt at sikre robuste og fremtidsholdbare ordninger for stormflod, oversvømmelse og stormfald, som bygger på en klar afstemning af, hvad der forventes af henholdsvis ordningerne og skadelidte selv. Usikkerhed herom, når den katastrofelignende begivenhed er indtrådt, er u hensigtsmæssigt og kan medvirke til at skabe øget bekymring hos skadelidte.

Derudover er det vigtigt at tage højde for ordningernes karakter af katastrofeforsikringsordninger. Dette betyder, at disse alene kompenserer de skaderamte på baggrund af konkrete skader, som skyldes enten stormflod, oversvømmelse eller stormfald. Ordningerne kan således ikke anvendes til generelle skadeforebyggende tiltag som eksempelvis etablering af diger og lignende.

På den baggrund har udvalget følgende opgaver:

Stormflods- og oversvømmelsesordningerne

Udvalget skal:

- Kortlægge erfaringerne med administrationen af stormflods- og oversvømmelsesordningen i lyset af stormfloden den 5.-6. december 2013, herunder på baggrund af en gennemført spørgeskemaundersøgelse af skaderamtes og forsikringsselskabers erfaringer.
- Kortlægge erfaringer med organisering og finansiering af andre sammenlignelige landes tilsvarende katastrofeordninger, herunder mulighederne for og erfaringerne med private forsikringsordninger.
- Kortlægge antallet og placeringen af vandstandsmålere i Danmark i tæt samarbejde med Kystdirektoratet.
- Undersøge hvilke konsekvenser fremtidige klimascenarier kan have af betydning for stormflods- og oversvømmelsesordningen. Det er i den forbindelse relevant at se på sammenhængen mellem stormflods- og oversvømmelsesordningens anvendelsesområde og initiativerne i Strategi for tilpasning til klimaændringer i Danmark og Handlingsplan for klimasikring af Danmark.
- Undersøge hvorledes den enkelte husstands skadeforebyggende adfærd kan fastholdes og fremmes, herunder gennem fx mekanismer som selvrisiko, basisforsikringskrav med videre, og undersøge sammenhængen til kommunale klimatilpasningsplaner og risikostyringsplaner samt muligheden for at undgå og forebygge fremtidige oversvømmelser.
- Undersøge mulighederne for og konsekvenserne af at indføre differentieret betaling til stormflods- og oversvømmelsesordningen, herunder fx differentieret afgift til ordningen beregnet ud fra risikoen for at blive ramt af stormflod/oversvømmelse, mere risikobaseret selvrisiko eller differentieret selvrisiko på baggrund af en procentsats af brandforsikringen.
- Undersøge mulighederne for og de økonomiske konsekvenser ved at lade løsøre i kældre blive omfattet af stormflods- og oversvømmelsesordningens dækning.
- Undersøge om den nuværende finansieringsmodel, herunder det fastsatte årlige finansieringsniveau, er tilstrækkelig fremtidsholdbar set i sammenhæng med de seneste udvidelser af og ændringer i stormflods- og oversvømmelsesordningens dækningsomfang.
- Undersøge om forsikringsselskaberne kan varetage en større del af processen omkring skadesudbedringen hos den enkelte skaderamte i lighed med, hvad der er tilfældet i forbindelse med udbedring af skader omfattet af private forsikringspolicer.
- Undersøge hvordan oversvømmelsessager bedst behandles for at sikre ensartethed, ligebehandling og smidighed i sagsbehandling, herunder undersøge mulighederne for at forankre hele eller dele af sagsbehandlingen i forsikringsselskaberne. Det er blandt andet med henblik på at sikre større tilpasningsevne til udsving i sagsmængden fra år til år.
- Undersøge hvordan spørgsmålet om regres over for reelle skadevoldere i oversvømmelsesordningen har fungeret.
- Undersøge mulige modeller for den fremtidige snitflade mellem en offentlig, solidarisk finansieret ordning og det private forsikringsmarked.
- Vurdere om der er behov for en ændring af stormflods- og oversvømmelsesordningens finansiering eller dækning for at sikre en fremtidsholdbar ordning.
- Vurdere om der er grundlag for ændringer af den praktiske administration eller organisering af stormflods- og oversvømmelsesordningen for at sikre en let, hurtig og smidig administration.

- Vurdere om der er grundlag for ændringer i forhold til kommunikation og information overfor skaderamte.

Udvalget skal på baggrund af ovenstående opgaver foretage en analyse af stormflods- og oversvømmelsesordningerne og fremkomme med forslag til eventuelle ændringer heraf. I den forbindelse skal de økonomiske konsekvenser af udvalgets forslag for såvel det offentlige som privatpersoner og virksomheder vurderes.

Stormfaldsordningen

Udvalget skal:

- Analysere om der er behov for at ændre kriterierne for, hvornår der foreligger stormfald af hensyn til at sikre en klar og fremtidssikret ordning.
- Vurdere om de nyeste forslag og gennemførte initiativer til forbedring af stormfaldsordningen efter evalueringen heraf i 2012 bør justeres efter erfaringerne med stormene i oktober og december 2013.
- Vurdere om der er grundlag for justeringer af den praktiske administration og organisering af stormfaldsordningen for at sikre en let, hurtig og smidig administration af ordningen.

Udvalget skal på baggrund af ovenstående opgaver foretage en analyse af stormfaldsordningen og fremkomme med forslag til eventuelle ændringer heraf. I den forbindelse skal de økonomiske konsekvenser af udvalgets forslag for såvel det offentlige som privatpersoner og virksomheder vurderes. Udvalget kan, hvis det bliver opmærksom på yderligere relevante problemstillinger, behandle disse.

Udvalgets sammensætning

Udvalget sammensættes med deltagelse af:

- Erhvervs- og Vækstministeriet (formand)
- Justitsministeriet
- Klima-, Energi- og Bygningsministeriet
- Miljøministeriet
- Transportministeriet
- Kommunernes Landsforening
- Forbrugerrådet
- Forsikring & Pension
- Stormrådet
- Et personligt udpeget medlem med erfaring i stormflods- og oversvømmelsesordningen fra Sjælland og øerne
- Et personligt udpeget medlem med erfaring i stormflods- og oversvømmelsesordningen fra Jylland.

Med henblik på en bred afdækning af synspunkter skal udvalget undervejs i processen inddrage øvrige relevante parter i arbejdet. Disse omfatter blandt andet:

- Danske Havne
- Foreningen af Lystbådehavne i Danmark (FLID)
- Skovdyrkerne
- Dansk Skovforening
- Landbrug & Fødevarer

Erhvervs- og vækstministeren udpeger, med undtagelse af de personligt

udpegede medlemmer, udvalgets medlemmer efter indstilling.

Udvalget sekretariatsbetjenes af Stormrådets sekretariat i Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen med bistand fra Miljøstyrelsen, Danmarks Meteorologiske Institut og Kystdirektoratet.

I forbindelse med udvalgets arbejde kan der indkaldes eksperter med særlige kompetencer inden for klima, meteorologi, planlægning, bygninger, skove, kyster, statistik, finansiering og forsikring til at belyse særlige emner, ligesom øvrige interesseorganisationer kan inddrages i udvalgsbehandlingen.

Udvalget afgiver sin rapport til erhvervs- og vækstministeren ultimo 2015.”

1.2 UDVALGETS SAMMENSÆTNING

Udvalget, der blev nedsat i december 2014, havde på tidspunktet for betænkningens afgivelse følgende sammensætning:

Kontorchef Hans Høj (formand),
Erhvervsministeriet

Konsulent Niels Philip Jensen,
Kommunernes Landsforening

Sekretariatschef Jette Kammer Jensen,
Forbrugerrådet Tænk

Underdirektør Torben Weiss Garne,
Forsikring & Pension

Formand, direktør Jesper Rasmussen,
Stormrådet

Kloakteknisk rådgiver Kim Vest Boddum,
Personligt udpeget medlem, Sjælland og øerne

Bogholder Helle Margrethe Gerken,
Personligt udpeget medlem, Jylland

Fuldmægtig Christian Lund Hansen,
Justitsministeriet

Beredskabschef Knud-Jacob Simonsen,
Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet (Danmarks Meteorologiske Institut)

Spealkonsulent Laura Storm Henriksen,
Miljø- og Fødevareministeriet (Kystdirektoratet)

Transport-, Bygnings- og Boligministeriet, som har deltaget i udvalgets arbejde frem til det sidste møde, er pga. ressortomlægning udtrådt af udvalget inden rapportens afgivelse.

Sekretariat ved rapportens afgivelse:

Chefkonsulent Poul Jensen, Stormrådets sekretariat (Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen) og

Fuldmægtig Marianne Catrine Aggergaard Henriques, Erhvervsministeriet.

Redaktion:

Sekretariatet,
Kristine Schwarz, Såerdetsagt.dk

1.3 UDVALGETS ARBEJDE

Udvalget har afholdt 22 møder. Herudover har udvalgets formand og sekretariat afholdt en række bilaterale møder med flere medlemmer af udvalget.

Udvalget har undervejs konsulteret to nationale klimaeksperter, Jens Hesselbjerg Christensen, DMI (Danmarks Meteorologiske Institut) og Eigil Kaas, Københavns Universitet samt skoverhvervet repræsenteret ved Dansk Skovforening, Skovdyrkerne og HedeDanmark. Udvalgets formand og sekretariat har afholdt møder med Danske Havne, Foreningen af Lystbådehavne i Danmark samt Landbrug & Fødevarer. Udvalget har efterfølgende modtaget skriftlige henvendelser fra disse.

Udvalget har med henblik på inddragelse af udenlandske erfaringer udarbejdet og i april 2015 iværksat en spørgeskemaundersøgelse blandt en række europæiske og andre lande. Undersøgelsen gav alene et overordnet indtryk af nogle af de adspurgte lande, hvorfor udvalget besluttede at undersøge 4 lande nøjere, nemlig Storbritannien, Norge, Holland og Sverige. Udvalgets formand og sekretariat har besøgt disse lande, bortset fra Sverige, for at få et mere indgående kendskab til regler og praksis der.

Udvalgets drøftelser af stormfaldsordningen har været forberedt i et særligt underudvalg bestående af udvalgets formand og eksperter fra Miljøstyrelsen, Københavns Universitet (seniorforsker Vivian Kvist Johannsen) og Skovforeningen (Hans Maltha Hedegaard). Underudvalget har tillige afholdt et møde med skovbrugserhvervet og de to forsikringselskaber, der udbyder basisforsikringer i stormfaldsordningen.

Udvalget har fået bistand fra en ekstern aktuar (Nordisk Aktuarservice ApS) vedr. beregninger af forsikringsmarkedet.

Udvalgets arbejde har været suspenderet i en periode som følge af folketingsvalget i juni 2015.

Udvalget afgiver herved sin rapport til erhvervsministeren.

2 Historisk baggrund og gældende regler

2.1 STORMFLODSORDNINGEN

Stormflod² er ikke et nyt vejrfænomen i Danmark. Allerede i middelalderen begyndte man at registrere stormfloder i landet.

Både historisk set og i nyere tid har landet været ramt af flere alvorlige stormfloder med store materielle skader og i visse tilfælde dødsfald til følge. Vadehavet blev ramt i 1362 ("Den store manddrukning") og igen i 1634 ("Den anden manddrukning"), hvor flere tusinde omkom. Stormfloden i 1872 var formentlig den største herhjemme i nyere tid med ca. 250 druknede og det meste af Sydfalster- og Lolland dækket af havet.³

16. januar 1362	1.-4. november 1532	1.-3. oktober 1575	24. december 1593
30. juni 1596	25. september 1597	30. november – 1. december 1615	25. november 1623
25. november 1624	9.-10. december 1624	10. februar 1625	20.-21. marts 1625
6. juni 1630	11.-12. oktober 1634	10.-11. januar 1694	8.-9. januar 1714
24.-25. december 1717	25.-26. februar 1718	31. december 1720	20. januar 1756
13. oktober 1760	7.-12. december 1792	24.-26. januar 1794	24.-26. december 1806
15.-16. januar 1818	1.-4. december 1821	12.-15. november 1824	3.-5. januar 1825
3.-5. februar 1825	27. november – 1. december 1825	17. oktober 1828	16.-18. oktober 1834
26. december 1836	7.-8. januar 1839	2.-3. februar 1843	20.-21. august 1845
20.-21. oktober 1845	9.-10. januar 1852	1.-2. januar 1855	23.-24. august 1860
15.-16. november 1861	19.-20. december 1862	29.-30. december 1867	6.-7. februar 1868
12.-13. november 1872	16.-17. december 1873	20.-24. oktober 1874	14.-15. oktober 1881
24.-26. november 1890	19.-20. november 1893	10.-13. februar 1894	23. december 1894
5.-8. december 1895	24.-27. marts 1898	26. december 1902	6. april 1904
30.-31. december 1904	12.-13. marts 1906	3.-4. december 1909	5.-6. november 1911

² Ved stormflod forstås oversvømmelse som følge af en ekstremt høj vandstand i havet, der statistisk indtræffer sjældnere end hvert 20. år. Stormfloder opstår på grund af stormlavtryk og er en kombination af tidevand, lufttryk og vindstuvning. De højeste vandstande fås, hvis alle disse parametre har deres maksimum samtidigt.

³ Kilder: Historiske stormfloder, DMI, Historiske Stormfloder, Kystdirektoratet og Stormflodsrådets beretning 1991-1992.

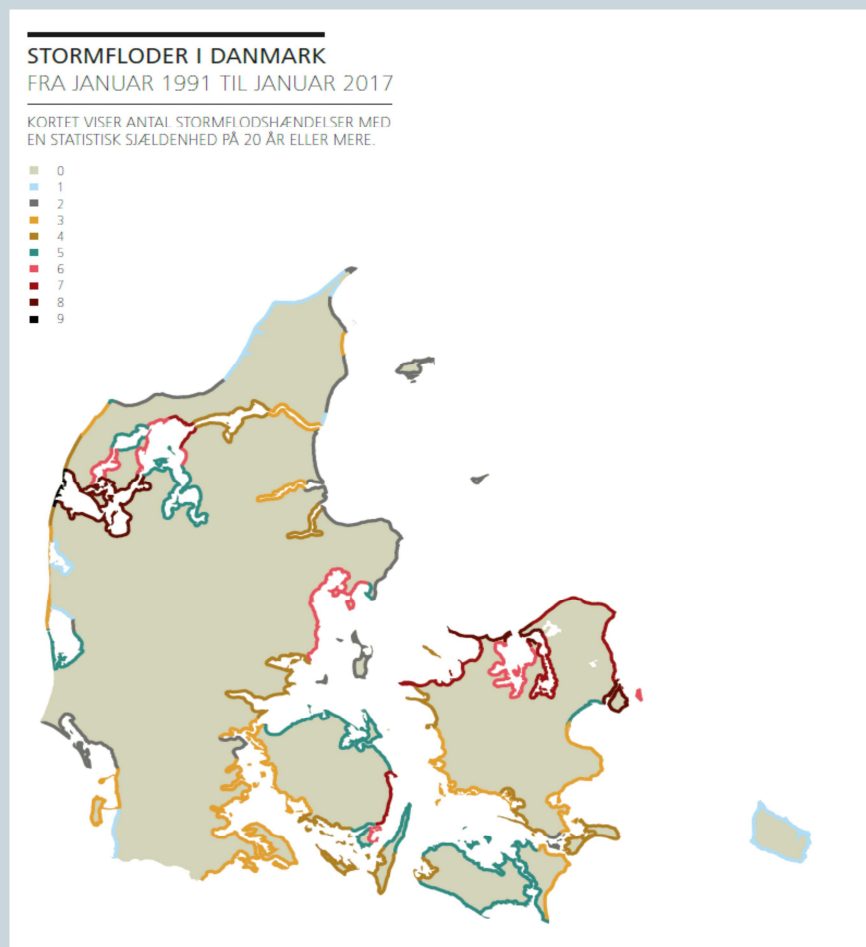
⁴ Oversigten medtager de hændelser, som er kategoriseret som stormflod ifølge oversvømmelsesdirektivet (direktiv 2007/60/EF om vurdering og styring af risikoen for oversvømmelser). Nogle af disse er ikke stormfloder ifølge definitionen i stormflodsloven. Det drejer sig om hændelserne i december 1991, november 2001, december 2001 og januar 2002 (begge).

30.-31. december 1913	9.-10. januar 1914	29. september 1914	16.-17. februar 1916
23.-24. oktober 1921	2. november 1921	17.-19. december 1921	31. december 1921 - 1. januar 1922
30. august 1923	9.-12. oktober 1926	23.-24. november 1928	18. oktober 1936
27. - 28. oktober 1936	23.-24. november 1938	13. november 1941	9. november 1945
24.-26. oktober 1949	4. januar 1954	22. december 1954	16. - 17. februar 1962
23. - 24. februar 1967	15. januar 1968	19. - 20. november 1973	3. - 4. januar 1976
20.-22. januar 1976	14. - 15. februar 1979	24.-25. november 1981	18. - 19. januar 1983
28. november 1983	1. - 4. januar 1984	13. - 14. januar 1984	6. - 7. november 1985
2. - 3. december 1986	12. - 13. januar 1987	30. november 1988	14. - 15. februar 1989
28. november 1989	26. januar 1990	26. - 28. februar 1990	9. - 10. januar 1991
20. - 21. december 1991	17. januar 1992	11.-13. januar 1993	21. - 23. januar 1993
21. - 22. februar 1993	10. - 11. januar 1995	3. - 4. november 1995	17. november 1995
6. - 7. februar 1999	3.-4. december 1999	29. - 30. januar 2000	30. oktober 2000
16. november 2001	20. december 2001	2. januar 2002	28. - 29. januar 2002
20. - 23. februar 2002	6. december 2003	8. - 9. januar 2005	1.- 2. november 2006
12. januar 2007	19. januar 2007	18. marts 2007	9. november 2007
1. marts 2008	25.-28. november 2011	9.-11. december 2011	5.-6. december 2013
10.-11. januar 2015	29.-30. november 2015	26.-27. december 2016	4.-5. januar 2017
Kilde: Kystdirektoratet			

2.1.1 Stormfloder 1991-2017

Landet har været ramt 27 gange siden 1991 og frem t.o.m. januar 2017. Nedenstående kort viser, hvor ofte de forskellige områder i Danmark er blevet ramt i perioden 1991-2017.

Figur 2.1 Stormflodsramte områder 1991-2017



Kilde: Stormrådet

2.1.2 Den første stormflodsordning

I 1981 medførte en stor stormflod omfattende skader på den jyske vestkyst for op mod 100 mio. kr. På baggrund af en særlig godtgørelsesordning, som blev etableret i samarbejde mellem stat, amter og kommuner, blev der udbetalt ca. 55 mio. kr. i erstatning, dog ikke til sommerhuse eller store, velkonsoliderede virksomheder. Dette gav anledning til drøftelser om etablering af en egentlig naturkatastrofefond, hvorfor der i 1983 blev etableret et udvalg, som skulle undersøge, hvordan en dækningsordning for skader som følge af stormflod kunne udformes.

Udvalget formulerede i sin betænkning⁵ et konkret forslag til en lov om stormflodsforsikring. Den daværende regering opgav dog at etablere en stormflodsforsikring, men valgte fortsat at basere evt. offentlig hjælp på en bevillingsmæssig ordning i det konkrete tilfælde (ad hoc ordning).

Ved en stormflod i 1985 og to i januar og februar 1990, oplevede Danmark igen omfangsrige stormflodsskader på både Jyllands østkyst (1985) og vestkyst (1990).

⁵ Betænkning om stormflodsforsikring, Ministeriet for Offentlige Arbejder, 1984.

Skaderne blev erstattet via den ad hoc-baserede tilgang med en bevillingsmæssig ordning. På baggrund af de hændelser besluttede Folketinget i 1990, at der skulle oprettes en naturkatastrofeskadefond, og et nyt udvalg skulle derfor undersøge, hvordan en fond for oversvømmelseskader kunne udformes økonomisk, lovgivningsmæssigt og organisatorisk.

Udvalget anbefalede i oktober 1990⁶ en erstatningsordning med begrænset dækning samt incitamenter for den enkelte boligejer til at sikre sig mod stormflod.

Udvalget tilsluttede sig 1984-udvalgets anbefaling om, at dækning af skader efter stormflod skal ske i en offentlig ordning med obligatorisk, solidarisk afgiftsfinansiering fra alle med en brandforsikringspolice. Kystinspektoret vurderede, at det forventede udgiftsbehov kunne finansieres inden for rammerne af en årlig afgift på 10 kr. pr. brandforsikringspolice.

På baggrund af udvalgets anbefalinger og foreslåede model blev der fremsat et lovforslag om etablering af en stormflodsordning. Lovforslaget blev vedtaget 6. juni 1991⁷. Ordningen trådte i kraft med virkning fra og med 1. oktober 1990.

Med loven blev det bl.a. bestemt, at stormflodsordningen skulle administreres af et råd, Stormflodsrådet, med repræsentanter fra Industriministeriet, Trafikministeriet, Justitsministeriet, Assurandør-Societetet⁸, Forbrugerrådet, Amtsrådsforeningen i Danmark, Kommunernes Landsforening og en uafhængig formand. Rådet bestod af 8 medlemmer inkl. formanden. Ud over at beslutte hvor og hvornår, der var tale om stormflod, skulle Stormflodsrådet også beslutte, hvem der kunne få erstatning og med hvilket beløb. Ordningen havde i øvrigt følgende karakteristika:

- Dækningen af skader vedrørte alene umiddelbart indtrådte og direkte skader, idet der var tale om en katastrofeordning, og at dækning af indirekte skader ville være uoverskueligt.
- Der var indbygget en procentuel selvrisiko.
- Visse ejendele og bygninger skulle ikke dækkes, bl.a. under henvisning til at disse kunne være forsikret eller i øvrigt burde være undtaget som særligt udsatte, herunder løsøre i kælder eller rum under terræn.
- Erstatning kunne nedsættes eller nægtes i tilfælde af uforsvarlig adfærd.
- Ordningen skulle finansieres ved en fast afgift på 10 kr. pr. brandforsikringspolice
- Finansieringen blev sikret ved en statsgaranti på op til 200 mio. kr.

Forsikring & Pension bistod Stormflodsrådet med sekretariatsbetjening, og sekretariatet behandlede selv sager efter delegation i henhold til rådets regler for sekretariatets arbejde. Regler for sekretariatets arbejde og om erstatningens opgørelse var fastsat af Stormflodsrådet efter forhandling med den ansvarlige minister.

Stormflodsordningen fungerede effektivt og efter hensigten i en årrække, hvor det gennemsnitlige antal stormflodserstatningssager var på ca. 170 pr. stormflod.

⁶ Betænkning nr. 1208.

⁷ Lov nr. 340 af 6. juni 1991 om erstatning for skader forårsaget af stormflod.

⁸ Nu Forsikring & Pension.

2.1.3 Den første revision af stormflodsordningen

Stormflodsordningen blev alvorligt udfordret i forbindelse med den omfattende stormflod, der ramte Danmark i november 2006. Den medførte mere end 4.000 erstatningssager, hvilket oversteg det samlede antal af erstatningssager i de foregående 16 år tilsammen.

Skadesomfanget nødvendiggjorde forskellige tiltag for at sikre en effektiv sagsbehandling. Bl.a. blev Stormrådets sekretariats bemanding udvidet betydeligt. Alligevel endte mange skadelidte med at opleve uacceptabelt lange sagsbehandlingstider på op til 1½ år. Organiseringen af stormflodsordningen var ikke tilstrækkeligt fleksibel over for store udsving i de årlige sagsmængder. Der var især to årsager til, at processen blev tung:

- 1) Forankringen af sagsbehandlingen i Stormrådets⁹ sekretariat indebar begrænsede muligheder for at udvide ressourceindsatsen efter behov.
- 2) Selve sagsbehandlingen blev for lang pga. et tidskrævende dokumentationsarbejde i sekretariatet.

Stormfloden ramte udover sommerhusområder også områder med helårsbeboelse. Dette gav anledning til en række nye spørgsmål, bl.a. om der skulle ydes omkostningsdækning til genhusning i forbindelse med skadesudbedringen. Det store skadesomfang udfordrede endvidere ordningen økonomisk i et sådant omfang, at stormflodspuljen risikerede at blive tømt. Derfor varslede Stormrådet også den daværende økonomi- og erhvervsminister om, at der kunne blive behov for at gøre brug af statsgarantien. Det blev dog ikke nødvendigt.

Stormflodsudvalget 2008-2009

I lyset af erfaringerne med sagshåndteringen i 2006 henvendte Stormrådet sig i maj 2007 til den daværende økonomi- og erhvervsminister med en opfordring om, at stormflodsordningen blev taget op til revision.

I februar 2008 blev der derfor nedsat et udvalg med henblik på en revision af stormflodsordningen.

Det var en præmis for udvalgets arbejde, at der ikke måtte være mellem- eller langfristede statsfinansielle konsekvenser forbundet med udvalgets anbefalinger.

Udvalget fremlagde i november 2009 Rapport om revision af Stormflodsordningen, der vurderede, at det fortsat var vanskeligt at etablere stormflods dækning via det private forsikringsmarked, og foreslog derfor at fastholde en model med obligatorisk, solidarisk afgiftsfinansiering af stormflodserstatninger organiseret i regi af Stormrådet.

Modellen skulle sikre tilstrækkelig fleksibilitet og tilpasningsevne overfor store udsving i de årlige sagsmængder. Endvidere skulle den sikre tilstrækkelig finansiering bl.a. i lyset af, at stormflodspuljen havde vist sig økonomisk udfordret i forbindelse med 2006-stormfloden. Samtidig skulle modellen sikre fortsat opbakning til stormflodsordningen, også i tilfælde af et evt. voksende skadesomfang. Endelig var der hensynet til, at erstatningsmodellen skulle sikre incitamentet til omkostningseffektiv klimatilpasning både i forbindelse med placering af nybyggeri og gennem anlæg af forebyggende foranstaltninger.

⁹ Stormflodsrådet skiftede navn til Stormrådet ved lovændringen i 2000, lov nr. 349 af 17.5.2000.

Stormflodsudvalget anbefalede en fremtidig stormflodsordning, hvor der blev lagt vægt på, at:

- Ordningen fortsat skulle have karakter af en katastrofeordning.
- Principperne for skadesopgørelse og værdiansættelse skulle tilpasses, så de fremover svarede til praksis i forsikringsselskaberne, dog med en særlig incitamentsstruktur i form af en høj, stigende selvrisiko som modfaktor.
- Indføre en højere selvrisiko, som skulle stige i takt med antallet af skader på den enkelte ejendom ("trappemodel") uden noget loft¹⁰.
- Den stigende selvrisiko bl.a. skulle sikre et ansvar og incitament til at foretage omkostningseffektiv klimatilpasning i form af skadesforebyggende adfærd fra boligejernes side og hensigtsmæssig lokalisering. Selvriskoen skulle også ses ift., at den enkelte bygningsejer ikke som ved private forsikringsaftaler betaler en årlig forsikringspræmie, der svarer til den konkrete risikoprofil.
- Særligt sjældne vandstandshøjder, der indtræffer sjældnere end hvert 50. år, skulle have laveste selvrisiko.
- Forebyggelselementerne "udsat beliggenhed" og "pålæg" skulle fjernes fra ordningen og erstattes af en udvidet negativliste, også for at styrke ordningens karakter af en katastrofeerstatningsordning.
- Fastholde ordningen som en obligatorisk, solidarisk finansieret ordning af alle med en eller flere brandforsikringer.¹¹
- Der fortsat skulle være en statsgaranti bag stormflodsordningen.
Den fremtidige administration fortsat skulle varetages af et Stormråd med en udflytning af sagsbehandlingen til forsikringsselskaberne, med den konsekvens, at Stormrådet fik en ny rolle som klage- og tilsynsinstant og at sekretariatsbetjeningen skulle flyttes fra Forsikring & Pension til en statslig styrelse (Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen) til sikring af uafhængighed af særinteresser.

Det var udvalgets opfattelse, at holdbarheden for den foreslåede fremtidige ordning, i lyset af forventningerne om fremtidige ændringer i klimaet, formentlig ville være 20-30 år.

I foråret 2010 blev forslag til ændring af stormflodsloven¹² fremsat. Forslaget blev vedtaget 26. maj 2010.¹³

Loven trådte delvist i kraft 1. juli 2010 og bevirkede, at sekretariatsfunktionen overgik fra Forsikring & Pension til Forbrugerstyrelsen¹⁴. Den væsentligste del af lovændringen trådte i kraft 1. oktober 2012. Den sidste del af lovændringen trådte først i kraft på dette tidspunkt pga. udviklingen og implementeringen af en database, Stormbasen. Database skulle sikre udvekslingen af oplysninger mellem forsikringsselskaberne i forbindelse med deres behandling og afgørelse af anmeldelserne om stormflodsskader og Stormrådets tilsyn med forsikringsselskabernes sagsbehandling og behandling af evt. klager over forsikringsselskabernes sagsbehandling og afgørelser.

¹⁰ En undtagelse fra almindelige forsikringsprincipper var en højere selvrisiko i stormflods- og oversvømmelsessager for både at sikre ordningerne som katastrofeordninger samt sikre en incitamentsstruktur i ordningerne ift. at bygningsejere selv skulle sikre sig. Selvriskoen havde hidtil været et fast, procentuelt fradrag i den opgjorte erstatning. Med lovændringen indførtes den såkaldte trappemodel, som skærpede selvriskoen ved at forhøje selvriskoprocenten for hver skadesbegivenhed med 5 procentpoints (dog ikke for løsøre) til og med 3. skadesbegivenhed. Fx startede selvriskoen for privat fast ejendom på 8% og sluttede ved 18%. Sigtet var bl.a. at øge incitamentet for bygningsejerne til at sikre sig mod skadesbegivenheder gennem forebyggende tiltag.

¹¹ Afgiften blev foreslået forøget med 10 kr. fra 20 til 30 kr. årligt pr. forsikringspolice bl.a. i lyset af den forbedrede dækning og forventningerne til klimaforandringer på kort sigt med betydning for stormfloders hyppighed og intensitet.

¹² Se Folketingstidende 2009-10, tillæg A (L 125).

¹³ Lov nr. 544 af 26. maj 2010.

¹⁴ Nu Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen.

2.1.4 Den anden revision af stormflodsordningen

Stormfloden i 2013 i forbindelse med stormen Bodil medførte større skader end hidtil set i stormflodsordningens historie. Også større områder med helårshuse blev ramt. Det var den første stormflod, der skulle håndteres efter den nye stormflodsordning fra 2010.

Allerede tidligt i sagsbehandlingsprocessen opstod der frustration blandt en række af de skadelidte ift., hvordan de økonomisk og praktisk skulle håndtere skader på helårsboliger. Frustrationerne vedrørte især, at ordningen ikke dækkede udgifter til genhusning, og at konsekvenserne af selvriskoen blev anset for indgribende ift. de meget store skader, der var forbundet med stormfloden. Muligheden for erstatning for genopretning af de skadelidtes ejendomme svarede ikke til de skadelidtes forventninger om, at der gjaldt samme betingelser som ved private forsikringer.

Det rejste en debat om ordningens dækningsomfang og karakteren af de incitamentsskabende elementer ift. forebyggende tiltag fra boligejernes side. Stormflodsordningen blev i den konkrete situation, bl.a. blandt de skadelidte og politisk, vurderet til ikke at være tilstrækkelig i en situation med så mange og så store skader.

Stormflodsordningens dækningsomfang blev derfor ændret og tilført følgende:

- Mulighed for erstatning for omkostninger til genhusning fra helårsbeboelse.
- Mulighed for fleksibel udnyttelse af den opgjorte erstatning.
- Mulighed for udbetaling af erstatning som kontanterstatning (dagsværdi).
- Mulighed for totalskadedækning (restværdierstatning).
- Kodificering og opjustering af praksis vedrørende udbetaling af erstatning uden dokumentation (max. 80.000 kr.)
- Mulighed for erstatning for skader efter angreb af skimmelsvamp.
- Lempelse af selvriskobestemmelserne med et loft over selvrisiko, henholdsvis 30.000 kr. (privat ejendom inkl. løsøre) og 50.000 kr. (fritidshus inkl. løsøre).
- Lempelse af den generelle selvrisiko ved en generel nedsættelse af selvrisiko på 3 procentpoint på alle trin.
- Kodificering af praksis vedrørende dispensation fra anmeldelsesfristen på 2 måneder.

Ændringerne trådte i kraft i 2014 med tilbagevirkende kraft fra den 6. december 2013. Den højere erstatning, som de ændrede regler medførte, betød, at den gældende stormflodsafgift ikke kunne finansiere stormflods- og oversvømmelsesordningerne. Afgiften blev derfor hævet fra de gældende 30 kr. til 50 kr. med mulighed for at hæve den yderligere til 60 kr.¹⁵, hvis der blev trukket på statsgarantien. Statsgarantien blev samtidig midlertidigt hævet fra 200 mio. kr. til 400 mio. kr. og udnyttet med det samme, hvorfor afgiften blev hævet til 60 kr. pr. 1. juli 2014. Det var dermed nødvendigt for første gang i stormflodsordningens historie at gøre brug af statsgarantien og tilmed i fuldt omfang.

2.1.5 Sagsgang mv. i gældende stormflodsordning

Nedenfor gennemgås sagsgangen i forbindelse med stormflod, fra den første varsling om forhøjet vandstand, til den efterfølgende sagsbehandling i forbindelse med stormflodsskader og afslutningsvis klagemuligheder og tilsyn.

¹⁵ 10 kr. af afgiften har hele tiden været forbeholdt stormflodsordningen.

2.1.5.2 Varsling af forhøjet vandstand

DMI (Danmarks Meteorologiske Institut) har til opgave at varsle om forhøjet vandstand 24 timer før hændelsen indtræder, enten direkte på sms mv. eller på dmi.dk. DMI udsender både almene varsler og har særlige aftaler med de kommuner og beredskaber, der er i høj risiko for at opleve forhøjet vandstand. Varslingen, 24 timer før hændelsen indtræffer, sikrer, at kommuner, beredskab, boligejere m.fl. kan nå at forberede sig bedst muligt på den kommende hændelse. Derved mindskes risikoen for stormflodsskader, og trækket på stormflodspuljen mindskes.

Stormrådet modtager almene varsler om forhøjet vandstand direkte fra DMI 24 timer¹⁶ før, vandstanden forventes at passere de aftalte grænseværdier¹⁷. DMI opdaterer løbende varslingen.

2.1.5.3 Erklæring af stormflod¹⁸

Stormrådet erklærer stormflod på baggrund af en samlet udtalelse fra Kystdirektoratet og DMI. Erklæring af stormflod kræver, at vandstanden i de berørte områder svarer til mere end en 20-års hændelse.¹⁹ I modsætning til tidligere kan stormflod indtræffe, selv om der ikke har været storm. Erklæring af stormflod skal ske hurtigst muligt, men der er ikke defineret en tidsfrist. I praksis har Stormrådet arbejdet for at kunne udsende en erklæring max. 5 dage efter stormfloden er indtruffet.

Det er vigtigt at få et så korrekt og fyldestgørende beslutningsgrundlag som muligt, før der træffes afgørelse og sker udmelding af, hvilke områder der er ramt af stormflod, for at undgå efterfølgende tvivl om afgrænsningen af de berørte områder.

Beslutningen træffes på baggrund af indsamling og validering af data fra områderne med forhøjet vandstand. Det er samtidig nødvendigt at afvente vandets tilbagetrækning, så man er sikker på at have målt de højeste vandstande.

2.1.5.4 Behandling af stormflodsskader²⁰

Det er de enkelte skadesforsikringsselskaber, der behandler stormflodssager fra modtagelse af anmeldelse til afgørelse. Dette skal ske under iagttagelse af både stormflodsloven og de offentlige regler i forvaltningsloven, offentlighedsloven og persondataloven.

Den skadelidte anmelder skaden i Stormbasen, hvorefter forsikringsselskabet modtager besked om sagen. Skadelidte modtager en kvittering på e-mail, hvor det beskrives, hvordan skadelidte skal forholde sig.

Er der sket skader på både løsøre og bygning, behandles sagen hos det forsikringsselskab, hvor bygningen er brandforsikret.

Anmeldelse skal ske inden 2 måneder fra stormfloden. Forsikringsselskabet kan dispensere fra denne frist i særlige tilfælde.

Forsikringsselskaberne modtager et honorar for behandlingen af anmeldelserne. Honoraret fastsættes som et fast beløb pr. sag og et variabelt beløb for medgået tid til

¹⁶ Ændret i begyndelsen af 2016 til 24 timer for alle typer af varsler.

¹⁷ Grænseværdierne er 2,4 m for Vadehavet, 1,9 m for resten af Vestkysten, 1,3 m for Limfjorden og Skagerrak samt 1,25 m for resten af Danmark. Disse grænseværdier er fastlagt i en myndighedsaftale fra december 2000 med senere ændringer mellem DMI, Beredskabsstyrelsen og Rigspolitiet.

¹⁸ Lovens § 2.

¹⁹ En 20-års hændelse er en begivenhed, som statistisk sker sjældnere end hvert 20. år.

²⁰ Lovens § 8.

taksation. Honoraret fastsættes af Stormrådet efter forhandling med Forsikring & Pension.²¹

2.1.5.5 Erstatningsopgørelse mv.

a) Taksation

Når forsikringssselskabet har modtaget en anmeldelse, kontaktes skadelidte af en taksator med henblik på at opgøre skaden. Taksator skal samtidig vurdere, om den nødvendige skadesbegrænsning er iværksat. Dertil vurderes det, om der er skader, der er helt eller delvist undtaget fra dækning. Senest 22 arbejdsdage efter besigtigelse, skal taksator have udarbejdet en skadesopgørelse, som udgør grundlaget for den senere beslutning om erstatningens størrelse. Skadelidte har derefter 14 dage til at komme med bemærkninger til opgørelsen. Forsikringssselskabet træffer den endelige afgørelse om erstatningens størrelse, når alle relevante oplysninger er indkommet.

b) Principper for erstatningsopgørelse²²

Erstatning for stormflodsskader opgøres efter samme principper som i forsikringsbranchen. Det betyder, at udgangspunktet er nyværdierstatning – dog med fradrag for værditab med udgangspunkt i Stormrådets vejledende afskrivningstabeller²³, som ligner dem, som forsikringssselskaberne bruger. Der, hvor der ikke er fast praksis i forsikringsbranchen, er Stormrådets tabeller udarbejdet med udgangspunkt i tabellerne hos forsikringssselskaberne med de største markedsandele.

c) Begrænsninger i muligheden for erstatning - negativlisten²⁴

I lovens negativliste er anført en række specifikke undtagelser ift. at kunne opnå erstatning. Negativlisten, der er udvidet ift. tidligere, kodificerer bl.a. Stormrådets praksis i en række tilfælde, hvor der ellers ville være tale om "udsat beliggenhed" eller anden særlig risiko, som man selv er nærmest til at bære. Negativlisten understreger ordningens karakter af en katastrofeerstatningsordning.

Faktaboks 2.1 Negativlisten	
Kategori	Element
Fast ejendom	der ligger uden for et dige,
	der i almindelighed kan forsikres mod stormflod,
	hvor anden forsikring konkret dækker en skade,
Andre bygninger mv.	diger, kystbeskyttelse og anden form for værn mod vandet,
	havne- og kajanlæg,
	bådebroer, badebroer og lign.,

²¹ Aktuelt udgør honoraret 9.500 kr. ekskl. moms pr. sag (inkl. efterregulering på +5.800 kr. pga. det ekstraarbejde, som lovgivning med tilbagevirkende kraft under sagsbehandlingen mv. i 2014 medførte) og ca. 825 kr. ekskl. moms pr. time for taksation for stormfloden december 2013. For stormflodssager efter december 2013 er beløbet 5.500 kr. ekskl. moms pr. sag og ca. 850 kr. ekskl. moms pr. time for taksation.

²² Lovens § 8.

²³ Stormrådet har med udgangspunkt i forsikringssselskabernes afskrivningsregler udarbejdet nogle vejledende afskrivningstabeller, taksator kan anvende, hvis det vurderes, at der skal ske afskrivning. Det betyder, at taksator ikke er bundet af disse afskrivningstabeller, hvis en genstand vurderes at have en anden værdi. Udover afskrivningstabellerne skal der endvidere anlægges en nytteværdibetragtning, hvor dette er relevant.

²⁴ Lovens § 4.

	haveanlæg,
	badehuse og lign. placeret på strand,
	kiosker, butikker, udsalg og lign. erhverv placeret på strand, kystbeskyttelse eller anden form for værn mod vandet,
Løsøre	placeret i kælder eller rum under terræn,
	jord ²⁵ ,
	saltskadede afgrøder,
	placeret i haven,
	både, joller og lign. beliggende i vand eller placeret på strand eller kystbeskyttelse eller anden form for værn mod vandet,
	trailere, campingvogne, campletter, containere, skurvogne og lign. samt løsøre placeret heri,
	placeret på havne- og kaj anlæg, strand, kystbeskyttelse eller anden form for værn mod vandet,
	dyr, bortset fra dyr, der opdrættes i dambrug,
	løsøre, der tilhører erhvervsvirksomheder, og som befinder sig i virksomhedens lagerbygninger eller lignende bygninger, med mindre det er placeret mindst 10 centimeter over gulvniveau eller terræn.

d) Erstatningens udbetaling²⁶

Skadelidte kan som udgangspunkt få den opgjorte erstatning udbetalt til retablering af en skadet ejendom og til genanskaffelse af skadet eller ødelagt løsøre. Udbetaling af erstatning til reparation af en bygning sker ved at dokumentere det udførte arbejde eller et vareindkøb til brug for eget arbejde gennem fx en faktura. Dokumentation skal foreligge, da stormflodsordningen er en offentlig ordning, hvor der skal være sikkerhed for, at de udbetalte midler bruges til det korrekte formål. Endvidere sikrer dokumentation, at evt. rettighedshaveres interesser varetages.

For små-entrepriser på en bygning, dvs. poster på skadesopgørelsen under 40.000 kr., gælder der imidlertid en bagatelgrænse, inden for hvilken dokumentation af det udførte arbejde ikke er nødvendigt. Udbetaling af erstatning for beløb inden for bagatelgrænsen på i alt 80.000 kr. uden dokumentation af det udførte arbejde vurderes således ikke at forringe evt. rettighedshaveres interesser, ligesom det ved mindre skader bevirker en mere smidig sagshåndtering.

Genanskaffelse af løsøre skal ikke dokumenteres, bortset fra driftsmidler i erhvervsvirksomheder.

Reparation sker i udgangspunktet i overensstemmelse med den udarbejdede skadesopgørelse. Skadelidte har dog mulighed for at modtage og anvende den opgjorte erstatning på en mere fleksibel måde. Hvis fx malerposten bliver billigere end beregnet, kan det overskydende beløb flyttes til fx tømrerposten. Denne mulighed forudsætter dog evt. panthaveres accept, hvis der er risiko for forringelse af pantets værdi.

²⁵ Ved skader på jord menes der forringelse af jordens afkastningsevne, bortskylning af jord eller forringede muligheder for råstofindvinding.

²⁶ Lovens § 4.

Hvis en ejendom er skadet med mere end 50% af nybygningsprisen, er det muligt, at erstatningen udbetales som totalskadeerstatning inklusiv restværdierstatning. Det forudsætter, at udbedring af de opgjorte skader ikke er påbegyndt, og der sker opførelse af en tilsvarende bygning på samme sted. Hvis det ikke er muligt at genopføre huset på samme sted, fx på grund af for høj grundvandstand, kan man genopbygge huset et andet sted, enten på den pågældende eller på en anden grund.

Ønskes en bygning ikke repareret, kan erstatningen udbetales som kontanterstatning. I sådanne tilfælde omregnes erstatningen til dagsværdi, så det alene er det reelle tab, der erstattes.

e) Selvrisiko²⁷

Der trækkes altid selvrisiko af den opgjorte erstatning. I nedenstående tabeller vises selvrisikoen for henholdsvis fast ejendom og løsøre. Selvrisikoen, som skadelidte skal betale, trækkes afslutningsvis.

Faktaboks 2.2 Selvrisiko i stormflods- og oversvømmelsesordningerne				
	1. skade	2. skade	3. skade	Maksimum
Privat beboelse	5% af skadesbeløbet, minimum 5.000 kr.	10% af skadesbeløbet, minimum 5.000 kr.	15% af skadesbeløbet, minimum 5.000 kr.	30.000 kr. (inkl. løsøre)
Sommer- og fritidshuse	10% af skadesbeløbet, minimum 10.000 kr.	15% af skadesbeløbet, minimum 10.000 kr.	20% af skadesbeløbet, minimum 10.000 kr.	50.000 kr. (inkl. løsøre)
Erhvervsejendom	10% af skadesbeløbet, minimum 10.000 kr.	15% af skadesbeløbet, minimum 10.000 kr.	20% af skadesbeløbet, minimum 10.000 kr.	Intet maksimum
Privat løsøre	5% af skadesbeløbet, minimum 5.000 kr.	5% af skadesbeløbet, minimum 5.000 kr.	5% af skadesbeløbet, minimum 5.000 kr.	a: 30.000 kr. (hvis løsøre i privat beboelse) b: 50.000 (hvis løsøre i sommer- eller fritidshus)
Erhvervsløsøre	5% af skadesbeløbet, minimum 5.000 kr.	5% af skadesbeløbet, minimum 5.000 kr.	5% af skadesbeløbet, minimum 5.000 kr.	Intet maksimum

f) Anden erstatning

Udgifter til nødvendig genhusning erstattes med op til 12.000 kr. pr. måned. Det gælder dog kun, hvis genhusningen strækker sig over mere end 1 måned. Der gælder ikke nogen selvrisiko for denne type erstatning.

Der ydes desuden erstatning til udgifter forbundet med afrensning af skimmelsvamp som følge af en stormflod. Det skal kunne påvises, at skimmelsvampen stammer fra den anmeldte skade. Det påhviler taksator at undersøge dette. Skimmelsvamp som følge af andre fugtskader er ikke omfattet af ordningen.

²⁷ Lovens § 6.

2.1.5.6 Klager over forsikringsselskabernes afgørelser²⁸

Stormrådet behandler klager over forsikringsselskabernes afgørelser. Når et forsikringsselskab har truffet en afgørelse, kan skadelidte indbringe en klage til Stormrådet inden for 8 uger. En klage sendes til høring hos forsikringsselskabet. Herefter høres parterne på skift, indtil der ikke er yderligere kommentarer.

Kræves der kontrol af taksationen, sendes sagen til Stormrådets overtaksatorer, der udarbejder en rapport, der sendes i høring hos både skadelidte og forsikringsselskabet. Herefter forelægger sekretariatet sagen for Stormrådet.

Stormrådets har nedsat et klageudvalg, bestående af Stormrådets formand, en repræsentant fra Forsikring & Pension samt en repræsentant fra Forbrugerrådet TÆNK, der kan afgøre klagesager af ikke-principiel betydning.

2.1.5.7 Tilsyn med forsikringsselskabernes sagsbehandling²⁹

Stormrådet fører tilsyn med forsikringsselskabernes behandling af stormflodssager. Stormrådet skal tilsynsbehandle min. 5% af alle skader for hver enkelt stormflodsbegivenhed. Der udtrækkes desuden sager, der giver anledning til at undersøge en særlig tematik.

Når en sag er udtrukket til tilsyn, orienteres forsikringsselskabet via Stormbasen. Selskaberne inddrages undervejs i det omfang, det vurderes relevant. Stormrådet kan få bistand fra rådets overtaksatorer i de sager, hvor det skønnes nødvendigt.

På baggrund af tilsynet forelægges sagen for Stormrådet, som afgør, hvilken reaktion tilsynet skal give anledning til.

2.2 OVERSVØMMELSESORDNINGEN

Da den første stormflodsordning blev indført i 1991, indeholdt den begrænsede muligheder for dækning af skader som følge af oversvømmelser fra vandløb.³⁰

Revisionsudvalget vedrørende revision af stormflodsordningen, der blev nedsat i februar 2008, fik til opgave at undersøge mulighederne for, om stormflodsordningen fremover kunne udvides til også at omfatte oversvømmelser fra vandløb og søer, også i tilfælde, hvor der ikke var tale om stormflod.

Revisionsudvalget fremlagde et forslag til en ny ordning, for oversvømmelser fra vandløb og søer, der skulle fungere som en selvstændig ordning på niveau med den eksisterende stormflodsordning.

På den baggrund blev der fremsat lovforslag om ændring af den oprindelige ordning, som blev vedtaget i maj 2010, således at oversvømmelsesordningen kunne træde i kraft 1. juli 2010.³¹ Ordningen blev båret af følgende elementer:

- Det skulle være en katastrofeordning på linje med stormflodsordningen. Kun ejendomme, der i helt exceptionelle tilfælde blev oversvømmet, skulle kunne få erstatning. Estimatet var ca. 10-12 enkeltsager årligt i gennemsnit.

²⁸ Lovens §§ 10 og 30.

²⁹ Lovens §§ 10 og 30.

³⁰ Det var således alene i tilfælde af stormflod, hvor vandet blev presset op i eller ikke kunne løbe ud i havet fra vandløbene, at der var mulighed for erstatning for oversvømmelse fra vandløb.

³¹ Lov nr. 544 af 26. maj 2010.

- Der skulle kunne søges regres i tilfælde af en menneskeskabt oversvømmelse.
- Ordningen skulle udformes pragmatisk med mulighed for en mere summarisk udredning i "simple" skadesituationer.
- Stormrådet skulle administrere ordningen og træffe afgørelser på baggrund af udtalelser fra By- og Landskabsstyrelsen (Miljøstyrelsen) og taksator.
- Erstatningsopgørelsen skulle ske ud fra samme principper som ved stormflod.
- Ordningen skulle evalueres efter 5 år.

2.2.1 Justeringer af oversvømmelsesordningen

Administrationen af oversvømmelsesordningen er løbende blevet justeret. Der er bl.a. iværksat et samarbejde mellem Miljøstyrelsen og taksator med henblik på en mere præcis afgørelse af skadesårsager samt en hurtigere sagsbehandling. Endvidere er der aftalt større smidighed i Miljøstyrelsens udtalelser, så Stormrådet kan basere sin afgørelse på en foreløbig udtalelse. De resterende oplysninger, typisk fra kommuner og typisk med henblik på vurdering af spørgsmål om regres, indføres i udtalelsen, når de foreligger.

2.2.2 Gældende oversvømmelsesordning

Revisionen af stormflodsloven i 2014 medførte også ændringer i oversvømmelsesordningen, som i dag ser ud som beskrevet nedenfor.

2.2.2.2 Nedbør og umiddelbare vurderinger

Efter aftale mellem Stormrådet og DMI adviseres Stormrådet af DMI, hvis der har været en nedbørsmængde på mere end 50 mm i løbet af et døgn i et eller flere områder. Stormrådet anmoder i sådanne tilfælde Miljøstyrelsen om at foretage undersøgelser vedr. de vandløb og søer, der findes i nærheden af dette område for at give en umiddelbar vurdering af, om der kan have været oversvømmelser i området.

2.2.2.3 Afgørelse af oversvømmelse

Når Stormrådet skal erklære oversvømmelse, kræver det, at der foreligger en skadesanmeldelse, som den skadelidtes forsikringsselskab ikke dækker. I et sådant tilfælde anmoder Stormrådet Miljøstyrelsen om at foretage grundigere undersøgelser ift. oversvømmelser af den enkelte ejendom og de omkringliggende vandløb/søer. Miljøstyrelsens udtalelse skal foreligge senest 22 arbejdsdage efter Stormrådets anmodning. Vandstanden i de berørte vandløb/søer skal svare til mere end en 20-års hændelse.³²

2.2.2.4 Sagsbehandling af oversvømmelsessager

Det er Stormrådet, der behandler oversvømmelsessager. Sagsbehandling sker på baggrund af anmeldelse fra skadelidte. Denne anmeldelse skal indgives inden 2 måneder fra oversvømmelsen. Stormrådet kan dispensere fra denne frist i særlige tilfælde. Efter modtagelse af anmeldelse sender Stormrådet kvittering til forsikringsselskabet samt skadelidte, hvor de videre forholdsregler beskrives.

³² 20-årshændelser kan konstateres ved at sammenligne måleresultater fra de målestationer, der er placeret rundt i de danske vandløb. Findes der ikke nogen vandstandsmålere ved den aktuelle hændelse, vil andre fysiske observationer indgå i Miljøstyrelsens vurdering af, om der har været tale om en 20-års hændelse.

2.2.2.5 Erstatningsopgørelse mv.

Erstatningsopgørelsen i oversvømmelsesordningen følger de samme regler og principper som for stormflod.

Ved oversvømmelseskader er det dog Stormrådet, der igangsætter taksationen via skadelidtes eget forsikringselskab, således at taksationen foregår på vegne af Stormrådet.

Taksator kan først opgøre skaden, når Stormrådet har truffet afgørelse om, at der foreligger en dækningsberettiget oversvømmelseshændelse.

Taksator fremsender sin vurdering til Miljøstyrelsen og udarbejder herefter en samlet opgørelse, der udgør grundlaget for beslutningen om erstatningens størrelse. Ved behov kan Stormrådets overtaksatorer inddrages i forbindelse med opgørelsen.

Udbetalingen sker fra Stormrådet til skadelidte, når den krævede dokumentation foreligger. Ligesom ved stormflodsskader gælder en række regler ift. anvendelse af erstatningen, og der kan ligeledes udbetales max. 80.000 kr. uden dokumentation.

Selvriskoen trækkes til sidst. Efterfølgende afslutter Stormrådets sekretariat sagen. Stormrådet vurderer desuden opsamlingsvis, om der er grundlag for at gennemføre et regreskrav mod tredjemand, fx kommunen.

2.2.2.6 Klage mv.

Stormrådets afgørelser i oversvømmelsessager kan ikke påklages til andre administrative myndigheder. Ønsker en skadelidt at klage over Stormrådets afgørelse, kan denne enten anmode om genoptagelse af en sag, fx ved nye oplysninger, eller anlægge et civilt søgsmål.

2.3 STORMFALDSORDNINGEN

Stormfald³³ indtræder med jævne mellemrum i Danmark. I nedenstående tabel vises de 5 største stormfald i nyere dansk historie med opgørelse af skadernes omfang.

Tabel 2.2 Oversigt over væsentligste stormfald	
Dato	I alt (1.000 m3)
Februar 1967	827
Oktober 1967	2.340
November 1981	3.230
December 1999	3.619
Januar / februar 2005	1.985
Oktober/ december. 2013 (Allan og Bodil)	1.865
Kilde: Miljøstyrelsen og tidsskriftet "Skoven" fra februar 2005	

³³ Ved stormfald forstås, at der i en eller flere landsdele som følge af kraftig vindpåvirkning er væltet eller knækket træer på store skovarealer svarende til mindst 1 års hugst i de ramte områder.

Stormfaldet i 1999 er det største, der er registreret i Danmark. Frem til etableringen af stormfaldsordningen i 2000 havde skovejere ikke mulighed for at søge om tilskud til meromkostninger for plantning af robust skov efter stormfald. Gentilplantningerne efter tidligere stormfald blev derfor i væsentligt omfang gennemført med billige nåletræsplantager af rød- og sitkagran. Det er kulturer, som er billige i etablering og lever op til skovlovens krav om skov på fredskovspligtige arealer. Kulturerne er dog mindre stabile ift. stormfald end kulturer med en større andel af robuste og hjemmehørende træarter.

2.3.1 Stormfaldsordningens tilblivelse

Med orkanen den 3.- 4. december 1999 indtraf der særdeles omfattende stormfald i flere landsdele. Ca. 3,6 mio. m³ træ væltede, svarende til ca. 1½ gang den årlige samlede hugst i alle danske skove. Mange skovejere mistede store værdier, og i de værst ramte landsdele var alle skovene stormfældet. De samlede skønnede direkte skadesomkostninger (inkl. følgeskader på skadede skove) i forbindelse med stormfaldet blev opgjort til ca. 1 mia. kr. (ekskl. prisfald på råtræ), hvoraf ca. 660 mio. kr. vedrørte private arealer. Skovejerne var ikke forsikret mod tab i forbindelse med stormfaldet. Disse forhold sammenholdt med det tab, stormfaldet påførte den enkelte skovej, betød, at de private skovejere kun havde begrænsede økonomiske muligheder for at sikre oprydning og gentilplantning af de stormfældede arealer.

Der var desuden fokus på betydningen for samfundet generelt. De danske skove betragtes som et offentligt gode, idet naturbeskyttelsesloven sikrer offentligheden adgang til private og offentlige skove. Skovene er samtidig et vigtigt hjemsted for dyr og planter og tjener en række natur- og miljømæssige formål til gavn for landet som helhed. Der er derfor en almen, samfundsmæssig interesse i at sikre kvaliteten af skovene og sikre, at der ikke i forlængelse af stormfald gentilplantes med træarter, som kun i begrænset omfang afspejler de mangeartede interesser i skovene.

En ordning om tilskud efter stormfald blev på baggrund af en politisk debat en realitet med lov om stormflod og stormfald.³⁴ Sigtet med stormfaldsordningen er at bidrage til at sikre robuste skove. Dertil har ordningen en indirekte positiv betydning for biodiversiteten som følge af krav om varierede skove med en væsentlig andel hjemmehørende arter. Ordningen bidrager endvidere positivt til friluftsliv og fremtidig klimasikring af de danske skove. Tilskuddet, der ydes til pesticidfri etablering af skovene, bidrager endvidere til en beskyttelse af grundvandet. Ved at lade loven bygge videre på den administrative organisering omkring stormflodsordningen, sikredes en hurtig og enkel organisering. Herved kunne den allerede eksisterende organisation omkring Stormrådet udnyttes, og finansieringen kunne ske gennem opkrævning af et årligt gebyr pr. brandforsikringspolice. Stormfaldsordningen er således også en obligatorisk, solidarisk finansieret ordning.

Stormfaldsordningen adskiller sig væsentligt fra stormflods- og oversvømmelsesordningerne, da der ikke ydes erstatning for skovejers tab. Der ydes kun tilskud til de ekstra omkostninger, der er forbundet med oprydning efter et stormfald, samt de ekstra omkostninger, der er forbundet med at gentilplante med robuste

³⁴ Lov nr. 349 af 17. maj 2000.

træarter.³⁵ Ordningen adskiller sig desuden ved, at udbetalte tilskud helt eller delvist kan medfinansieres via EU's landdistriktsmidler.

2.3.2 Stormfaldsordningens formål

Stormfaldsordningen skal yde hjælp til private skovejere i situationer, hvor en eller flere landsdele rammes hårdt af stormfald, og hvor store dele af det danske skovbrugserhverv således er påvirket af stormfaldet (national betydning). Stormfaldsordningen har i hovedtræk til formål, at:

- Få hurtigt ryddet op og få bjerget værdierne af det væltede træ.
- Fremme mere robuste skove³⁶ til fremtiden ved at yde tilskud til meromkostningen ved plantning med robust skov i private³⁷ skove.
- Sikre at de skadelidte skovejere kan få en forsikringsmæssig erstatning via en forsikring (basisforsikring).
- Give mulighed for, at Miljøstyrelsen kan lagre stormfældet træ fra statens skove for at sikre rimelige priser, når udbuddet af træ pga. stormfald er alt for stort.

Det tilskud, der ydes til gentilplantning under stormfaldsordningen, skal dække skovejers ekstra omkostninger forbundet med plantning af robust skov frem for en billig skovkultur, der kun lige akkurat lever op til skovlovens krav.

Som led i gentilplantningen ydes tilskud til oprydning og diverse tillæg, herunder omkostninger som skyldes særlige hensyn til fortidsminder, udarbejdelse af tilplantningsplaner og lokalitetskortlægning samt ekstra omkostninger forbundet med pesticidfri etablering af skoven mv.

2.3.3 Erklæring af stormfald

Det er Stormrådet, der efter udtalelse fra Miljøstyrelsen afgør, om og i hvilket omfang der har været stormfald på et givent tidspunkt. Miljøstyrelsen udarbejder senest fem dage efter anmodning fra Stormrådet en første udtalelse vedrørende en konkret hændelse, som kan give anledning til erklæring af stormfald. Skadernes omfang estimeres dels på baggrund af skaderne i Miljøstyrelsens skove, dels på baggrund af estimater fra det private skovbrug. Data til brug for selve opgørelsen af den årlige hugst, der indgår i kriteriet for erklæring af stormfald, leveres af Københavns Universitet.

Erklæres der stormfald i en landsdel, træder ordningen i kraft for hele landet, også selv om betingelserne for at erklære stormfald ikke er opfyldt for de øvrige landsdele. Skovejere i hele landet kan påvirkes af den markedsmæssige situation efter et stormfald, idet et meget stort og pludseligt udbud af tømmer kan presse markedsprisen. Derudover har hele samfundet en interesse i opbygning af robust skov, uanset i hvilken landsdel stormfaldet er sket.

³⁵ Ift. etablering af robust skov kompenseres ejeren for de ekstra omkostninger forbundet med etablering af den robuste skov samt fremtidige tabte indtægter forbundet med et træartsvalg, der afviger fra det privatøkonomisk optimale. Denne del af stormfaldsordningen skal statsstøttegodkendes, idet der er tale om støtte til erhvervet med offentlige midler.

³⁶ Ved robuste skove forstås skove med en væsentlig andel hjemmehørende arter, som i vid udstrækning kan modstå høje vindstyrker, uden at dette fører til omfattende stormfald. I begrebet robust skov indgår desuden en skovs indbyggede evne til at regenerere (selvforynge) sig selv gennem naturlige processer.

³⁷ Stormfaldsordningen er målrettet private skove, og ikke skove, der tilhører kommuner, kirken eller staten mv. Ved ordningens indførelse blev det understreget, at de offentlige myndigheder (kommuner/stat) allerede har offentlige finansieringskilder til deres drift, fx opkræver kommunerne skat og operer med en økonomi af meget betydning størrelse. Ligeledes modtager Folkekirken skat, jf. svar på spm. 1 ad L 224 i FT 1999-2000.

Der er samtidig tale om en katastrofeordning, der er solidarisk finansieret af samtlige indehavere af en brandforsikring, hvorfor kravet om, at stormfaldet skal have en vis udbredelse (volumen), skal være opfyldt for at aktivere ordningen.

2.3.4 Vejledning og administrationsgrundlag

Når Stormrådet har erklæret stormfald, udarbejder Miljøstyrelsen forslag til vejledning til brug for behandlingen af stormfaldssager. Vejledningen indeholder kriterier og betingelser for tilskud samt forskellige kategorier af gentilplantninger, diverse tillæg og tilhørende tilskudssatser. Vejledningen sendes i høring blandt skovbrugets interessenter, før Stormrådet godkender den.³⁸

Miljøstyrelsen forestår den praktiske administration af stormfaldsordningens tilskudsdel. Det medfører bl.a.:

- Tilvejebringelse af luftfoto af de stormfældede arealer til brug for ansøgning og til administration.
- Alle økonomiske transaktioner vedrørende udbetaling og opkrævning af penge.
- Løbende opgørelser af hensættelser til regnskab.
- Pålæg af fredskovspligt i forbindelse med udbetaling af tilskud, såfremt arealet ikke hidtil var pålagt fredskovspligt.
- Registrering af forsikringsbindinger i matriklen.
- Statsstøttegodkendelse af ordningen mv.
- Indskrivning af ordningen i det danske Landdistriktsprogram, så ordningen potentielt kan medfinansieres af EU-midler.

2.3.5 Ansøgning

Når Stormrådet har erklæret stormfald, indsender den enkelte stormfaldsramte skovejer en såkaldt T1-anmeldelse til sit forsikringsselskab. Anmeldelse skal ske inden for 2 måneder efter erklæret stormfald. Anmeldelsen skal bl.a. indeholde en kortangivelse over arealer ramt af henholdsvis spredt fald og fladefald. Forsikringsselskabet videresender anmeldelsen til Stormrådet og bekræfter over for Stormrådet, at de på kortet indtegnede arealer er dækket af en basisforsikring. Herefter videresender Stormrådet sender anmeldelsen videre til Miljøstyrelsen.

Rettidig anmeldelse til forsikringsselskab og en gyldig basisforsikring er en forudsætning for at kunne modtage tilskud under stormfaldsordningen. Ansøger indsender herefter en egentlig ansøgning om tilskud til gentilplantning inden for de anmeldte, stormfaldsramte områder, hvorefter Stormrådet træffer afgørelse om tilsagn og evt. tilbagebetalinger under ordningen på baggrund af indstilling fra Miljøstyrelsen.

2.3.6 Tilskud

Tilskud under stormfaldsordningen ydes kun til private ejere af fredskov og til skovarealer, der senest i forbindelse med udbetaling af tilskuddet pålægges fredskovspligt. Kravene er udtryk for, at samfundet betinger sig en sikkerhed for, at der kommer blivende skov ud af investeringen. Fredskovsarealer er underlagt en forpligtelse til oprydning og gentilplantning efter stormfald – samme krav gælder ikke for ikke-fredskovspligtige skove.³⁹

³⁸ Gældende vejledning: Vejledning nr. 10567 af 1.11.2014, udarbejdet i medfør af § 20 i bekendtgørelse forsikring af privat skov mod stormfald og tilskud til gentilplantning mv. efter stormfald (bekendtgørelse nr. 320 af 9.5.2001).

³⁹ Ved en skov forstås et topografisk velafgrænset skovareal. Hvis skoven er opdelt i parceller med hver sin ejer, er den enkelte ejers del af skoven at betragte som en skov.

Der skelnes mellem fladefald og spredt fald ift. tilskud. Hvis stormfald er sket som fladefald, er det en forudsætning for tilskud, at alle eller næsten alle træer er væltet eller knækket. Sker stormfald som spredt fald, er kravet for tilskud, at mindst en tredjedel af vedmassen på arealet er væltet eller knækket, og at bevoksningen efter stormen består af mindst 50% robuste træarter. De konkrete tilskudsmuligheder beskrives i vejledningen til ordningen.

Tilskud ydes i 2 rater. Første rate er et oprydningstilskud. Det udbetales samtidig med, at skovejeren får tilsagn fra Stormrådet om tilskud. Anden rate er udbetaling til gentilplantning, hegning mv. Det udbetales løbende i takt med, at skovejeren indberetter sine gentilplantninger (etaper) til Miljøstyrelsen. Gentilplantningen kan opdeles i op til 5 etaper og skal være gennemført inden for 6 år efter tilsagn om tilskud.

Miljøstyrelsen fører kontrol med de gennemførte gentilplantninger. EU-Kommissionens normer⁴⁰ ligger normalt til grund for kontrollen. Som led i sagsbehandlingen godkender Miljøstyrelsen alle gentilplantningsplaner for arealer over 5 ha. Godkendelsen er en forudsætning for, at Stormrådet kan beslutte at yde tilsagn.

2.3.6.2 Basisforsikring mod stormfald

Det er som nævnt en betingelse, at skovejeren er dækket af en basisforsikring⁴¹ for at kunne få tilskud. Hvis man ikke har tilmeldt sig stormfaldsordningen ved at tegne en forsikring senest 31. august 2001, kan man kun blive omfattet af stormfaldsordningen i forbindelse med ejerskifte og i forbindelse med nyplantning af skov.⁴²

Formålet med indførelsen af en basisforsikring i forbindelse med oprettelsen af stormfaldsordningen var at skabe en mulighed for, at der ved omfattende stormfald i de private skove kan udbetales en sumerstatning⁴³ pr. ha ved en forsikring. Forsikringen skal medvirke til, at erhvervet selv bliver i stand til at foretage den nødvendige oprydning og gentilplantning efter storme, der måtte komme fremover.

Der blev i forbindelse med lovforslaget lagt vægt på, at præmien skulle stå i et rimeligt forhold til skovbrugets indtjening. Af nedenstående tabeller ses erhvervets samlede overskud.⁴⁴

Område/år	2001	2003	2005	2013
Øerne	890 kr. / ha	581 kr. /ha	737 kr. /ha	1.826 kr. /ha
Jylland excl. hedeplantagerne	173 kr. / ha	387 kr. /ha	1.070 kr. /ha	1.059 kr. /ha
Hedestrikterne	-190 kr. / ha	173 kr. /ha	488 kr. /ha	1.184

Det samlede resultat indeholder biindtægter (bl.a. jagtleje, pyntegrønt, mountainbikespor, rørskæring, mv.). Ses alene på skovdriften fås nedenstående resultat.⁴⁵

⁴⁰ Hvis ordningen medfinansieres af EU midler, skal EU-kommissionens regelsæt for kontrol følges. Selv om ordningen ikke medfinansieres af EU, skal ordningen stadig leve op til Kommissionens politik for kontrol af tilskud, jf. EU-retningslinjer for statsstøtte i landbrugs- og skovbrugssektoren (2014/c 204/01).

⁴¹ Jf. § 11 i lov om stormflod og stormfald.

⁴² Fristen indførtes for at undgå spekulation i ind- og udmelding.

⁴³ Sumerstatning vil sige et fast beløb uden formålsangivelse.

⁴⁴ Det bemærkes at økonomien angives for den gældfri ejendom. Der er altså ikke fratrukket renteudgifter eller afdrag på lån i ejendommen. Der er heller ikke fratrukket en evt. driftsherrevinst eller løn til ejeren.

⁴⁵ Private Skoves Økonomi flere årgange. Dansk Skovforening.

Område/år	2001	2003	2005	2013
Øerne	51 kr. / ha	-237 kr. /ha	-135 kr. /ha	850 kr. / ha
Jylland excl. hedeplantagerne	-268 kr. / ha	-108 kr. /ha	355 kr. /ha	353 kr. / ha
Hededistrikterne	-799 kr. / ha	-540 kr. /ha	-185 kr. /ha	231 kr. / ha

Udbetaling af forsikringssummen er ikke afhængig af, om der bliver gjort brug af tilskudsmuligheden i stormfaldsordningen. Modtages der tilskud til gentilplantning efter stormfald, skal forsikringen opretholdes i 15 år efter seneste tilskudsudbetaling. Opsiges eller bortfalder forsikringen i denne periode, skal tilskudsbeløbet tilbagebetales med renter.

I det oprindelige lovforslag forud for indførelse af stormfaldsordningen var der lagt op til, at der skulle være en obligatorisk forsikringsordning. Under folketingsbehandlingen blev forslaget dog ændret, så forsikringsordningen blev gjort frivillig. Samtidig blev der lagt op til, at forsikringspræmien skulle differentieres ift. om der var tale om nåle- eller løvtræ. Det skete med henblik på, at præmien skulle afspejle den reelle risiko for stormfald på det enkelte skovareal og dermed medvirke til, at lovens formål om at understøtte etablering af stabile og robuste skove blev opfyldt. Basisforsikringsordningen skulle udbydes internationalt for at opnå den lavest mulige præmie.

Det var oprindeligt forudsat, at der skulle ske et samlet udbud af basisforsikringen hvert 5. år for alle medlemmer af de to brancheforeninger⁴⁶ for skovejere med henblik på at opnå bedst mulig pris og sikkerhed for tilstrækkelig volumen til, at der var tilstrækkelig interesse for udbud af forsikringer. Aftalerne, som også gælder i dag, er dog indgået efter forhandling mellem skovejernes brancheforeninger, Stormrådet, Økonomi- og Erhvervsministeriet og forsikringsselskaberne.

I dag skal forsikringssummen pr. hektar mindst udgøre 3.000 kr. og præmiebetalingen skal udgøre 5 kr. pr. ha for løvtræ og 27,50 kr. pr. ha for nåletræ.^{47 48}

Basisforsikringen udbydes i praksis i dag af to forsikringsselskaber.⁴⁹ P.t. er ca. 173.000 ha skov omfattet af en basisforsikring mod stormfald, hvilket svarer til ca. 38% af det privatejede skovareal.

Tidspunkt	Sum-erstatning	Forsikringspræmie
Lovforslaget (L 224 16/3/2000)	10.000 kr. pr. ha	ca. 35 kr. i gennemsnit
1. bekendtgørelse (BEK nr. 321 09/05/2001)	7.550 kr. pr. ha	Løvtræer: kr. 5,00 pr. ha Nåletræer: 19,00 - 21,50 kr. pr. ha
2. bekendtgørelse (BEK nr. 1167af 27/11/2006)	Min.3.000 kr. pr. ha	Løvtræer: 5- 7 kr. pr. ha Nåletræer: 24 - 27,30 kr. pr. ha
Aktuelt (2016)	Min. 3.000 kr. pr. ha	Løvtræer: 5 kr. pr. ha Nåletræer: 27,30 - 27,50 kr. pr. ha

⁴⁶ Dansk Skovforening og Skovdyrkerne.

⁴⁷ Pr. 1. september 2015.

⁴⁸ Præmien for nåletræ er 27.50 kr. pr. ha hos Codan og 27,30 kr. pr. ha hos Gartneres Forsikring.

⁴⁹ Codan Forsikring og Gartneres Forsikring.

2.3.6.3 Tabsforsikring

Mens det er usikkert, om der før 1999 var mulighed for at tegne en privat forsikring, som udbetalte erstatning til skovejere i forbindelse med stormfald, blev der i hvert fald efter stormene i 1999 oprettet en forsikring mod tab efter stormfald i regi af Dansk Skovforening og udbudt af Codan. Den enkelte skovejendom kunne få udbetalt erstatning, når der var stormfald på det tilmeldte areal, der oversteg ét års normalhugst på dette areal. Skovejeren var således ikke afhængig af, om der også, i den landsdel hvor han boede, som helhed havde været stormfald, som oversteg ét års normalhugst.⁵⁰ Erstatningsbeløbene skete ud fra standardtal for henholdsvis løv og nål, aktuel bonitet og aldersklasse for de stormfældede arealer, hvorfor der ikke blev taget hensyn til det enkelte distrikts dokumenterede tab eller omkostninger. Pris på forsikringen var på mellem 12 og 19 kr./ha for løv og mellem 38 og 61 kr./ha for nål. Den private tabsforsikring lå udover basisforsikringen. I forlængelse af 2005-stormfaldet blev forsikringspræmien på tabsforsikringen imidlertid forhøjet til ca. 600 kr. pr. ha., hvilket skovejerne fandt for dyrt set ift. deres indtjeningspotentiale. Forsikringen ophørte derfor reelt med at blive udbudt.

I en række andre lande med væsentligt større skovarealer, findes der i dag private forsikringer, der kan dække skader på skov (stormfald, skovbrand, sygdomme etc.)

2.4 HÆNDELSER, SAGSMÆNGDER OG ØKONOMI

2.4.1 Stormflod

Nedenstående tabel viser alle hændelser dækket af stormflodsordningen siden 1991.

Tabel 2.4 Erstatningsdækkede stormfloder 1991-2015						
Hændelse	Antal skader	Antal afviste skader	Afviste skader i %	Samlet opgørelse (i kr.)	Gennemsnit for ikke-afviste sager (i kr.)	Gennemsnit for alle sager (i kr.)
09-01-1991	42	5	12%	2.222.054	60.056	52.906
17-01-1992	41	3	7%	777.165	20.452	18.955
13-01-1993	18	8	44%	307.067	30.707	17.059
25-01-1993	9	1	11%	307.067	38.383	34.119
21-02-1993	874	351	40%	64.484.000	123.296	73.780
04-11-1995	560	178	32%	33.026.376	86.456	58.976
16-11-1995	42	13	31%	2.653.905	91.514	63.188
05-02-1999	10	2	20%	144.632	18.079	14.463
03-12-1999	305	32	10%	45.612.513	167.079	149.549
29-01-2000	109	24	22%	6.000.994	70.600	55.055

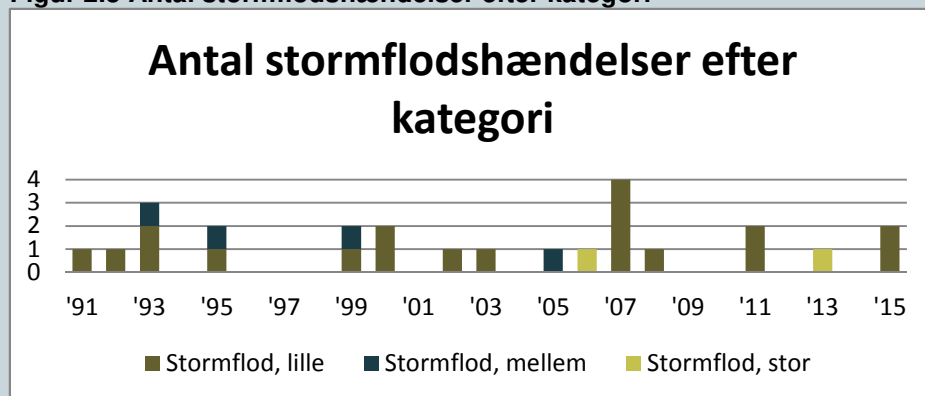
30-10-2000	6	-	0%	1.758.625	293.104	293.104
21-02-2002	33	15	45%	826.395	45.911	25.042
05-12-2003	11	7	64%	167.798	41.950	15.254
08-01-2005	424	67	16%	39.604.833	110.938	93.408
01-11-2006	3.942	914	23%	439.594.212	145.176	111.516
14-01-2007	97	27	28%	5.565.311	79.504	57.374
19-01-2007	41	35	85%	483.060	80.510	11.782
19-03-2007	1	1	100%	-	-	-
09-11-2007	119	35	29%	8.092.620	96.341	68.005
01-03-2008	34	9	26%	2.364.420	94.577	69.542
28-11-2011	165	Vides ikke	Vides ikke	10.456.297	63.371	63.371
11-12-2011	75	Vides ikke	Vides ikke	3.651.467	48.686	48.686
06-12-2013	2.980	789	26%	858.962.670	392.041	288.243
10-01-2015	97	29	30%	9.190.262	135.151	94.745
29-11-2015	26	4	15%	2.875.403	130.700	110.592
<p>Note: Alle beløb er pris- og lønreguleret til 2015 niveau. Det er pr. marts 2017 usikkert, hvilket skadesomfang der følger af stormfloderne i december 2016 og januar 2017, hvorfor dette ikke er medtaget.</p> <p>Kilde: Stormrådet</p>						

Som det fremgår, har ordningen siden dens oprettelse og frem til udgangen af 2015 været aktiveret ved i alt 25 hændelser. Der er behandlet knap 10.000 sager og udbetalt for lidt under 1,5 mia. kr. målt i nutidsværdi (2015 niveau). Hændelserne fordeler sig således, at der har været 10 år uden hændelser, 8 år med en enkelt hændelse og 6 år med mere end en hændelse.

Målt i antal sager kan de enkelte stormflodshændelser deles op i tre kategorier: Lille-, Mellem- og Stor hændelse. I nedenstående tabel viser nøgletal over hændelserne opdelt i disse tre kategorier.

Nedenstående figur viser antallet af hændelser fordelt på type og årstal siden 1991.

Figur 2.3 Antal stormflodshændelser efter kategori



Kilde: Stormrådet

Som nævnt ovenfor har der siden 1991 samlet set været behandlet 10.000 sager under stormflodsordningen, og der har været en samlet udbetaling på knap 1,5 mia. kr. omregnet til 2015 niveau. Gennemsnitsudgifterne pr. hændelse stiger med hændelsesstørrelse, og tilsvarende stiger gennemsnitsomkostningerne pr. sag. Dette fremgår af nedenstående tabel 2.5.

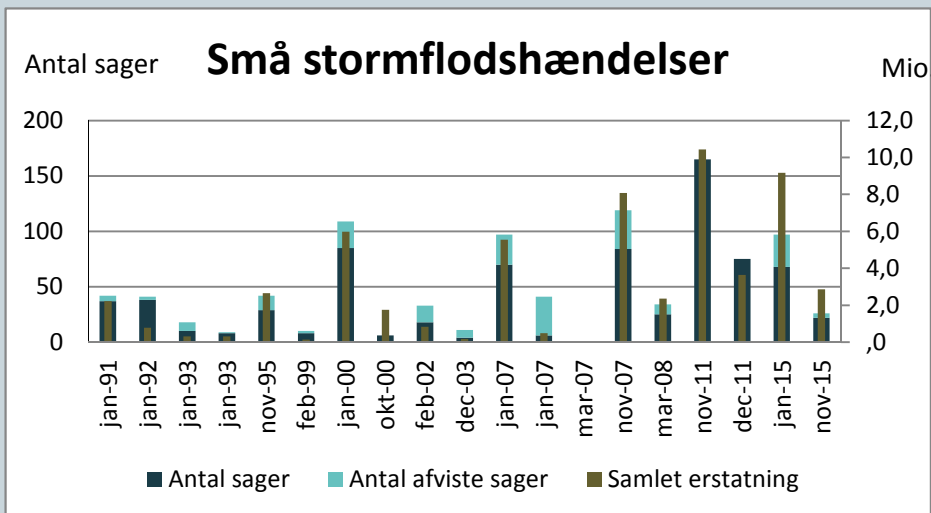
Tabel 2.5 Gennemsnitsudgifter ved stormflod 1991-2015

Kategori	Antal hændelser	Samlet antal sager	Samlet opgørelse	Gennemsnit pr hændelse	Gennemsnit pr sag
Lille	19	976	57.844.542	3.044.450	59.267
Mellem	4	2.163	182.727.723	45.681.931	84.479
Stor	2	6.922	1.298.556.882	649.278.441	187.599
Sum	25	10.061	1.539.129.147	61.565.165	152.979,74

Note: Alle beløb er pris- og lønreguleret til 2016 niveau
 Kilde: Stormrådet

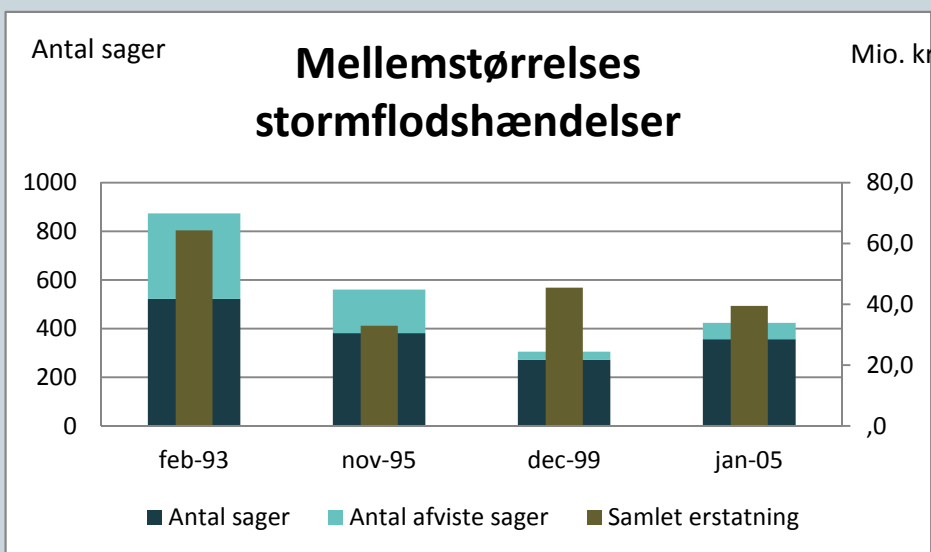
De følgende figurer viser hændelserne indenfor de 3 kategorier fordelt på antal godkendte/afviste sager, samt samlet opgørelse.

Figur 2.4 Små stormflodshændelser



Kilde: Stormrådet

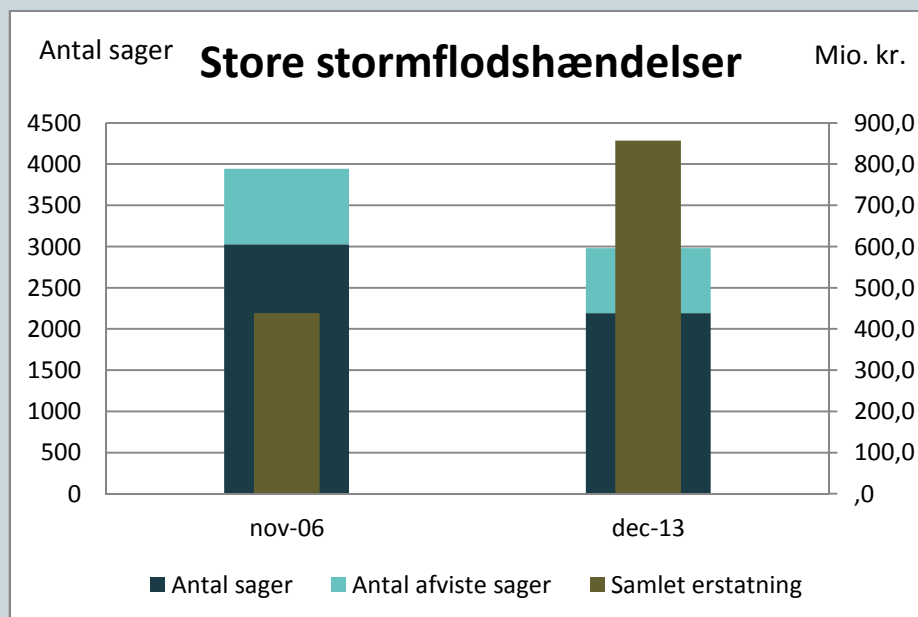
Figur 2.5 Mellemstørrelses stormflodshændelser



Kilde: Stormrådet

Den gennemsnitlige erstatning pr. sag for mellemstore stormflodshændelser ligger på mellem 60.000 kr. og 150.000 kr. Der har under stormflodsordningen været behandlet relativt få hændelser inden for denne kategori, og det er derfor vanskeligt at beregne en gennemsnitlig tendens. Dog ses en relativt stabil gennemsnitlig erstatningsomkostning pr. hændelse, samt et relativt stabilt niveau af ikke-afviste sager.

Figur 2.6 Store stormflodshændelser



Kilde: Stormrådet

Stormflodsordningen har håndteret 2 hændelser, der kan betegnes som store, hændelserne i 2006 og 2013. Det bemærkes, at hændelsen i december 2013 havde det mindste antal sager, men samlet set en større erstatningsudbetaling. Den gennemsnitlige erstatning pr. sag har ved de 2 begivenheder været på hhv. 110.000 kr. og 275.000 kr.

De gennemsnitlige erstatningssummer som følge af en stormflod vil i udgangspunktet afhænge af, hvilke typer af ejendom og løvsøre der bliver beskadiget. De tilgængelige data fra tidligere stormflodshændelser giver ikke mulighed for entydigt at konkludere, at en særlig skadestype (helårsbeboelse, fritidshus eller erhvervs ejendom) er særligt dyrere eller billigere at dække.

2.4.2 Oversvømmelse

Nedenstående tabel viser alle hændelser dækket af oversvømmelsesordningen siden 2010

Hændelse	Antal skader	Antal afviste	Afviste i %	Samlet opgørelse	Gennemsnit for ikke-afviste sager	Gennemsnit for alle sager
August 2010	38	21	55%	3.887.174	228.657	102.294
Januar 2011	58	19	33%	4.113.506	105.475	70.923
Juli 2011	191	96	50%	5.761.399	60.646	30.164
Januar 2012	8	3	38%	95.754	19.151	11.969
Juni 2012	9	4	44%	386.836	77.367	42.982

Maj 2013	1	0	0%	28.521	28.521	28.521
December 2013	26	3	12%	2.760.244	120.011	106.163
September 2014	24	5	21%	8.565.570	450.819	356.899
Oktober 2014	112	44	39%	14.671.680	215.760	130.997
December 2014	1	1	100%	-	-	-
Januar 2015	3	0	0%	246.473	82.158	82.158
September 2015	8	2	25%	1.259.358	209.893	157.420
November 2015	6	5	83%	631.534	631.534	105.256
December 2015	115	38	33%	11.275.162	146.431	98.045

Note: Alle beløb er pris- og lønreguleret til 2016 niveau. Det må forventes, at stormfloderne i december 2016 og januar 2017 også har betydet, at der er opstået skader, der er dækket af oversvømmelsesordningen. Da der ikke pr. januar 2017 er et fuldt overblik over dette, er det ikke medtaget.

Oversvømmelsesordningen har været aktiveret 14 gange siden indførelsen i 2010 og frem til udgangen af 2015. Der har været over 500 sager, og der er blevet udbetalt lidt over 35 mio. kr. i erstatning. Omfanget af skader har således væsentligt oversteget det, som var forventningen i forbindelse med udvalgsarbejdet i 2008-2009.

2.4.3 Stormfald

Nedenfor fremgår en oversigt over tilsagn fordelt på stormfaldene 1999, 2005 samt 2013.

Stormfaldsår	Antal bevilgede tilskudssager	Antal ha med tilskud	Tilskud i mio. kr.	Gns. tilskud til gentilplantning pr. ha i 1.000 kr.
1999/2000	2.130	11.575	429	37,1
2005	557	4.430	150	33,9
2013	206	882	23	26

Note: Tallene er ikke pris/lønreguleret
Kilde: Miljøstyrelsen,

Stormfaldet fra 1999 var væsentligt større sammenlignet med stormfaldene i 2005 og 2013. Samlet er der ydet tilsagn for ca. 600 mio. kr. Forskellene i gennemsnitligt tilskud pr. ha skal ses i sammenhæng med kravene til plantetal under ordningen og dertil skovejers præferencer for kulturmodel, hvor fx løvtræskulturene udløser et højere tilskud end nåletræskulturer. Stormrådet fastsætter plantetalskrav og tilskudssatser efter hvert stormfald. Der har endvidere under ordningen været afholdt omkostninger til anlæg og drift af vandlager efter 1999 stormen til en samlet omkostning på 33 mio. kr.

Ordringen har efter stormene i 1999 og 2005 været medfinansieret fra EU, hvorfra der samlet set er modtaget ca. 130. mio. kr. i refusion, mens der ikke sker medfinansiering fra EU efter stormfaldet i 2013.⁵¹

⁵¹ Det var ikke muligt at opnå medfinansiering til gentilplantning efter stormfald med EU-midler for landdistriktsprogramperioden 2007-2013. Det var heller ikke muligt i den periode at opnå medfinansiering af ordningen med midler fra landdistriktsprogramperioden 2014-20, idet midlerne allerede var disponeret til andre formål.

3 ERFARINGER MED STORMFLODSORDNINGEN

3.1 ERFARINGERNE FRA STORMFLODEN 2013

I dette kapitel belyses de enkelte sagsgange, samt om de overordnede krav og ønsker til den nye ordning fra 2010 blev indfriet ved stormfloden i 2013. Ved stormfloden i 2013 kom den nye organisering og rollefordeling i anvendelse for første gang.

For at sikre en grundig opsamling af erfaringerne fra stormfloden 2013 blev der gennemført en spørgeskemaundersøgelse af Epinion i sommeren 2014.⁵² Overordnet kan det konkluderes, at de skadelidtes oplevelser af forløbet ved stormfloden i 2013 har været blandede og individuelt betingede, bl.a. afhængig af, hvor i landet skaden skete og skadernes størrelse. Det er vigtigt at understrege, at oplevelserne spænder fra meget positive til meget negative. Der kan dermed ikke siges at være ét samlet billede af oplevelserne fra stormfloden 2013. Den eneste klare negative tendens er set i forbindelse med skaderne i og omkring Roskilde Fjord og Isefjord, den såkaldte Roskildeeffekt.

Eksempel 3.1 Jyllinge Nordmark i Roskilde Kommune

Området omkring Jyllinge Nordmark i Roskilde Kommune (tidligere Gundsø Kommune) var i perioden fra 1880'erne til 1950'erne landbrugsland med enkelte gårde og husmandssteder. Disse ejendomme lå med en enkelt undtagelse mere end 2 m over normalt havspejl. Så selv om der gennem årene havde været adskillige store oversvømmelser i og omkring området Jyllinge Nordmark, så var der ingen risiko for ødelæggelse af boliger i væsentligt omfang.

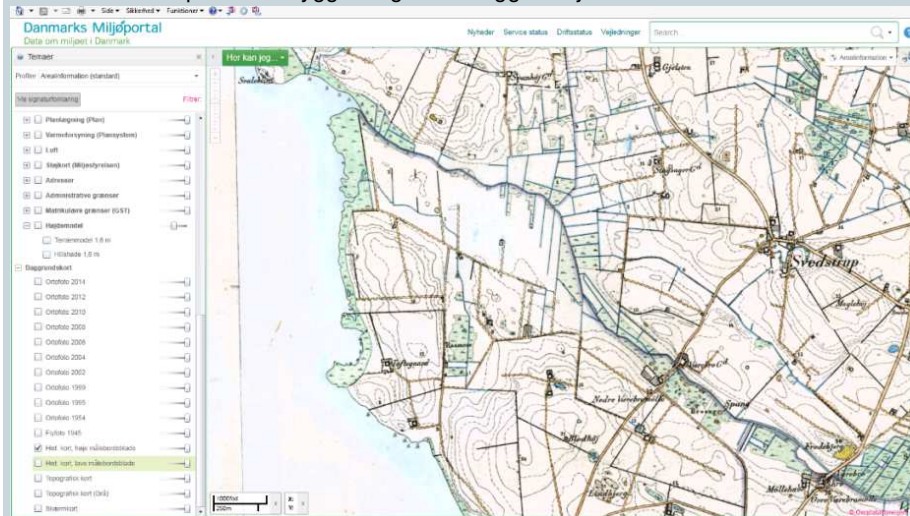
Den tætte bebyggelse i Jyllinge Nordmark blev oprindeligt etableret som sommerhusområde, og dengang lå vægten formentlig især på områdets værdi om sommeren. Gennem årene flyttede en række sommerhusejere imidlertid fast ind i området, således at de boede der hele året. Det medførte, at den tidligere Gundsø Kommune gav disse boliger helårsstatus. Indtil 1995 har byudviklingen været stor i dette område, jf. nedenstående figurer.

Byudviklingen skete uden forebyggende foranstaltninger til at undgå oversvømmelse fra fjorden eller fra Værebros Å. Visse lodsejere ønskede ellers tiltag i relation til store oversvømmelser i og omkring området Jyllinge Nordmark.⁵³ Oversvømmelserne i forbindelse med stormen "Bodil" viser, at de forebyggende foranstaltninger mod oversvømmelse var aldeles utilstrækkelige. Det står således klart, at de lavtliggende områder enten skulle have været sikret effektivt mod oversvømmelse eller slet ikke være bebygget.

⁵² Rapport om spørgeskemaundersøgelse til evaluering af stormflodsordningen, Epinion, september 2014 – bilag 1 til denne rapport.

⁵³ Der er i nyere tid i og omkring området Jyllinge Nordmark konstateret store oversvømmelser i 1969, 1973, 1982, 2000, 2007, 2013 og 2016.

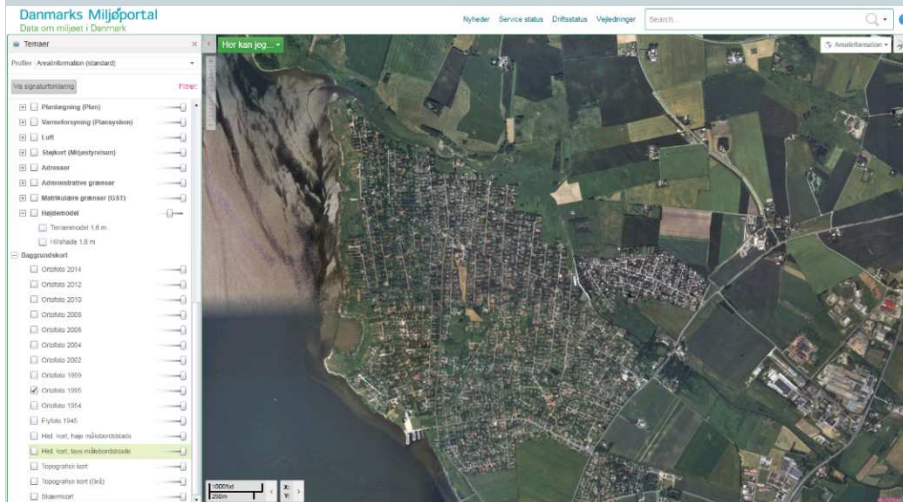
Kortudsnit omkring udløbet af Værebros Å (Jyllinge Nordmark) ca. 1880.
Bemærk at den spredte bebyggelse generelt ligger højt.



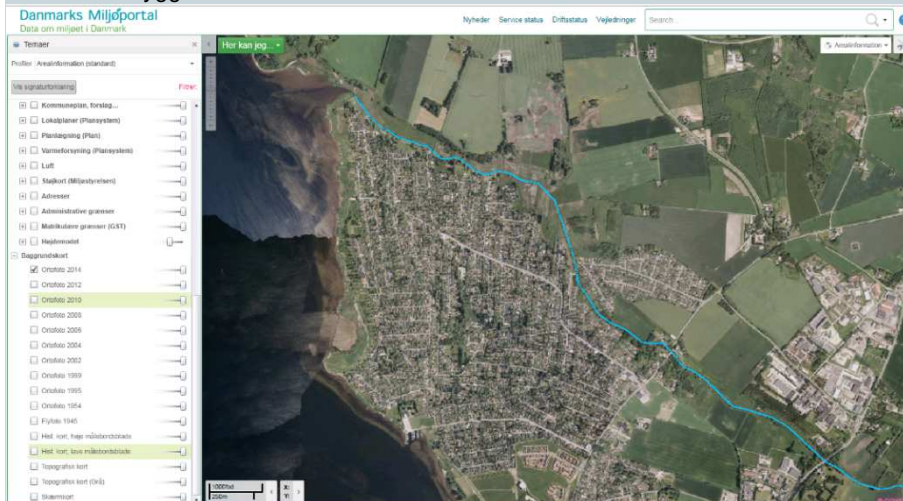
Flyfoto af området omkring udløbet af Værebros Å (Jyllinge Nordmark) 1954.
Bemærk bebyggelsens uændrede hovedkarakter.



Flyfoto af området omkring udløbet af Værebros Å (Jyllinge Nordmark) 1995.
Bemærk udbygning med parcelhuse og sommerhuse.



Flyfoto af området omkring udløbet af Værebros Å (Jyllinge Nordmark) 2014.
Værebros Å er vist med blåt.
Bemærk bebyggelsens uændrede hovedkarakter.



Undersøgelsen viser også, at forsikringselskaberne har haft positive og negative oplevelser. Selskaber med mange skader oplevede stormfloden mere negativt end de selskaber, der havde få skader at behandle.

Resultaterne fra undersøgelsen er i relevant omfang inkorporeret i de enkelte afsnit nedenfor og kan læses i sin helhed i bilag 1 til denne rapport.

Faktaboks 3.1 Rollefordelingen for aktørerne ved stormflod

DMI udsender varslinger i forbindelse med højvande og afgiver i øvrigt udtalelse om vindstyrke og retning til brug for Kystdirektoratets udtalelse til Stormrådet.

KYSTDIREKTORATET afgiver en udtalelse til Stormrådet om stormflodens udstrækning på baggrund af vandstandsmålinger fra de officielle målestationer samt evt. andre observationer.

STORMRÅDET træffer afgørelse om, hvor der har været stormflod. De behandler derudover klager over afgørelser i stormflodssager, samt fører tilsyn med forsikringsselskabernes sagsbehandling.

SKADELIDTE anmelder skaden efter stormflod i Stormbasen og forestår som udgangspunkt selv udbedringen af skader efter stormflod, finansieret af den afgjorte erstatning.

TAKSATOR opgør i samarbejde med skadelidte skader efter stormflod som baggrund for en afgørelse af erstatningsspørgsmålet.

FORSIKRINGSELSESKABET(S) SAGSBEHANDLERE modtager anmeldelser om skader efter stormflod og behandler og afgør erstatningen i stormflodssager.

3.1.1 Varsling forud for stormfloden 2013

Varslingen i forbindelse med stormen Bodil den 5.-6. december 2013 foregik som aftalt mellem Stormrådet og DMI. Bodil var et stormlavtryk med en stor udstrækning, hvilket medførte, at vinden gik i nordvest og fortsatte fra det hjørne i længere tid end efter normale stormlavtryk. Stormrådet modtog forud for stormfloden i december 2013 en lang række varslingsmeddelelser og var på tidspunktet for stormfloden bekendt med situationens alvor. Stormrådet orienterede derfor om risikoen for stormflod på sin hjemmeside den 6. december 2013 og opfordrede evt. skadelidte til at anmelde skader.

3.1.2 Erklæring af stormflod i 2013

Ved stormfloden i 2013 forekom der allerede oversvømmelser nogle steder fredag den 6. december om aftenen, bl.a. i Frederikssund. De højeste vandstande blev dog først målt lørdag den 7. december, hvor der flere steder kunne konstateres de højest målte vandstande nogensinde i stormflodsordningens historie. Der kunne bl.a. konstateres 1000 års hændelser i Roskilde Havn med 2,06 meter over normal vandstandshøjde (DVR90)⁵⁴ og Hornbæk med 1,96 meter over normal vandstandshøjde samt Thorsminde med 2,95 meter over normal vandstandshøjde. I flere områder i Roskilde Fjord var det nødvendigt med deciderede redningsaktioner og evakueringer⁵⁵ fra hele områder, herunder i Frederikssund by og Hyllingeriis.

Kystdirektoratet foretog dataindsamling og validering i weekenden den 7.-8. december og leverede en udtalelse til Stormrådet mandag den 9. december sammen med materiale fra DMI om vindstyrke- og retning.

Stormrådet traf afgørelse om stormflodens geografiske område på et møde den 10. december. Efterfølgende fremkom der fra bl.a. Struer Kommune og skadelidte i Bork Havn (Ringkøbing Fjord) nye oplysninger om skader i enkelte yderligere områder. Det indebar, at Kystdirektoratet reviderede sin vurdering. Området for stormfloden blev som

⁵⁴ DVR 90 (Dansk Vertikal Reference 1990) er det officielle danske højdesystem. Koterne i DVR90 er bestemt ift. middelvandstanden i de danske havne i 1990.

⁵⁵ Jf. oplysninger fra Beredskabsstyrelsen.

følge heraf udvidet den 19. december 2013 (den vestlige del af Limfjorden) og den 19. februar 2014 (den sydlige del af Ringkøbing Fjord).

3.1.3 Oplevelse af tidsrummet inden erklæring af stormflod

Tidsrummet mellem stormfloden 6.-7. december, og indtil Stormrådet traf sin afgørelse om stormflod den 10. december 2013⁵⁶, lå indenfor det tidsrum på 5 dage, hvor Stormrådet skal træffe afgørelse om stormflod. Tidsrummet blev oplevet som for langt af både forsikringsselskaber og skadelidte, og det er derfor blevet kritiseret af begge parter. De skadelidte har bl.a. fremført, at usikkerheden om mulig erstatning under stormflodsordningen, har været til stor gene og ikke gjort deres i forvejen vanskelige situation lettere. Forsikringsselskaberne ville ikke uden sikkerhed for efterfølgende kompensation gå i gang med (udlæg for) skadesbegrænsning før Stormrådets afgørelse. De store skader betød, at mange måtte flytte ud af deres bolig. Det skabte et genhusningsbehov og dermed frustration hos de skadelidte over, at der ikke kunne opnås dækning for genhusningsomkostninger.

Forbedringsinitiativer

I lyset af 2013-erfaringerne har Stormrådet efterfølgende haft fokus på muligheder for at minimere tidsspændet fra indtræden til beslutning om stormflod gennem mulighed for delafgørelser og afgørelser truffet på virtuelle møder. Stormrådets erklæring af stormflod ved hændelsen den 11. januar 2015 skete allerede 2 dage efter stormfloden. Ved stormfloderne i december 2016 og januar 2017 er erklæring af stormflod sket samme dag, som data har foreligget.

Stormrådet samarbejder med Kystdirektoratet og DMI på en endnu hurtigere procedure for erklæring af stormflod. Det undersøges, om Stormrådet kan træffe faseopdelte beslutninger om stormflod i takt med, at oplysningerne fra de ramte områder foreligger i stedet for at vente på totalbilledet af hele Danmark. En sådan ordning stiller andre og flere krav til information og kommunikation for at undgå usikkerhed om afgrænsning af stormflodsområdet, men skaber omvendt mulighed for hurtigere udmelding – og dermed start på skadesudbedring – i områder, hvor der ikke er nogen usikkerhed om, at der har været stormflod.

3.1.4 Anmeldelse af stormflodsskader efter stormfloden i 2013

Der blev i alt anmeldt 2980 skader efter stormfloden i 2013. Alle skaderne er registreret i Stormbasen. I perioden, hvor anmeldelserne kom ind i Stormbasen, opstod der imidlertid en række udfordringer for de skadelidte og forsikringsselskaberne mht. brugen af Stormbasen.⁵⁷ Det skyldtes især, at ingen var forberedt på en stormflod af den størrelse, som tilfældet var, og der opstod tvivl om, hvem skulle kontaktes ift. at modtage de skadelidtes anmeldelser og spørgsmål om, hvad de skulle foretage sig. Samtidig var det første gang, at forsikringsselskaberne skulle behandle stormflodssagerne i sin helhed.

3.1.5 Oplevelse af kommunikation, rollefordeling og forståelse af reglerne

Ifølge evalueringen af stormfloden i 2013 blev kommunikationen i den indledende fase af en stormflodssituation fremhævet som utrolig vigtig. Det lykkedes ikke helt at opfylde dette. Der var i forsikringsselskaberne en tendens til at henvise de skadelidte til

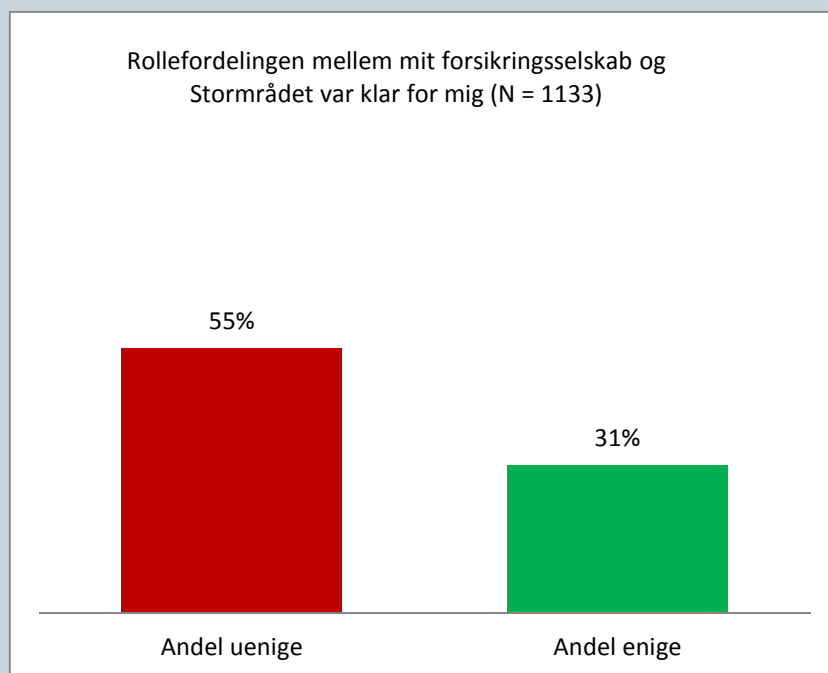
⁵⁶ Stormrådet besluttede på sit møde den 19. februar 2014 på baggrund af konkrete henvendelser at udvide stormflodsområdet ved Bork Havn i Ringkøbing Fjord.

⁵⁷ Fx med timeout ved brug af NemID og at oplysninger ikke blev gemt i forbindelse med genbehandling af sager og skadesopgørelser.

Stormrådet, som igen henviste til selskaberne. Rollen som klageorgan gjorde, at Stormrådet oplevede det som vanskeligt at svare alt for direkte på spørgsmål af habilitetsmæssige grunde, da det kunne opfattes som en stillingtagen i den konkrete sag. Det kom til at betyde, at de skadelidte blev forvirrede og opgivende over for situationen. Stormrådet havde på det generelle plan ikke formået at informere forsikringsselskaberne tilstrækkeligt hurtigt om gældende ret, praksis og rollefordeling mellem Stormrådet og selskaberne. Selv om der i 2012 var blevet gennemført et større undervisningsforløb, var ordningen stadigvæk ny og uafprøvet for forsikringsselskaberne. Derfor formåede de på tidspunktet for stormfloden ikke at give tilstrækkelig information til deres kunder.

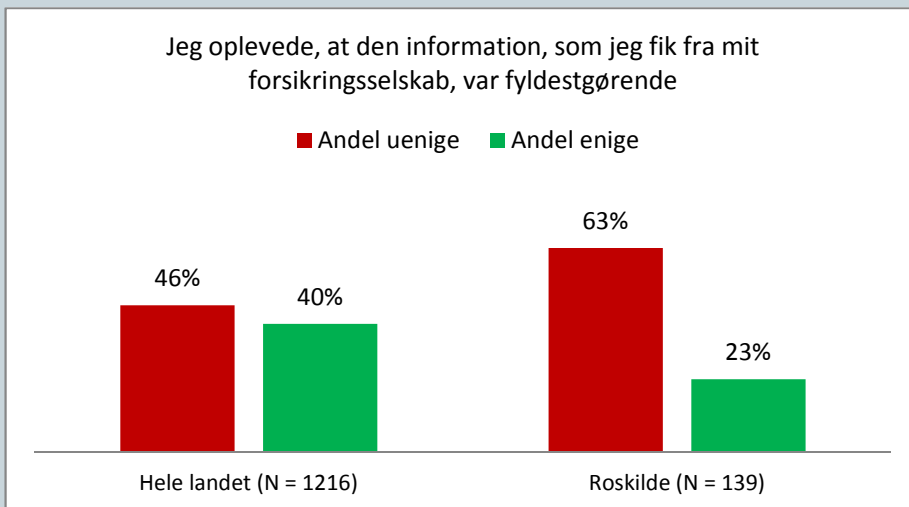
Nedenstående tabeller viser, at der var en betydelig andel af de skadelidte, som oplevede en uklar rollefordeling mellem forsikringsselskaber og Stormrådet eller ikke fik fyldestgørende information fra hhv. forsikringsselskab og Stormrådet. I figur 3.2 og 3.3 ses endvidere den nævnte Roskildeeffekt i form af særlig stor utilfredshed ift. resten af landet.

Figur 3.1 Kendskab til rollefordeling



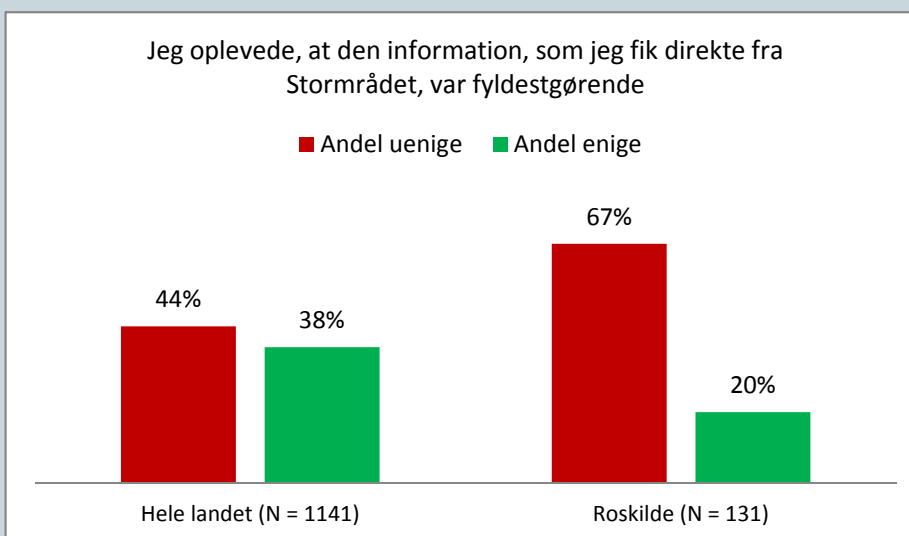
Kilde: Rapport vedrørende spørgeskemaundersøgelse af stormfloden 2013 (fig. 3.1.1), Epinion

Figur 3.2 Information fra forsikringselskaber



Kilde: Rapport vedrørende spørgeskemaundersøgelse af stormfloden 2013 (fig. 3.1.3), Epinion

Figur 3.3 Information fra Stormrådet



Kilde: Rapport vedrørende spørgeskemaundersøgelse af stormfloden 2013 (fig. 3.1.4), Epinion

Det lykkedes i tæt samarbejde mellem Stormrådet og forsikringselskaberne efter nogen tid at få dialogen mellem selskaber og skadelidte til at foregå efter den korrekte proces. Stormrådets sekretariatet fik dermed mulighed for at koncentrere kræfterne om at give kvalificeret information om stormflodsordningen til brug for selskabernes sagsbehandling.

Forbedringsinitiativer

a) Kommunikation og dækningsvejledning

I lyset af de gjorte erfaringer har Stormrådet efterfølgende taget initiativ til at sikre en forbedret kommunikation, så der ikke fremover er tvivl om rollefordelingen mellem Stormrådet og forsikringsselskaberne, når der indtræder en stormflodsbegivenhed. Der er også set nærmere på formidlingen af oplysninger om, hvordan man som skadelidt og forsikringsselskab skal forholde sig i den første tid efter en stormflod, samt hvordan centrale regler generelt skal forstås. Stormrådet har derfor i samarbejde med Forsikring & Pension udarbejdet en egentlig kommunikationsplan samt en dækningsvejledning, som forklarer, hvordan reglerne i stormflodsordningen skal forstås. Der er ligeledes i fællesskab mellem Stormrådet og forsikringsselskaberne udarbejdet to kommunikationsfilm til hjælp for skadelidte.

På baggrund af den dialog, der løbende har været mellem forsikringsselskaberne og Stormrådet efter 2013, kunne der allerede i forbindelse med stormfloden i januar 2015 konstateres en forbedring af rolleforståelsen. Den erfaring er bekræftet ved stormfloderne i december 2016 og januar 2017. Der har ikke været samme forvirring hos skadelidte om, hvem man skulle henvende sig til, og hvad man som skadelidt skulle foretage sig.

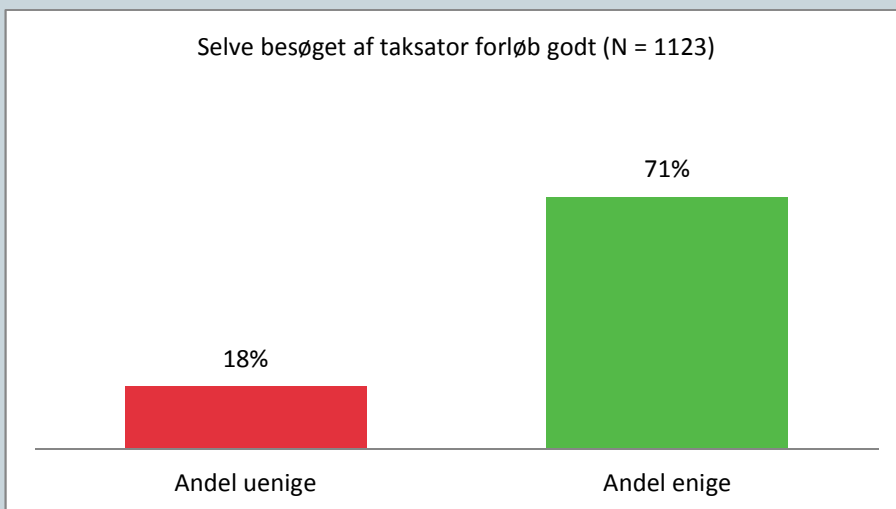
b) Nye regler om erstatning

I tilknytning til anmeldelse af stormflodsskaderne i 2013 blev der rejst spørgsmål om bl.a. genhusning og dækning af omkostninger hertil, jf. kapitel 2.1.4. Den offentlige debat og den deraf følgende politiske debat endte med en forbedring af reglerne om erstatning, hvilket generelt skabte større tilfredshed hos de skadelidte. Der var dog fortsat en vis utilfredshed med, at den politiske proces i den forbindelse havde medført usikkerhed om dækningsomfanget og en længere sagsbehandlingstid.

3.1.6 Taksation efter stormfloden 2013

I forbindelse med stormfloden i 2013 oplevede de skadelidte generelt set taksators besøg som godt og uproblematisk.

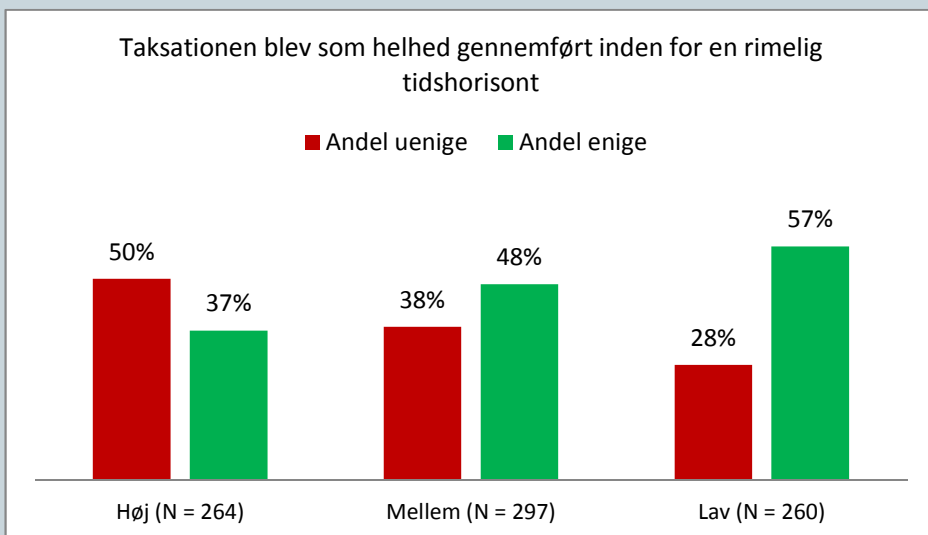
Figur 3.4 Første taksatorbesøg



Kilde: Rapport vedrørende spørgeskemaundersøgelse af stormfloden 2013 (fig. 3.2.2), Epinion

Derimod var der i nogen grad frustration hos de skadelidte over, at tidsfristen på de 22 arbejdsdage til udarbejdelse af skadesopgørelsen ikke altid blev overholdt. Det var tydeligt, at jo større skaden var, jo flere mente, at taksationen ikke var gennemført inden for rimelig tid.

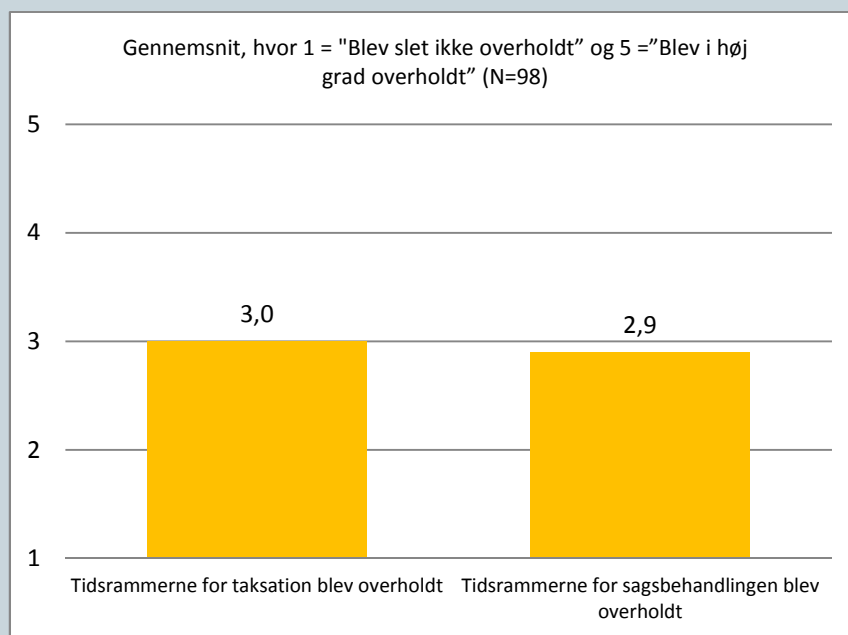
Figur 3.5 Taksationens tidshorisont, fordelt på skadens omfang



Kilde: Rapport vedrørende spørgeskemaundersøgelse af stormfloden 2013 (fig. 3.2.7), Epinion

Forsikringselskaberne vurderede, at både taksationens og sagsbehandlings tidsfrist blev overholdt i nogen grad.

Figur 3.6 Overholdelse af tidsrammerne for taksation



Kilde: Rapport vedrørende spørgeskemaundersøgelse af stormfloden 2013 (fig. 4.2.4), Epinion

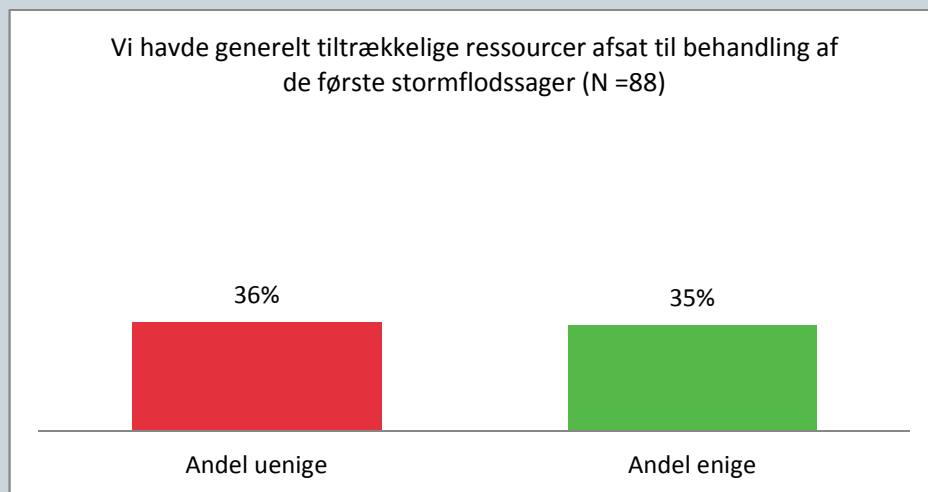
Behandlingen af sagerne krævede flere ressourcer, end de fleste havde regnet med. Af spørgeskemaundersøgelsen fremgår det, at der er nogenlunde lige opfattelse blandt forsikringselskaberne, om der var tilstrækkelige ressourcer eller ej til at håndtere en så voldsom stormflod, som den viste sig at være.

Det er typisk de små selskaber, der mener, at der var tilstrækkelige ressourcer, mens især de mellemstore og til dels også de helt store selskaber mener, at ressourceberedskabet var for lille. Årsagerne til denne forskel i oplevelse kan skyldes, at antallet af stormflodssager er relativt lille hos de små selskaber, mens det er langt højere hos de mellemstore og store.

Som konsekvens af utilstrækkelige ressourcer har flere selskaber benyttet sig af eksterne firmaer til at håndtere sagsbehandlingen og takseringen. Hvor meget, det har betydet ift. forsinkelser i sagsbehandlingen, er ikke afdækket, men det har ifølge Stormrådets sekretariat medført relativt mange spørgsmål til forståelse af ordningen og tillige ændrede takseringer undervejs.

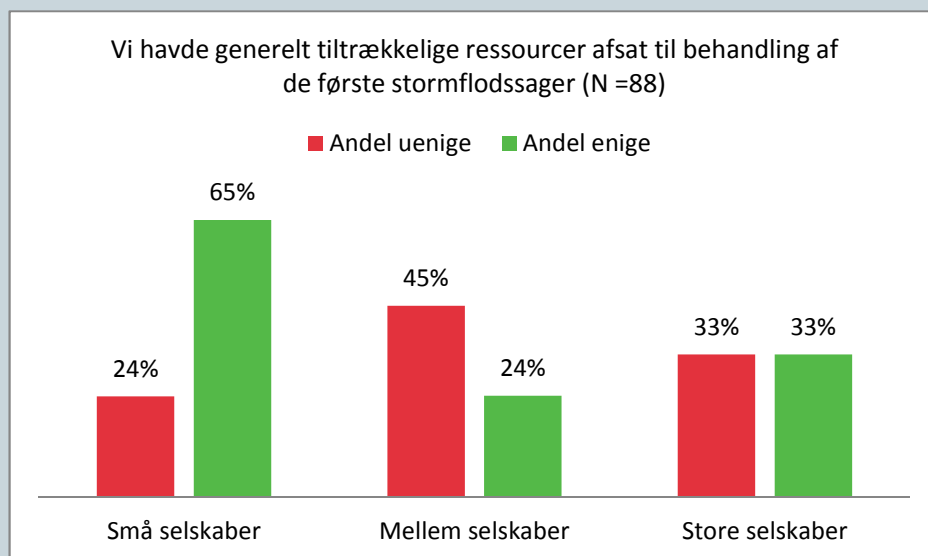
Brugen af eksterne firmaer har også givet anledning til kritik fra visse af de skadelidte, som oplevede, at taksatorerne ikke var godt nok uddannede. Brugen af eksterne ressourcer skal ses ift. den nye organisering af stormflodsordningen i 2010, der gav mulighed for at omfordele ressourcer internt i selskaberne.

Figur 3.7 Tilstrækkelige ressourcer, selskaberne samlet



Kilde: Rapport vedrørende spørgeskemaundersøgelse af stormfloden 2013 (fig. 4.1.3), Epinion

Figur 3.8 Tilstrækkelige ressourcer, fordelt på selskabsstørrelse



Kilde: Rapport vedrørende spørgeskemaundersøgelse af stormfloden 2013 (fig. 4.1.4), Epinion

I forbindelse med skadesopgørelserne viste det sig hurtigt, at afskrivningstabellerne, som anvendtes i stormflodsordningen, ikke harmonerede med forsikringselskabernes. Det betød, at der i praksis blev afskrevet højere beløb, end det var forudsat i forarbejderne til loven. Lovens forudsætninger var, at skader efter stormflod skulle opgøres efter forsikringslignende principper.

De omfattende skader, der især havde ramt et væsentlig antal helårshuse, gjorde, at der kom fokus på lovens nye procentmæssige selvrisiko, idet selvriskoen i visse tilfælde risikerede at få en størrelse, der ville betyde, at ikke alle skader kunne udbedres på

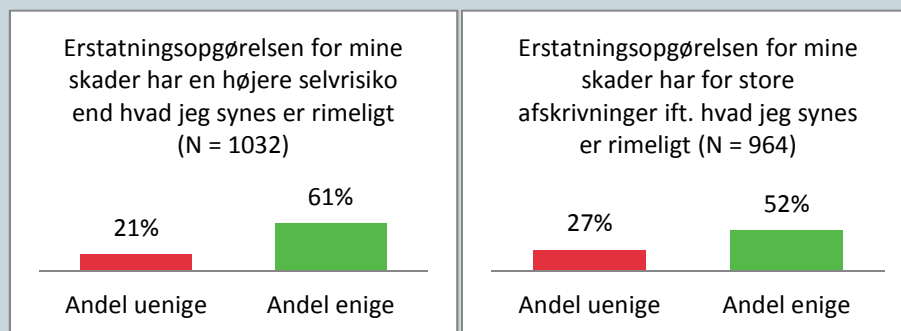
grund af manglende økonomi hos skadelidte. De skadelidte oplevede desuden en markant forskel ift. privattegnede forsikringer, selvom der ikke er samme sammenhæng mellem selvrisiko og præmiebetaling i stormflodsordningen som i privattegnede forsikringer.

Skadesopgørelserne gav anledning til, at undtagelserne i negativlisten blev kritiseret på en række områder: 1) haveanlæg, herunder terrasser, 2) havne- og kajanlæg og 3) diger og kystbeskyttelse mv. Den manglende dækning af løsøre i kælder og rum under terræn fik også stor opmærksomhed, idet mange ejendomme med kælder blev skadet, og ejerne i en række tilfælde havde større værdier placeret der.

Der viste sig desuden yderligere udfordringer ift. rækkevidden af erstatningsreglerne, fx lovliggørelsesomkostninger. Det er praksis i både forsikringsselskaberne og i Stormrådet at yde kompensation for de omkostninger, der kræves til at lovliggøre en nu ulovlig indretning, fx el-kontakter. De lovliggørelsesomkostninger, som ikke vedrører byggelovgivningen, dækkes ikke af forsikringsselskaberne. Omkostninger, som fx stammer fra miljølovgivningen, men som er nødvendige for at lovliggøre et byggeri, dækkes af stormflodsordningen. Afgrænsningen af, hvor langt lovliggørelse rakte i relation til de gældende regler, var derfor vanskelig, når man sammenligner forsikringsselskabernes og stormflodsordningens praksis.

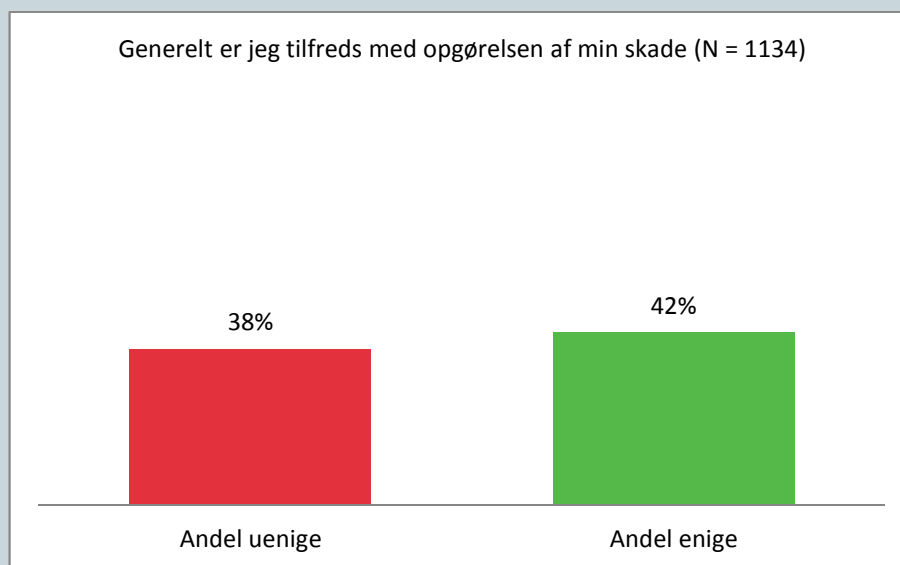
Et flertal af de skadelidte fandt dog generelt set skadesopgørelsen tilfredsstillende.

Figur 3.9 De skadelidtes vurdering af afgørelsens rimelighed



Kilde: Rapport vedrørende spørgeskemaundersøgelse af stormfloden 2013 (fig. 3.3.1), Epinion

Figur 3.10 Graden af tilfredshed med opgørelsen



Kilde: Rapport vedrørende spørgeskemaundersøgelse af stormfloden 2013 (fig. 3.3.2), Epinion

Forbedringsinitiativer

Allerede under behandlingen af sagerne blev udfordringerne med forskellen i afskrivningspraksis og -tabeller adresseret, da Stormrådet i februar 2014 besluttede at tilnærme sin afskrivningspraksis til forsikringsselskabernes.⁵⁸ Således skabtes der med enkelte undtagelser for typiske stormflodsskader fuldstændig parallelitet mellem de to aktører. De nye afskrivningstabeller blev besluttet med tilbagevirkende kraft, sådan at de opgørelser, der allerede var foretaget, skulle foretages på ny.

Lovgivningen bag stormflodsordningen blev ændret i foråret 2014, således at lovgivningen imødekom en række af de rejste problemstillinger. Ændringerne er nærmere beskrevet i kapitel 2.

Stormrådet har i 2015 endvidere sammen med forsikringsselskaberne udarbejdet en dækningsvejledning, som forklarer ordningens dækningsomfang yderligere.

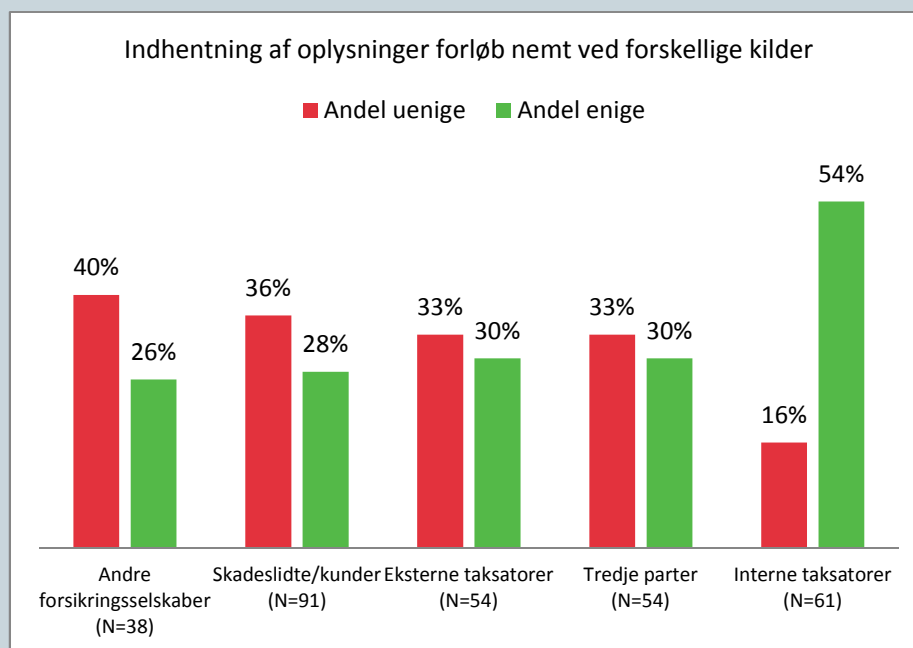
3.1.7 Sagsbehandlingen ved stormfloden 2013

Sagsbehandlingen ved stormfloden 2013 er foregået efter de gældende regler. Alligevel har den været oplevet som langsommelig og besværlig i visse henseender blandt de skadelidte. De store forsikringsselskaber, har desuden oplevet, at beredskabet til sagsbehandling ikke har været tilstrækkeligt. Lovgivningsprocessen i 2014 har ydermere medført en forlængelse af sagsbehandlingstiden, da de fleste afgørelser har skullet behandles flere gange pga. de nye regler.

Selskabernes indhentning af oplysninger til brug for afgørelsen i en sag har til en vis grad været oplevet som langsommelig. Det sværeste har været at indhente oplysninger hos andre involverede forsikringsselskaber, mens oplysninger hos egne taksatorer har været lettere at indhente.

⁵⁸ Beslutning truffet på Stormrådets møde den 19. februar 2014.

Figur 3.11 Indhentning af oplysninger

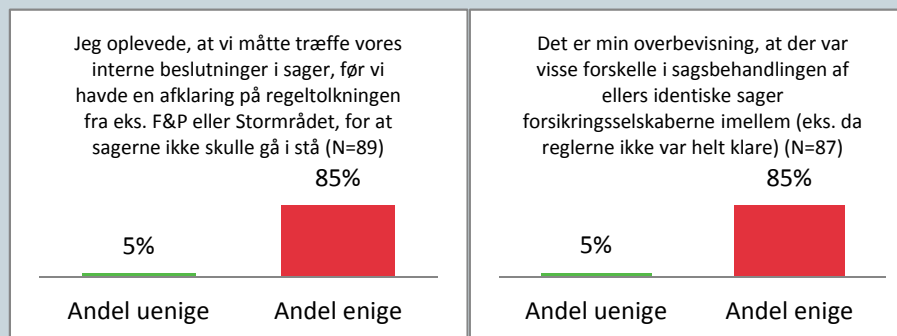


Kilde: Rapport vedrørende spørgeskemaundersøgelse af stormfloden 2013 (fig. 4.2.1), Epinion

Hos selskaberne har der generelt været tvivl om forståelsen af reglerne. Det har ført til løbende henvendelser til Stormrådets sekretariat om regelfortolkning, men også henvendelser til afklaring af, hvad de politiske drøftelser om evt. kommende regelændringer ville komme til at betyde. I det omfang, selskaberne ikke har kunnet få de nødvendige oplysninger, har de været nødt til at træffe beslutninger vedr. tvivlsspørgsmål, inden disse evt. kunne forelægges Stormrådet som klager eller udtræk til tilsyn. Dette har hos selskaberne ført til en opfattelse af, at der er blevet truffet forskellige afgørelser i identiske sager.

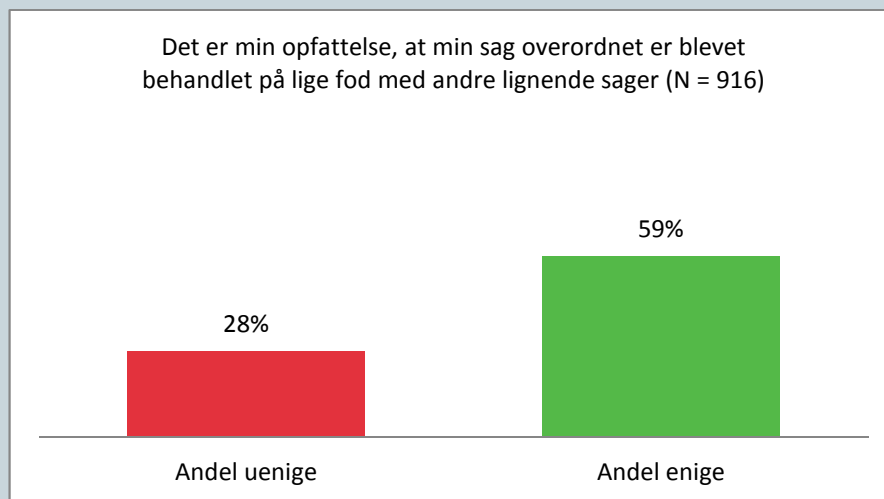
De skadelidte deler ikke den opfattelse. Omvendt har de oplevet en udpræget ligebehandling i sagsbehandlingen.

Figur 3.12 Forskelle i sagsbehandlingen, sagsbehandlere



Kilde: Rapport vedrørende spørgeskemaundersøgelse af stormfloden 2013 (fig. 4.4.2), Epinion

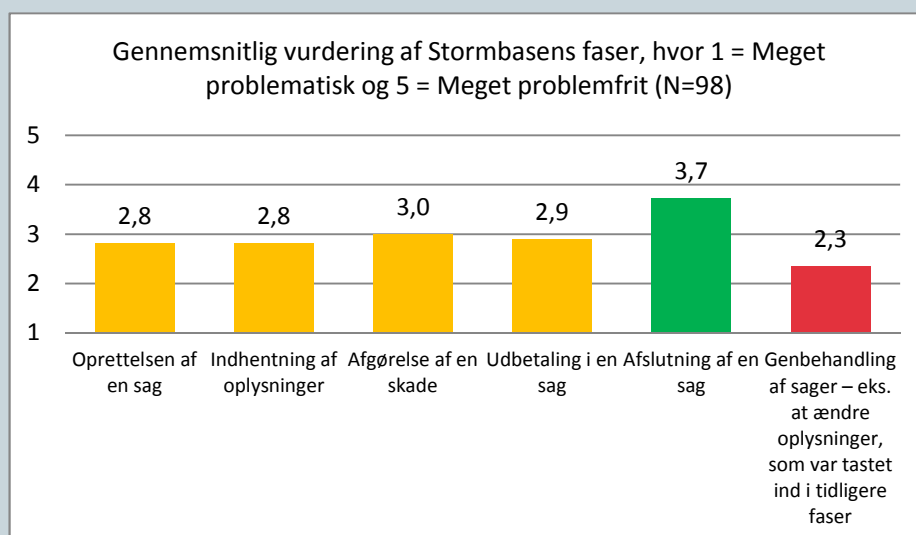
Figur 3.13 Forskelle i sagsbehandlingen, skadelidte



Kilde: Rapport vedrørende spørgeskemaundersøgelse af stormfloden 2013 (fig. 3.3.6), Epinion

Stormbasen har været oplevet som tung, og Stormbasens træghed har i større udstrækning medført, at selskabernes sagsbehandlere og taksatorer har etableret parallelle systemer til håndtering af sagerne. Stormbasen er vurderet som et middelmådigt redskab, som kun har fungeret bedre end forventet ved afslutning af en sag. Der er undervejs i sagsbehandlingsforløbet løbende foretaget justeringer i Stormbasen i samarbejde med forsikringselskaberne for at tilpasse systemet de gældende regler og praksis.

Figur 3.14 Vurdering af Stormbasen



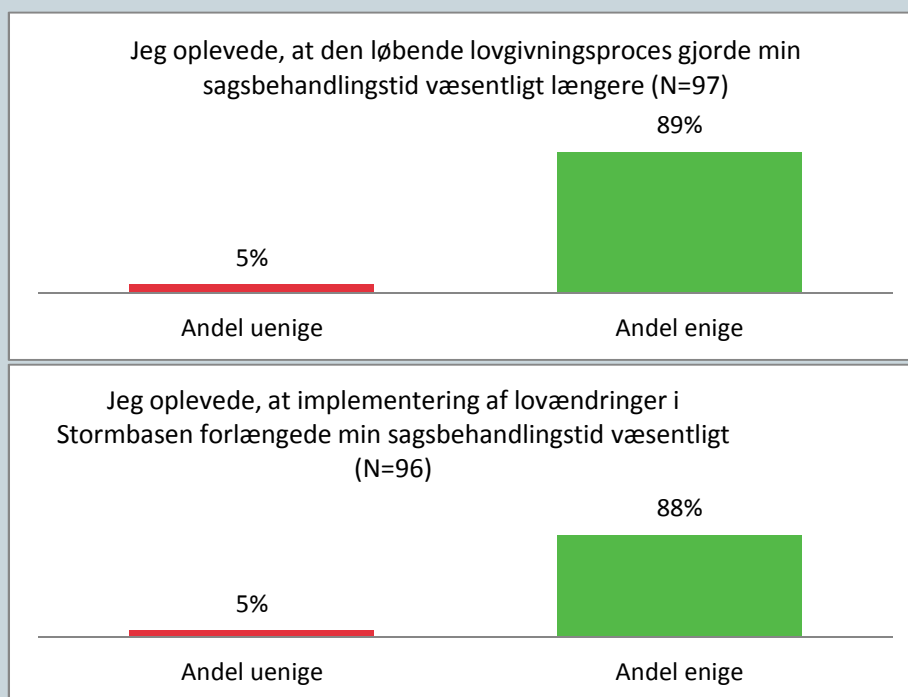
Kilde: Rapport vedrørende spørgeskemaundersøgelse af stormfloden 2013 (fig. 4.5.1), Epinion

De skadelidte var indtil maj 2014 berørt af ikke at kende erstatningsbeløbenes størrelse og derfor ikke at kunne færdiggøre eller komme i gang med reparationerne af deres

ejendomme. Dertil kom, at selskabernes sagsbehandling blev sat i stå i en periode, da opgørelse af erstatning ikke kunne færdiggøres, før reglerne om erstatning mv. var på plads. I mange tilfælde måtte selskaberne behandle sagerne to gange. Generelt er lovgivningsprocessen blevet vurderet som en af årsagerne til, at sagsbehandlingen har taget for lang tid, både i relation til genbehandling af allerede opgjorte sager og ved implementering af nye regler i Stormbasen.

Det har således ikke været problemfrit at gennemføre en lovgivningsproces parallelt med sagsbehandlingsforløbet. Selv om der har været enighed om at gennemføre ændringen, har processen omkring denne medført frustrationer både hos de skadelidte og hos selskaberne. Loven blev vedtaget i april 2014, og de nødvendige bekendtgørelser forelå først i maj 2014. Det hele blev vedtaget med tilbagevirkende kraft. Det betød, at de skadelidte ved den endelige skadesopgørelse har fået højere erstatninger, end de var berettigede til under 2010-ordningen.

Figur 3.15 Lovændringer og sagsbehandlingstid (sagsbehandlere)



Kilde: Rapport vedrørende spørgeskemaundersøgelse af stormfloden 2013 (fig. 4.6.1), Epinion

3.1.8 Klager i sager fra stormfloden i 2013

Stormrådet har indtil foråret 2017 modtaget i alt 157 klager over forsikringselskabernes afgørelser i sager fra stormfloden i 2013. 152 sager er afsluttet. Skadelidte har fået medhold eller delvist medhold i 11% af de afsluttede sager, 25% af sagerne er forligt, genoptaget eller trukket tilbage, og i 64% af sagerne har skadelidte ikke fået medhold i sin klage.

Erfaringerne med klagesagerne viser, at skadelidte især umiddelbart efter afgørelserne i de første sager klagede over afgørelser, hvor erstatning var afvist med henvisning til negativlisten. Klagerne i de seneste sager handler derimod om, hvorvidt opgørelserne af

skaderne er høje nok, og hvornår en skade kan betragtes som direkte hhv. indirekte og dermed ikke dækningsberettiget.

Stormrådets afgørelser i klagesager fra stormfloden 2013 er i 5 tilfælde indbragt for domstolene. Sagerne handler om, hvorvidt kysterosion er omfattet af stormflodsordningen, om udlæg foretaget af skadelidte er dækningsberettiget, om genopførelse af bygning kan betragtes som lovliggørelse, om skadelidtes ejendom er totalskadet, samt hvorvidt udgifter til advokat er dækningsberettigede. Den sidstnævnte sag er hævet af sagsøger. Retten i Aarhus stadfæstede Stormrådets afgørelse om afvisning af skader som følge af kysterosion, da der ikke er hjemmel til dækning heraf efter stormflodsordningen. Retten i Glostrup stadfæstede tillige Stormrådets afgørelse om afvisning af erstatning for udlæg i forbindelse med skadesudbedring, da der ikke er hjemmel til dækning af de af skadelidte foretagne udlæg, med mindre skaden er omfattet af stormflodsordningen. Skadelidte har anket Byrettens afgørelse. Der er endnu ikke truffet afgørelse i de resterende 2 sager.

3.1.9 Tilsyn med stormflodssager fra 2013

Erfaringerne med det hidtidige tilsyn vedrørende stormflodssagerne fra december 2013 viser, at der efter en indkøringsperiode generelt er sket korrekt behandling af sagerne. Dog er der også sket fejlbehandling i flere sager, bl.a. udbetaling af for meget i erstatning. Fejlene strækker sig fra forkert kalkulation af skadesomfanget i den mildere ende, hen over udbetaling af erstatning for skader, som ikke skyldes stormflod, fx skader på hustage, til udbetaling af erstatning for skader, som er eksplicit undtaget dækning i stormflodsloven, fx skader på ejendomme uden for et dige og haveanlæg, samt dobbeltudbetalinger.

I afgørelserne vedr. de enkelte tilsyn er der i enkelte sager udstedt påbud. Ellers er der indtil videre som væsentligste reaktion rejst kritik af selskaberne, da tilsynskonceptet, bestemmer, at der skal udtales kritik, før yderligere sanktioner kan tages i brug.

Sanktioner

På baggrund af behandlingen af flere sager fra samme forsikringsselskab, hvor der var udbetalt erstatning i strid med loven, ønskede Stormrådet at skærpe sanktionsmulighederne. Tilsynskonceptet blev derfor ændret i efteråret 2015, hvorefter sanktionerne i tilsynet af forsikringsselskabets behandling af sager om stormflod kan anvendes uafhængigt af hinanden. Der kan således nu umiddelbart udstedes påbud, hvis fejl i forbindelse med sagsbehandling eller afgørelse er meget grove. Stormrådet kan endvidere træffe afgørelse om tilbagebetaling af honorar, dog forudsætter dette fortsat manglende efterlevelse af forudgående påbud.

De hidtidige erfaringer med tilsynet viser, at der i flere sager er udbetalt for høje erstatninger. Det beløb, fejl kan koste det enkelte forsikringsselskab, kan i mange tilfælde således være ret beskedent ift. den udgift for stormflodsordningen, som fejlene kan udgøre, da der alene kan kræves tilbagebetaling af honorar. Der er dermed ikke nødvendigvis proportionalitet mellem forsikringsselskabernes handlinger og de sanktioner, der kan tages i brug. Tilbagebetaling af honorar har ikke mærkbare økonomiske konsekvenser for forsikringsselskaberne ift. den økonomiske konsekvens ved fejludbetalingen for stormflodsordningen, som kan beløbe sig til flere millioner kr.

3.2 STATISTIK

3.2.1 Fordeling på sagstyper for stormfloden 6.-7. december 2013

Isoleret set viser data fra stormfloden i 2013, at helårsbeboelse i gennemsnit får højere erstatning end fritidsbolig og erhvervsejendomme. Erhvervsskader har dog et generelt større udsving i erstatning. Nedenstående tabel illustrerer dette og kan derved give en indikation af, i hvilket omfang skadestypen har haft indvirkning på den høje samlede erstatningsopgørelse. Der, hvor der har været mulighed herfor, er tallene for stormfloden i 2006 anført i parentes til sammenligning.

Tabel 3.1 Stormfloden 2013 fordelt på sagskategorier				
Kategori	Samlet sagsopgørelse	Antal sager (2006) ⁵⁹	Dyreste sag	Gennemsnit pr. sag (2006) ⁶⁰
Erhverv	109.059.826	431 (832)	14.429.761	253.039
Fritids- og Sommerhuse	316.182.075	1.199 (1.798)	2.550.049	263.705
Helårsbeboelse	422.780.154	1.350 (1.313)	12.187.016	313.170
Hovedtotal	848.022.054	2.980 (3.943)	14.429.761	284.571 (111.225)

Kilde: Stormrådet

3.2.2 Geografisk fordeling for stormfloden 6.-7. december 2013

Tabel 3.2 Stormfloden 2013 opdelt på regioner					
Region	Antal sager	Procent af sagerne samlet	Antal afviste	Procent af samlet afviste	Afviste i procent af regionens sager
Region Hovedstaden	1.310	44%	369	47%	28%
Region Sjælland	1.141	38%	230	29%	20%
Region Midtjylland	279	9%	109	14%	39%
Region Syddanmark	174	6%	56	7%	32%
Region Nordjylland	76	3%	25	3%	33%
Hovedtotal	2.980	100%	789	100%	26%

Kilde: Stormrådet

Tabellen viser, at der har været markant flere skader i Region Hovedstaden og Region Sjælland end i de øvrige regioner. Samtidig har der været en mindre andel afviste anmeldelser i Region Sjælland.

Der er ligeledes en forskel i gennemsnitlige erstatningsopgørelser regionerne imellem, også fordelt på de tre skadeskategorier.

⁵⁹ Tallene for 2006 er anført i parentes.

⁶⁰ Tallene for 2006 er anført i parentes.

Tabel 3.3 Stormfloden 2013 opdelt på regioner og sagskategorier sammenlignet med 2006-stormfloden

Region og kategori	Samlet sagsoppgørelse (2006) ⁶¹	Antal sager (2006) ⁶²	Opgørelse som % af regionen	Sager som % af regionen	Gennemsnitlig oppgørelse (2006) ⁶³
Region Hovedstaden	395.264.676 (2.172.137)	1.310 (116)			301.729 (18.725)
Erhverv	64.964.346	187	17%	14%	347.403
Fritids- og Sommerhus	166.537.001	482	42%	37%	345.512
Helårsbeboelse	163.763.329	641	41%	49%	255.481
Region Sjælland	399.856.116 (186.843.701)	1.141 (1.732)			350.444 (107.877)
Erhverv	30.461.264	102	8%	9%	298.640
Fritids- og Sommerhus	120.588.496	497	30%	44%	242.633
Helårsbeboelse	248.806.357	542	62%	47%	459.052
Region Midtjylland	23.387.624 (207.582.678)	279 (1.602)			83.827 (129.577)
Erhverv	9.489.789	96	41%	35%	98.852
Fritids- og Sommerhus	9.235.185	93	39%	33%	99.303
Helårsbeboelse	4.662.650	90	20%	32%	51.807
Region Syddanmark	22.625.483 (1.110.279)	174 (36)			130.032 (30.841)
Erhverv	2.063.628	29	9%	17%	71.160
Fritids- og Sommerhus	18.739.214	113	83%	65%	165.834
Helårsbeboelse	1.822.641	32	8%	18%	56.958
Region Nordjylland	6.888.155 (40.740.143)	76 (455)			90.634 (89.539)
Erhverv	2.080.799	17	30%	22%	122.400
Fritids- og Sommerhus	1.082.179	14	16%	19%	77.299
Helårsbeboelse	3.725.177	45	54%	59%	82.782
Hovedtotal	848.022.054 (438.448.938)	2.980 (3.941)			284.571 (111.253)

Kilde: Stormrådet

Region Hovedstaden tegner sig for de gennemsnitligt dyreste skader for erhvervsejendomme og fritids- og sommerhuse, mens Region Sjælland tegner sig for de gennemsnitligt dyreste skader på helårsbeboelse. Baggrunden for dette ligger dels i enkeltstående dyre skader på etageejendomme i de to regioner, dels en højere andel af totalskadede ejendomme. I Region Syddanmark er de store skader gennemsnitligt på fritids- og sommerhuse, mens det i Region Nordjylland overvejende er på erhvervsejendomme. For Region Midtjylland er både erhverv og sommerhuse

⁶¹ Tallene for 2006 er anført i parentes.

⁶² Tallene for 2006 er anført i parentes.

⁶³ Tallene for 2006 er anført i parentes.

gennemsnitligt dyrere, mens det er Region Sjælland, der giver en høj gennemsnitlig skadesopgørelse for helårsbeboelse for hele hændelsen.

At skaderne i Region Sjælland og Region Hovedstaden har været særligt omfattende bekræftes også af en oversigt over sager, hvor genhusning af skadelidte har været nødvendigt. I nedenstående tabel er sagerne samlet på regionsniveau. Både mængden af sager samt længden af genhusningen er markant større i de 2 regioner end i de 3 øvrige.

Tabel 3.4 Genhusningsomkostninger for 2013-stormfloden fordelt på regioner					
Region	Hensat til genhusning	Antal mdr. genhusning (samlet)	Antal sager med genhusning	Gns. omk. genhusning	Gns. mdr. genhusning
Region Hovedstaden	7.942.654	804	114	69.672	7,05
Region Midtjylland	102.535	13	6	17.089	2,17
Region Nordjylland	60.000	5	2	30.000	2,50
Region Sjælland	15.338.887	1.420	179	85.692	7,93
Region Syddanmark	15.875	4	1	15.875	4,00
Kilde: Stormrådet					

3.3 OPSUMMERING FRA SPØRGESKEMAUNDERSØGELSE

Nedenfor anføres de samlede konklusioner fra spørgeskemaundersøgelsen og initiativer i den forbindelse.

Faktaboks 3.2 Konklusioner og initiativer i forlængelse af spørgeskemaundersøgelsen	
Konklusion	Initiativ
Stormrådets erklæring af stormflod tog for lang tid	Stormrådet samarbejder med Kystdirektoratet og DMI på en generelt hurtigere procedure for beslutning om stormflod
Der var uvished om, hvem der havde ansvaret for processen (rollefordeling)	Der er udarbejdet en egentlig kommunikationsplan
Der kunne ikke tilstrækkeligt hurtigt skabes klarhed over tvivlsspørgsmål i ordningen	Der er udarbejdet en dækningsvejledning
Dialogen (kommunikationen) mellem henholdsvis skadelidte og forsikringsselskaber og forsikringsselskaber og Stormrådets sekretariat var ikke tilstrækkelig smidig	Der er udarbejdet en egentlig kommunikationsplan
De mulige erstatninger var ikke tilstrækkelige (inden lovændringen)	Lovændring, der indebærer større erstatninger og tilpasning af Stormrådets afskrivningspraksis til forsikringsbranchen
Lovens undtagelser (negativlisten)	Der er ikke gennemført initiativer vedr. lovændringer

opleves som urimelige, især den manglende dækning af skader på løsøre i kældre eller rum under terræn	
Lovens selvrisko vurderes som for høj	Lovændringen betød, at en generel nedsættelse af selvriskoen med 3 procentpoint samt et loft over den samlede selvrisko
Det var vanskeligt at indhente oplysninger til brug for sagernes afgørelse	Ikke gennemført initiativer
Stormbasen (system til understøttelse af sagsbehandlingen) er for tung og træg	Stormbasen blev både inden og efter lovændringen tilpasset løbende
Lovgivningsproces, som blev gennemført sideløbende med sagsbehandlingen for bl.a. at sikre de skadelidte en bedre erstatning, skabte store forsinkelser	Ikke gennemført initiativer

4 ERFARINGER MED OVERSVØMMELSESDORDNINGEN

4.1 2010 TIL 2017

Oversvømmelsesordningen er den nyeste katastrofeerstatningsordning. I forarbejderne til loven er det forudsat, at oversvømmelsesordningen skal evalueres inden 5 år efter dens implementering. Behandling af oversvømmelsesordningen i denne rapport udgør den forudsatte evaluering.

Eksempel 4.1 Elling, Frederikshavn

Området omkring Elling i Frederikshavn Kommune var i perioden fra 1880'erne til 1950'erne landbrugsland. Kirken og en række gårde lå langs en vej på kanten af det høje flade land mod nord og ådalen mod syd.

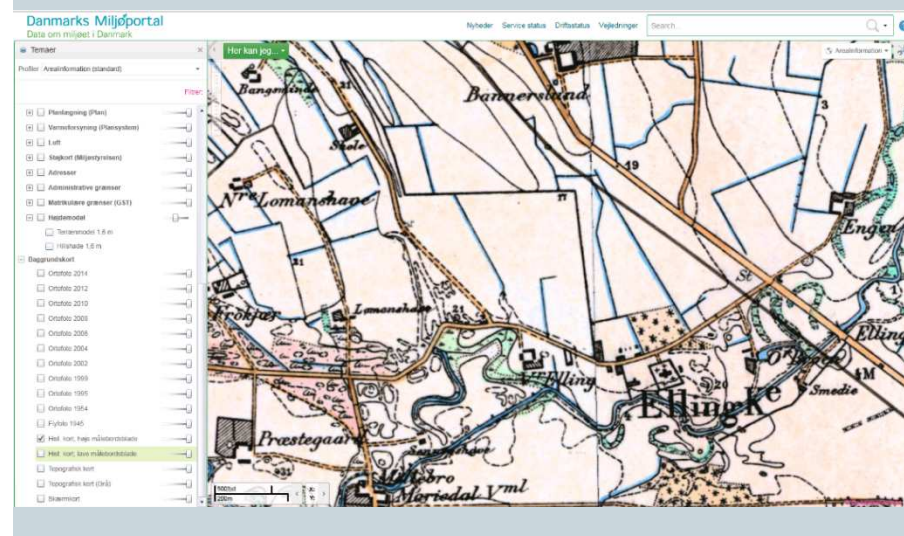
Disse ejendomme lå mere end 5 m over ådalen. Så selv om Elling Å inden hovedreguleringen ofte har oversvømmet ådalen, var der ingen risiko for ødelæggelse af boliger.

Ved Elling Kirke er bygget mange parcelhuse og noget erhvervsbyggeri mellem 1954 og 1995, jf. nedenstående figurer. Langt det meste af udbygningen er sket på det høje land, men nogle grunde er lagt i ådalen mellem den gamle vej og vandløbet.

Oversvømmelserne i oktober 2014 viser, at de forebyggende foranstaltninger mod oversvømmelse fra åen var helt utilstrækkelige smh. med udbygningen med parcelhuse i perioden 1954-1995. Det står klart, at de lavtliggende områder enten skulle sikres effektivt mod oversvømmelse eller slet ikke burde være bebygget.

Kortudsnit omkring Elling Kirke ca. 1880.

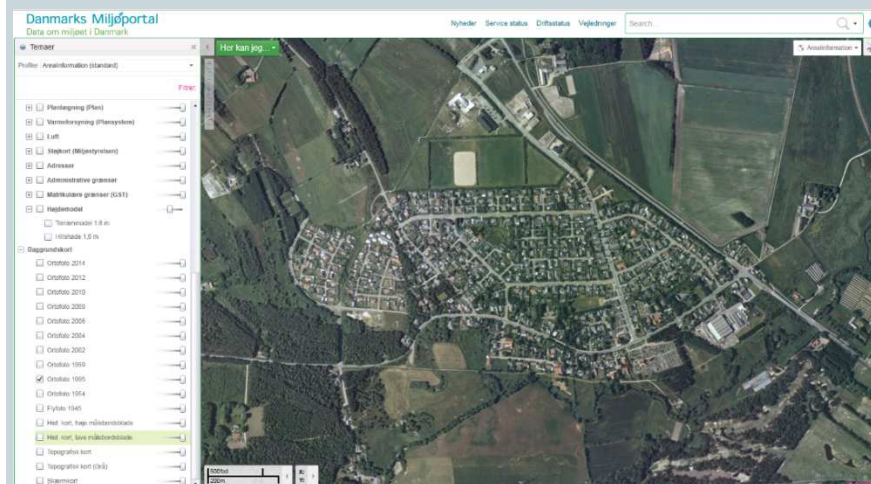
Bemærk det regulerede vandløb både øst og vest for kirken, afsnørede dele af vandløb ses med eng-signatur



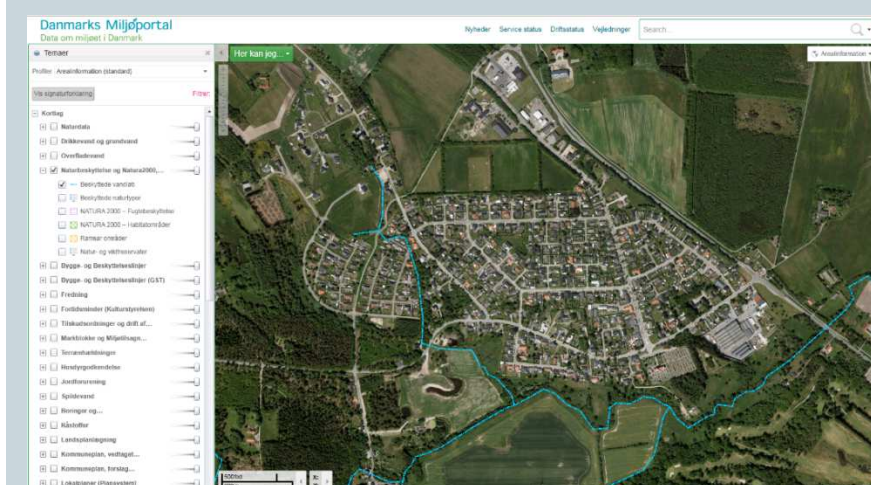
Flyfoto af området omkring Elling Kirke (1954).
 Bemærk bebyggelsens uændrede hovedkarakter



Flyfoto af området omkring Elling Kirke (1995).
 Bemærk udbygning med parcelhuse vest for kirken og med erhvervsbyggeri



Flyfoto af området omkring Elling Kirke (2014). Elling Å er vist med blåt.
 Bemærk bebyggelsens uændrede hovedkarakter, idet der dog er sket hul-udfyldning med parcelhuse langs vejen i ådalen.



I det følgende belyses det, om de overordnede krav og ønsker til ordningen er blevet imødekommet i forbindelse med de hændelser, der har været siden ordningens indførelse i 2010. Vurderingerne bygger på oplysninger fra Stormrådet, DMI og Miljøstyrelsen. Samtidig vil mange af erfaringerne vedr. stormflodsordningen og de efterfølgende initiativer også få effekt for sagsbehandlingen under oversvømmelsesordningen, idet de to ordninger i deres grundstruktur minder meget om hinanden.

Overordnet kan det konkluderes, at ordningen har fungeret tilfredsstillende ift. at sikre skadelidte en erstatning. Der har været en række justeringer undervejs. Det drejer sig bl.a. om Miljøstyrelsens rolle som ekspert på vandløb og søer samt faglige udtalelser derfra i forbindelse med oversvømmelser. Endvidere er reglerne om erstatning justeret i 2014, så de blev identiske med erstatningsreglerne for stormflod.

Faktaboks 4.1 Rollefordelingen for aktørerne ved oversvømmelse

DMI udsender varslinger i forbindelse med kraftig regn og skybrud. DMI afgiver endvidere efter aftale meldinger til Stormrådet, hvis der i et område har været mere end 50 mm regn i løbet af 24 timer.

SKADELIDTE anmelder skader efter oversvømmelse til sit forsikringsselskab og forestår som udgangspunkt selv udbedringen af skader efter oversvømmelse.

FORSIKRINGSSKABET modtager anmeldelser om skader efter oversvømmelse og videregiver anmeldelserne til Stormrådet efter undersøgelse af, om skadelidte har en gyldig brandforsikring.

TAKSATOR opgør skaderne efter oversvømmelse i samarbejde med skadelidte som baggrund for en afgørelse af erstatningsspørgsmålet.

MILJØSTYRELSEN afgiver på baggrund af en eller flere konkrete anmeldelser en udtalelse til Stormrådet, om en anmeldt oversvømmelse er omfattet af ordningen, og om den er skyld i de anmeldte skader. Udtalelsen baserer sig på vandstandsmålinger fra målestationer i vandløb og søer samt evt. andre observationer.

STORMRÅDET træffer afgørelse om, hvorvidt skader efter en oversvømmelse er erstatningsberettigede, og hvor stor en erstatning skadelidte får.

4.1.1 Generelt

Erfaringerne med oversvømmelsesordningen ligner erfaringerne med stormflodsordningen, bl.a. ift. gennemsigtighed og usikkerhed om dækningsomfanget. Det har specielt i starten af oversvømmelsesordningens eksistens skabt misforståelser, at skadelidte først skulle anmelde skaden til sit forsikringsselskab, for derefter, ved en afvisning derfra, at anmelde skaden en gang til, nu på en anden blanket til Stormrådet.

Desuden har det medført frustration, at skadelidte ikke har kunnet sende anmeldelsen direkte til Stormrådet, men at den har skullet sendes via forsikringsselskabet.

Samtidig har forsikringsselskaberne ofte valgt at vente på, at Stormrådet skulle træffe beslutning om, hvilke bygninger eller egentlige områder, der var ramt af oversvømmelse fra vandløb og søer, før selskaberne tog endelig stilling til dækningen. På den måde har forsikringsselskaberne haft bedre mulighed for at vurdere, om klausulerne om nul-dækning af oversvømmelseskader skulle bringes i anvendelse.

I flere tilfælde har det betydet, at anmeldelsesfristen til Stormrådet er blevet overskredet. Af hensyn til skadelidte har Stormrådet i sådanne tilfælde dispenseret fra anmeldelsesfristen.

4.1.2 Umiddelbare vurderinger

Miljøstyrelsen har siden juli 2012 foretaget 20 umiddelbare vurderinger ved kraftigt regnvejr, og i 5 tilfælde blev det vurderet, at oversvømmelsesordningen kunne aktiveres. Fremgangsmåden med brug af umiddelbare vurderinger fra Miljøstyrelsen er ikke et krav i lovgivningen, men har været et ønske fra forsikringsbranchen, som Stormrådet har imødekommet, idet det kan være medvirkende til at skærpe opmærksomheden på en mulig hændelse omfattet af oversvømmelsesordningen og på den måde skabe grundlag for, at skaden ikke udvikler sig mere end højst nødvendigt. De umiddelbare vurderinger fra Miljøstyrelsen og forud for disse også meddelelserne fra DMI om, at der har været et kraftigt regnvejr i et område, publiceres på Stormrådets hjemmeside samme dag som meldingen fra DMI modtages. Det er aftalt med Miljøstyrelsen, at en umiddelbar vurdering af et kraftigt regnvejr skal sendes til Stormrådet inden for 5 kalenderdage.

Der foreligger ikke nogen egentlige tilkendegivelser fra skadelidte eller andre interessenter om disse tiltag, men Stormrådet vurderer, at tiltagene er medvirkende til at fremme informationen og kommunikationen mellem skadelidte og dennes forsikringsselskab, hvortil en anmeldelse om skader efter oversvømmelse skal sendes.

4.1.3 Erstatningsopgørelse

I begyndelsen var kendskabet til opgørelsesprincipperne i oversvømmelsesordningen ikke gode nok. Usikkerheden omkring skadeopgørelse har bevirket, at en del opgørelser er blevet forelagt en overtaksator til kvalitetssikring. Konsekvensen heraf har været længere sagsbehandlingstider end tilsigtet.

Forbedringsinitiativer

For at få en bedre viden om skadesopgørelse ved oversvømmelser introducerede Stormrådet erfaringsmøder med forsikringsselskabernes taksatorer og sagsbehandlere. Der har været afholdt 5 møder, hvor forskellige temaer vedr. ordningen har været drøftet.⁶⁴ Senest er møderne udvidet til også at indeholde drøftelser af spørgsmål om stormflod. Stormrådets sekretariat har oplyst, at tilslutningen til møderne har været stor, og udbyttet ifølge forsikringsselskaberne har også været stort. Det er derfor tanken at fortsætte med disse møder i fremtiden for at bevare fokus på området.

Til yderligere sikring af kvaliteten af skadesopgørelserne har Stormrådet endvidere indgået en fast aftale med 4 overtaksatorer, som på konsulentbasis skal bistå sekretariatet med gennemgang af opgørelserne.

4.1.4 Udtalelser fra Miljøstyrelsen

I starten var Miljøstyrelsens undersøgelser ganske omfangsrige, inden en udtalelse kunne afgives. Samtidig var der problemer med at få alle oplysninger om vandstande og oversvømmelser indsamlet effektivt. Det har i flere tilfælde betydet, at sagsbehandlingstiden har været for lang. I nogle sammenhænge har Miljøstyrelsen rettet henvendelse til en kommune for at få en udtalelse vedr. oversvømmelsen. Kommunerne kan ofte bidrage med lokalkendskab til at supplere og kvalificere Miljøstyrelsens

⁶⁴ Møderne har været afholdt i juni 2011, september 2013, november 2014, september 2015 og november 2016.

udtalelse til Stormrådet. Kommunerne er imidlertid ikke iht. lovgivningen forpligtet til at bidrage med udtalelser til Stormrådet. Derfor kan prioriteringen heraf være mindre.

Et udpluk blandt Miljøstyrelsens henvendelser til kommunerne viser, at svartiden har været knap 8 arbejdsdage i gennemsnit.

Forbedringer

For at effektivisere sagsbehandlingen i Stormrådet har Miljøstyrelsen skåret sine udtalelser til, så de koncentrerer sig om at indeholde de relevante og nødvendige oplysninger for at Stormrådet kan træffe afgørelse i en oversvømmelsessag. Samtidig er det besluttet, at hvis Miljøstyrelsen ikke har alle relevante oplysninger i en sag, kan de fremsendes senere, hvis de ikke har direkte betydning for afgørelsen om skadesopgørelsen ift. skadelidte. Har oplysningerne kun betydning for spørgsmålet om evt. regres, kan de fremsendes senere med en revideret udtalelse. Der er desuden aftalt halvårlige møder for Stormrådet og Miljøstyrelsen for at holde fokus på effektivitet i samarbejdet.

4.1.5 Sagsbehandling mv.

a) Sagsstyringssystem

Sagsbehandlingen foregår ikke via Stormbasen, men derimod via lagring af data i Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens esdh-system. Dette indebærer potentielle fejl, da præsentationen af data i et esdh-system ikke er beregnet til denne type sager. I perioder med mange sager er det endvidere en udfordring, at data ikke kan fremdrages på samme måde som i et sagsbehandlingssystem som Stormbasen, da sagsbehandlingen og den løbende kontrol med, at økonomien i ordningen hænger sammen, vanskeliggøres.

b) Stormrådets styring af processen

Den formelle sagsgang risikerer at blive meget tung, da Stormrådet først afgør, om der er tale om en erstatningsberettiget oversvømmelse, efter der foreligger en udtalelse fra Miljøstyrelsen. Miljøstyrelsen har en tidsfrist på 22 arbejdsdage til at komme med udtalelsen. Herefter kan forsikringsselskabets taksator formelt opgøre skaden. Anvendes det tilladte tidsforbrug fuldt ud, er skadelidte dermed overladt til en meget lang uvished om sagens udfald.

c) Regres

Muligheden for at gennemføre regres ift. tredjemand, herunder kommunerne, var en grundlæggende forudsætning i forbindelse med oversvømmelsesordningens introduktion i 2010. Stormrådet har overvejet regres i de sager, hvor der har været grund til at mene, at ansvaret for en given oversvømmelse har kunnet placeres hos tredjemand. De nærmere overvejelser har imidlertid i alle tilfælde ført til, at et regreskrav er blevet opgivet. Stormrådet har fx fundet, at bevisbyrden for en kommunes evt. overtrædelse af regulativerne for de offentlige vandløb ikke har kunnet løftes, da vandløbsloven ikke indeholder entydige krav til kommunernes vedligeholdelse af de enkelte vandløb. Ligeledes er der ikke centralt fastsat krav i kommunernes regulativer, idet det er overladt til de enkelte kommuner konkret og lokalt at fastsætte deres egne bestemmelser.⁶⁵

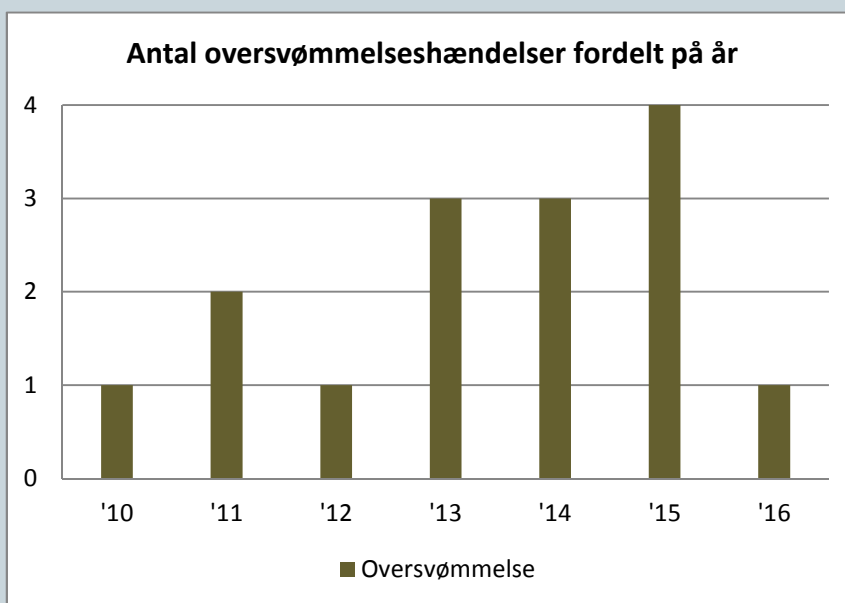
⁶⁵Der stilles ikke krav i vandløbsloven til præcisionen i kommunernes vandløbsregulativer. Regler for vandløbsvedligeholdelsen er beskrevet i vandløbslovens kapitel 7: Alle vandløb skal vedligeholdes således, at det enkelte vandløbs skikkelse eller vandføringsevne ikke ændres. På den baggrund udarbejder vandløbsmyndigheden (kommunen)

I enkelte tilfælde er disse overvejelser blevet kombineret med procesøkonomiske overvejelser, da erstatningsbeløbene i alle tilfælde ville have været begrænsede.

4.2 STATISTIK (2010-2015)

Oversvømmelsesordningen trådte i kraft 1. juli 2010 og har været i brug ved 15 hændelser siden. Der har været 2 år med 3 hændelser og et enkelt år med 4 hændelser. Se nedenstående tabel.

Figur 4.1 Antal oversvømmeshændelser 2010-2016



Kilde: Stormrådet

Målt på antal sager kan oversvømmeshændelserne inddeles i to kategorier: Små hændelser og store hændelser.⁶⁶ Modsat for stormflodshændelserne ses der dog ikke en stigende gennemsnitsomkostning pr. sag, jo større hændelserne er. Det statistiske materiale er dog mere usikkert her, da der har været færre sager og hændelser end for stormflod.

Tabel 4.1 Oversvømmeshændelser opdelt i små og store

Kategori	Antal hændelser	Samlet antal sager	Samlet opgørelse	Gennemsnit pr hændelse	Gennemsnit pr. sag
Lille	11	184	22.995.146	2.090.468	124.974
Stor	3	418	32.104.015	10.701.338	76.804

Kilde: Stormrådet

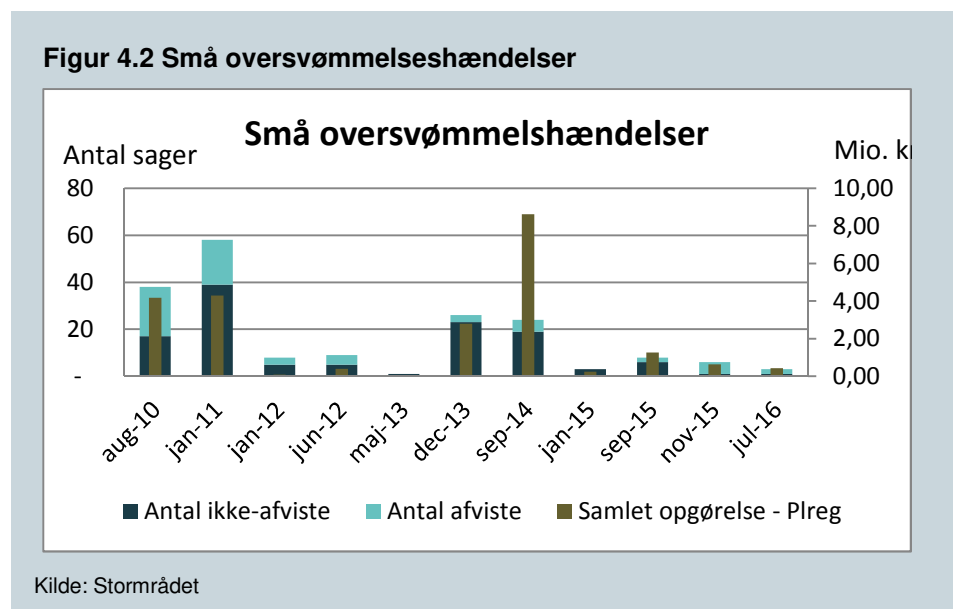
Note: Alle beløb er pris- og lønreguleret til 2015 niveau. Data indeholder en usikkerhed, da der fortsat er igangværende sagsbehandling på sager efter hændelserne i 2014 og 2015.

selv regulativer for og udfører vedligeholdelsen af vandløbene. For så vidt angår private vandløb er der ingen krav om regulativer for vandløbenes vedligeholdelse.

⁶⁶ Små hændelser defineres som hændelser med op til 60 sager, mens store hændelser er hændelser med mere end 60 sager.

4.2.1 Generel hændelsesstatistik

Figur 4.2 viser sagsantal og samlet opgørelse for de små oversvømmelseshændelser. Disse hændelser kendetegnes ved en stor relativ variation i sagsantal og gennemsnitlig opgørelse. Hændelsen fra august 2010 sammen med hændelserne efter lovændringen i 2014 tegner sig for den højeste gennemsnitlige opgørelse.



Figur 4.3 viser sagsantal og samlet opgørelse for de store oversvømmelseshændelser. For de store oversvømmelseshændelser er der et relativt svagt statistisk grundlag, da der kun er indtruffet tre hændelser i denne kategori. Der ses dog ligeledes her en højere gennemsnitsomkostning efter lovændringen i 2014, til trods for at antallet af ikke-afviste skader ligger relativt ens for de tre hændelser.

4.2.2 Fordeling på sagstyper – bygningsbenyttelse (helårsbeboelse, sommerhuse, erhverv), løsøre mv. samt geografi

Oversvømmelseshændelserne er typisk kendetegnet ved at ramme geografisk afgrænsede områder, og heraf også samme type af skader.

Bygning og løsøre er beskadiget ved alle hændelser, men også skader på afgrøder på rod er hyppige for ordningen.

De enkelte hændelser er primært centreret omkring enkelte regioner. Hændelsen i januar 2011 adskiller sig fra dette ved at være en tøbrudshændelse, der således har givet vand i større dele af landet. Ligeledes er hændelsen i december 2013 særlig ved, at der her er flere år med afløb mod havet, der er blevet oversvømmet som følge af tilbageløb fra havet.

Oversvømmelseshændelserne er ift. stormflodshændelserne kendetegnet ved en højere hyppighed, men mindre gennemsnitlige omkostninger pr. hændelse, både grundet lavere sagsantal og lavere gennemsnitlige omkostninger pr. sag. Begge hændelsestyper er kendetegnet ved stor variation i sagsantal og gennemsnitsomkostninger, samt spredning i skadestyper og geografi. Det skal dog bemærkes, at det statistiske materiale for oversvømmelseshændelserne er begrænset grundet ordningens kortere eksistens.

5 ERFARINGER MED STORMFALDSORDNINGEN

5.1 EVALUERING I 2012 OG STORMFALD I 2013

Stormfaldsordningen er ikke blevet ændret siden lovens vedtagelse i 2000.

I det følgende belyses, om de overordnede krav og ønsker til ordningen er blevet imødekommet. Vurderingerne bygger på en evaluering fra 2012 samt erfaringerne efter 2013-stormene.

Faktaboks 5.1 Rollefordelingen for aktørerne ved stormfald

MILJØSTYRELSEN afgiver på baggrund af foretagne undersøgelser hos skovforeninger og statsskovridere en udtalelse til Stormrådet, om der har været stormfald i en eller flere landsdele. Efter erklæring af stormfald forestår Miljøstyrelsen også udbetaling af det ansøgte og bevilgede tilskud til oprydning og gentilplantning.

STORMRÅDET træffer afgørelse om, hvorvidt der har været stormfald i en eller flere landsdele efter en storm og træffer afgørelse om tilsagn og evt. tilbagebetalinger under ordningen, på baggrund af indstilling fra Miljøstyrelsen. Endvidere godkender Stormrådet de instrukser, der ligger til grund for Miljøstyrelsens administration af ordningen.

SKOVEJERE anmelder skader efter stormen til deres forsikrings selskab (T1), og derefter til Stormrådet (T2).

FORSIKRINGSSKABET modtager anmeldelser om stormfald og videresender anmeldelserne til Stormrådet efter undersøgelse af, om skadelidte har en gyldig stormfaldsforsikring for det pågældende areal.

EU-KOMMISSIONEN godkender ordningen, dels ift. EU-statsstøttere regler dels ift. evt. medfinansiering med midler under landdistriktsprogrammet.

Der blev i 2012 foretaget en evaluering af stormfaldsordningen på vegne af Stormrådet og Miljøstyrelsen.⁶⁷ I Rapporten fra evalueringen konkluderede evaluatoren, at stormfaldsordningen altovervejende har været en succes og i meget høj grad har bidraget til en hurtig tilplantning af private stormfaldsarealer med robuste beplantninger i overensstemmelse med sit formål. Det blev dog også konkluderet, at ordningen fremstår som administrativt tung og vanskeligt forståelig for den enkelte skovvejer. På den baggrund og på baggrund af erfaringer fra stormfaldet i 2013 er der identificeret en række forhold, der kan ændres eller justeres med henblik på at sikre en bedre og hurtigere sagsbehandling.

Forbedringsinitiativer

På baggrund af evalueringen i 2012 anbefalede Stormrådet i sommeren 2013 en række ændringer til ordningen. Overordnet anbefalede Stormrådet, at tilskud fremover ydes som et grundtilskud med mulighed for enkelte tillæg eller tilvalg (tilvalgsmodel). Forudsætningen for at modtage grundtilskud var bl.a. anvendelse af mindst 50% robuste træarter. Tilskudssatserne blev endvidere revideret, således at det blev relativt mindre økonomisk attraktivt at plante løvtræer frem for nåletræer.

Stormrådet foreslog endvidere følgende ændringer:

⁶⁷ Evaluering af Stormfaldsordningen, Orbicon/Epinion, 2012

- At tilskud fremover kun skulle ydes efter fladefald.
- At den nedre grænse, for at et givent areal kan indgå i ordningen, skulle hæves fra 0,2 ha til 0,5 ha.
- Fjernelse af kravet om at der ikke ydes tilskud til et stormfældet areal svarende til 1/60 del af skovens bevoksede areal før stormfald.
- At en række mindre attraktive tilskud til bl.a. såning, forkulturer, mv. udgik af ordningen.
- At der fremover skulle ydes tilskud til ammetræer samt bevaring af op til 5 stående robuste store træer pr. ha. til naturligt henfald (frøtræer).
- At der ikke længere i tilskudsmæssig sammenhæng skal skelnes mellem gode og magre jorde.
- At en tilskudsmodel med ned til 25% robuste arter udgår af ordningen.

Ændring af tilskudssatser, en større grad af frihed til at vælge træarter til beplantningen og muligheden for at indføre tilskud til ammetræer samt træer til naturligt henfald (frøfald) er blevet gennemført i den vejledning, der danner grundlag for behandlingen af tilskudsansøgninger efter 2013-stormfaldet. De tiltag, der var møntet på at forsimple ordningen, herunder at lade spredt fald udgå af ordningen, er endnu ikke gennemført, da disse kræver ændringer i regelgrundlaget.

Nedenstående anbefalinger fra evaluator har dog ikke været genstand for drøftelser i Stormrådet, idet rådet fandt, at de burde behandles i forbindelse med en mere omfattende evaluering af lovgrundlaget:

- Indførelse af mulighed for at kunne tegne forsikring, når en skov overdrages til et familiemedlem.
- Indførelse af mulighed for, at fx kommuner, menighedsråd og andre ikke-personligt ejede skove kan opnå tilskud.
- Justering af formålet med stormfaldsordningen.

5.2 SÆRLIGE PROBLEMSTILLINGER I ORDNINGEN

I forbindelse med 2013-stormene identificerede Stormrådet en række særlige problemstillinger i forbindelse med stormfaldsordningen. De gennemgås nedenfor.

5.2.1 Erklæring af stormfald

En klar, entydig og operationel definition af stormfald er en forudsætning for at erklære stormfaldet. Den nuværende definition indebærer, at der skal være væltet træer svarende til 1 årshugst i en eller flere landsdele. Dette krav skal ses i sammenhæng med, at der er tale om en katastrofeordning, hvorfor stormfaldet skal have et omfang, som har en national effekt. Definitionen forudsætter en geografisk afgrænsning af en landsdel, pålidelig opgørelse af stormfaldsvolumen i den givne landsdel samt statistik for årshugsten i samme. Følgende udfordringer er knyttet til ovenstående definition:

- Begrebet "en landsdel" er ikke entydigt defineret i loven. Problemstillingen blev aktualiseret med 2013-stormene, hvor begrebet "en landsdel" var kilde til diskussion.
- Statistiske opgørelser for årshugster, der p.t. er tilgængelige fra fx Danmarks Statistik, afspejler ikke nødvendigvis de gængse opfattelser af en "landsdel".

Opgørelsen af stormfældet volumen i en "landsdel" opgøres p.t. på baggrund af bedst mulige skøn over stormfældet volumen fra Miljøstyrelsen med input fra skovbrugserhvervet. Det er forbundet med stor vanskelighed og betydelig usikkerhed inden for relativt kort tid at skønne omfanget af stormfald i en ikke defineret landsdel.

Der er derfor behov for at finde en entydig, operationel og objektiv metode til brug for erklæring af stormfald. Samtidig vil det være en forbedring, hvis der kan findes objektive metoder for opgørelsen af stormfaldets omfang baseret på radarbaseret satellitovervågning. Stormrådet har gennemført et projekt herom med et umiddelbart positivt resultat.

5.2.2 Uklar ansvarsfordeling og kommunikation

Entydig, hurtig og præcis information og ansvarsfordeling er vigtigt ved stormfald. Flere ministerier, to forsikringselskaber et forsikringsmæglerselskab og to brancheforeninger er involverede i administrationen af stormfaldsordningen. Det fordrer en helt entydig opgavebeskrivelse og ansvarsfordeling mellem de forskellige parter. En tydelig procedure på tværs af aktører og en løbende ajourføring heraf vil derfor have afgørende betydning. Erfaringer har vist, at nedskrevne procedurer er vigtige for at kunne undgå unødige fejltagelser, misforståelser og forsinkelser af tilskudsudbetalingen.

5.2.3 Simplere administration

Når stormfaldsordningen aktiveres, er forventningen, at tilskuddet kan ydes hurtigt og effektivt. For at sikre dette, er følgende ændringer og justeringer nødvendige for at lette administrationen af ordningen.

Flyfotografering

Efter stormfald er det umuligt at færdes og opmåle skadesomfang i skoven. Flyfoto af de stormfaldsramte områder er en forudsætning for administrationen af ordningen, dels så ansøger kan indtegne de stormfældede arealer på tilskudsansøgningen, dels så Miljøstyrelsen kan verificere skadernes omfang.

Oplysninger om skovenes beliggenhed fra anmeldelsen til forsikringselskabet (T1) udgør som udgangspunkt grundlaget for registrering af områder, der skal overflyves og fotograferes. Efter stormen i 2005 erfarede Miljøstyrelsen, at flere forsikringsforhold kun var registreret på ejendomsnummeret for hovedbygningen på ejendommen, hvorfor ikke alle relevante skovarealer (litra) blev registreret. For stormfaldet 2013 indgik Stormrådet i et fælles EU-udbud med flere andre ministerier ift. flyfotografering af hele Danmark. Efter 2013-stormene var de sidste luftfoto færdige ca. 1 år efter stormfaldet. Dette harmonerer ikke med ønsket om en hurtig og effektiv administration.

Der er behov for at finde en metode til hurtige flyfotograferinger, men dette er ikke muligt pga. af følgende forhold:

- Der foreligger ikke et beredskab vedr. flyfotografering, og omkostningerne til fotograferingen forudsætter som regel et EU-udbud, som kan strække sig over adskillige måneder.
- Forsikringselskaberne har ikke præcis, tilgængelig information om de forsikrede arealers beliggenhed, der hurtigt kan kobles med stormfaldets udbredelse.

Optimeret brug af digitale platforme og nye krav fra EU

Anmeldelse af stormskadede arealer sker direkte til forsikringsselskabet. Ansøger indtegner sine stormfældede arealer på et fysisk kort til forsikringsselskabet. Billederne sendes fra forsikringsselskab til Stormrådet og derfra til Miljøstyrelsen. Billederne udgør dokumentation for, at de stormfaldsramte arealer er forsikrede og dermed potentielt berettigede til tilskud.

Der er samlet tale om en tidskrævende håndtering af fysiske billeder. Af hensyn til en hurtigere og smidigere administration bør der overvejes en digitalisering af hele dette område, så anmeldelser og vurderinger sker elektronisk via geografiske informationssystemer (GIS polygoner). Det forudsætter dog, at forsikringsselskaberne har registreret de forsikrede områder elektronisk i geografiske informationssystemer (GIS polygoner) eller lignende.

Ønsket om en hurtig håndtering af ordningen og brug af digitale platforme skal også ses i lyset af nye krav fra EU-Kommissionen. I modsætning til tidligere kræver EU-Kommissionen, at gentilplantning ikke er påbegyndt inden ansøgning om tilskud til gentilplantning er indsendt. Er det krav ikke opfyldt, er udgifterne ikke tilskudsberettigede med EU-midler.

5.2.4 Simpel og omkostningseffektiv kontrol

Stormfaldsordningen skal være med til at sikre, at samfundet opnår mest muligt robust skov. Ordningen skal være let forståelig for ansøger og leve op til gældende EU-lovgivning, Kommissionens krav og betingelser for medfinansiering af gentilplantning af robust skov efter stormfald. Endelig skal ordningens administrative omkostninger til kontrol stå i et rimeligt omfang til effekten af ordningen. Erfaringerne fra 2013-stormene peger på udfordringer, der bør adresseres. Udfordringerne skal ses i lyset af de generelt stigende krav til kontrol, der er sket siden ordningens oprettelse i 2000.

Krav og betingelser for at indgå i ordningen er delt op i krav til hele den skov, der er ramt af stormfald, samt til den enkelte stormfaldsflade i skoven.

En række af de krav, der stilles i ordningen, er yderst vanskelige og dyre at kontrollere i praksis, fx at:

- I skove, hvor procenten af løvtræ før stormfaldet var mindre end 10, skal mindst 10% af det areal, der gives tilskud til, gentilplantes som løvtræ.
- Skovens løvtræareal før stormfaldet skal fastholdes eller øges.

Frem til udbetaling af sidste rate af tilskuddet gælder endvidere følgende krav til de dele af fredskoven, der ikke er ramt af fladefald:

- Eksisterende robuste bevoksninger, herunder ydre og indre bryn, må ikke udskiftes med mindre robuste bevoksningstyper.
- Eksisterende løvtræsbevoksninger skal bevares som løv.

Ovenstående krav kontrolleres både i forbindelse med tilsagn og efterfølgende ved kontrol i en periode efter gentilplantningen. Kravene rækker ud over det, der ydes tilskud til, idet der også stilles krav til de dele af skoven, hvortil der ikke ydes tilskud. Hensynet bag regelsættet har været at sikre opbygning af robust skov. Ovenstående krav er dog vanskelige og omkostningskrævende at kontrollere i praksis og værdien ift. opbygning af robust skov vurderes ikke umiddelbart at stå mål med omkostningerne.

Tilsvarende problemstilling gør sig gældende for vejledningens krav, om at der skal gentilplantes med en væsentlig andel hjemmehørende træarter.⁶⁸ Skovejer har 6 år fra tilsagn til at gennemføre sin tilplantning og kan vente til det 6. år med tilplantningen. Miljøstyrelsen kan ikke løbende i forbindelse med kontrol af indberetninger af gentilplantninger konstatere, om kravet er overholdt. Det kan derfor blive aktuelt i år 6 at skulle gennemføre en kontrol af samtlige arealer, der har fået tilskud for at konstatere, om kravet er opfyldt, hvilket er omkostningskrævende.

I lyset af ovenstående bør det overvejes, om krav og kriterier for tilskud kan forsimples, så ordningen bliver væsentligt lettere at administrere og kontrollere.

I forlængelse af ovenstående kræver EU-Kommission i modsætning til tidligere, at alle indberettede etaper skal besigtiges fysisk. Ved fysisk besigtigelse undersøges det, om der er sammenhæng mellem tilsagn og gennemførte aktiviteter. Fysisk besigtigelse af arealer er omkostningskrævende og rejser spørgsmålet, om der skal fastsættes en bagatelgrænse for, hvor små arealer man kan indberette ad gangen.

5.2.5 Tilskudsmodellen – nye og gamle tilskud

Der blev i forbindelse med stormene i 2013 introduceret nogle nye tilskudstyper, tilladte tilplantningsmønstre samt tilskudssatser. Selv om skovbruget almindeligvis har en lang tidshorisont, kan effekterne allerede nu evalueres for visse af tiltagene.

5.2.5.2 Træer til naturligt frøfald

Robuste træer til naturligt frøfald blev introduceret efter stormene i 2013. Træerne må aldrig fjernes, og bl.a. derfor har Stormrådet overvejet at lade træerne tinglyse på arealet. Tinglysning er i denne forbindelse imidlertid administrativt besværligt og omkostningskrævende. Tilskuddet udgør 500 kr. pr. træ, og omkostningerne forbundet med tinglysning er estimeret til ca. 2.000 kr. pr. ejendom.

Erfaringer viser, at tilskuddet er meget lidt anvendt. Samlet set er der efter stormfaldet i 2013 ydet tilsagn om bevaring af træer på 7 ejendomme. Forklaringen er sandsynligvis, at ansøgere finder det administrativt tungt at skulle redegøre for enkelttræers placering. Der er ikke fundet en effektiv metode til at sikre og kontrollere deres bevarelse uden at skulle tinglyse træerne.

5.2.5.3 Tilskudssatser mv.

Stormrådet anbefalede på baggrund af evalueringen af ordningen en ændret tilskudsstruktur, hvor det blev relativt mindre fordelagtigt at plante med løvtræer frem for nåletræer. Udmøntningen efter stormfaldet i 2013 er kendetegnet ved en større andel af robuste nåletræskulturer set ift. stormfaldene i 1999 samt 2005, hvor der overvejende blev tilplantet med løvtræskulturer. På baggrund af gennemgang af tilskudsarealernes geografiske beliggenheder, er det den forstfaglige vurdering, at udmøntningen af ordningen i 2013 afspejler en forbedring ift. tidligere, idet der er skabt en bedre balance mellem valg af træart og de lokale dyrkningsforhold. Dette er i overensstemmelse med evalueringen af ordningen fra 2012 og Stormrådets efterfølgende anbefalinger til udmøntning af ordningen.

⁶⁸ Af lov om stormflod og stormfald § 1, stk. 3 fremgår det, at robust skov indeholder en væsentlig andel hjemmehørende arter.

Erfaringen har dog vist, at en række skovejere har valgt at plante løvtrækulturer til tilskudssatsen for 80% valgfrie robuste arter med et tilhørende krav til plantetal på 3.000 planter pr. ha. Med henblik på at sikre en god kulturstart især i løvtræskulturer er det hensigtsmæssigt at plante med mindst 4.000 planter pr. ha. Ovenstående rejser spørgsmålet om, hvorvidt tilskudssatsen for løvtrækulturerne har været sat for lavt.

5.2.6 Forholdet til basisforsikringen

Det er en forudsætning for tilskud, at ejer har en basisforsikring for det stormfaldsramte areal. Basisforsikringen skulle have været tegnet inden den 31. august 2001, med mindre der var tale om ejerskifte ved overdragelse, eller skoven var nyetableret. Disse krav udelukker arvinger til skov fra stormfaldsordningen i de tilfælde, hvor skovejere ikke har fået tegnet basisforsikring inden fristens udløb.

Basisforsikringen for skoven skal desuden opretholdes i mindst 15 år efter, at sidste rate af tilskuddet er udbetalt. Opsiges forsikringen før de 15 år, skal tilskuddet tilbagebetales. Forsikringsselskabernes måde at opdatere forsikrede arealer gør det vanskeligt at føre en systematisk og effektiv kontrol af, om forsikringen opretholdes i den krævede periode.

Der er behov for en metode til entydig og løbende opdateret identifikation af, hvilke arealer der er omfattet af en basisforsikring, som kan kobles med de skovarealer, der har modtaget tilskud mhp. kontrol af 15-årskrævet. Dette kan fx gøres i geografiske informationssystemer.

5.3 STATISTIK (1999, 2005 OG 2013)

5.3.1 Udbetalte tilskud

Idet der er væsentlig forskel i geografiske opgørelsesmetoder, tilskudskategorier mv., behandles hovedparten af data fra stormfaldet i 2013 ift. gentilplantning mv. særskilt i afsnit 5.3.3.

Stormfaldsår	Antal bevilligede tilskudssager	Antal ha med tilskud	Tilskud i mio. kr.	Ha omkostningen (1000 kr.)	Stormfaldsskader i alt DK (mio. kubikmeter)
1999/2000	2.442	11.834	429	36,3	3.619.
2005	610	4.282	150	35,0	1.985
2013	206	882	23	26	1.865

Note: Beløbene er ikke indeksreguleret

Af tabellen fremgår det, at omkostningerne pr. ha. for 2013-stormfaldene er væsentligt lavere end for de to tidligere stormfald. Et forhold der bl.a. er begrundet i lavere plantetalskrav sammenholdt med tidligere stormfald, samt at ansøgere i højere grad har gentilplantet med robuste nåletræskulturer frem for de noget dyrere løvtræskulturer.

Stormfaldet 2013 er endvidere kendetegnet ved, at en lille andel af de skadelidte har ansøgt om gentilplantningstilskud. De private forsikringsselskaber har udbetalt erstatning til 2.300 ha. Samlet set er der ydet tilskud til gentilplantning efter stormfald til ca. 900 ha.

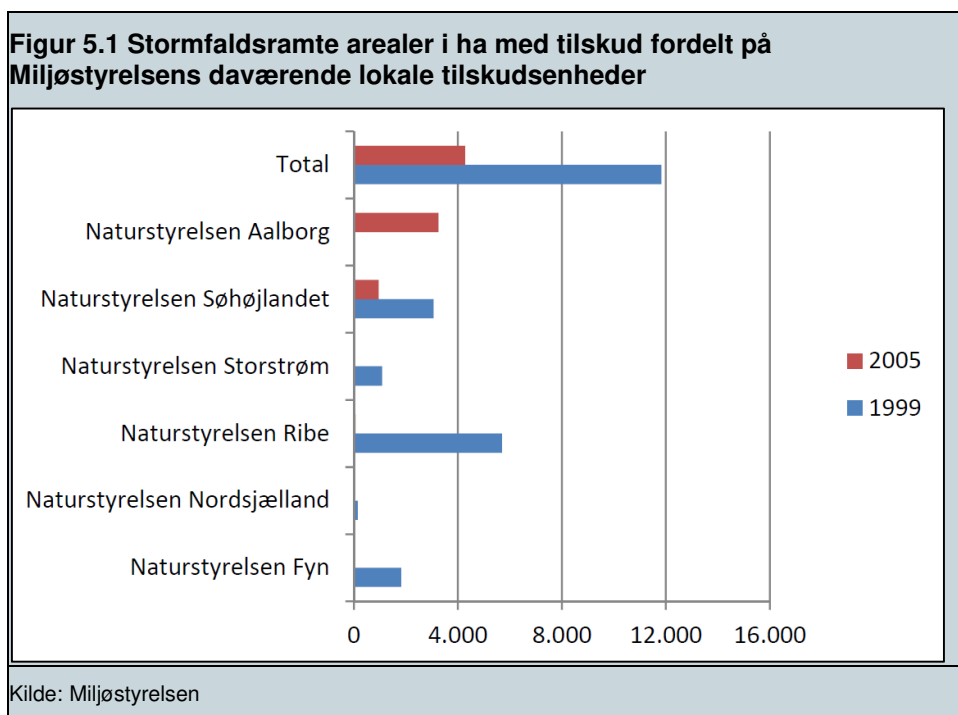
Stormfaldet 2013 var kendetegnet ved væsentligt mere spredt fald end ved tidligere stormfald, hvilket pga. de særlige krav til tilskud ved spredt fald kan forklare de arealmæssigt beskedne tilskudsansøgninger.

Dertil er det sandsynligt, at en række skovejere med relativt små tilskudsberettigede stormfaldsarealer ikke har ansøgt pga. de høje administrationsomkostninger ift. det opnåelige tilskud. Endelig er det også muligt, at en række skovejere finder tilskuddet for lavt.

Ordningen har efter stormfaldene i 1999 og 2005 været medfinansieret af EU, hvorfra der samlet set er modtaget ca. 130 mio. kr. i refusion. EU medfinansierer ikke gentilplantning efter stormfaldet i 2013. Der har endvidere under ordningen været afholdt omkostninger til anlæg og drift af vandlager efter 1999-stormen til en samlet omkostning på 33 mio. kr.

5.3.2 Geografisk fordeling og typer af tilskud 1999 og 2005

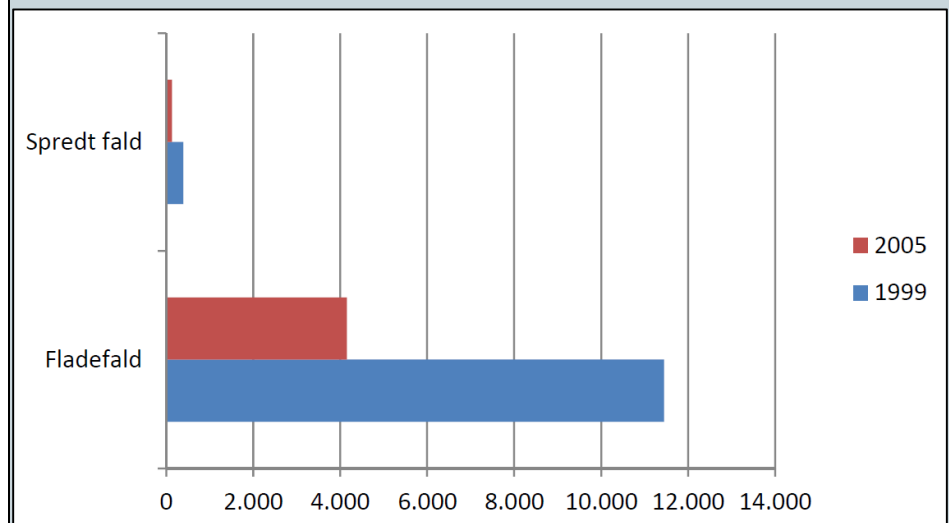
Stormfaldene har primært ramt Jylland i den periode, hvor stormfaldsordningen har været aktiv. For stormfaldene i 1999 samt i 2005 fremgår arealer med tilskud fordelt på Miljøstyrelsens daværende lokale enheder.



Stormfaldet i 2005 ramte primært det nordlige Danmark, mens stormfaldet i 1999 især ramte de sydlige egne af landet, hvor Sønderjylland var særdeles hårdt ramt. Det er primært nåletræ, der vælter i storme og især sitka- og rødgran. Af stormene i 1999, 2005 og 2013 vurderes det, at over 90% af de væltede arealer var nåletræ.

Efter stormene i 1999 og 2005 er der primært søgt om tilskud efter fladefald. Af figur 5.2 fremgår en opgørelse af fordelingen af ha med tilskud til henholdsvis fladefald og spredt fald for stormene i 1999 samt i 2005.

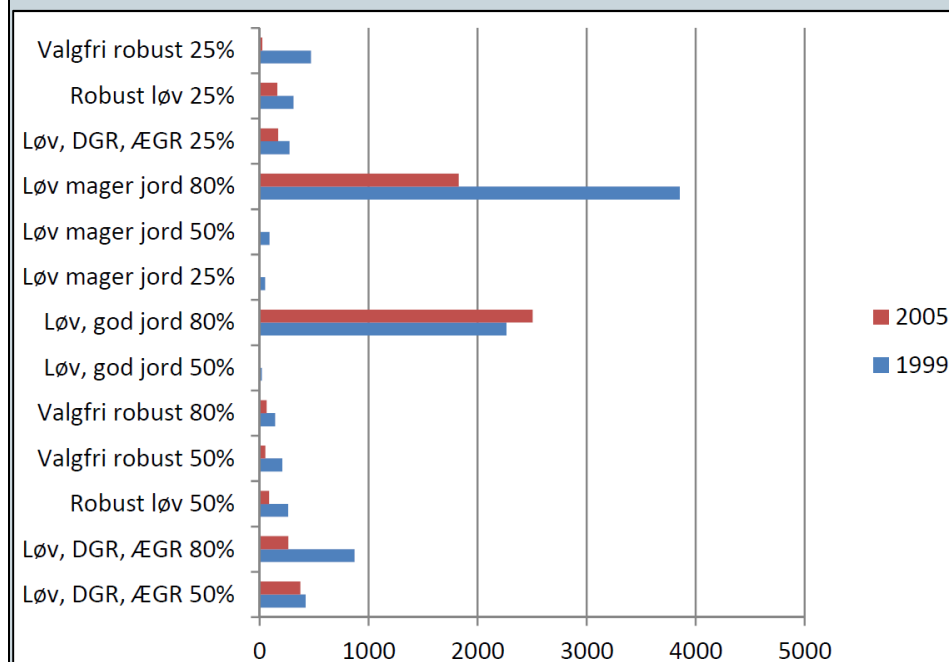
Figur 5.2 Tilskud opgjort i ha fordelt for fladefald og spredt fald



Kilde: Miljøstyrelsen

Efter fladefald ydes der tilskud til gentilplantning, mens der efter spredt fald ydes tilskud til selvforyngelse, dvs. at man lader de tilbageværende robuste træarter forynge arealet ved naturlig frøspredning. Derfor er det en forudsætning for tilskud, at 50% af de tilbageværende træer efter et spredt fald er robuste for at sikre opvækst af netop disse arter.

Figur 5.3 Areal af gentildeling i ha fordelt på kulturtyper og stormfaldsår



Note: Den nævnte procentsats henviser til andelen af såkaldte robuste arter i den pågældende plantekultur

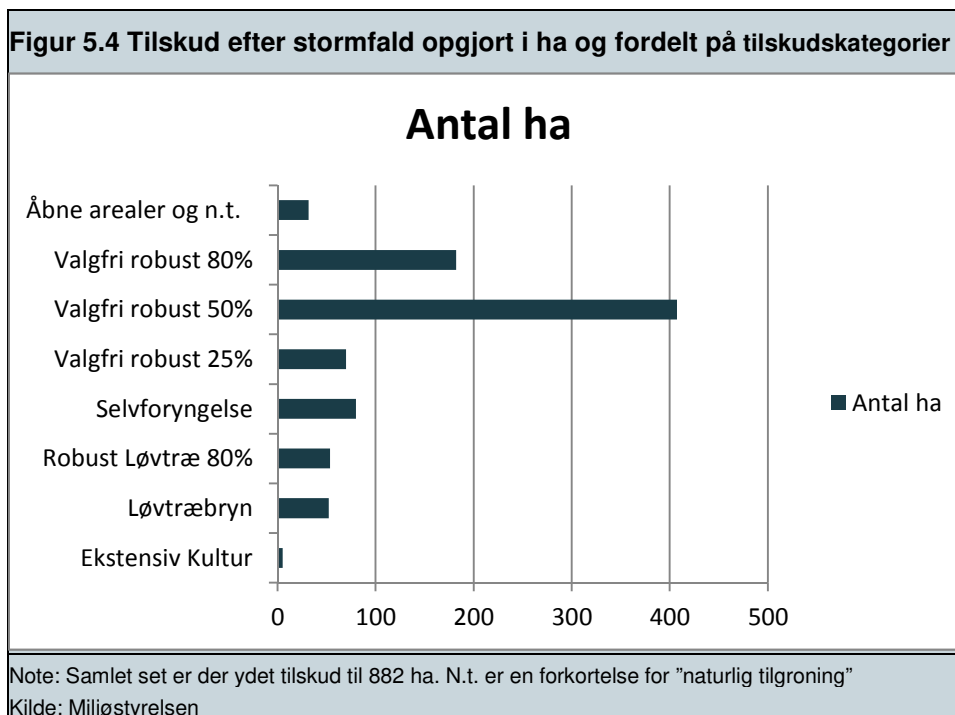
Kilde: Miljøstyrelsen

Plantekulturen er inden for visse opstillede rammer valgfri.

5.3.3 Geografisk fordeling og typer tilskud efter Stormfaldet i 2013

Stormen Allan⁶⁹ ramte primært i Sønderjylland og noget mindre på Vest- og Nordsjælland. Stormen Bodil⁷⁰ ramte primært i Vest- og Midtjylland, men også Trekantsområdet og lidt på Sjælland.

Efter stormene er der ydet tilsagn om tilskud til 206 skovejere med et samlet areal på ca. 900 ha.



Ift. stormfaldene i 1999 og 2005 medførte stormfaldet i 2013 mere spredt fald. Dette afspejles i figuren ved tilskud til selvforyngelse, der udgør ca. 9%. Dette tilskud ydes kun efter spredt fald. Fra de tidligere storme udgjorde det spredte fald en mindre del af tilskudsarealet, jf. figur 5.2.

Arealet gentilplantet som løvtræbevoksninger⁷¹, herunder skovbryn, efter 2013-stormene, udgør kun omkring 12%, hvilket er væsentligt lavere end i 1999 og 2005. Evaluator af ordningen anbefalede at gøre gentilplantningen med løvtræ relativt mindre fordelagtigt ift. nåletræ, idet træartsvalget blev anset for at være drevet af økonomiske frem for forstfaglige argumenter, herunder hensyn til jordbundsforhold. Størstedelen af tilskuddene til etablering af robust skov er ydet på de magre jorde i Vestjylland, hvor der overordnet er bedre vækstbetingelser for nåle træer frem for løvtræer, hvilket derfor anses for en positiv udvikling for ordningen i overensstemmelse med evaluators anbefalinger. Robust skov indeholder en væsentlig andel hjemmehørende træarter. Derfor er der i loven krav om gentilplantning med hjemmehørende arter i alle skovene, der modtager tilskud til gentilplantning. I modsætning til nåletræerne er samtlige løvtræarter i ordningen hjemmehørende. Den lavere andel tilplantet med løvtræskulturer betyder også en mindre andel hjemmehørende arter i skovene. Hjemmehørende arter er ønskelige, bl.a. fordi de anses for at have en udpræget evne til at forynge sig selv, også

⁶⁹ En kortvarig, voldsom storm, der ramte landet den 28. oktober 2013.

⁷⁰ En længerevarende storm, der ramte landet den 5. december 2013.

⁷¹ Hermed menes bevoksninger bestående af mindst 80 p% robuste løvtræarter.

efter stormfaldsskader. Dertil er der til disse arter knyttet en større biodiversitet, hvilket dog ikke er målsat med stormfaldsordningen.

Ift. de nye tiltag under ordningen med ammetræer og bevaring af træer til naturligt frøfald har ammetræerne været populære, mens træer til naturligt frøfald har været yderst begrænset anvendt. Ca. halvdelen af arealet er gentilplantet med brug af ammetræer, hvorimod der kun er ydet tilsagn om bevaring af robuste træer til naturligt frøfald på 7 ejendomme.

Kun godt 325 ha er gentilplantet med tilskud til pesticidfri drift svarende til ca. 40%. Dette er væsentligt lavere end ved tidligere udmøntninger af ordningen, hvor mellem halvdelen og 2/3 af de støttede arealer blev tilplantet pesticidfrit med en stigning fra 1999 til 2005. En forklaring kan være, at der er plantet med flere nåletræskulturer ift. tidligere. Nåletræskulturer er som følge af bl.a. snudebilleangreb ofte meget vanskelige at etablere uden brug af pesticider. Endelig var der i en længere periode uvished omkring tilskuddet til pesticidfri genetablering, idet EU-Kommissionen officielt besluttede, at tilskud til pesticidfri genetablering var uforeneligt med reglerne for statsstøtte. En beslutning EU-Kommissionen dog senere omgjorde.

De tilskud, som evaluator anbefalede at fjerne, herunder ekstensive kulturer (5 ha) samt såning (0 ha), har nærmest ikke været anvendt,. Spredt fald skiller sig dog ud, idet ansøgningerne hertil har været flere end ved tidligere aktiveringer af ordningen.

Det skal bemærkes, at ovenstående gennemgang for stormfald 2013 er baseret på de ydede tilsagn. Inden for visse rammer kan skovejere vælge at plante med andre kulturer end de oprindeligt ansøgte. Den præcise gentilplantning efter stormfald kan først endeligt opgøres, når fristen for indberetning af kulturer udløber, dvs. 6 år efter datoen for tilsagn.

6 UDENLANDSKE ERFARINGER

6.1 GENERELT

Udvalget har fundet det relevant at undersøge, hvordan skader efter naturbegivenheder som dem, der er omfattet af stormflods-, oversvømmelses- og stormfaldsordningerne, håndteres i andre lande. Det er gjort med sigte på at søge inspiration fra erfaringerne fra de udenlandske løsninger til brug for arbejdet med at sikre en effektiv og robust fremtidig indretning af de danske ordninger. Særligt har der været fokus på en kortlægning af organiseringen af ordningerne i de andre lande, herunder i hvor høj grad det offentlige er en del heraf, samt dæknings- og incitamentsstrukturene.

Der er foretaget en rundspørge til en række lande, som har særligt fokus på naturkatastrofer, bl.a. ved medlemskab af World Forum of Catastrophe Programmes.⁷² Hovedkonklusionen fra denne rundspørge er, at mange lande ikke har en offentlig ordning for naturkatastrofer, men derimod en form for privat forsikringsordning, som varierer i både dækningsomfang og finansiering, og evt. ad hoc baserede statslige ordninger.

Udvalget har endvidere fundet det relevant at se nærmere på lande, som Danmark almindeligvis sammenligner sig med, Norge, Storbritannien, Holland og Sverige.⁷³

Ordningerne i de 4 lande adskiller sig fra de danske på centrale punkter. Det gælder især i hvor høj grad, der gøres brug af private forsikringsordninger eller privatlignende ordninger. I 3 ud af 4 lande er der en udbredt anvendelse af privat forsikringsdækning af naturskader, også stormflod og oversvømmelse. Der er grundlæggende en opfattelse af, at dækning af disse skader ikke er en offentlig opgave, men kan og skal ske i privat regi.

Den offentlige involvering er i Norge, Storbritannien og Sverige begrænset til fastsættelse af et regelgrundlag, mens administrationen er privat baseret. Kun i Holland er der tale om decideret offentlig involvering ved naturkatastrofer, både ved erklæring af katastrofen og ved erstatningsfastsættelse og udbetaling.

Ift. stormfald er det i nogle lande muligt at forsikre sig mod risikoen for stormskader samt andre skader på skov. Der findes også en række internationale forsikringsselskaber, der tilbyder forsikringer af skove bl.a. mod skader efter storm baseret på de enkelte landes risikovurderinger.⁷⁴

Der er endnu ikke lavet nationale risikovurderinger for Danmark, så danske skovejere kan ikke benytte disse tilbud.

I nogle europæiske lande er der offentlige ordninger med vekslende dækningsomfang.⁷⁵ Frankrig har de mindst dækkende, mens Tyskland, England og Sverige i nogle tilfælde

⁷² Udover medlemmer af [World Forum of Catastrophe Programmes](#), som er nationale og private (fra forsikringsbranchen) eksperter og beslutningstagere fra: Frankrig, Californien, Caribien, (USA), Spanien, Danmark, Island, Schweiz, Japan, Rumænien, New Zealand, Norge, Taiwan, Thailand og Tyrkiet, blev også Irland kontaktet.

⁷³ Udvalgets formand og sekretariat har aflagt besøg i Norge, Storbritannien og Holland med henblik på yderligere læring om disse landes indretning af katastrofeordninger, særligt med fokus på stormflods- og oversvømmelsesordninger.

⁷⁴ Det irske forsikringsselskab, Woodland Cover, tilbyder fx 3 kategorier af skovforsikring: skovdække (sikring af produktionsapparat og mod tab af værdi), genetablering af skov efter skader (gentilplantning), og ansvarsforsikring.

Se nærmere: <http://www.forsure.ie/insurance-information.html>.

⁷⁵ Centraleuropa er kendetegnet ved lav dækning med private forsikringer med kun 2% i Tyskland, 0% i Østrig og Schweiz og 7% i Frankrig af det samlede skovareal omfattet af private forsikringer. Selvom der er en omkostning forbundet med private ordninger, er det oftest klart defineret, hvad der er omfattet, og betalinger efter skade er sikret i aftalen. Priser på forsikringerne varierer afhængig af land og dækningsgrad. Uden for Europa er der flere ordninger, og således er der i USA,

har etableret ordninger med støtte til skove/skovbrugs industrier som følge af stormfald. I Tyskland er forsikringen i nogle områder knyttet til vindhastigheder samt et fastlagt engangsbeløb pr. ha stormbeskadede område eller en fast pris pr. m³ skadet træ.

Offentlige finansielle foranstaltninger og private forsikringsordninger er oftest komplementære løsninger i tilfælde, hvor stormskader er omfattende på regionalt plan. Private forsikringer aktiveres af og afhjælper lokale skader for den enkelte skovejjer. I tilfælde af katastrofale begivenheder, hvor hele skovsektorens økonomi påvirkes, og vandlagre er nødvendige for at opretholde priser, har flere lande valgt at aktivere både offentlige ordninger og private forsikringer.⁷⁶

6.2 NORGE

6.2.1 Stormflod og oversvømmelse fra vandløb og søer

I Norge er alle naturskader dækket af det samme system.⁷⁷ Det er et todelt system: et forsikringssystem for det, som kan forsikres (puljeforsikring via Norsk Naturskadepool), og et statsligt system for det, som ikke kan brandforsikres (Naturskadefonden). Dækningsomfanget i det statslige system er lidt mindre end i forsikringssystemet. Det, som ikke kan brandforsikres i Norge, svarer nogenlunde til det, som ikke kan brandforsikres i Danmark eller er undtaget dækning i stormflodsloven.

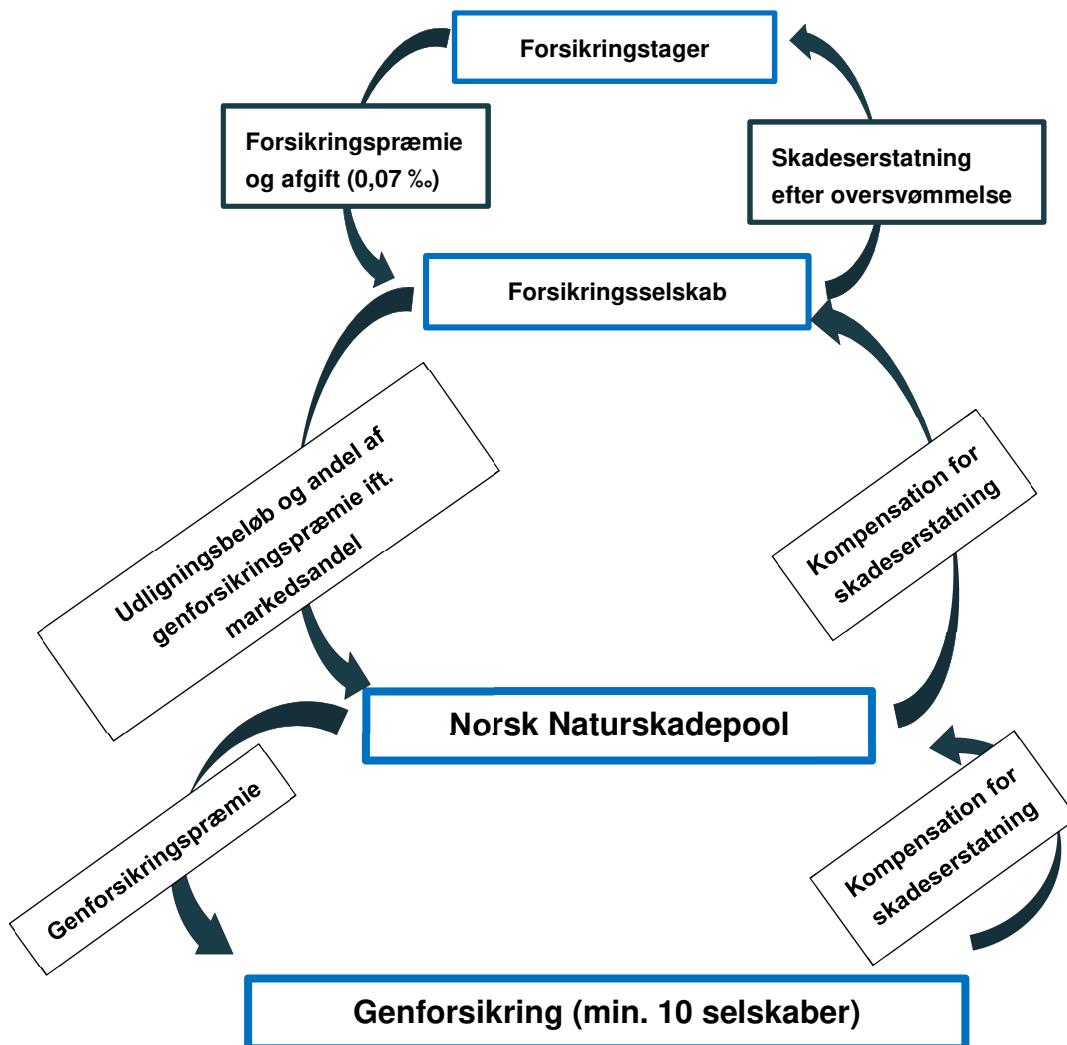
Canada, New Zealand og Japan flere muligheder for private forsikringer af skov. Disse er i nogle tilfælde meget omfattende og inkluderer ud over selve træproduktionen også maskiner, infrastruktur og rekreative faciliteter.

⁷⁶ Gardiner m.fl. (2010): Destructive Storms in European Forests: Past and Forthcoming Impacts. EFI Atlantic - 'Policies for Forest Storm Damages Mitigation and Restoration': STORMS Workshop 1st July 2010 – Report. 138 pp.

Udvalget har ikke analyseret den nærmere sammenhæng mellem katastrofeordninger og de enkelte landes politik for at sikre robust skov.

⁷⁷ I Norge betragtes alle naturskader på samme vilkår. Naturskader i Norge omfatter storm, stormflod, oversvømmelse fra vandløb og søer, skred, laviner, vulkanudbrud og jordskælv.

Fig. 6.1 Den norske naturskadeforsikringsordning



6.2.1.2 Aktivering

Den norske ordning har ikke et defineret katastrofebegreb. Det betyder, at når der sker oversvømmelse fra havet (stormflod) eller fra vandløb mv.(oversvømmelse), er der tale om en dækningsberettiget skade, som aktiverer ordningen. I praksis opererer skadesforsikringselskaberne dog med et 5-års kriterium, så begivenheder, som sker oftere end hvert femte år, ikke udløser erstatning.

6.2.1.3 Dækningsomfang

I Norge dækker den almindelige brandforsikring naturskader. Pr. 1. januar 2016 har skadesforsikringselskaberne ikke længere fælles forsikringsbetingelser for naturskader. Naturskader dækkes nu med udgangspunkt i de enkelte forsikringselskabers betingelser, dog med et lovbestemt minimum. Parallelt hermed har Norsk Naturskadepool fastlagt max. erstatning for skader, som dækkes af poolen. Dækningsomfanget i poolen vurderes at svare til det, der gælder efter de danske ordninger.

Ændringerne indebærer, at der fremover i de enkelte brandforsikringer kan aftales bedre dækning ved naturskade. Der kan derimod ikke aftales fravigelser af lovens dækningsomfang til ugunst for forsikringstageren bortset fra, at dækning for redningsomkostninger kan begrænses til genstandens værdi. Der gælder en lovbestemt selvrisko pr. skadestype på 8.000 NOK. Det vil sige, at hvis der sker skade på både løsøre og fast ejendom, udgør selvriskoen 16.000 NOK. For det statslige systems vedkommende betales der 10.000 NOK i selvrisko pr. skadestype.

6.2.1.4 Finansiering

Puljeordningen finansieres gennem en årlig afgift på alle brandpolicer, fastsat af Norsk Naturskadepool. Afgiften beregnes som en promilleandel af brandpolicens forsikringssum og udgjorde 0,07% i 2016. Afgiften bliver som udgangspunkt stående i forsikringsselskabet som en øremærket pulje til betaling for naturskader. I forbindelse med udbetalinger af erstatninger fra de enkelte selskaber sørger Norsk Naturskadepool for udligning mellem selskabernes afgiftspuljer. På den måde sikres fuld solidaritet mellem selskaberne på omkostningssiden ift. deres samlede portefølje af forsikringspolicer. Ordningen er altså en poolordning, hvor midlerne ikke er placeret centralt i et styrende organ, men derimod decentralt i selskaberne. Det giver forsikringsselskaberne et økonomisk incitament til korrekt administration af ordningen. Den merdækning for naturskader, som selskaberne fremover måtte yde den enkelte forsikringstager, udover den maksimumdækning, som Norsk Naturskadepool har fastlagt, sker for selskabernes egen regning og på baggrund af individuelt fastsatte præmier.⁷⁸

Puljen genforsikres via et genforsikringsprogram med op til 12,5 mia. NOK pr. hændelse, som ligeledes finansieres af puljen. Puljens selvrisko for genforsikringen er 1 mia. NOK pr. hændelse. Der er ikke en bagvedliggende statsgaranti eller en statslig lånemulighed for ordningen.

Alle skadesforsikringsselskaber er forpligtet til at være medlem af Norsk Naturskadepool. Det er Naturskadepoolen, der fx gennem revision af de behandlede sager sikrer, at de naturskader, som er omfattet af brandforsikringen, behandles ens af forsikringsselskaberne.

Naturskadefondens omkostninger dækkes via statsbudgettet med 90-100 mio. kr. om året.

6.2.1.5 Øvrige elementer

Udover den norske erstatningsordning er kommunerne i Norge forpligtet til at træffe de foranstaltninger mod naturskader, som er fastlagt i bygge- og planlægningsloven. Man kan evt. få betalt omkostningerne for sikkerhedsforanstaltninger af naturskadepuljen.

I forbindelse med udstedelse af byggetilladelser til både nyopførelse og genopførelse efter totalskade, er kommunerne ifølge planlovgivningen forpligtede til at foretage risiko- og sårbarhedsanalyser, således at en byggetilladelse bygger på et veldokumenteret grundlag.

⁷⁸ Hvis et selskab ved en konkret skadesbegivenhed er blevet overkompenseret af Norsk Naturskadepool ift. det fastsatte max., forlanges dette tilbagebetalt til poolen.

På baggrund af en politisk beslutning er der foretaget en udredning⁷⁹ vedr. muligheden for at indføre erstatning for de grunde, som efter en oversvømmelse ikke er egnede til at bygge på. Udredningen har dannet baggrund for et lovforslag⁸⁰, som lægger op til, at en grund kan erstattes under den norske naturskadeordning, hvis der ikke kan opnås byggetilladelse på grunden, hvis der er fare for yderligere naturskader der.

Naturskadefonden kan i dag finansiere småprojekter op til 30.000 NOK til forebyggende foranstaltninger.

Der har ikke været nogen særlig offentlig debat om hensigtsmæssigheden af den norske naturkatastrofeordning. Dog har kommunerne udtrykt en vis skepsis over for forsikringsselskabernes mulighed for at søge regres over for kommunerne, bl.a. om vedligeholdelse af vandløb.

6.2.2 Stormfald

Stormfald kan dækkes af Statens Naturskadefond, hvis det samlede skadesomfang for den enkelte hændelse overskrider 200 mio. NOK.⁸¹ Norsk Naturskadepool har oplyst, at det er muligt at tegne forsikring for skader under denne grænse.⁸² Tegnes der ikke forsikring, og er skadesomfanget under 200 mio. NOK, kan skaden ikke dækkes.

6.3 STORBRITANNIEN

6.3.1 Stormflod og oversvømmelse

I Storbritannien har en såkaldt Gentleman's Agreement mellem staten og forsikringsbranchen eksisteret i mindst 50 år. Det er en gensidig forståelse, som indebærer, at staten og kommunerne sørger for de nødvendige, forebyggende foranstaltninger, mens forsikringsselskaberne søger for, at der for alle, også dem i områder, hvor der er en stor risiko for oversvømmelse (højrisikoområder), kan forsikringsdækkes gennem markedsbaserede forsikringer. Forsikringsdækning mod oversvømmelse er derfor almindeligt for både private ejendomme og erhvervsejendomme, idet staten ikke ser det som sin opgave at sikre erstatning ved disse skadesbegivenheder, men har fokus på forebyggelse.

På grund af den stigende hyppighed og det stigende omfang af oversvømmelser de senere år har forudsætningerne i Gentleman's Agreement været under pres. Det har bl.a. har betydet, at det i højrisikoområder har været vanskeligt at tegne en forsikring mod oversvømmelse, uden at præmien for denne har været høj og dækningsgraden lav. Der har mellem forsikringsbranchen og staten været et ønske om at undgå denne situation, men fastholde forudsætningerne for Gentleman's Agreement, så de ca. 500.000 boligejere i højrisikoområderne kunne være sikre på en oversvømmelsesdækning på rimelige vilkår.

Som en konsekvens heraf har man etableret Flood Reinsurance Scheme ("FloodRe"). Formålet med FloodRe er at sikre, at alle bygningsejere har mulighed for at tegne en privat forsikring mod oversvømmelse på normale vilkår i deres eget forsikringsselskab, uanset hvor høj oversvømmelsesrisikoen er.

⁷⁹ Udredning om "Spørgsmål om dekning af tomteerstatning under naturskadeforsikringsordningen m.m." af professor emeritus Hans Jacob Bull, 27.10. 2015.

⁸⁰ Prop. 36 L.

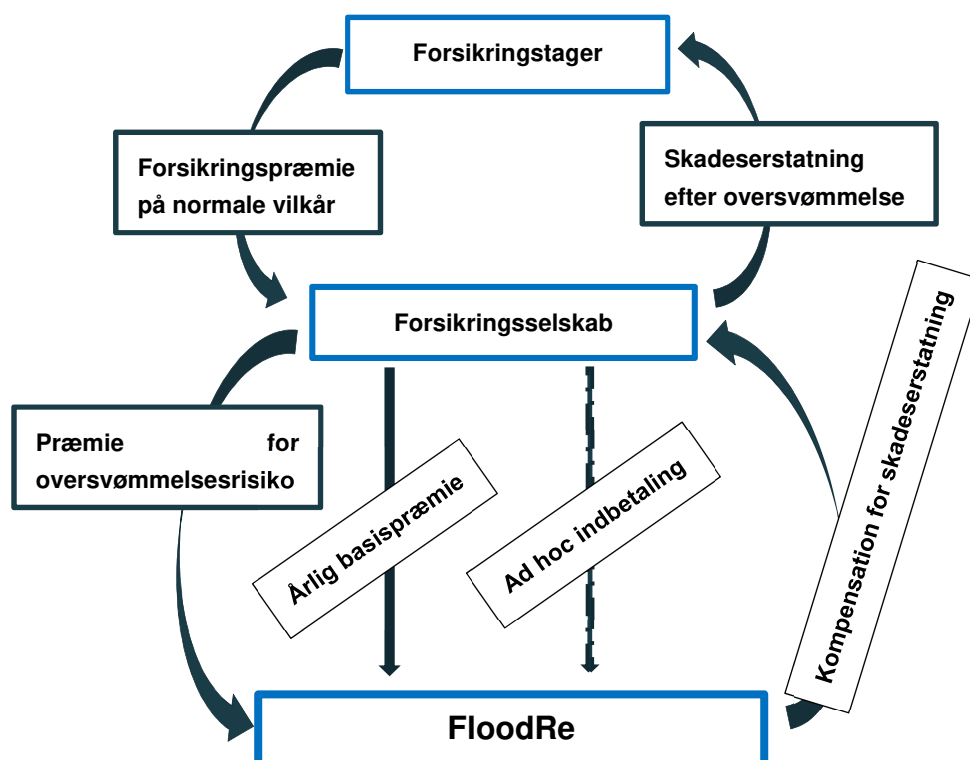
⁸¹ Forskrift 02.06.95 om taksering og erstatning av naturskader § 9.

⁸² Forsikringsselskabet Skogbrand tilbyder denne forsikring.

Regninger for erstatninger, som udbetales af forsikringsselskaberne for ejendomme, der ligger i særligt oversvømmelsestruede områder og i øvrigt opfylder kriterierne for kompensation fra FloodRe, kan sendes videre hertil og finansieres herfra. Skadelidte har fortsat alene kontakt med sit eget forsikringsselskab.

FloodRe er etableret med et fikseret udløbstidspunkt i 2039. Inden dette tidspunkt skal staten have gennemført tilstrækkelige sikringstiltag, så en tilbagevenden til normal forsikring kan ske på normale vilkår for dem, som hidtil har boet i højrisikoområder.

Figur 6.2 FloodRe



6.3.1.2 Aktivering

Der findes ikke i Storbritannien et katastrofebegreb eller sjældenhedsbegreb. Dvs. at enhver skade, der stammer fra en oversvømmelse fra et vandløb eller stormflod, er dækket i medfør af forsikringspolice, og skadesforsikringsselskaberne vil udbetale erstatning til de skadelidte.

Hændelser større end 200 års-hændelser falder dog uden for FloodRe-ordningen. Sådanne hændelser er et statsligt anliggende.

6.3.1.3 Dækningsomfang

Der er tale om en almindelig forsikringsdækning. Det vil sige, at dækningsgraden, herunder selvrisko, er aftalt mellem selskab og den skadelidte. Der er ingen lovgivning om minimumsdækning på tværs af selskaberne.

FloodRe ordningen omfatter ikke bygninger opført efter 2009, da man ikke ønsker at tilskynde til risikabel udstykning eller spekulation heri. Det indebærer, at bygninger opført efter dette årstal alene kan få dækning, såfremt der er tegnet privat forsikring på de vilkår, forsikringsselskaberne måtte sætte herfor. Det gælder også, selv om de ligger i højrisikoområderne.

6.3.1.4 Finansiering

Da der er tale om private forsikringspolicer, betaler forsikringstagerne en risikobetinget forsikringspræmie, der varierer meget fra selskab til selskab.⁸³

FloodRe finansieres via en basispræmie, som opkræves årligt hos forsikringsselskaberne. Der er således ingen statslig finansiering involveret. Den samlede årlige opkrævning for de første 5 år er på 180 mio. GBP.⁸⁴ Det svarer til, at der for hver enkelt husstand skal opkræves ca. 10,50 GBP om året. Det står skadesforsikringsselskaberne frit for at lægge denne udgift over på forsikringspolicerne, og dermed kunderne. Det vurderes hvert femte år, om indbetalingen skal justeres.

Erstatning for skader efter oversvømmelse betales i første omgang til forsikringstageren af selskaberne som en helt almindelig erstatning. Selskaberne kan herefter vælge at dække erstatningen af egne midler. I det tilfælde vil det pågældende selskab alene betale sin andel af den årlige basispræmie til FloodRe. Det enkelte selskabs bidrag beregnes på baggrund af selskabets markedsandel.

Et selskab kan også vælge at placere oversvømmelsesrisikoen ift. forsikringstageren hos FloodRe og dermed have mulighed for at videresende regningen for den udbetalte erstatning til FloodRe. Det kræver en ekstra betaling fra forsikringsselskabet for den pågældende forsikringspolice. Præmien beregnes ift. det skatteopkrævningsområde, den enkelte ejendom er beliggende i. I en vis forstand kan man sige, at selskabet videresender præmiebeløbet for oversvømmelsesrisikoen til FloodRe. Det forventes, at den årlige præmieindtægt for denne risiko vil være ca. 90 mio. GBP for de første 5 år.

Hvis selskabet gør brug af kompensationsmuligheden hos FloodRe, kan det ske, når præmien er betalt. Transaktionen koster 250 GBP pr. police.

Herudover er der mulighed for at indkræve ad hoc-indbetalinger fra forsikringsselskaberne, hvis det skulle vise sig nødvendigt.

6.3.1.5 Øvrige elementer

Den britiske miljømyndighed (The Environment Agency) har hovedansvaret for sikring mod oversvømmelse. Kommunerne har ansvaret for at vedligeholde sikringsindretninger og kan søge om at få støtte fra staten til konkrete sikringstiltag.

6.3.2 Stormfald

I Storbritannien er det muligt at forsikre skov, men det har ikke været muligt for udvalget at indhente specifikke oplysninger om de nærmere vilkår for sådanne stormfaldsforsikringer.

⁸³ Der er set årlige præmier for oversvømmelsesrisikoen i en forsikring i spændet 210 – 1.200 £ svarende til 2.100 – 12.000 kr.

⁸⁴ 1 GBP svarer til ca. 8,6 kr. (pr. 23.3.2017).

6.4 HOLLAND

6.4.1 Stormflod og oversvømmelse

I Holland findes der en lovfæstet ad hoc erstatningsordning for nationale katastrofer, herunder stormflod og oversvømmelse. Ordningen dækker skader i områderne indenfor diger, klitter mv. (de områder, der har en officiel status som beskyttet mod oversvømmelser).⁸⁵ Sikkerheds- og Justitsministeriet varetager behandlingen af de enkelte skadeanmeldelser.

Der er en udbredt forventning om, at staten betaler skadeserstatning i tilfælde af stormflod og oversvømmelse, hvorfor der i praksis ikke er interesse for blandt private og erhvervslivet at forsikre sig mod stormflod og oversvømmelse gennem tegning af forsikring⁸⁶. Det er regeringen, der i forbindelse med en konkret hændelse afgør, om denne er af et sådant omfang, at der er tale om en erstatningsdækket hændelse. Hvis regeringen beslutter, at der er tale om en katastrofesituation, er det også regeringen, der beslutter, hvilken dækning der skal ydes. Det er dermed skabt en udfordring, hvor befolkningen forventer, at staten altid vil dække skadelidte, mens staten ikke nødvendigvis i samme omfang har en forventning om at skulle dække hver gang.

Den hollandske forsikringsbranche har udtrykt ønske om at etablere en solidarisk forsikringsordning. Ordningen skulle eksistere på nogenlunde samme måde som i Norge, en slags poolordning. På den måde kunne skadelidte sikres, der hvor det offentlige ikke dækker, og sådan at der mod en afgift på brandforsikringen kunne skabes en mulighed for at betale erstatning til skadelidte. Ordningen er ikke etableret, da den pga. det solidariske element strider imod de hollandske konkurrenceregler.

6.4.1.2 Aktivering

Aktivering af den hollandske erstatningsordning kræver en politisk beslutning. Der findes ikke i lovgivningen entydige kriterier for, hvornår en begivenhed karakteriseres som en katastroferebegivenhed, men blot en række vurderingskriterier. Såfremt der træffes beslutning om, at der er tale om en katastroferebegivenhed, er det ligeledes en konkret beslutning med hvilken dækningsgrad, der skal ydes erstatning.

6.4.1.3 Dækningsomfang

Når regeringen beslutter, at der er tale om en katastroferebegivenhed, tages der stilling til, hvor stor dækningsgraden skal være. I praksis er der et loft for hver begivenhed på maksimum 500 mio. EUR⁸⁷, men beløbet kunne være større eller mindre. Det afhænger af den mere generelle økonomiske situation og statsbudgettet.

⁸⁵ Det overordnede billede for Holland viser, at de fleste områder er omfattet af beskyttelse mod oversvømmelser, eller at områderne i øvrigt ligger relativt højt. Der er dog områder i Holland, der ikke ligger bag diger og klitter, og som kan være sårbare over for oversvømmelse, fx er der områder omkring Stor-Rotterdam, der ligger uden for de inddigede områder. For så vidt angår disse områder uden for diger findes der ingen finansiering på nationalt plan eller fra vandbestyrelsen, der kan bruges til beskyttelse mod oversvømmelse. Den nationale regering og de regionale parter, herunder vandbestyrelser, har ingen formel rolle i disse områder. Kommunen er som regel den part, der føler ansvar for situationen og for at beskytte området. I disse områder er det ikke en mulighed at forsikre sig mod oversvømmelser. Kilde: Realdania-rapport om tilpasning til havvandsstigninger, juni 2015.

⁸⁶ I øjeblikket er der én forsikringsudbyder, der tilbyder en "katastrofeforsikring", der omfatter påvirkningerne fra alvorlige oversvømmelser på grund af svigt i et af de større anlæg til sikring mod oversvømmelser. Præmien for denne forsikring afhænger af beliggenheden, da den er baseret på de lokale forhold (risiko for svigt af et forsvar mod oversvømmelser og det resulterende vandniveau ved oversvømmelser). Antallet af deltagere pr. region er begrænset, og for eksempel er en sådan forsikring på nuværende tidspunkt ikke mulig i nærheden af Amsterdam. Kilde: Realdania-rapport om tilpasning til havvandsstigninger, juni 2015.

⁸⁷ 1 EUR svarer til ca. 7,43 kr. (pr. 20.3.2017)

På baggrund af foretagne takseringer tager regeringen stilling til den samlede erstatning. Dækningen vil typisk være op til mellem 70 og 80% af skaden. Skader, som er eller kunne være forsikringsdækket, dækkes ikke af staten.

6.4.1.4 Finansiering

Finansiering af oversvømmelsesskader sker som en bevilling på det hollandske statsbudget.

6.4.1.5 Øvrige elementer

Hollands lave geografiske beliggenhed betyder, at ca. 60% af befolkningen er i risiko for at blive ramt af oversvømmelse. Derfor er kystsikring mod oversvømmelse blevet et statsligt anliggende. Det har betydet bygning af meget store diger med meget store investeringer til følge. Det har også betydet, sammenholdt med muligheden for statslig kompensation for naturskader, at der kun er et meget lille incitament for at sikre sig mod oversvømmelse.

6.4.2 Stormfald

Det er muligt at forsikre skove i Holland.

6.5 SVERIGE

6.5.1 Stormflod og oversvømmelse

I Sverige er det den enkeltes ansvar at sikre sig mod naturkatastrofer, herunder gennem forsikring. I Sverige dækkes naturskader, herunder stormflod og oversvømmelse, af de private skadesforsikringer på markedsvilkår. Ved større naturkatastrofer kan den svenske regering endvidere yde kompensation til den enkelte skadelidte.

6.5.1.2 Aktivering

Aktivering sker ved, at den enkelte skadelidte anmelder en skade til sit eget forsikringsselskab. Der er ingen officielle standarder for, hvornår der er tale om en oversvømmelse eller en stormflod.

6.5.1.3 Dækningsomfang

Dækningsomfanget svarer til det, man kender fra andre forsikringstyper, og der er ikke et lovfæstet minimumsniveau, men derimod fuld aftalefrihed om dækningsomfanget. Der gælder typisk en forhøjet selvrisiko for stormflods- og oversvømmelsesskader i Sverige. Den normale forsikringsselvrisiko udgør ca. 1.500-2.000 SEK, mens selvrisikoen for stormflods- og oversvømmelsesskader typisk er ca. 10.000 SEK. For erhvervsvirksomheder er den typisk endnu højere.

6.5.1.4 Finansiering

Finansiering af stormflods- og oversvømmelsesrisikoen sker ved de almindelige præmieindbetalinger til forsikringsselskaberne. Stormflods- og oversvømmelsesrisikoen er ikke speciel ift. andre skadesrisici, og præmieberegningen i de enkelte selskaber foregår derfor ved at pulje statistikker for alle skadestyper og finde en samlet præmie på baggrund heraf.

6.5.1.5 Øvrige elementer

Kommunerne i Sverige er særligt ansvarlige for sikring af grunde mv. inden for den enkelte kommune, og staten kan undtagelsesvis i tilfælde af ekstraordinære kommunale udgifter til oprydning og sikring efter naturkatastrofer yde tilskud. Der er ikke fastsat nogen kriterier for, hvornår eller hvordan en statslig kompensation udbetales.

Staten har påtaget sig kommunikationsopgaven ift., på hvilken måde man bedst sikrer sig. Det er den svenske beredskabsmyndighed (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB), der varetager denne opgave. På MSB's hjemmeside kan man finde råd og vejledning.⁸⁸

6.5.2 Stormfald

Det har siden 1950'erne været muligt at forsikre skove i Sverige. I Sverige anvendes en fuldværdimodel, som giver fuld erstatning. De skader, der dækkes, omfatter udover stormfald også skader forårsaget af insekter og sygdomme, værditab på træ samt støtte til ejer og forvaltning. På det svenske forsikringsmarked er der 3-4 forsikringsselskaber, der tilbyder skovforsikringer, typisk i tillæg til andre forsikringer. I Sverige skønnes mere end 90% af skovarealet at være dækket af forsikring (40% da stormen Gudrun ramte i 2005). I Sverige har staten i nogle tilfælde suppleret tabsforsikringerne med målrettet støtte til gentilplantning med robust skov.⁸⁹

Præmierne for de svenske forsikringer går fra ca. 20 SEK/ha/år, og omfatter mange skadestyper med fuld erstatning.⁹⁰

⁸⁸ <https://www.msb.se/sv/Forebyggande/Naturolyckor/>.

⁸⁹ Tilskudsmodellen i Sverige modsvarer i hovedtræk den danske stormfaldsordning. Tilskudssatserne efter stormen Gudrun i 2005 lå mellem 3.000 SEK og 36.000 SEK pr. ha.

⁹⁰ Eksempler kan findes her:

<http://www.nordea.fi/en/personal-customers/insurance/general-insurance/forest-insurance.html#tab=Guide-and-conditions>,
www.modernaforsakringar.se og <http://lokalaforsakringar.se/>.

7 FORSIKRINGSTEKNISKE OVERVEJELSER

Grundideen i en forsikringsordning er, at en kreds af personer gennem deres løbende bidrag udligner det tab, der rammer den enkelte, når en skadevoldende begivenhed indtræder. Efterspørgsel efter forsikringer er i høj grad bestemt af en uvilje mod at påtage sig en risiko for økonomisk tab i forbindelse med skader på den enkeltes ejendom. Dette skal ses i sammenhæng med, at det er et helt grundlæggende princip, at det er den enkelte ejers ansvar at sikre sin ejendom, og ikke en offentlig opgave.

Forsikring er dermed en aftale mellem en kreds af forsikringstagere, der køber et løfte om udligning af økonomiske tab, og dermed afdækning af risiko, og betaler en forsikringspræmie herfor til et forsikringselskab, som til gengæld forpligter sig til at betale erstatning, efter nærmere angivne retningslinjer, hvis skaden sker.

Forsikringsvirksomhed, der drives som kommerciel aktivitet, indebærer således en pooling af midler fra mange kunder (forsikringstagerne) til at betale for de tab, nogle kunder måtte pådrage sig, hvorfor forsikringsordninger indeholder et meget væsentligt element af solidaritet mellem forsikringstagerne. Solidariteten drejer sig dog om erstatningsdækning, men ofte ikke om prisen, idet den enkelte forsikringstager betaler en kundespecifik præmie for at få adgang til den fælles ordning. Prisen og betingelserne afhænger derefter ofte af den konkrete risiko og den enkelte forsikringstagers pris/selvrisiko-præference.

7.1 AFGRÆNSNING AF FORSIKRINGSBARE RISICI

Forsikring kan give forsikringstagerne sikkerhed eller økonomisk beskyttelse inden for næsten alle tænkelige risikoområder. Som udgangspunkt kan der tegnes skadesforsikring for enhver lovlig interesse, der lader sig ansætte i penge. Overholdes denne regel, kan man i princippet tale om, at det er muligt at tegne skadesforsikring for alle risici, hvis der er et marked for det. Det vil sige, at udbud og efterspørgsel skal hænge sammen ligesom for varer. I praksis findes der dog herudover en række betingelser, som typisk skal være opfyldt for, at en risiko i realiteten er forsikringsbar.

a) Tilfældighed

Det er en grundlæggende betingelse for forsikring, at den risiko, der forsikres imod, udelukkende kan opstå på grund af tilfældigheder, som ikke kan kontrolleres eller besluttes af sikrede eller forsikringstageren. Man kan fx ikke tegne en forsikring, hvor en person selv kan beslutte (er herre over) om og/eller hvornår, der sker en dækningsberettiget skade.

b) Uvished

Det er ligeledes en grundlæggende betingelse, at der er uvished om, hvorvidt forsikringsbegivenheden på den enkelte forsikring faktisk vil ske. Man kan således ikke forsikre sig imod en begivenhed, som man konkret ved vil ske. Vurderingen af om der er den fornødne uvished til stede, er bl.a. afhængig af det tidsmæssige perspektiv for, hvor hyppigt skaden forventes at indtræffe.

c) Forudsigelig risiko

Det er også afgørende, at forsikringsselskabet kan beregne den potentielle udgift på forsikringen. Dette kræver, at risikoen er kendt, forudsigelig og målbar på et sagligt grundlag, helst uden at der skal foretages en gennemgribende individuel risikovurdering for hver enkelt forsikring. Der er derfor behov for, at de faktiske interesser, fysiske omstændigheder, kvalitative/kvantitative omstændigheder og aktiviteter/adfærd mv. vedrørende den forsikrede risiko nøje kan fastlægges i forbindelse med tegning af forsikringen – især for at kunne fastsætte betingelserne for tegningen. Afhængig af forsikringstypen vil en række forskellige faktorer blive inddraget i risikovurderingen.

Det er væsentligt for forsikringsselskabernes mulighed for at beregne præmier mv., at de betingelser, som forsikringen bliver tegnet på, er kendte og relativt entydigt angiver, hvordan forsikringen dækker. Betingelserne kan indsnævre antallet af begivenheder, som kan udløse dækning, så beregning af præmien bliver praktisk muligt. Er den risiko, der ønskes forsikret, derimod meget bredt formuleret eller uoverskuelig, kan det være svært at tegne en forsikring på normale vilkår og til den rette præmie. Hvis et forsikringsselskab ikke ud fra forsikringsbetingelserne kan afgøre, hvornår der foreligger en dækningsberettiget forsikringsbegivenhed – fx hvis kategoriseringen af en begivenhed afhænger af tredjemandsvurderinger – vil det kunne bevirke, at risikoen ikke er forsikringsbar. Stormrådet er et eksempel på en tredjemandsvurdering, hvor indtræden af forsikringsbegivenheden i form af stormflod, oversvømmelse eller stormfald afhænger af Stormrådets beslutning. Stormrådet træffer imidlertid afgørelse på baggrund af objektivt konstaterbare data, som enten Kystdirektoratet (stormflod) eller Miljøstyrelsen (oversvømmelse eller stormfald) har indsamlet og sammenfattet i en faglig udtalelse, hvorfor der ikke er meget vurdering og skøn over beslutningen om disse begivenheders indtræden. Da Stormrådet således træffer afgørelse i overensstemmelse med de udtalelser, der kommer fra den faglige ekspertise, og som er baseret på de objektivt konstaterbare data, taler dette for, at en risikofastsættelse er mulig.

d) Prohibitivt høj præmie

Præmien på den enkelte forsikringstype beregnes ud fra den tilgængelige viden om risikoen og sandsynligheden for, at forsikringsbegivenheden indtræder. Som udgangspunkt beregnes præmierne individuelt for hver enkelt forsikringstype (og i nogle tilfælde den enkelte forsikringspolice) uden sammenhæng med indtjeningen på øvrige udbudte forsikringer i samme selskab.

Hvis risikoen for en bestemt forsikringsbegivenhed anses for at være meget høj, kan den beregnede forsikringspræmie og/eller selvrisiko i nogle tilfælde blive prohibitivt høj for den enkelte forsikringstager. Det vil sige, at præmien bliver så høj, at den for forsikringstagerne opfattes som umulig eller næsten umulig at betale eller i hvert fald som højere end, hvad forsikringstagerne vurderer deres egen risikovillighed berettiger til, hvorfor de afstår fra at tegne forsikring og i stedet løber risikoen for selv at skulle dække de fulde omkostninger, såfremt skadesbegivenheden indtræder. Hvornår en forsikringspræmie på et givent område må anses for prohibitivt høj er vanskeligt at give et entydigt svar på, idet det beror på en subjektiv vurdering og den enkeltes tolerancetærskel ift. risiko (risikoaversion). Den enkeltes villighed til at bære en bestemt risiko er ofte forskellig fra risikotype til risikotype. Også andre forhold, som for eksempel forbrugers kendskab til det sandsynlige tab, påvirker en forsikringstagers efterspørgsel.

Det samme kan være tilfældet, hvis forholdsvis få individer har et behov for at forsikre sig mod en konkret risiko, og der dermed er en begrænset efterspørgsel efter den konkrete forsikringstype (kritisk masse). Der vil her ikke nødvendigvis være et tilstrækkeligt antal interesserede forsikringstagere at fordele de samlede præmieudgifter ud på, hvilket er en forudsætning for/grundideen med forsikring og det kollektive element heri, hvorfor præmien for den enkelte forsikringstager i givet fald vil være meget høj.

Hvorvidt en given skadesbegivenhed er forsikringsbar på normale forsikringsvilkår, og dermed før forsikringen udbydes af forsikringsselskaberne, beror således på, at der kommercielt er et marked for den pågældende forsikringstype, således at der er den rette balance mellem præmieindtægter og skadesudgifter, og dermed hvor mange skader forsikringstagerne i selskabet får, og hvilke omkostninger der er forbundet med skaderne.

Ift. stormflod og oversvømmelse vil en stigning i havene og/eller øget nedbør betyde en stigning i det samlede antal ejendomme med oversvømmelsesrisiko, og dermed en øget kreds af potentielle kunder, der kunne være interesserede i at tegne forsikring og dermed evt. kunne udgøre den fornødne kritiske masse. Det skal ses i sammenhæng med, at stormflods- og oversvømmelsesbegreberne er bundet op på dynamiske, statistiske beregninger for, hvornår der er tale om en 20-årshændelse, hvor stigninger i vandmængderne i forbindelse med skadesbegivenhederne således vil indebære, at der skal endnu højere vandstande til, for at der kan være tale om en 20-årshændelse.

e) Uforudsigelige udgifter

Nogle typer af risici kan potentielt være så omfangsrige, at hvis de indtræffer, kan skadesudgifterne ikke dækkes gennem normale præmiefastsættelsesprincipper. Det kan fx være krig. Da det ikke er muligt at forudse risikoen, er det heller ikke muligt at fastsætte en korrekt præmie, og derfor vil denne type risici normalt anses for ikke at være forsikringsbare.

7.2 FORSIKRINGSMARKEDETS FUNKTION

En forsikring er, som nævnt i indledningen til dette kapitel, en kontrakt mellem en forsikringstager og et forsikringsselskab, hvor selskabet påtager sig den økonomiske risiko ved, at en begivenhed beskrevet i kontrakten indtræder i løbet af forsikringsperioden, mod at forsikringstageren betaler en præmie. Det vil normalt være en forudsætning for etablering af en forsikringskontrakt, at flere forsikringstagere er udsat for samme risiko under ensartede betingelser, men at ingen ved, hvem der rammes, og at skadefrekvensen og erstatningernes størrelse kan beregnes statistisk. De forsikrede må endvidere være villige til at betale en præmie, der er tilstrækkelig til, at de samlede præmier kan dække de samlede erstatninger samt omkostninger til administration mv. i forsikringsselskaberne.

Der er ikke i Danmark tradition for at indføre lovpligtige skadesforsikringer, da det er den enkeltes ansvar, om tegning af forsikring vurderes hensigtsmæssigt i lyset af den enkeltes risikoaversion. Lovpligtige forsikringer kendes derfor kun for så vidt angår visse former for ansvarsforsikringer, fx ansvarsforsikringer for motorkøretøjer og hundeanvarsforsikringer. I disse tilfælde kan forsikringsselskaberne normalt ikke nægte

at tegne forsikring, men præmiefastsættelsen er op til det enkelte selskab, hvorfor præmien kan variere meget mellem de forskellige kunder.

Selvom udgangspunktet for forsikring er en frivillig kontrakt, der overfører risiko mellem to parter, handler forsikring grundlæggende om at samle (poole) og fordele risiko mellem en stor gruppe af personer og aktører. Hele grundtanken i forsikring er som nævnt, at der er en høj grad af solidaritet inden for gruppen af forsikrede i kraft af risikodelingen. Dette indebærer ikke, at der skal være den samme præmie for alle deltagere i gruppen. Det skyldes, at risikoen nemt kan variere indenfor gruppen og naturligvis også værdien af det sikrede.

I de senere år er der imidlertid set en udvikling, hvor forsikringstagernes villighed til at være solidariske med andre forsikringstagere afhænger af de økonomiske valgmuligheder. Det bevirker, at der let opstår en efterspørgsel efter en øget individuel prissætning, såkaldt mikrotarifering. Dette kendes fx fra bilforsikringer, hvor det er muligt at fastsætte en præmie, som mere præcist afspejler risikoen fx efter bilmodel, motorstørrelse, alder, kørselsbehov- og forbrug.

Generelt betragtes det som en fordel for samfundet, hvis udbredelsen af forsikringer er så stor som mulig. Det skyldes bl.a., at forsikringsomfanget kan påvirke velstanden positivt, fordi en effektiv risikodeling øger investeringer og anskaffelsen af større forbrugsgoder i virksomheder og husholdninger, der har aversion mod risiko, dvs. foretrækker det sikre frem for det usikre.

Et væsentligt element i alle kommercielle forsikringer er selvriskoen. En selvrisiko er et på forhånd aftalt beløb og/eller aftalt procent af skadens størrelse, som forsikringstager selv bærer risikoen for. Størrelsen af selvriskoen har betydning for størrelsen for præmien på forsikringen – der er således et logisk sammenspil mellem disse to, som den enkelte forsikringstager kan vælge mellem ift. dennes risikoaversion. Jo større risiko forsikringstageren selv ønsker at bære, jo mindre risiko bærer selskabet, hvorfor selskabet kan tilbyde forsikringen til en lavere præmie. Selvriskoen fungerer endvidere som en adfærdsregulerende mekanisme, da selvriskoen og dens størrelse har betydning for, hvilke beslutninger forsikringstageren tager for at undgå, at der indtræder en skade. Fx kendes det fra en række forsikringsaftaler, at hvis forsikringstageren foretager forebyggende foranstaltninger mod skadesbegivenhedens indtræden, så kan forsikringstageren opnå en lavere selvrisiko (eller præmie). Ligeledes kendes det fra private forsikringer, at selvriskoen og/eller præmien stiger, hvis man har oplevet en eller flere dækningsberettigede skader under en forsikring – man kan endda risikere at få sin forsikring opsagt. Ved ikke at dække det fulde tab for skadelidte eller ved efter udbetaling til skadelidte at opkræve regres fra en ansvarlig skadevolder, tilskyndes personer til generelt at forebygge skader og undgå tab. Størrelsen af egenrisiko skal være tilpas stor til at virke skadesforebyggende samtidigt med, at trygheden bevares. Samtidig skal den enkelte risikofaktor naturligvis kunne forebygges/undgås af den enkelte person, før selvriskoen kan virke skadesforebyggende. Hvis fx en tsunami jævner et helt område med jorden eller et fly styrter ned, vil den enkelte bygningsejer ikke kunne forebygge/undgå skader trods det økonomiske incitament i selvriskoen på en evt. forsikring, der måtte dække skaderne. Det er samtidig et lignende forebyggende grundlæggende princip i forsikring, at forsikringstager ikke må opnå en gevinst ved at modtage erstatning fra en forsikring. Taksering af skader vil derfor typisk indeholde et element af afskrivning på baggrund af slid og ælde, nytteværdi og levetider. Der kan

også være indsat loft over den maksimale erstatning, der kan udbetales – fx maksimalt genstandens værdi inden skaden.

7.3 ER STORMFLODS- ELLER OVERSVØMMELSESRISIKO PRIVAT-FORSIKRINGSBAR?

Skader på bygninger og løsøre, som skyldes stormflod og oversvømmelse fra vandløb og søer, er hidtil som altovervejende hovedregel blevet betragtet som en ikke-forsikringsbar risiko på normale markedsvilkår i Danmark.⁹¹

Årsagen til den manglende private forsikringsdækning af stormflod og oversvømmelse fra vandløb og søer i Danmark synes at have været, at kun forholdsmæssigt få personer var i risiko for at blive ramt af en stormflod og dermed relativt få forsikringstagere, som kunne være interesseret i at tegne en privat forsikring.⁹² Risikospredningen ville derfor være så lille og risikoen så stor, at præmien beregnet ud fra markedsvilkår efter forsikringsselskabernes vurdering ville blive meget (prohibitivt) høj, ligesom enkelte ejendommers beliggenhed ville indebære, at disse slet ikke kunne forsikres. Dette skal dog ses i sammenhæng med, at der også efter stormflods- og oversvømmelsesordningerne er ejendomme, hvis beliggenhed indebærer, at de ikke er dækket og derfor ikke kan få erstatning efter ordningerne. Afhængig af den nærmere udformning af en privat forsikringsordning er der dog en risiko for, at flere ejendomsjere vil risikere at stå uden dækning, herunder pga. prisen på forsikringsdækningen, eller fordi de vurderer, at de ikke er i risiko for at blive ramt af en stormflod eller en oversvømmelse. Men en boligejer kan også i andre forsikringsforhold blive nægtet forsikring på trods af, at det kan have store økonomiske konsekvenser for boligejeren, fx dækning mod råd og svamp, rørdækning mv., eller selv vælge at stå uden forsikringsdækning, fx brandforsikring og dermed uden stormflods-dækning.

I rapporten fra udvalget vedrørende revision af stormflodsordningen fra 2009 blev det på baggrund af beregninger foretaget ud fra de hidtidige udgifter for stormflodsordningen skønnet, at præmieniveauet for en privat stormflods-dækning for den enkelte forsikringstager ville kunne ligge mellem 12.300 kr. og 35.500 kr. Hvis beregningsforudsætningerne forbliver de samme, ville disse beløb formentlig i dag skulle forhøjes med ca. 30% pga. den øgede dækning og værdistigninger. Dækning for oversvømmelse fra vandløb og søer indgik imidlertid ikke i beregningerne, idet skader herfra ikke på daværende tidspunkt var omfattet af ordningen. Beregningerne byggede endvidere på, at der kun ville være mellem 2.000 og 38.200 interesserede forsikringstagere. Det tal skal dog sættes ift., at de fleste kyststrækninger i Danmark er blevet ramt af stormflod ved andre begivenheder, og at bevidstheden blandt danskerne om risikoen for stormflod og oversvømmelse synes øget betydeligt de senere år pga. de konkrete skadesbegivenheder samt klimadagsordenen generelt, jf. kapitel 8, hvorfor antallet af potentielt interesserede forsikringstagere i dag må forventes at ville være væsentligt højere end det antal, som indgik i beregningerne i 2009.

Ud over at præmieniveauet hidtil har været anset for at ville blive prohibitivt højt, er det også en udfordring for forsikringsdækning, at lokale forhold har stor betydning for

⁹¹ I bl.a. Storbritannien er det derimod muligt at udforme en privat forsikringsordning, der kan dække skader efter stormflod og oversvømmelse fra vandløb og søer.

⁹² Omvendt er så mange i risiko, at samfundet har følt sig kaldet til at etablere en ordning, hvor samtlige indehavere af en brandforsikring betaler.

skadernes omfang – både ift. stormflod og til oversvømmelse fra vandløb og søer. De lokale forhold gør det sværere for forsikringsselskaberne at forudsige den reelle risiko og erstatningsudgifterne, herunder et evt. behov for genforsikring, uden at skulle foretage en individuel risikovurdering for hver enkelt forsikring, hvilket forsikringsselskaberne helst vil undgå, jf. afsnit 7.1.

I praksis undtager bygnings- og løsøreforsikringer derfor i dag alle skader fra hav, fjord, sø eller vandløb i vilkårene. Det sker, uanset om der er tale om stormflod eller anden oversvømmelse og uanset om stormflods- eller oversvømmelsesordningerne dækker eller ej. Enkelte typer af kaskoforsikringer dækker dog stormflods- og oversvømmelseskader omfattet af loven. Således dækker kaskoforsikring for motorkøretøjer og nogle all risk-elektronikforsikringer dækker skader som følge af denne type vandskader. Der findes også nogle all risk forsikringer for erhvervsdrivende, som på individuelle vilkår kan inkludere stormflods- og oversvømmelsesdækning. Under den nuværende stormflodsordning vil selvriskoen på en sådan all risk-forsikring for erhvervsdrivende kunne være dækket af ordningen, hvis skaderne i øvrigt er omfattet af stormflods-/oversvømmelsesdækningen (dvs. bygnings-/løsøreskader). Ligeledes har de danske fritids- og lystbådehavne fået udviklet en forsikringsdækning for stormflod, der dækker havne- og kaj anlæg via deres brancheorganisation.

I modsætning hertil er skader på bygninger og løsøre, som skyldes skybrud, hidtil blevet anset som værende en forsikringsbar risiko på normale markedsvilkår. Skaderne er således dækket af den almindelige hus- og indboforsikring, som de fleste tegner, selv om skybrud ift. stormflods- eller oversvømmelsesbegivenheder kan anrette lige så voldsomme eller voldsommere skader, hvilket bl.a. kunne konstateres med skybruddet i København i juli 2011, hvor udgifterne for forsikringsselskaberne for skybrudsskaderne i København langt oversteg de samlede udgifter i stormflodsordningen de sidste 20 år. På grund af en generel undtagelse i forsikringsvilkårene vil vandskadedækningen dog normalt kun omfatte skader forårsaget af vand fra skybrud, hvis det kommer direkte fra bygningen selv, terrænet eller kloakledninger.

Ift. de lande, som udvalget har undersøgt nærmere, har Storbritannien og Sverige privat forsikringsdækning af stormflodsskader. For så vidt angår Sverige skal det bemærkes, at dækningen for stormflod er en blandt flere naturhændelser, der dækkes af samme forsikring, og Sverige har aldrig oplevet nævneværdige stormflodsskader. Storbritannien har i lighed med Danmark jævnlige stormfloder og oversvømmelser fra floder mv. og har både tidligere og nu baseret sig på privat forsikringsdækning af stormflodsskader. Det er dog fra 2016 fundet nødvendigt at oprette en poolordning (FloodRe), der kan sikre de mest udsatte boliger dækning på almindelige vilkår, jf. kapitel 6.3. FloodRe er i udgangspunktet oprettet med fikseret udløbstidspunkt i 2039, hvorefter der igen vil være tale om privat forsikringsdækning, jf. kapitel 6.⁹³

Charity Hazard

På verdensplan er dækningsprocenten imod naturkatastrofer via private forsikringer generelt meget lav. I et forsøg på at forklare, hvorfor hverken mennesker eller virksomheder forsikrer sig imod naturkatastrofer, har en række forskere undersøgt om

⁹³ Ifølge OECD-Rapport DA/AS/WD (2015) 31, s. 31-32 tilbyder også følgende lande privat forsikring mod oversvømmelse: Østrig, Canada, Chile, Tjekkiet, Frankrig, Island (kun motorkøretøjer), Irland, Israel, Japan, Letland, Mexico, New Zealand, Peru, Filippinerne, Polen, Portugal, Rusland, Spanien, Schweiz, Tyrkiet og USA. Enkelte af landene udelukker denne mulighed for særligt udsatte områder.

dette kunne skyldes Charity Hazard.⁹⁴ Charity Hazard er den markedsdisruption der skabes af individers forventning til statslig og privat post-katastrofehjælp. Charity Hazard er således udtryk for, at det offentlige ud fra politiske hensyn vælger at kompensere grupper, der selv kunne have forsikret sig.⁹⁵

I dagens litteratur⁹⁶ har man både teoretisk og empirisk forsøgt at besvare, om katastrofehjælpen som blandt andet blev givet under orkanen Katarina (2005, 60 mia. USD), stormfloden i Tyskland (2002, 500 mio. EUR) og stormfloden i Polen (1997, 500 mio. EUR) har kunnet forklare, hvorfor individer fravælger dækning af katastrofer. Man er som udgangspunkt enige om, at Charity Hazard spiller en vis rolle, men samtidigt ikke alene bærer skylden for dagens ufuldkomne marked for forsikring mod naturkatastrofer. Forskere peger på, at andre ting såsom følelser (frygt, "Det sker ikke for mig", etc.), informationsbias og uenigheder om sandsynligheder ligeledes kan være drivende faktorer.

7.4 ER STORMFALDSRISIKO PRIVAT-FORSIKRINGSBAR?

Privatøkonomisk tab efter stormfald har tidligere været anset for at være en forsikringsbar risiko i Danmark. Der eksisterede således indtil 2005 en mulighed for at tegne private tabsforsikringer mod stormfald på normale markedsvilkår i de kommercielle forsikringsselskaber. Forsikringsmuligheden bortfaldt dog i 2005/2006, da Codan stoppede med at udbyde forsikringerne bl.a. på grund af økonomiske overvejelser efter den kraftige storm i 2005, jf. også kapitel 5.

Den nuværende offentlige stormfaldsordning dækker ikke tab, men yder alene tilskud til meromkostninger ved gentilplantning med robust skov. Den tilknyttede basisforsikring dækker heller ikke tab, men yder alene en sumerstatning pr. forsikret ha skov og fungerer i praksis som en "adgangsbillet" for skovejerne til at kunne opnå tilskud til genplantning. Tilskudsadministration er ikke noget, der kan integreres i en privat forsikringsordning.

Basisforsikringsordninger som stormfaldsordningen kendes ikke på andre områder i Danmark. Der er på nogle områder lovmæssigt fastsat minimumskrav til forsikringsdækningen, fx på lovpligtige ansvarsforsikringer og ejerskifteforsikring, og der er også på nogle forsikringer mulighed for at tilvælge ekstra dækning på et basisprodukt,

⁹⁴ Browne, M. J. & Hoyt, R. E. (2000), 'The demand for flood insurance: Empirical evidence', *Journal of Risk and Uncertainty* 20(3), 291–306 og Lewis, T. & Nickerson, D. (1989), 'Self-insurance against natural disasters', *Journal of Environmental Economics and Management* 16, 209–223.

⁹⁵ I dansk sammenhæng har der også været fokus på denne teori. Fx i Velfærdskommissionen (2004), der blandt andet anførte følgende: "Den enkelte vil vide, at selvom man ikke får sparet op, vil velfærdssamfundet alligevel hjælpe en. Et eksempel er efter større "vejrphenomener", fx decemberstormen i 1999. Her havde det været muligt for alle (også skovejere) forinden at tegne en forsikring, at bygge mere solide huse, eller lade være med at opføre huse i områder med stor risiko for oversvømmelse. Ex post, når skaden er sket, vil der imidlertid være et stort pres for, at det offentlige skal gå ind med hjælp. For at undgå dette problem er det nødvendigt at opbygge troværdighed om, at det offentlige er parat til at lade stå til og lade mennesker i nød klare sig selv. Opbygning af en sådan troværdighed er imidlertid omkostningsfuld, både politisk og for samfundet som sådan. Der kan således forventes lidt større moral hazard-problemer ved implicit forsikring end ved privat forsikring." Velfærdskommissionen, *Fremtidens velfærd kommer ikke af sig selv*, analyserapport 2004, s. 70.

At offentlig dækning – eller i hvert fald forventning herom – har betydning for incitamentet til forebyggelse, ses også fsva. stormflods- og oversvømmelsesordningerne. En af de observationer, som Teknologirådet har gjort i forbindelse med en række workshops omhandlende forskellige aspekter og udfordringer ved stormflodstilpasning, er således, at den nuværende struktur med Stormrådet og katastrofeordningerne begrænser incitamentet til at forebygge og er med til at handlingslamme kommunerne.

⁹⁶ P. Raschky & H.Weck-Hannemann. (2007), "Charity Hazard – A real hazard to natural disaster insurance", *Journal of Real Estate Finance and Economics*, 2006 vol 32, issue 1, 83-100.

som fx en almindelig husforsikring. Men der er ikke tale om en egentlig basisforsikringsordning med sammenhæng til en offentlig pulje, som det er tilfældet med stormfaldsordningen.

7.5 FORSIKRINGSORDNINGER MED STATSGARANTIER, SÆRLIGE GENFORSIKRINGSMEKANISMER ELLER LIGNENDE

Der findes i Danmark udover stormflods-, oversvømmelses- og stormfaldsordningerne kun én anden erstatningsordning med statslig involvering i form af statsgaranti, særlige genforsikringsmekanismer eller lignende, nemlig terrorforsikringsordningen.

7.5.1 Terrorforsikringsordningen

Terrorforsikringsordningen omfatter skader, der skyldes terrorangreb med nukleare, biologiske, kemiske eller radioaktive våben (NBCR-våben). De forsikringsselskaber, der forsikrer NBCR-terrorrisici på de i loven fastsatte forsikringsområder, er med i en terrorforsikringspulje, hvorfra udgifterne til skadesdækning fordeles mellem selskaber.

Selskaberne i denne pulje betaler årligt en præmie til staten for at få garantien stillet til rådighed. Hvis der i forbindelse med en terrorhandling bliver brug for statsgarantien, skal alle forsikringstagere tilbagebetale et beløb svarende til den udbetalte garanti til staten via en årlig opkrævning på den enkelte forsikring.

Terrorforsikringspool For Skadesforsikring er en selvstændig juridisk enhed stiftet med det formål at administrere præmiebetaling til den danske stat, skadesudbetaling til medlemmerne samt varetagelse af fælles indkøb af reassurance for de forsikringer, som er omfattet af loven. Loven stiller krav om, at alle de danske forsikringsselskaber, der forsikrer NBCR-terrorrisici, skal være medlemmer af forsikringspoolen.

Dækningsomfanget af evt. udbetalinger er inddelt i to lag. Første lag er et selvbehold, der fastsættes årligt for forsikringsselskaberne i fællesskab, som i 2016 udgør 13,7 mia. kr. Andet lag er en statslig garanti, som udløses, hvis skaderne inden for et kalenderår overstiger branchens selvbehold. Den statslige garanti er på 15 mia. kr.

8 KLIMAUDVIKLINGENS BETYDNING

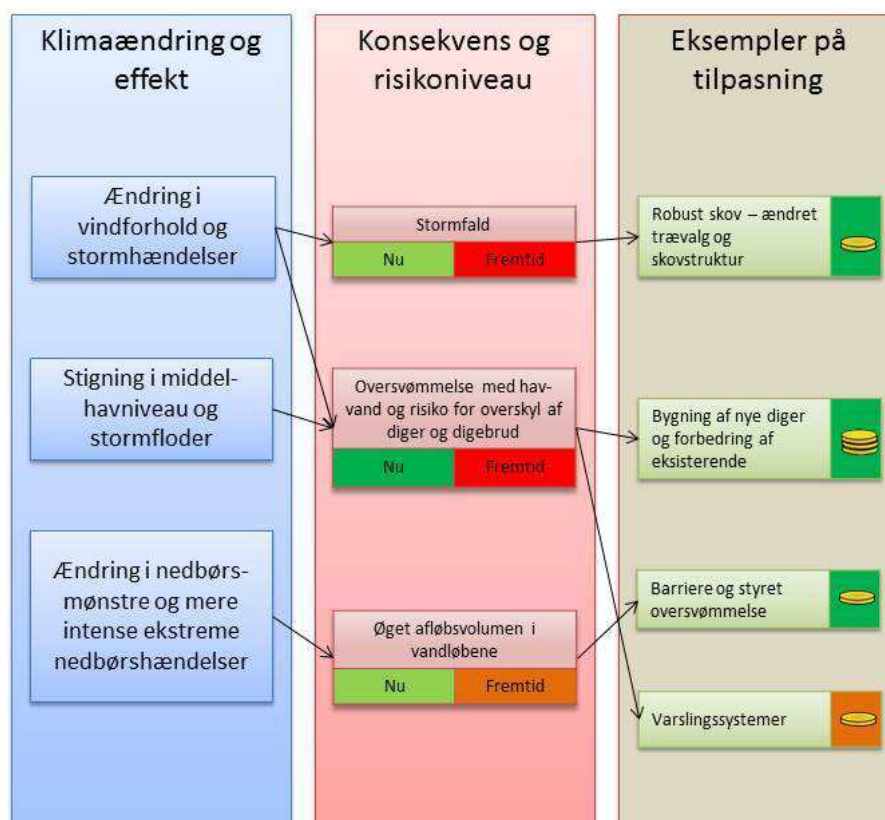
De globale temperaturer har været stigende igennem de sidste 100 år, og ifølge de seneste udmeldinger fra FN's Klimapanel (IPCC) vil denne udvikling fortsætte. De stigende globale temperaturer påvirker og vil påvirke vores klima i fremtiden. I lande som Danmark med en lang kyststrækning er udfordringen et stigende havspejl og dermed en øget risiko for oversvømmelser i forbindelse med stormflod. Desuden forventes hyppigere oversvømmelser af vandløbssystemerne samt udfordringer med væltede træer i forbindelse med flere eller mere intense storme.

To hovedspørgsmål bør drøftes, da de har afgørende betydning for organisering og kalibrering af fremtidige stormflod-, oversvømmelses- og stormfaldsordninger:

- Hvad bliver konsekvenserne af et skiftende klima?
- Hvordan kan vi tilpasse os disse ændringer?

Klimaændringerne vil have potentielle indvirkninger på flere niveauer af betydning for de tre ordninger, jf. figur 8.1. Den globale klimaændring vil påvirke de klimatiske, meteorologiske og oceanografiske forhold i form af:

- ændringer i vindforhold og stormintensitet,
- en stigning af havspejlet og
- ændringer i nedbørsmønstre med flere og mere ekstreme nedbørshændelser.



Risikoniveau	Omkostningsniveau
Høj	Høj
Middelhøj	Middel
Middel	Lav
Lav-middel	Ukendt
Lav	
Ukendt	

Figur 8.1 Oversigt over de mest betydende effekter og konsekvenser af klimaændringer for stormflod, oversvømmelse og stormfald med vurdering af risikoniveau samt eksempler på klimatilpasningstiltag og deres potentiale for reduktion af risikoen. Risikoniveau og omkostningsniveau for klimatilpasning er vurderet kvalitativt ved graduering lav, middel og høj. En række konsekvenser (stigende grundvandstand, oversvømmelse med regnvand og forøget antal overløb fra kloaksystem samt sætninger og underminering) er ikke del af stormflods-, oversvømmelses- og stormfaldsordningen og er derfor ikke medtaget i figuren. Udarbejdet af DMI og KDI med data fra CRES (2014) "Analyse af IPCC delrapport 2 – Effekter, klimatilpasning og sårbarhed", Naturstyrelsen.

Samtidig vil de relevante tilpasningsinitiativer variere både afhængig af skadesbegivenhed og ift. omkostningsniveau og reduceret risikoniveau.

Klimaændringerne vil de næste år påvirke de fremherskende kystnære processer. Der er fx risiko for, at et stigende havspejl vil forårsage permanent oversvømmelse af kystnære arealer, og ændringer i nedbørmønstre vil bl.a. medføre øget afløbsvolumen i vandløbene. Som følge heraf øges risikoen for negative konsekvenser for de berørte mennesker, deres økonomiske aktiviteter og miljøet.

Hvilke indvirkninger og intensiteten heraf, klimaændringerne vil have, er imidlertid forbundet med en vis usikkerhed. Det skyldes, at klimaændringerne foregår gradvist over en længere tidshorisont, og omfanget af konsekvenserne er afhængigt af, hvordan samfundet løbende tilpasser sig gennem bl.a. forebyggende tiltag i relation til infrastruktur og beskyttelses anlæg samt lovgivning mv. Det er derfor relevant ikke alene

at se på klimaændringerne, men også at se disse i sammenhæng med klimatilpasningen og de konkrete tiltag, som skal vurderes ift. den potentielle risikoreduktion og omkostningsniveauet. Dette gælder især, når det skal vurderes, hvorledes den fremtidige kalibrering af stormflods-, oversvømmelses- og stormfaldsordningerne bør være.

Fokus i denne rapport er en kalibrering af ordningerne sådan, at de er robuste på 20 års sigt. Tidshorisonten på 20 år er sat bl.a. fordi, beregningerne og analyserne for klimaudviklingen kan siges at være rimeligt sikre, da scenarierne for drivhusgasudledninger ikke adskiller sig væsentligt inden for denne periode. Dertil kommer, at de ændrede klimaforhold i et vist omfang vil blive afbødet af de klimatiltag, der forventeligt iværksættes på baggrund af de handlingsplaner, der er udarbejdet i kommunerne.

8.1 FORVENTNINGER TIL FREMTIDENS KLIMA PÅ MELLEMLANG OG LANG SIGT

Danmark får i fremtiden et varmere klima med mere nedbør og risiko for flere og mere ekstreme vejrhændelser. Danmark kan således forvente mere regn særligt om vinteren, og om sommeren vil der forventeligt være både længere perioder med tørvejr og samtidig kraftigere regnskyl, når det regner. Desuden er der en generel stigning i havniveauet omkring Danmark og dermed risiko for øgede stormflodsvandstande. Samtidig vil der sandsynligvis være kraftigere stormstyrker specielt over Nordsøen, men ikke i sig selv flere storme. De fremtidige ændringer i vindforhold i Danmark er generelt dårligere bestemt end forholdene for temperatur og nedbør. Dertil kommer, at der er større usikkerhed om fremtidsperspektiverne, især mængden af drivhusgasudledninger, jo længere ud i fremtiden, der analyseres.

Alle nedenstående resultater er angivet ift. referenceperioden 1986-2005. De anvendte scenarier er beskrevet i faktaboks 8.1.⁹⁷

8.1.1 Temperatur

Den observerede temperaturudvikling i Danmark følger i store træk den globale opvarmning. I slutningen af dette århundrede (2081-2100) forventes en temperaturstigning i Danmark på omkring 1,2 °C både sommer og vinter for RCP2.6 (ambitiøst reduktionsscenario). Tilsvarende forventes en opvarmning på hhv. 4,0 °C og 3,7 °C for RCP8.5 (ingen reduktionstiltag).

8.1.2 Nedbør

Den globale opvarmning forøger atmosfærens indhold af vanddamp, hvilket fører til en forstærkning af den hydrologiske cyklus, således at tørre områder generelt får mindre regn, mens våde områder får mere. Danmark vil i fremtiden ligge på grænsen mellem to zoner, hvor mængden af sommernedbør i det nordlige Skandinavien generelt stiger, mens den falder i det centrale, østlige og sydlige Europa.

⁹⁷ I rapporten *Fremtidige klimaforandringer i Danmark* (Danmark Klimacenter rapport nr. 6 2014) fra DMI beskrives forventningerne til fremtidens klima på mellemlang og lang sigt i dette århundrede i flere detaljer. Læs rapporten på: <http://www.dmi.dk/klima/fremtidens-klima/danmark/>.

Faktaboks 8.1: Repræsentative scenarier for reduktionstiltag

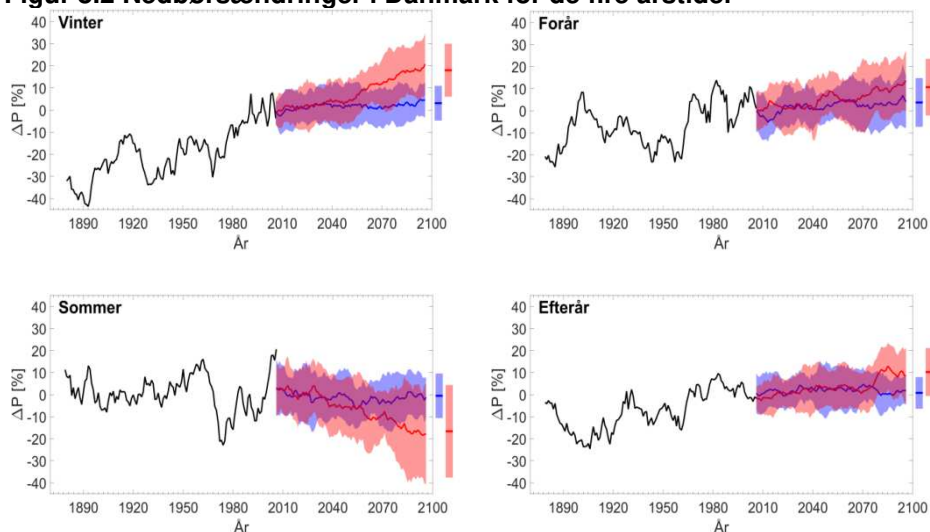
IPCC benytter i sine fremskrivninger 4 repræsentative scenarier (Representative Concentration Pathways, RCP), der illustrerer bredden af mulige veje, verden kan gå. IPCC benytter 3 forskellige reduktionsscenarier og et scenarie uden reduktionstiltag. DMI's forskellige fremskrivninger stammer fra forskellige forskningsprojekter, og det varierer hvilke scenarier, der benyttes.

- RCP2.6 er det mest ambitiøse af de tre reduktionsscenarier, IPCC benytter. Med RCP2.6 overholdes målsætningen om at begrænse den globale opvarmning til 2 °C ift. det førindustrielle niveau sandsynligvis (over 66% chance). Den fremskrevne globale opvarmning i 2100 for RCP2.6 er 0,3-1,7 °C. RCP2.6 illustrerer, at vi vil opleve klimaforandringer, selv hvis 2 °C målsætningen overholdes.
- RCP4.5 er et reduktionsscenarie. Den fremskrevne globale opvarmning i 2100 for RCP4.5 er 1,1-2,6 °C.
- RCP6.0 er et reduktionsscenarie. Den fremskrevne globale opvarmning i 2100 for RCP6.0 er 1,4-3,1 °C.
- RCP8.5 er et scenarie uden nogen reduktionstiltag. Den fremskrevne globale opvarmning i 2100 for RCP8.5 er 2,6-4,8 °C.

Til fremskrivningerne af ekstremer er benyttet en række modelkørsler, der er baseret på et scenarie fra IPCC's forrige rapport fra 2007, A1B-scenariet. A1B er et middelhøjt reduktionsscenarie, hvor de menneskelige udledninger af drivhusgasser toppe omkring 2050, hvorefter de falder.

Figur 8.2 og tabel 8.1 viser ændringerne i nedbør i Danmark frem mod 2100. Ændringerne fordeler sig forskelligt på de fire årstider. Den største stigning i nedbør ses om vinteren, hvor en stigning allerede er slået igennem og vil fortsætte frem mod år 2100. Omvendt forventes en reduktion i sommernedbøren. Det fremgår af både usikkerhederne i parenteserne i tabel 8.1 og usikkerhederne (skraveret) i figur 8.2, at spændet i modelresultaterne generelt er relativt stort for nedbøren, særligt om sommeren.

Figur 8.2 Nedbørsændringer i Danmark for de fire årstider



Note: Observationer fra 1874 til 2005 er angivet med sort kurve, og modelsimuleringer for perioden 2005-2100 for RCP2.6 (ambitiøst reduktionsscenario) og RCP8.5 (ingen reduktionstiltag) er angivet med henholdsvis blå og rød kurve. De skraverede områder omkring angiver +/- 1 standardafvigelse for RCP-simuleringerne.

Kilde: Observationsdata: DMI; Modelsimuleringer: CMIP5.

Tabel 8.1 Nedbørsændringer for Danmark.

Nedbør [%]	RCP2.6	RCP8.5
Årlig	1,6 (± 4,6)	6,9 (± 6,1)
Vinter	3,1 (± 7,9)	18,0 (± 12,0)
Forår	3,7 (± 11,1)	10,7 (± 12,6)
Sommer	-0,5 (± 9,6)	-16,6 (± 21,0)
Efterår	0,8 (± 7,2)	10,2 (± 10,9)

Note: Nedbørsændringerne er angivet som procentvise ændringer for perioden 2081-2100. Tallene er angivet for hvert af de to scenarier RCP2.6 (ambitiøst reduktionsscenario) og RCP8.5 (ingen reduktionstiltag). Tallene i parentes angiver usikkerheden (+/- standardafvigelsen) på middelværdien for samtlige 23 modelkørsler.

Kilde: CMIP5.

8.1.3 Vind

En global opvarmning ændrer på de typiske vindmønstre, som de kendes i dag. Fremtidige ændringer af vindmønstre er sværere at kortlægge end tilsvarende ændringer for temperatur. Det gør vurderingerne af fremtidens vindforhold i Danmark mindre sikre. Vurderingen på baggrund af resultater fra en vifte af klimamodeller viser en svagt tiltagende middelvind både om sommeren og om vinteren i løbet af århundredet. Den dominerende vindretning vil sandsynligvis i højere grad komme direkte fra vest. Desuden tiltager styrken i storme og orkaner.

8.1.4 Havniveau

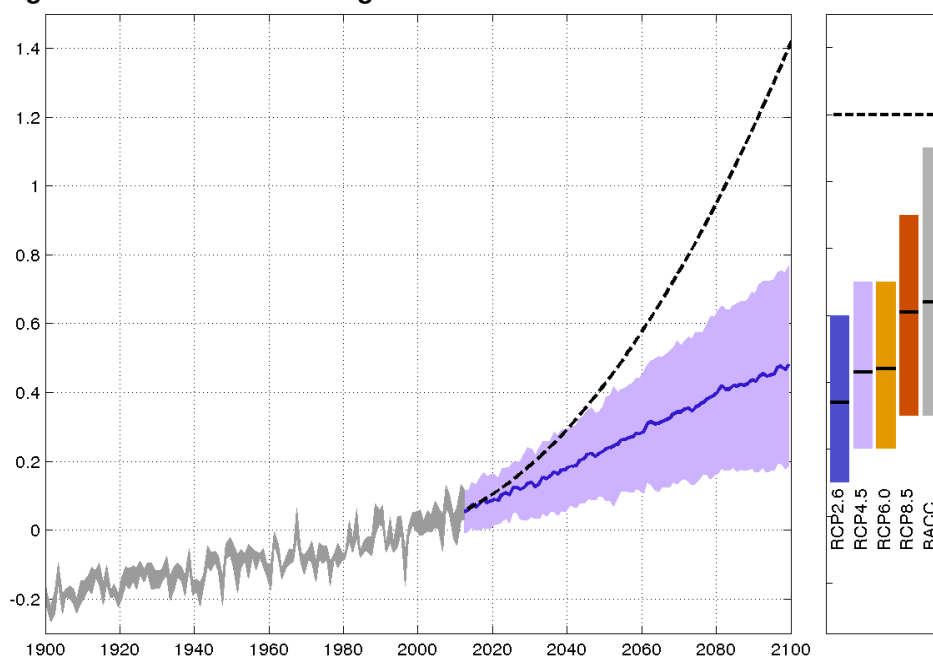
Havniveauet omkring Danmark vil ifølge IPCC stige 0,1-0,4 m fra 1986-2005 til 2046-2065 (tabel 8.2). På den tidsskala er der kun små forskelle mellem klimascenarierne. Landhævning spiller også ind, og det betyder, at den oplevede vandstand kan være op til 0,1 m mindre i 2046-2065, alt efter hvor i landet man befinder sig.

Fremtidige vandstandsstigninger afhænger af den fremtidige udledning af drivhusgasser, og af hvordan havet, iskapper og gletsjere reagerer på temperaturændringerne. Usikkerheden i udledningerne håndteres ved at beskrive flere scenarier. Usikkerhedsintervallet viser, hvad der kan siges om havet og isens reaktion på udledningerne inden for hvert scenarie. Det er især usikkert, hvor meget is der vil smelte fra iskapper og gletsjere, og det vurderes forskelligt af forskellige forskergrupper. Derfor er der medtaget tal fra både vurderingen fra IPCC's 5. hovedrapport (AR5) og fra en analyse fra Københavns Universitet fra 2015.⁹⁸

Tabel 8.2 Middelvandstandsstigning omkring Danmark		
År	Scenarie	Middelstigning i havniveauet omkring Danmark [m]
2046-2065	RCP4.5	0,3 [0,1 – 0,4]
2081-2100	RCP2.6	0,3 [0,1 – 0,6]
	RCP4.5	0,4 [0,2 – 0,7]
	RCP8.5	0,6 [0,3 – 0,9]
	A1B i AR5	0,5 [0,2 – 0,8]
	A1B i BACC	0,6 [0,3 – 1,1]
	DMI's øvre bud	1,2

Note: Tallene i parentes angiver det sandsynlige interval for de enkelte scenarier og vandstanden er angivet i meter ift. referenceperioden 1986-2005.

Figur 8.3. Havniveau omkring Danmark for årene 1900-2100



Note: Venstre: Observeret årlig middelvandstand ved danske vandstandsmålere, korrigeret for landhævning (grå skygge), IPCC's bedste estimat af havniveauet i Nordsøen for RCP4.5 scenariet (blå streg, skyggen angiver usikkerheden) og DMI's estimat af en øvre grænse for vandstandsstigninger (stiplet linje). Højre: middelværdi og usikkerheder for perioden 2081-2100 for

⁹⁸ BACC II, 2015, Aslak Grindsted, Københavns Universitet.

de fire IPCC-scenarier og BACC's vurdering af A1B-scenariet samt DMI's øvre bud for denne periode (stiplet linje). Vandstanden er angivet i meter.

Kilde: Olesen, M, K S Madsen, C A Ludwigsen, F Boberg, T Christensen, J Cappelen, O B Christensen, K K Andersen, J H Christensen 2014: Fremtidige klimaforandringer i Danmark. DKC rapport 06-14

Stigningen kompenseres delvist af landhævninger, særligt for de nordlige områder, ligesom der kan være mindre forskelle i vandstandsændringerne mellem landsdelene.

8.1.5 Ændringer i terrænet

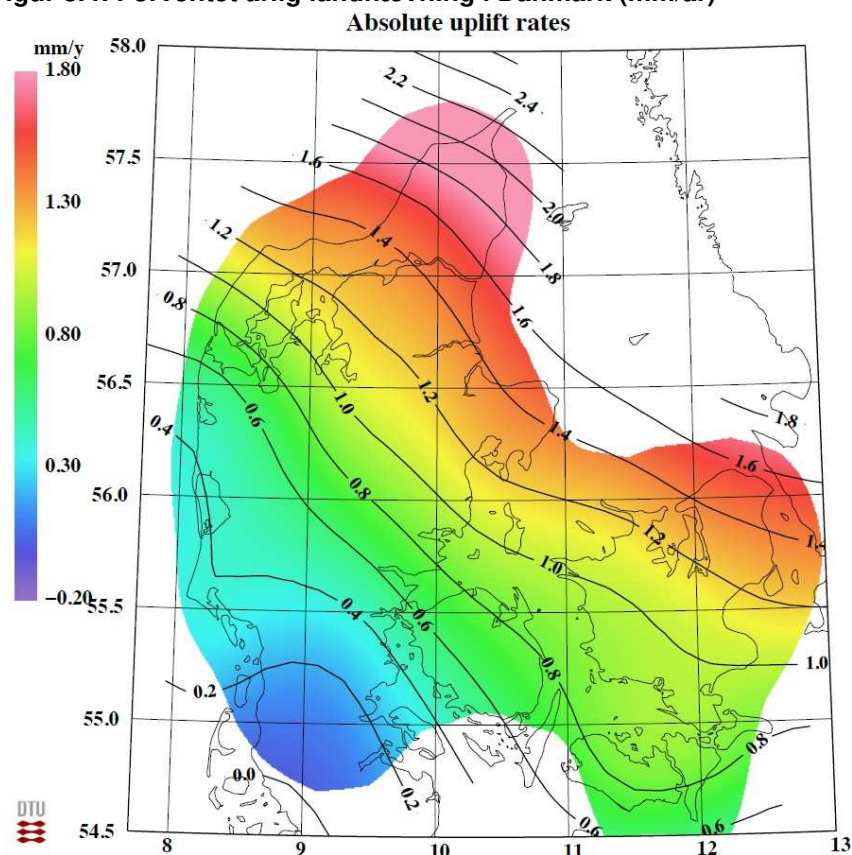
Danmarks terræn er ikke stationært, men ændrer sig over tid, hvilket har betydning for den fremtidige bestemmelse af oversvømmelsesfaren. Ændringerne i terrænet kan deles op i to dele: lokale sætninger og overordnede landhævning.

Lokale landsænkninger forekommer fx i lavtliggende områder. Det øger risikoen for oversvømmelser og omfanget af disse. Sætninger kan have oprindelse i den underliggende geologi, fx i forbindelse med konsolidering af sedimenter, eller være af geoteknisk karakter, fx et kajområde, et dige eller en bygning, der sætter sig. Lokale sætninger kan være af en størrelsesorden på op til 10 mm om året, hvilket på nuværende tidspunkt lokalt kan overstige effekten af de seneste beregnede middelværdier for den globale havspejlsstigning og den overordnede landhævning.⁹⁹ Viden om lokale sætninger, og hvor de kan forekomme, er derfor et meget vigtigt input til brug for klimatilpasningsindsatsen.

Landhævninger skyldes ikke lokale, men overordnede, forhold. Under sidste istid var Skandinavien dækket af en iskappe, som trykkede ned på landet. Afsmeltingen af denne medfører fortsatte landhævninger i dag. I Danmark er disse hævnings størst mod nord og mindst mod sydvest, som vist i figur 8.4. I løbet af de sidste 100 år er højdeforskellen fra nord til syd i Danmark ændret med omkring 20 cm. Da landhævningerne kan beskrives med en næsten nationalt dækkende model, bør landhævningerne medregnes i bestemmelsen af den fremtidige oversvømmelsesfare og i dimensionering af kystbeskyttelse og anden kystnær infrastruktur. Set over hele landet varierer landhævningen mellem 0,2 mm pr. år i Sydvestjylland og 2,0 mm pr. år i Nordjylland.

⁹⁹ Niels H. Broge, Karsten Vogensen, Frands Steffensen, Ian B. Sonne, Carlo S. Sørensen, Per Knudsen, Mogens H. Greve, Holger Lykke-Andersen: Kortlægning af områder med forøget sandsynlighed for landsænkning, december 2013. Danish Geodata Agency, Technical Report Series Volume 17. ISBN 978-89-72107-62-6.

Figur 8.4: Forventet årlig landhævning i Danmark (mm/år)



Note: Modellen vurderes at have en nøjagtighed på 0,1-0,2 mm/år.¹⁰⁰

8.1.6 Ekstremer

Den globale opvarmning medfører både ændringer i hyppighed, intensitet og varighed af ekstreme vejrbegebenheder. Det sker i form af flere kraftige nedbørshændelser, ligesom ændringerne i havniveau sammen med ændrede vindmønstre vil føre til øgede stormflodsvandstande. Ændringer i stormintensitet- og mønstre vil have en effekt på frekvensen og intensiteten af stormfloder i de danske farvande.¹⁰¹

Der forventes som nævnt flere kraftige nedbørshændelser om sommeren i Danmark på trods af, at somrene sandsynligvis bliver mere tørre. Endvidere forventes det, at de kraftigste nedbørshændelser bliver endnu kraftigere (tabel 8.3). Et skybrud er en begivenhed, hvor nedbørsmængden lokalt overstiger 15 mm på 30 minutter. Klimamodeller kan på grund af deres rumlige og tidslige opløsning ikke beregne forekomsten af sådanne hændelser. Til ethvert tidspunkt kender modellen kun til middelværdier over de ca. 25 km x 25 km, som udgør en gitterboks. Ekstremværdier baseret på gitterpunktsmodeller kan generelt ikke sammenlignes med historiske klimanormaler, der bygger på punktmålinger. Beregnede ekstremværdier vil generelt være mindre end observerede ekstremer.

¹⁰⁰ Knudsen, P. Professor, DTU Space. Personlig kommunikation, januar 2016.

¹⁰¹ Analyse af IPCC delrapport 2 – effekter, klimatilpasning og sårbarhed med særligt fokus på Danmark, side 42.

Tabel 8.3 Klimaparametre for nedbør i Danmark for perioderne: 1961-1990, 2021-2050 og 2071-2100 for A1B scenariet

Indices	1961-1990	2021-2050	2071-2100
Nedbørshændelser > 10 mm [døgn/år]	19 (± 2)	22 (± 2)	26 (± 3)
Nedbørshændelser > 20 mm [døgn/år]	2 (± 0,3)	3 (± 0,5)	5 (± 0,7)
Årets største døgnsum [mm]	70 (± 8)	75 (± 8)	81 (± 10)
Årets største 5-døgnssum [mm]	94 (± 6)	100 (± 5)	108 (± 7)
Middelinintensitet af nedbør [mm/døgn]	5,0 (± 0,2)	5,2 (± 0,2)	5,6 (± 0,2)

Note: Alle tal er fra modelkørsler med opløsning 25 x 25 km. Modelkørsler for områder kan ikke direkte sammenlignes med historiske klimanormaler, der bygger på punktmålinger.

Kilde: DMI

Det er ikke muligt at angive kvantitative fremskrivninger af ekstremer i vindforhold for Danmark. Det største bidrag til ændringer i stormflodshøjder forventes at blive den generelle ændring i vandstands niveauet i havet og effekten på kystlinjen af de ændrede vindretninger. Derudover estimeres det, at stormflodshøjden langs den jyske vestkyst, udover den generelle stigning i havspejlet, kan øges med op til 0,1 m frem mod år 2050 på grund af ændrede vindmønstre, mens der ikke forventes øget stormflodshøjde i de indre danske farvande.

Den øgede vandstand har stor betydning for, hvor ofte en given tærskelværdi vil blive overskredet. Omkring København er en 100-års hændelse¹⁰² i dag på 1,5 meter. Hvis det antages, at havspejlet stiger 0,3 m frem til år 2046-2065, og at landhævningen i perioden er på 0,09 m, vil niveauet blive nået i gennemsnit ca. hvert 15. år.

8.2 EFFEKTER OG KONSEKVENSER AF KLIMAÆNDRINGER

8.2.1 Områder langs kysterne

Ændringer dels i form af et stigende havspejl, dels i form af hyppigere og kraftigere storme vil påvirke de kystnære processer ved alle danske kyster. Ændringerne vil medføre, at vådområder og andre lavtliggende områder oversvømmes. Oversvømmelser vil kunne blive mere omfattende og øge saltindtrængning i grundvandet såvel som ved åmundinger til havet. Grundvandet vil stige i takt med havspejlet og medfører dermed en ændring af grundvandets beliggenhed, hvilket kan få indflydelse på oversvømmelsernes udbredelse og varighed, idet undergrunden i mindre grad bliver i stand til at optage oversvømmelsesvand.

Da de kraftige storme kommer fra vest, vil ikke alle landets kyster blive udsat for samme forøgelse af påvirkninger. Den jyske vestkyst vil opleve de største ændringer, mens de indre farvande inden for Skagen vil opleve en mindre forøgelse af påvirkninger, dog også med mærkbare konsekvenser i form af en øget kysttilbagerykning (figur 8.5 b).

Ift. højvandsbeskyttelse findes der forskellige typer konstruktioner, typisk diger og højvandsmure, som beskytter de bagvedliggende lave områder mod oversvømmelse. Der findes i alt ca. 110 km diger i Vadehavet og ca. 1000 km diger langs de indre kyster.

¹⁰² Det vil sige en hændelse, der er så ekstrem, at den statistisk kun indtræffer med 100 års mellemrum.

Større vindpåvirkning vil også medføre større bølgepåvirkning af højvandsbeskyttelsen. Digerens sikkerhed vil under stormflod blive mærkbart forringet, idet påvirkningen fra bølger og ekstreme vandstande forøges. Større bølger foran diger eller højvandsmure vil medføre en forøget belastning af den pågældende konstruktion. Jo højere vandstanden er foran konstruktionerne, jo større bliver bølgepåvirkningen. Dette kan medføre, at bølger løber hen over konstruktionen og oversvømmer det bagvedliggende område. Ved forøget bølgeoverløb kan et dige beskadiges og i sidste ende brydes (figur 8.5 c), hvis ikke konstruktionerne er dimensionerede til at kunne modstå den forøgede bølgepåvirkning. Om konstruktionerne vil være stabile eller virke på en hensigtsmæssig måde under de øgede påvirkninger afhænger i høj grad af dimensioneringen, samt om der er sket de relevante, løbende forbedringer efterfølgende ift. forventet påvirkning. Endvidere kan øget nedbør have en indvirkning på stabiliteten af visse kystbeskyttelses anlæg som fx diger.

Der skelnes mellem to slags diger, havdiger¹⁰³ og ådiger. Havdigerne kan ses på det dynamiske havdige kort på Kystplanlæggeren under:

<http://www.klimatilpasning.dk/kort/kystplanlaeggeren/kystplan.aspx>.

Havdigerne på det dynamiske havdige kort er et godt udgangspunkt til brug for at afgøre, om en oversvømmet ejendom befinder sig inden for eller uden for et dige.¹⁰⁴ Da kortet ikke til hver en tid nødvendigvis er fuldt opdateret, kan det dog kun udgøre et udgangspunkt, hvorfor en ejendoms placering ift. et dige altid vil bero på en konkret vurdering. Derimod er kortet ikke egnet til afgørelse af, om byggeri inden for de viste diger er tilstrækkelig sikkert.¹⁰⁵

Lavtliggende arealer, som ikke er beskyttet af et dige, vil hyppigere blive udsat for oversvømmelser. På længere sigt vil en havspejlstigning medføre en permanent oversvømmelse af lavtliggende kystområder (figur 8.4 a), såfremt der ikke gennemføres de nødvendige initiativer til at modgå denne risiko. Disse områder kan være natur- eller landbrugsarealer, men også områder der ligger mellem havet og bebyggede områder. Det potentielle tab af disse arealer vil formindske den rekreative værdi, og risikoen for oversvømmelse af disse områder forøges med en stigende sandsynlighed for økonomiske skader.

¹⁰³ Et havdige har som regel følgende særlige karakteristika:

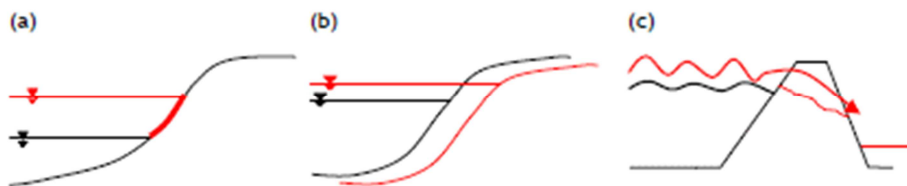
- Samme kote over hele forløbet for at opnå et ensartet sikkerhedsniveau. Digestrækninger, hvor over halvdelen af diget er lavere end 50 cm over terræn, anses normalt ikke som et havdige.
- Normalt beklædt med et græs lag for at beskytte konstruktionen mod bølgepåvirkning og erosion under en storm.
- Skal (efter 1988) have en tilladelse fra Kystdirektoratet i medfør af Kystbeskyttelsesloven.

¹⁰⁴ Ejendomme beliggende uden for et dige er ikke omfattet af stormflods- og oversvømmelsesordningerne, jf. stormflodslovens § 4, stk. 2, nr. 6.

¹⁰⁵ Et kystnært dige (havadige) skal beskytte kystnære byer og sommerhusområder mod oversvømmelse. Skrånede diger er de mest anvendte havdiger i Danmark. De findes især ved tidevandskyster, men også på mange indre danske kyster, hvor fx naturlige klitter ikke danner en effektiv højvandsbeskyttelse. Der er omkring 1.100 km havdiger i Danmark. Havdigets beskyttelsesfunktion opnås igennem:

- digets højde og tværsnitsgeometri i form af en digekrone og en hældende for- og bagskråning,
- digets vandtætte konstruktion, hvor der anvendes bindende (kohæsive) jordmaterialer enten i hele konstruktionen eller i et afdækkende læg.

Figur 8.5 Konsekvenser af havspejlsstigning i kystområder:



Note: (a) permanent oversvømmelse og tab af land, (b) kysttilbagerykning, (c) forøget påvirkning af højvandsbeskyttelse og oversvømmelsesfaren.

I fjordområder vil øget nedbør påvirke vandføringen i å- og flodmundinger. Konsekvensen kan være hyppigere og længerevarende lukning af sluser og udløb. Dette medfører en indskrænkning af afvandingen af oplandet med evt. opstuvning af vand og oversvømmelse langs vandløbene til følge.

Byer anlagt ved åmundinger, fx i bunden af fjorde, kan komme under pres fra to sider i form af såvel stigende havspejl som øget nedbør og afstrømning fra oplandet. Et sammenfald mellem forøget afstrømning i vandløbet og en forhøjet vandstand i fjorden kan føre til ekstreme vandstande lokalt i mundingområdet. Ekstremvandstanden opstår, fordi de to vandvolumener, som bevæger sig imod hinanden, løber sammen i munden.

I havneområder er der en potentiel risiko for, at der i forbindelse med kraftigere stormfloder opstår situationer, hvor kajarealet bliver oversvømmet med forstyrrelse af driftsaktiviteterne til følge og øget risiko for beskadigelse af byggeri på havnen. Det samme gælder for færgelejerne.

Samtidig vil kraftigere storme betyde, at der er større risiko for, at skibe river sig løs, samt at der opstår skader på kraner og andet materiel på havnen. Yderligere vil havnenes dækværker risikere at komme under øget pres. Yderværkerne vil i stigende grad blive påvirket af bølger og vil med højere stormfloder få en mindre beskyttende effekt. Ved havne, hvor en sejlbassinet og/eller havnebassiner oprenses, vil behovet for oprensning i mange tilfælde forøges, idet de højere bølger vil bevirke forøget tilsanding.

8.2.2 Områder langs vandløbene

Beregninger for Danmark viser, at der generelt er risiko for, at ekstreme vandløbsafstrømninger bliver voldsommere.¹⁰⁶ Det er illustreret på figur 8.6-8.8 for hhv. et middel, højt og lavt scenarie af klimafaktorer. Der er tale om klimafaktorer for klimabetinget ændring i 100-års maksimumafstrømning vurderet for perioden 2021-2050 ift. perioden 1961-1990. Klimafaktoren angiver, hvor meget større/mindre maksimumafstrømningen bliver i det fremtidige klima sammenlignet med 1961-1990. Klimafaktoren giver et overordnet billede af de forventede vandmængder, der tilføres til vandløbssystemet ved et ændret klima.

Figur 8.6 viser middelscenariet. Her ses de højeste stigninger på mere end 50% i et bælte fra Bornholm i øst til Haderslev i vest, nordlige del af Sjælland, Lolland-Falster,

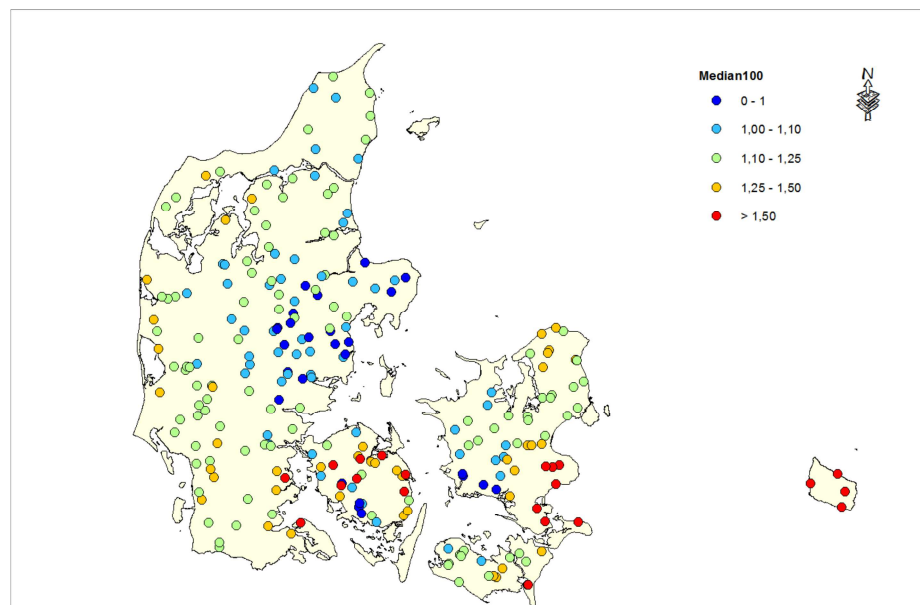
¹⁰⁶ Analyse af IPCC delrapport 2 – Effekter, klimatilpasning og sårbarhed med særligt fokus på Danmark, 2014, Miljøministeriet og Klimaeffekter på hydrologi og afstrømning – klimaekstremvandføring, 2013, Naturstyrelsen og GEUS.

Syd- og Vestjylland i størrelsesordenen 10-50%. Dele af Sydvestsjælland, Fyn og store dele af Østjylland har en klimafaktor omkring 1.0.

Figur 8.7 viser at maksimum afstrømningen ved et højt scenarie, som i store dele af landet vil stige med mere end 50%, mest markant for Bornholm og Østdanmark. Nordjylland i størrelsesordenen 10-25%, mens Vest- og Sydjylland overvejende ligger mellem 25-50%. Tilsvarende vil antallet af kraftige nedbørshændelser større end 20 mm per døgn stige med 50% frem mod 2050 og yderligere 100% frem mod 2100.¹⁰⁷ Konsekvensen er, at risikoen for antallet af oversvømmelser stiger tilsvarende afhængigt af, hvor meget vand vandløbet kan rumme, hvis ikke der iværksættes de nødvendige forebyggende foranstaltninger.

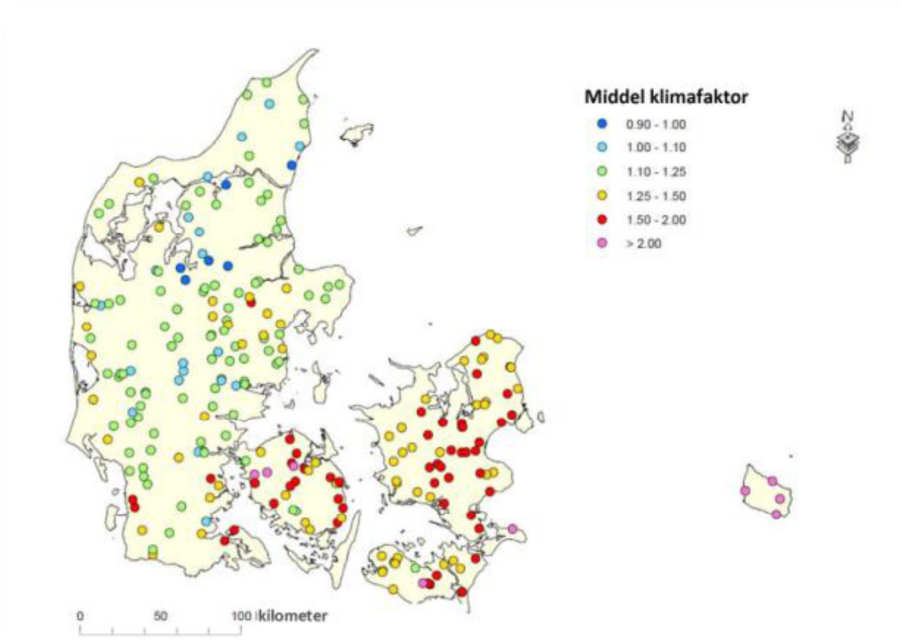
Figur 8.8 viser det lave scenarie. Her er stigningerne i afstrømningen afgrænset til Bornholm med en stigning på mere end 50%, Vestjylland og Østsjælland med en stigning mellem 10-25%.

Figur 8.6 Klimafaktorer for 100 års Q max. hændelse for median klimamodel (Median100)

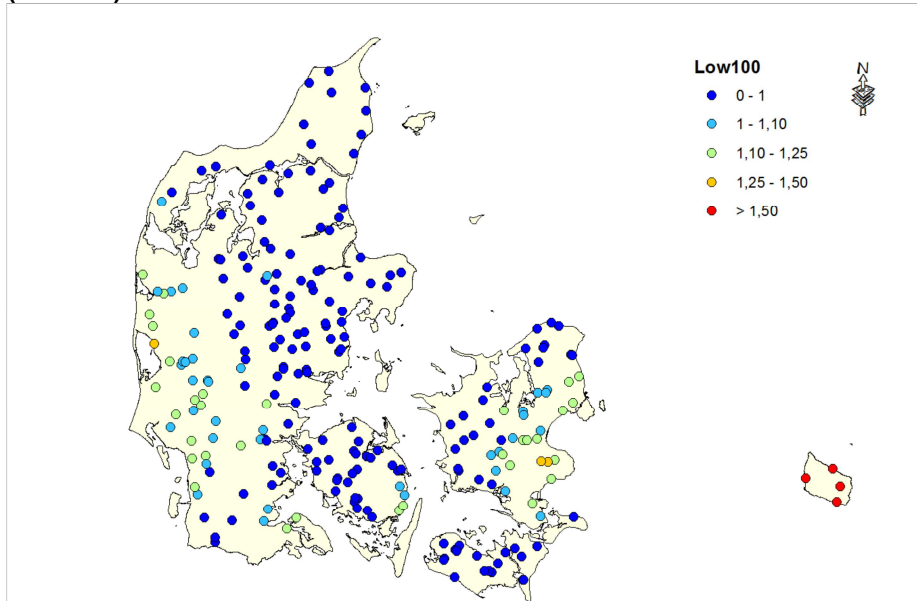


¹⁰⁷ Fremtidige klimaforandringer i Danmark, 2014, DMI.

Figur 8.7 Klimafaktorer for 100 års Q max. hændelse for våd klimamodel (High100)



Figur 8.8 Klimafaktorer for 100 års Q max. hændelse for tør klimamodel (Low100)



Tæt på vandløb og havet vil der kunne forekomme opstuvning, fx i drænsystemer og grøfter i stormflodssituationer og ved kraftige regnskyl. Det betyder, at højden på grundvandsspejlet kortvarigt kan stige op til terrænet. Opsugningsevnen af jorden ophæves, hvilket medfører en forværring af oversvømmelsen og dens udstrækning.

Overordnet kan oversvømmelse forekomme, fordi:

- Der falder kraftigere nedbør, end overfladen kan nå at opsuge eller aflede til kloak.

- Grundvandsspejlet stiger op til terræn.
- Vandspejlet i et vandløb/rør stiger til kanten, og vandet løber ud på terrænet.

Konsekvensen er, at vandet enten ophobes for senere at fordampe eller afledes til vandløb, søer eller havet. Falder nedbøren over kort tid og/eller er overfladen i forvejen mættet eller frossen, vil vandet hurtigere kunne medføre oversvømmelse af vandløb eller søer nedstrøms området. I forbindelse med et ændret klima er det forventningen at se flere korte, intense nedbørshændelser. Tilsvarende forventes der flere temperatursvingninger, der kan skabe flere tøbrud. Både intens nedbør og tøbrud vil øge risikoen for oversvømmelse af vandløbssystemerne.

Vandløbsstrækninger, som afvander baglandet til havet gennem sluser, risikerer at blive særlig udfordret. Det drejer sig om større vandføring fra oplandet og ændrede sluseåbningstider pga. en forhøjet vandstand i havet eller hyppigere stormflod. Når sluserne er lukkede, kan vandløbene ikke komme af med vandet, som derfor ophober sig i vandløbet eller til sidst løber ud over åbreddens øverste kant og via bræmmerne ind i baglandet. Ved vandløb med ådiger kan vandet ophobe sig mellem digerne. Vandet kan stige til et niveau, der ligger over det omgivende landskab og bebyggelser. Klimaforandringerne vil på længere sigt medføre hyppigere og højere vandstand mellem ådigerne og vil derfor risikere at udfordre ådigerens nuværende sikkerhed. Ådigerne vil i længere perioder kunne blive udsat for vandtryk og vandgennemsvivning, som ved længerevarende hændelser kan medføre digebrud.

8.2.3 Skovområder

Træer har generelt høj tilpasningsevne. Da de fleste træarter i Danmark befinder sig tæt på deres nordlige udbredelsesgrænse, og da denne grænse især skyldes lave temperaturer, vil de være relativt robuste overfor mindre temperaturstigninger. Temperaturstigningerne vil påvirke sygdomsmønstre og give anledning til spredning af nye insekter til de danske skove. Nogle af disse forhold vil påvirke skovene negativt ift. deres robusthed. Nogle træarter vil dog kunne respondere positivt, fx med en større tilvækst.

Mindre sommernedbør vil svække de fleste træarter, og det vil især give problemer i områder med sandede jorde med ringe evne til at tilbageholde vand som fx i Vestjylland. På de mere lerede jorde vil større variation i nedbøren kunne svække rodudviklingen og dermed forårsage svækkelse af træerne.

Flere og kraftigere storme om efteråret vil ligeledes påvirke skovene, særligt arealer med stormfølsomme træarter som fx sitka- og rødgran. Løvtræer og lærk er mindre udsat for stormfald, idet de taber bladene/nålene om efteråret før stormsæsonen. Ved orkaner før løvfald er disse arter dog også udsatte for stormfald.

If. kommende stormfald anses risikoen for at være størst i den vestlige del af Danmark. Disse områder er kendetegnet ved en høj andel af sitka- og rødgran, der kan sikre produktion på selv de dårligere jorde og samtidig gennemsnitligt højere hyppigheder af vindhastigheder af stormstyrke. Sitka- og rødgran er kendetegnet ved en relativt billig og sikker kulturstart, en stor produktion og derfor i mange tilfælde et fornuftigt økonomisk afkast, på trods af en erkendt større risiko for stormfald. Skove med en stor variation i træarter og bevoksninger med stor variation i alder og med høj genetisk diversitet vil have en større risikospredning ift. ændrede klimaforhold og deraf afledte ændringer i

vækstvilkår og påvirkninger fra skadevoldere. Stor variation i skovene giver dermed væsentlig reduceret risiko for omfattende tab ved stormfald.

De danske skove dyrkes overvejende i ensaldrende bevoksninger med træer af den samme art. Af det samlede skovareal er der mere end én art på mere end 2/3 af arealet, mens egentlig blandede bevoksninger, hvor der er mindst 25% kronedække af andre arter end hovedtræarten, kun udgør lidt mere end 1/3 af arealet.

8.3 BALANCEREDE SCENARIER FOR STORMFLODS-, OVERSVØMMELSE- OG STORMFALDSHÆNDELSER

I dette afsnit opstilles scenarier for fremtidige stormflodshændelser, der belyser et muligt behov for klimatilpasning for de kommende 30 år.¹⁰⁸ Sammen med opstilling af scenarierne foretages der en realistisk vurdering af behovene for tiltag til klimasikring, der kan implementeres i de kommende 30 år. Tilsvarende præsenteres en kort gennemgang af udfordringerne ved scenarier for oversvømmelse fra vandløb og søer samt stormfald.

8.3.1 Stormflodshændelser

For at illustrere konsekvenserne af klimaændringerne ift. fremtidige stormfloder tages udgangspunkt i to storme, som medførte ekstreme havvandsstande i store dele af Danmark. Dels fastlægges den størst mulige oversvømmelsesudbredelse, dels fastlægges den ekstra, klimabetingede oversvømmelse som følge af en havspejlsstigning. De to hændelser er stormfloderne den 1.-2. november 2006 og den 5.-7. december 2013.

Under novemberstormfloden i 2006 blev størstedelen af de indre kyster udsat for vandstande, der var højere end en 20 års-hændelse, mens hele vestkysten gik fri. Højvandsstandene under stormfloden i 2013 ramte mere bredt, men generelt gik den sydlige del af landet dog fri for oversvømmelser. Disse to hændelser bruges til dels at vise den maksimale oversvømmelse ved de målte vandstande under begge hændelser, dels til at vise den ekstra klimabetingede oversvømmelsesudbredelse, som to identiske storme kan medføre ved en 30 cm højere havvandstand. En havspejlsstigning på 30 cm omkring Danmark svarer til havspejlsstigningen ved scenarie RCP4.5 i 2046-2065, som nævnt i tabel 8.2.

Oversvømmelserne som følge af højvandstandene i 2006 og 2013 samt de klimabetingede højvandstande bestemmes som den maksimale, potentielle oversvømmelsesudbredelse. Dette betyder, at der kun tages udgangspunkt i stormflodens maksimale vandstand, som nivelleres ud over baglandets terræn uden at der tages højde for den tidlige udvikling af stormflodsvandstanden. Derved tages der ikke højde for tidsforskellen mellem den maksimale vandstand og den tid, det tager vandet at oversvømme et stort areal. Afhængig af baglandets topografi og stormens varighed kan resultaterne derfor vise en overestimering af den egentlige oversvømmelsesudbredelse.

¹⁰⁸ I beregninger om balancerede scenarier for stormflods- og oversvømmelseshændelser er landhævningen, jf. afsnit 8.1.5 ikke inkluderet, idet effekten af en absolut havspejlstigning på 30 cm skal belyses i henhold til en forøgelse af bygningskader. Effekten af landhævningen på de foreliggende beregningsresultater vurderes at være lille, da landhævningen vil medføre en reduktion af en havspejlstigning på 30 cm med 0,4 til 4 cm over en 20-årig periode.

Når klimatillægget medregnes, antages det, at den eneste forskel mellem de to historiske vandstande og de to fremtidige, klimabetingede vandstande er ændringen i middelvandstanden. Der tages ikke højde for ændrede stormstyrker, vindretninger, terrænniveauer e.l. De klimabetingede vandstande er derfor bestemt som stormflodsvandstandene, jf. stormfloderne i hhv. 2006 og 2013 plus 30 cm.

Antallet af vandstandsmålere gør, at vandstandene kun måles på enkelte punkter langs kystlinjen. Landet deles derfor op i områder omkring disse målere, afhængig af geografien. I et område uden en vandstandsmåler, men som også var ramt af oversvømmelser, bestemmes vandstanden som middelværdien af de nærliggende målerstationer, der ligger uden for området. Dette var gældende fx for det nordvestlige Fyn og strækningen mellem Fredericia og Århus for novemberstormen 2006. Efter opdelingen bestemmes oversvømmelsesudbredelsen i disse områder, dog kun i områderne med vandstande højere end en 20 års-hændelse, jf. figur 8.10. Oversvømmelsen bestemmes både ved de målte vandstande for hhv. 2006 og 2013, samt for stormflodsvandstandene tilføjet et klimatillæg på 30 cm.

Oversvømmelsesudbredelsen bestemmes ud fra den nationale højdemodel fra Geodatastyrelsen, opmålt i 2005-2007, og en simpel GIS analyse, der viser, hvor langt vandet ved en bestemt højde kan trænge ind over land. Alle oversvømmede områder har altså direkte adgang til havet, så vandet kan løbe ind.¹⁰⁹

Forudsætninger vedrørende højdemodellen og screeningsmetoden

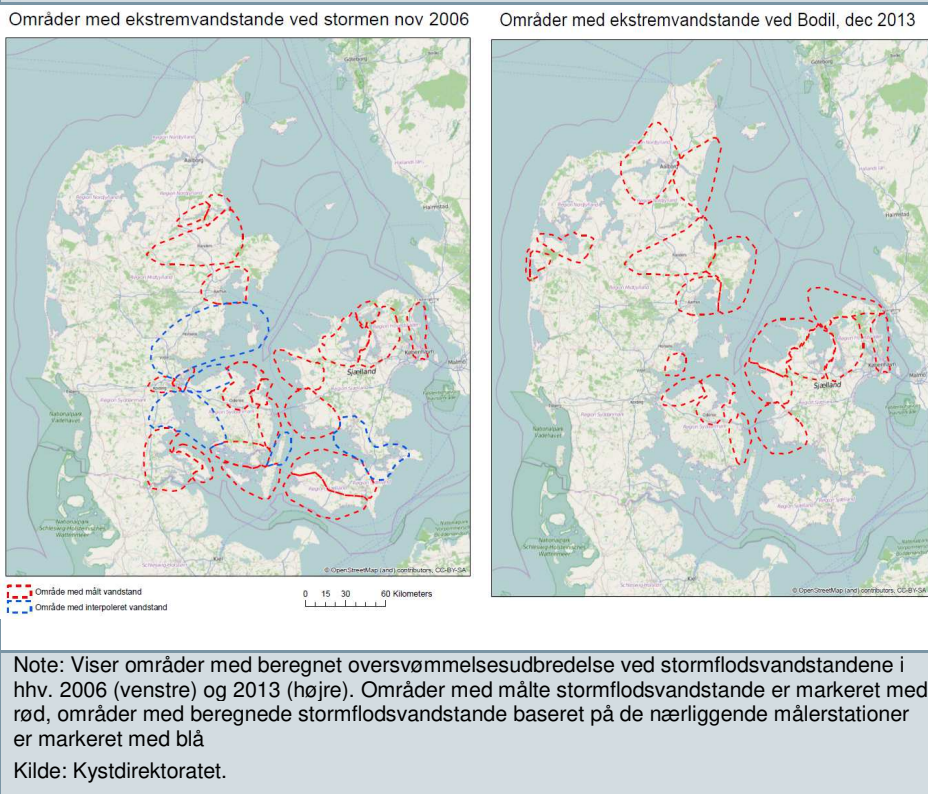
Udregningen af oversvømmelsesudbredelsen afhænger meget af, om højdemodellen er korrekt. Hvis der er fejl i højdemodellen, kan dette ændre udbredelsen af oversvømmelsen både i modellen og den reelle udbredelse. En fejl kan fx være et hul i et dige eller lavning i højdemodellen, der reelt ikke er, hvilket vil betyde, at den beregnede oversvømmelse har en større udbredelse end en reel hændelse ville have.

En anden usikkerhed vedr. den beregnede oversvømmelse er, at oversvømmelsen bestemmes tidsafhængigt, hvilket medfører, at den beregnede oversvømmelsesudbredelse er et overestimat af den reelle oversvømmelse. Forklaringen er, at når en stormflodshændelse rammer, tager det en vis tid, inden vandet har nået sin max. udbredelse. Stormflodshændelsen, der medførte oversvømmelse, vil derfor som oftest have passeret, inden oversvømmelsen når sin maksimale udbredelse.

Til trods for disse usikkerheder vedr. højdemodellen og screeningsmetoden vurderes det, at beregningerne og resultaterne kan anvendes til at illustrere konsekvenserne af klimænderingerne på fremtidige stormfloder med udgangspunkt i de to historiske stormfloder. Især den relative forskel på antal berørte bygninger i henhold til en 30 cm højere vandstand vil være af større interesse end beregningernes absolutte tal for berørte bygninger. Det skal understreges, at beregningerne er foretaget under forudsætning af, at der ikke foretages forebyggende klimatilpasningstiltag i perioden frem til 2046-2065. Beregningerne er konservative og bygger på forholdene i områderne, som de var i 2006/2013.

¹⁰⁹ Modellen modsvarer værktøjet "Havvand på land" tilgængelig på <https://www.klimatilpasning.dk>

Figur 8.9 Beregnet oversvømmelsesudbredelse ved 2006 og 2013 stormfloderne



8.3.2 Effekten af stormflodsvandstanden i form af bygningsskader

Når den potentielle oversvømmelsesudbredelse som følge af stormflodsvandstandene og den klimabetingede oversvømmelse er bestemt, kan antallet og positionen af de berørte bygninger findes for de forskellige oversvømmelsesområder.

De anvendte bygningsdata stammer fra Styrelsen for Dataforsyning og Effektiviserings kortforsyning (<http://kortforsyningen.dk/>). Datalaget er fra august 2015, så det kan afvige fra de bygninger, der fandtes under stormene i 2006 og 2013.¹¹⁰ Bygningsdata indeholder information om alle bygninger til beboelse, skure, husbåde o.l. Derudover inkluderer laget også elskabe, transformestationer, vandtårne, siloer, tanke mv.¹¹¹ Antallet af berørte bygninger er bestemt som værende alle bygninger inden for oversvømmelsesområdet, hvor vanddybden omkring bygningen er mindst 15 cm. Dette kriterie er antaget på grund af usikkerheden i højdemodellen og for at tage højde for bygningernes sokkel og dørtrin. Bygningerne, hvor vandstanden ligger under 15 cm, vises i kortlægningen, men regnes ikke med i antallet af berørte bygninger. Antallet af bygninger er ikke filtreret og indeholder derved alle bygninger, uanset type.

Stormfloden 1.-2. november 2006

Tabel 8.4 viser antal berørte bygninger ved stormflodsvandstanden den 1.-2. november 2006 for alle udpegede områder, samt antal bygninger ved en klimabetinget

¹¹⁰ Data er tidsstempelt den 1/8 2015, og downloadet den 28/8 2015.

¹¹¹ Specifikationerne omkring datalaget står beskrevet i GeoDanmarks rapport "Specifikationer FOT 5.1" fra 2014. <http://www.geodanmark.dk/menu/data/geodanmark-specifikationen>.

vandstandsforøgelse på 30 cm. I tabel 8.4 er forøgelse af bygningsantallet som følge af den klimabetingede vandstandsforøgelse vist i procent.

Resultaterne viser en markant forøgelse af antal potentielt berørte bygninger ved stormflodsvandstanden plus 30 cm. For alle 26 undersøgte områder ligger forøgelsen af antal berørte bygninger mellem 14% og 521%. Den mindste forøgelse af bygningsantallet sker for Isefjord, som samtidig har det højeste antal potentielt berørte bygninger sammenholdt med de øvrige 25 områder. Den største forøgelse af antal berørte bygninger som følge af en vandstandsforøgelse på 30 cm sker i København og Mariager. Her forøges antallet mere end 5 gange. I Hundested, Rødbyhavn og Roskilde Fjord forøges antallet af berørte bygninger med 2-4 gange ift. den reelle stormflodsvandstand. For den største del af områderne (20 områder) er forøgelsen af bygningsantallet dog mindre end 100%.

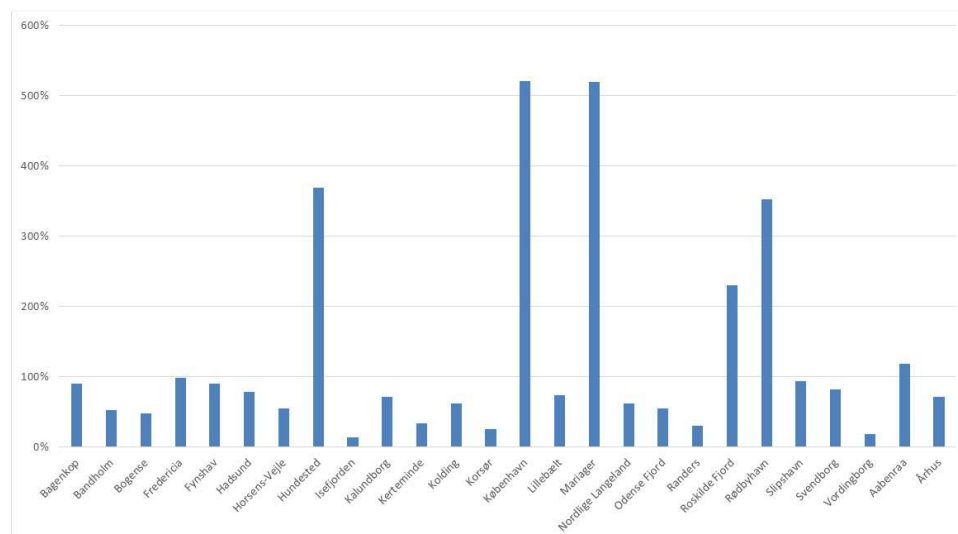
Opsummeres antal potentielt berørte bygninger over alle 26 områder, er over 50.000 bygninger oversvømmet ved stormflodsvandstanden den 1.-2. november 2006. Dette tal forøges med 57% til over 80.000 bygninger ifølge den klimabetingede vandstandsforøgelse på 30 cm.

Tabel 8.4 Antal berørte bygninger med mindst 15 cm vand ved stormflodsvandstand 1.-2. november 2006

Område	Nov 2006	Nov 2006 + 30 cm	Forskel	Forøgning	Forøgning (%)
Bagenkop	823	1.567	744	1,90	90%
Bandholm	1.706	2.605	899	1,53	53%
Bogense	2.309	3.412	1.103	1,48	48%
Fredericia	214	426	212	1,99	99%
Fynshav	31	59	28	1,90	90%
Hadsund	314	561	247	1,79	79%
Horsens-Vejle	4.756	7.381	2.625	1,55	55%
Hundested	270	1.267	997	4,69	369%
Isefjorden	8.925	10.156	1.231	1,14	14%
Kalundborg	3.318	5.708	2.390	1,72	72%
Kerteminde	1.425	1.908	483	1,34	34%
Kolding	254	413	159	1,63	63%
Korsør	4.935	6.191	1.256	1,25	25%
København	489	3.039	2.550	6,21	521%
Lillebælt	906	1.577	671	1,74	74%
Mariager	51	316	265	6,20	520%
Nordlige Langeland	271	441	170	1,63	63%
Odense Fjord	5.369	8.339	2.970	1,55	55%
Randers	1.975	2.570	595	1,30	30%
Roskilde Fjord	408	1.348	940	3,30	230%
Rødbyhavn	855	3.871	3.016	4,53	353%
Slipshavn	843	1.639	796	1,94	94%
Svendborg	776	1.417	641	1,83	83%
Vordingborg	7.018	8.362	1.344	1,19	19%
Aabenraa	1.010	2.207	1.197	2,19	119%
Århus	2.005	3.437	1.432	1,71	71%
SUM	51.256	80.217	28.961	1,57	57%

Kilde: Kystdirektoratet

Figur 8.10 Forøgelse af antal berørte bygninger ifølge en klimabetinget vandstandsforøgelse på 30 cm af stormflodsvandstanden den 1.-2. november 2006



Stormfloden 5.-7- december 2013 (Bodil)

Tabel 8.5 viser antal potentielt berørte bygninger ved stormflodsvandstanden den 5.-7. december 2013 for alle udpegede områder, samt potentielt antal bygninger ved en klimabetinget vandstandsforøgelse med 30 cm ift. ekstremvandstanden. I tabel 8.5 er forøgelse af bygningsantallet som følge af den klimabetingede vandstandsforøgelse endvidere vist i procent.

Resultaterne viser også en markant forøgelse af antal berørte bygninger for en 30 cm højere stormflodsvandstand. 18 områder er undersøgt nærmere. For alle 18 områder ligger forøgelsen af antal berørte bygninger mellem 7% og 464%. Den mindste forøgelse af bygningsantallet sker for Thorsminde Havn, mens den største forøgelse sker i Nyborg. Her forøges antallet mere en 4,5 gange. For 11 områder er forøgelse af antallet mindre end 100%.

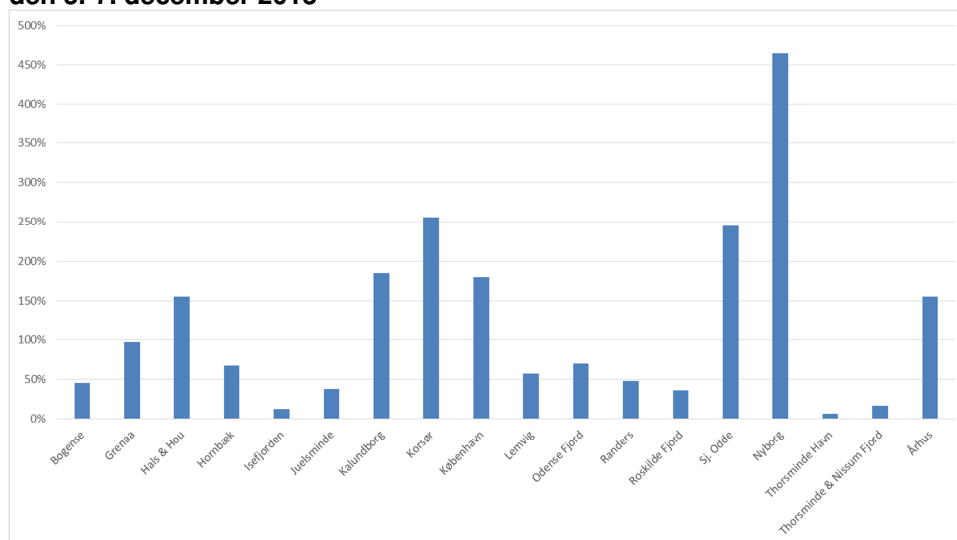
Opsummeres antal berørte bygninger over alle 18 områder, er over 35.500 bygninger oversvømmet af stormflodsvandstanden den 5.-7. december 2013. Dette tal forøges med 67% til lidt over 63.000 bygninger med den klimabetingede vandstandsforøgelse på 30 cm.

Tabel 8.5 Antal berørte bygninger med mindst 30 cm vand ved stormflodsvandstand 5.-7. december 2013

Område	Bodil	Bodil + 30 cm	Forskel	Forøgning	Forøgning (%)
Bogense	2.127	3.097	970	1,46	46%
Grenaa	1.132	2.234	1.102	1,97	97%
Hals & Hou	1.393	3.552	2.159	2,55	155%
Hornbæk	210	351	141	1,67	67%
Isefjorden	10.570	11.914	1.344	1,13	13%
Juelsminde	1.659	2.282	623	1,38	38%
Kalundborg	1.513	4.310	2.797	2,85	185%
Korsør	1.079	3.839	2.760	3,56	256%
København	3.552	9.941	6.389	2,80	180%
Lemvig	531	834	303	1,57	57%
Odense Fjord	2.768	4.700	1.932	1,70	70%
Randers	1.495	2.215	720	1,48	48%
Roskilde Fjord	4.385	5.962	1.577	1,36	36%
Sj. Odde	794	2.740	1.946	3,45	245%
Nyborg	152	858	706	5,64	464%
Thorsminde Havn	15	16	1	1,07	7%
Thorsminde & Nissum Fjord	1.321	1.537	216	1,16	16%
Århus	1.038	2.649	1.611	2,55	155%
SUM	35.734	63.031	27.297	1,76	76%

Kilde: Kystdirektoratet

Figur 8.11 Forøgelse af antal berørte bygninger som følge af en klimabetinget vandstandsforøgelse på 30 cm ift. stormflodsvandstanden den 5.-7. december 2013



Ved sammenligning af begge stormfloder kan det konstateres, at en række områder bliver berørt under begge stormfloder. Disse områder er: Bogense, Kalundborg, Korsør, København, Odense Fjord, Randers, Roskilde Fjord, Nyborg og Århus. Interessant er det for disse områder, at placeringen ift. antal berørte bygninger er forskellig ved begge stormfloder. Fx er antallet af berørte bygninger størst for København ved novemberstormfloden i 2006, hvorimod samme område kun ligger på en 14. plads ved

2013-stormfloden. Antallet af udpegede og undersøgte områder er også forskelligt. For novemberstormfloden blev 26 udpeget, mens der ved 2013-stormfloden kun blev undersøgt 18 områder. Det viser, at den geografiske udstrækning af stormfloders konsekvenser er forskellig og har stor betydning for, hvor mange bygninger der oversvømmes i de kystnære områder.

8.3.3 Oversvømmelsehændelser fra vandløb og søer

Der i dag ikke noget overblik over de danske vandløb, der kan anvendes til at analysere kommende hændelser de næste 30 år. Der arbejdes på at skabe grundlag for sådanne analyser gennem grunddataprogrammet.¹¹² Dette arbejde er endnu ikke afsluttet. Det må forventes, at stigende vand i systemet vil medføre flere og muligvis voldsommere oversvømmelser, hvorved flere bygninger risikerer at blive ramt.

8.3.4 Stormfald

Kraftigere og hyppigere storme, evt. kombineret med øget nedbør, medfører en øget risiko for stormfald. For statsskovenes vedkommende antages det som udgangspunkt, at det bliver relativt mindre omfattende, idet overgang til den naturnære skovdrift vil medføre mere spredt fald i skovene og reducere omfanget af de rene fladefald. Hermed bliver genkultivering relativt mindre omkostningskrævende, da der vil være flere frøtræer, mere selvforyngelse på vej og en relativt større andel af løvtræarter.

Driftsformålet for de private skovarealer afviger fra statsskovenes målsætning om overgang til naturnær skovdrift. I lyset af erfaringerne fra tidligere storme må det dog forventes, at skovejere i stadig større grad har tilpasset deres skove, dels ved træartsvalg, dels via hugst i skovene, så de er mere robuste mod stormfald og klimaændringer.

Ovenstående afhænger dog af, om klimaekstremerne bliver væsentligt større i fremtiden, så det kan bevirke større vindhastigheder og derfor også større stormskader i både de statsejede og private skove. Skovejeres muligheder for at konvertere et grundlæggende dårligt træartsvalg til en robust skov er begrænsede. Konsekvenserne af træartsvalget kan række over 100 år ud i fremtiden, hvorfor det må forventes, at en del af fortidens mindre heldige dispositioner, uanset nuværende ejers bestræbelser, kan ende i statistikken for stormfald.

8.4 KORTLÆGNING AF VANDSTANDSMÅLERE I DANMARK

Data fra vandstandsmålere, placeret i hele landet leverer vigtige data og er et væsentligt element i varslingsystemet og for Stormrådets afgørelse om stormflod. Data fra vandstandsmålerne danner endvidere grundlag for udarbejdelse af de vandstandsstatistikker, som en konkret indtruffet vandstand sammenlignes med, når det skal afgøres, om den konkrete hændelse har været ekstrem. Stormrådet har i øvrigt været med til at etablere en række målestationer langs danske kyststrækninger for derigennem at medvirke til at sikre tilstrækkelig dækning. Ved lovændringen i 1999 og senest ved lovændringen i 2010 har Stormrådet finansieret nye marine vandstandsmålere.¹¹³

¹¹² GD3, Vandforvaltning og Klimatilpasning.

¹¹³ Her finansierede Stormrådet 10 nye marine vandstandsmålere.

8.4.1 Marine vandstandsmålere

Kystdirektoratet har gennemført en nærmere kortlægning af de nuværende marine vandstandsmålere i Danmark. Arbejdet er gennemført i samarbejde med:

- DMI, som driver vandstandsmålere og anvender data til stormflodsvarsling og prognoseforbedringer.
- Styrelsen for Dataforsyning og Effektivisering (SDFE), som anvender vandstandsdata i forbindelse med fastlæggelse og vedligehold af et nationalt højdesystem.
- Miljøstyrelsen, som driver enkelte marine målere og målere i vandløb under marin indflydelse i forbindelse med ekstremhændelser, og anvender data til vandmiljøovervågning.
- Institut for Rumforskning og -teknologi hos Danmarks Tekniske Universitet (DTU Space), som anvender vandstandsdata inden for deres forskning omkring terrænændringer.

Formålet med kortlægningen har været at belyse den nuværende anvendelse af marine vandstandsmålere samt vandstandsmålere i vandløb, der er under marin indflydelse i forbindelse med ekstremhændelser, med henblik på at undersøge behovet for evt. tiltag til at sikre en mere optimeret drift af målere og håndtering af vandstandsdata.

Kortlægningen viser, at vandstandsdata anvendes af mange offentlige og private aktører i Danmark, herunder til stormflodsvarsling og udpegning af stormflodsramte områder, monitoring og modellering af havstigninger, klimaændringer og de udfordringer, der følger med muligheden for hyppigere og mere intensive ekstremhændelser i fremtiden.¹¹⁴ Endvidere er vandstandsmålinger vigtige for sejladsikkerhed, fastlæggelse af højdereferencesystemer og forvaltning af vandmiljø.

Da opgaveporteføljen er bred, er kravene til typer af data og nøjagtighed også varierende. Dels bruges real-time målinger til at vise den aktuelle vandstand i fx havne, dels bruges de historiske målinger til statistikker, som bl.a. Kystdirektoratets Højvandsstatistikker. Data fra måling af vandstanden i havet og i den del af vandløbene, som er under marin indflydelse i forbindelse med ekstremhændelser, danner samlet et afgørende grundlag for mange tekniske og forvaltningsmæssige aktiviteter.

¹¹⁴ Kortlægningen dækker de 80 målestationer, der er adgang til fra officielle kanaler, herunder hjemmesider mv. Herudover findes der både i privat og offentligt regi, fx kommunale forsyninger yderligere målestationer, som anvendes til mere lokale formål og som evt. på et tidspunkt vil indgå i den officielle statistik. Som eksempler herpå kan nævnes en målestation i Marbæk Lystbådehavn (syd for Frederikssund), en nord for Frederikssund, en ved Kynbyværket to ved indgangen til Odense Kanal (ved Stige Ø) og to ved Guldborgsund tunnelen.

Figur 8.12 Placering af alle marine og marint påvirkede vandstandsmålere.



Note: Målerlokalteter med * efter navnet betyder, at flere ejere har målere på denne lokalitet, men at dette ikke vises ud fra farvekodningen.

Kortlægningen viser at mange vandstandsmålere er sat op ud fra et konkret og/eller lokalt behov, hvilket medfører, at standarden for drift og kvaliteten af målingerne varierer. Denne forskel i behov, sammenholdt med udfordringer omkring målerudfald og manglende kvalitetskontrol, kan betyde, at der inden for andre forretningsområder og samfundsmæssige interesser anvendes data af varierende kvalitet, da man ikke har et samlet nationalt overblik over alle marine vandstandsmålere og den tilhørende datakvalitet.

Der findes en række målesystemer og teknikker, som anvendes til vandstandsmåling hos DMI, Kystdirektoratet og Miljøstyrelsen. De forskellige institutioner har derfor ejet og drevet vandstandsmålere længe. Forholdene omkring disse målere har ændret sig, idet der løbende er foretaget tilpasninger, herunder bl.a. som følge af teknologiudviklingen og behovet for højere kvalitet og nøjagtighed.

Placering af en vandstandsmåler sker på baggrund af flere overvejelser, bl.a. målerbehov, økonomi og tilgængelighed. Måleren skal helst placeres et sted, hvor den er forholdsvis nem at installere, beskytte og forsyne med el og kommunikationsforbindelse.

Mulighederne for regelmæssig service på en måler skal også tænkes ind i valget af dennes placering.

En regelmæssig vurdering af målerens antal og geografiske fordeling er nødvendig for at sikre den bedst mulige sammenhæng mellem de samfundsmæssige opgaver, som vandstandsdata bliver brugt til at løse, og de ressourcer, der bruges til at drive og vedligeholde vandstandsmålerne. Derigennem sikres det, at dækningsgraden af vandstandsmålinger er tilstrækkelig ift. alle forretningsområder, men også at vandstandsmålere kan nedlægges på steder uden en forretningsmæssig værdi.

Kvalitetskontrollen af måledata og en sikker lagring af data er afgørende. Mangelfuld kvalitetskontrol og håndtering af måledata vil således indebære risiko for, at der skabes et utilstrækkeligt datagrundlag, der indgår i beslutningstagning omkring de forskellige aktiviteter og forretningsområder, hvor vandstandsdata indgår. Kendskabet til fejlkilder og risici i henhold kvalitetskontrol og datalagring er derfor vigtig for at forbedre kvaliteten af måledata.

Det er Kystdirektoratets vurdering på baggrund af kortlægningen af vandstandsmålere, at der ift. stormflodsordningens behov for data er et velfungerende system af vandstandsmålere, men finder dog generelt, at der kan være grund til ud fra bl.a. de mange forretningsområder at gennemføre visse forbedringer af arbejdet med at drive vandstandsmålere samt indsamle og behandle data fra disse.

Vandstandsmålere og data bør betragtes som en samlet landsdækkende infrastruktur med henblik på at forbedre mulighederne for at ressourceoptimere, udvikle og arbejde med vandstandsmålere og vandstandsdata fremadrettet.

Centralt er et forbedringsforslag om udarbejdelse af en vandstandsmanual baseret på en kategorisering af målere. En manual for hele vandstandsmålingens infrastruktur vil være et redskab til både private, lokale og offentlige ejere af vandstandsmålere, der vejleder i, hvordan en vandstandsmåler bør drives. Det vil være lettere, især for lokale ejere, at undersøge, hvad en vandstandsmåler kræver ift. placering og måleteknik, samt ressourcer til vedligehold af måler og data. Derudover vil en vandstandsmanual være en rettesnor med minimumskrav til infrastrukturen, hvis måledata skal kunne anvendes til de forskellige formål som varsling o.l.

Dette vil desuden kunne understøttes af en kategorisering af målerne, da ikke alle målere nødvendigvis behøver være af bedste kvalitet. Kategorisering vil således bygge på behovet for data til de forskellige forretningsområder, både behovet for lange tidsserier og nøjagtige data. Vandstandsmanualen og kategorisering vil efterfølgende danne grundlaget for en detaljeret evaluering af hver enkelt vandstandsmåler i Danmark.

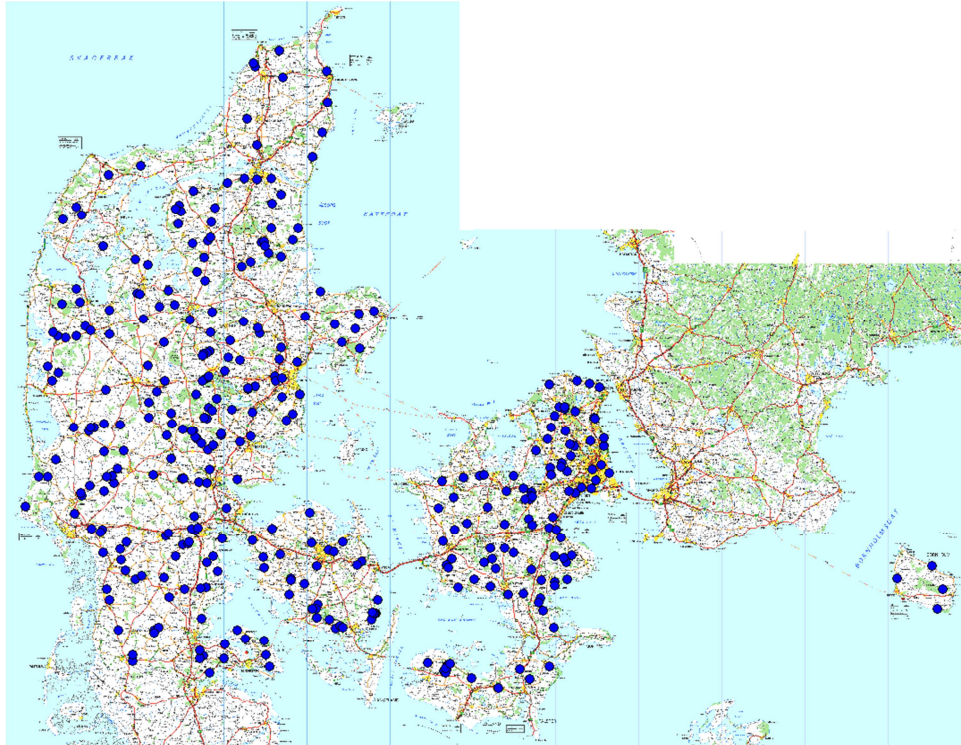
8.4.2 Vandstandsmålere – vandløb

Miljøstyrelsen driver over 390 hydrometriske målestationer i vandløb samt 35 klimastationer.

Disse stationer måler vandstand og andre parametre hvert 15. minut. De fleste af målerne er online, dvs. at data dagligt sendes til fagsystemet AMO (Automatiseret Miljø Overvågning), som sørger for, at data sendes til et autoritativt fagsystem. For vandstandsmålingerne er det fagsystemet Hymer, som drives af Institut for Bioscience,

Aarhus Universitet efter aftale med Miljøstyrelsen. Yderligere information kan også findes hos MiljøGIS.¹¹⁵

Fig. 8.13 Oversigt over hydrometriske stationer drevet af Miljøstyrelsen



Orbicon driver i samarbejde med en række kommuner og private forsyningsenheder vandløbshjemmesiden www.hydrometri.dk, som præsenterer data for mere end 600 vandløbsstationer i Danmark. I 2015 leverede 1 region, ca. 1/3 af kommunerne og ca. 10 forsyningselskaber data til vandløbssiden. De resterende kommuner opbevarer deres data i andre fagsystemer og har andre leverandører som konsulenter til dette.

I regi af Danmarks Miljøportal er følgegruppen for overfladevand i gang med en undersøgelse af, hvilke fagsystemer der findes for online vandstands målinger med henblik på en evt. samling og udgivelse af disse data på Danmarks Arealinformation (DAI). Dette arbejde forventes afsluttet i foråret 2017, hvorefter der vil blive truffet beslutning om en evt. samling og udgivelse af data. Samtidig arbejder Miljøstyrelsen på en udstilling af 'ikke kvalitetssikrede vandstandsdata' direkte fra fagsystemet AMO sådan, at fx konsulenter og andre kan hente data via en webservice. Det forventes, at webservicen vil være offentlig tilgængelig i løbet af foråret 2017.

I regi af Danmarks Miljøportal er der endvidere igangsat et projekt, der skal udfase flere ældre fagsystemer for overfladevandsdata, VanDa-projektet. Dette kommende fagsystem vil rumme alle overfladevandsdata for vandløb, sø og marine områder, inkl. døgnmiddelvandstand og døgnvandføring, men ikke aktuelle vandstandsmålinger (data én gang i døgnet).

¹¹⁵ <http://miljogis.mim.dk/cbkort?profile=novana2017-21>.

I forbindelse med at der foreslås udarbejdelse af en vandstandsmanual for de marine vandstandsmålere, vil der blive taget stilling til, om man enten skal udvide manualen eller at lave en tilsvarende for de indre vandveje.

8.5 FOREBYGGELSE OG KLIMATILPASNING

De nævnte udfordringer ved de kommende klimascenarier skærpes af, at den danske byudvikling har betydet, at 4 ud af 5 borgere i Danmark i dag bor i nærhed af kysterne, og at mange tilsvarende bor nær ved vandløb. Det er således estimeret, at ca. 1 mio. danskere i dag bor indenfor 1 km fra kysten.

Der er samtidig med denne udvikling også i de senere år kommet større fokus på vigtigheden af den forebyggende indsats og gennemførelse af konkrete tiltag til klimatilpasning. Med de forudsatte klimændringer in mente må det forventes, at fokus og indsats på klimatilpasningsfronten vil fortsætte og evt. endda intensiveres fremover.

Der findes forskellige metoder til at beskytte udsatte områder mod oversvømmelse. Diger og klitter er én type beskyttelse. Andre typer er lokale løsninger, der typisk benyttes i byområder, som fx højvandsbeskyttelse.

Højvandsbeskyttelse af byer kan dog være udfordrende, fordi der ofte er en ældre bykerne i tæt tilknytning til byens havn. At hæve kajkanten kan være en mulighed, hvis ikke dette vil forhindre en fornuftig benyttelse af havnen. Alternativt kan andre beskyttelsesløsninger overvejes fx fast eller mobil (midlertidig) højvandsmur eller dæmning/barriere med sluse.

I kystbyer vil strategisk placerede højvandsmure som oversvømmelsesforebyggende foranstaltninger således være en mulighed, hvis der ikke er plads til et dige. Mobile højvandsbeskyttelsessystemer kræver ingen eller kun få faste installationer. Er der tale om en by i en fjord kan det overvejes at beskytte hele byen imod højvande med en slusedæmning eller en stormflodsbarriere.

Kystbeskyttelsesloven er indrettet således, at det er grundejerens ansvar at beskytte sin ejendom mod stormflod. Det skal ses i sammenhæng med, at det i udgangspunktet er grundejerens interesser og behov, som beskyttelsen skal tilgodese. Beskyttelse mod oversvømmelse indebærer dog som regel løsninger, der kræver, at flere grundejere går sammen om et projekt.

Kommunerne kan efter kystbeskyttelsesloven yde et væsentligt bidrag til beskyttelsen mod oversvømmelse. Kommunerne kan således på opfordring af flere (ueninge) grundejere eller af egen drift planlægge og gennemføre (og finansiere) foranstaltninger for sammenhængende kyststrækninger med flere grundejere. Fx kan kommunerne via kystbeskyttelsesloven pålægge ejere af kystnære ejendomme at etablere et dige eller lignede tiltag for at forebygge og beskytte mod fremtidige hændelser. For så vidt angår anden oversvømmelse, herunder fra vandløb og søer, har dette traditionelt i de kloakerede dele af Danmark været håndteret af kommune og forsyning. Forsyningerne har på baggrund af et aftalt servicemål med deres respektive kommuner udbygget og renoveret deres spildevandssystem med det sigte at kunne håndtere øgede vandmængder. Servicemålet har typisk været at kunne håndtere en 5-10 års nedbørshændelse. Ved større nedbørshændelser har kommunerne via deres beredskab ansvar for at håndtere oversvømmelseshændelserne og begrænse skaderne.

Tilsvarende håndterer det kommunale beredskab oversvømmelse fra havet, søer og vandløb for at begrænse skaderne.

Tilpasning af de private skove til klimaudviklingen foregår løbende ved bl.a. træartsvalget, herunder blandinger af arter med henblik på at minimere risikoen for at hele bevoksninger vælter i storm. Skovens lange produktionstidsrum på typisk mellem 50 til 150 år betinger, at man ikke kan vente med tilpasningsaktiviteter, til klimaændringerne viser sig. De træer, der plantes i dag, skal kunne vokse og være sunde om 100 år. Tilpasning af hugsten i skovene, fx ved en stærkere hugststyrke gennem små men hyppige indgreb, kan ligeledes øge bevoksningers stormstabilitet.

Det har ikke været en del af udvalgets opdrag at foretage en nærmere udredning af samtlige virkemidler, de forskellige aktører har for at forebygge stormflod, oversvømmelse og stormfald samt effekten af disse. Derfor er beskrivelsen i de følgende afsnit af hhv. borgernes, kommunernes og statens muligheder alene udtryk for en eksemplificering heraf.

8.5.1 Hvad kan borgeren gøre for at forebygge?

Hovedreglen for beskyttelse af ejendom mod oversvømmelse er det såkaldte nytteprincip. Nytteprincippet betyder, at betaling kommer fra de lodsejere, der har nytte af et projekt, fx projekter til sikring mod stormflod eller oversvømmelse fra vandløb og søer, og skaber dermed den helt naturlige og alment accepterede sammenkobling mellem dem, som nyder gavn, og dem, som betaler. Nytteprincippet er et gammelt og vidt udbredt princip i Danmark ift. forebyggelsesinitiativer.

Gennem tiden er større projekter til sikring af særligt udsatte områder gennemført i fællesskab, fx diger der er opført og betalt af de interesserede lodsejere. Retsreglerne om lodsejers pligt til at deltage i vedligehold af kystdiger har således været gældende i mange år og været alment accepteret. Projekterne om digebyggeri omkring Jyllinge Nordmark ved Roskilde og Elling ved Frederikshavn, jf. afsnit 8.5.2.2 er gode eksempler på gennemførelse af fælles projekter, og at det kan lade sig gøre med den rette planlægning.

Endvidere kan borgere med forholdsvis små midler beskytte deres ejendomme. Facademure kan opføres vandafvisende og døre og vinduer udføres særligt vandtætte. Andre åbninger i en ejendom fx ventilation, varme- og elforsyning kan udføres på en sådan måde, at vandet ikke kan trænge ind i bygningen. Som forebyggende tiltag bør borgere også flytte løsøre til dele af bygningen, hvor skaden på løsøret ved oversvømmelse bliver mindst mulig.

Borgerne i ejerboliger kan rekvirere et gratis klimatilpasningstjek fra flere hundrede virksomheder, der har indgået en aftale med Miljø- og Fødevareministeriet om, at de under nærmere fastsatte vilkår tilbyder boligejere at gennemgå deres ejendom inde og ude uden beregning. Til formålet benyttes en tjekliste, som er udarbejdet af Miljøstyrelsen med bistand fra bl.a. Teknologisk Institut, og som kan danne baggrund for boligejerens beslutning om, hvorvidt der skal klimasikres, hvor meget og i hvilken rækkefølge. Siden efteråret 2015 har det også været muligt at få gennemført gratis klimatilpasningstjek i udlejningsejendomme.¹¹⁶ Udlejningsejendomme kan fra november

¹¹⁶ Ordningen med gratis klimatilpasningstjek blev etableret i november 2012 som led i en national borgerkampagne. Forsikring & Pension var partner i den nationale kampagne, og ét af de store forsikringselskaber etablerede en rabatordning for borgerne, der fulgte anbefalingerne i klimatjekket. Partnerne gjorde ordningen permanent efter

2015 til og med udgangen af 2017 få tilskud til klimasikring via en tilskudspulje fra Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet. Boligejere og -lejere kan til og med 2017 desuden få tilskud til visse former for klimatilpasning af deres hjem via BoligJobordningen.

Borgerne kan også benytte den interaktive guide '[Klimaklar bolig](#)', som findes på klimatilpasning.dk. Guiden giver en rundtur uden- og indenfor boligen og giver ideer til klimasikring. Derudover findes gode råd til såvel akutsituationer som generel forebyggelse af klimaskader i eget hjem. Hjemmesiden er skabt i et bredt samarbejde med bl.a. Forsikring & Pension, Beredskabsstyrelsen, Sundhedsstyrelsen og DMI.

8.5.2 Hvad gør kommunerne for at forebygge?

8.5.2.2 Kystbeskyttelsesloven

Formålet med kystbeskyttelsesloven er at regulere etablering af kystbeskyttelse for at beskytte mennesker, bebyggelse og infrastruktur mod oversvømmelser fra havet. Loven regulerer derfor forhold vedr. kystbeskyttelse og terrænændringer, der vurderes at kunne påvirke kystens udvikling.

Kommunernes rolle i forbindelse med initiativer til kystbeskyttelse følger bl.a. af kapitel 1 a i kystbeskyttelsesloven, som giver mulighed for, at en eller flere grundejere kan bede kommunen om at rejse en sag om et fælles kystbeskyttelsesprojekt. En sådan anmodning til kommunen vil ofte bunde i en uenighed blandt grundejerne om det givne projekt. Enige grundejere kan dog også anmode kommunen om at rejse en sag. Kommunen fungerer i disse sager først og fremmest som procesmyndighed, men kan pålægge grundejere at etablere og finansiere kystbeskyttelse. Initiativet til et projekt efter kapitel 1 a kan også komme fra kommunen selv og kan dermed fungere som et redskab, som kommunen kan anvende til at udføre helhedsorienterede løsninger på kyster med mange grundejere.

Kystdirektoratet behandler ansøgninger om kystbeskyttelse og terrænændringer. I den forbindelse skal Kystdirektoratet afveje en række hensyn, herunder foranstaltningens tekniske og miljømæssige kvalitet samt hensynet til en rekreativ udnyttelse og oplevelse af de danske kyster som åbne og naturlige. Der kan som udgangspunkt kun gives tilladelse til kystbeskyttelse, hvis der er behov for beskyttelse af menneskeliv og værdier, navnlig bebyggelse og infrastruktur. Behovet vurderes ud fra risikoen for, at værdier tager skade som følge af stormflod eller oversvømmelse.

8.5.2.3 Klimatilpasningsplaner

Alle kommuner skal udarbejde klimatilpasningsplaner ifølge kommuneaftalen fra 2013. Der er fra 2013 og frem til nu udarbejdet klimatilpasningsplaner i 97 af landets 98 kommuner.¹¹⁷ Planerne indeholder en kortlægning af risikoen for oversvømmelse fra hav, vandløb, søer, grundvand, regn og kloakker, samt hvor de økonomiske tab som følge heraf er størst. Planerne indeholder desuden en prioritering af indsatsen imod oversvømmelse, herunder sikring og beredskab. Der er stor forskel på, hvor detaljerede planerne er. Nogle indeholder alene en overordnet prioritering af indsatsen, mens andre indeholder handlingsplaner.

kampagnens udløb i sommeren 2013. I ordningen deltager virksomheder fra en række brancheorganisationer, herunder Dansk Byggeris Kloaksektion og Danske Kloakmestre.

¹¹⁷ Der er ikke pr. marts 2017 udarbejdet en klimatilpasningsplan for Læsø Kommune

Klimatilpasningsplanerne har især fokus på oversvømmelse af byområder. Spildevandsselskaberne har parallelt med udviklingen af klimatilpasningsplanerne fået mulighed for at medfinansiere kommunernes og privates klimatilpasningsprojekter i forbindelse med veje, vandløb og rekreative anlæg. Forudsætningen er, at projektet kan reducere den vandmængde, der ellers var endt i spildevandssystemet, og er billigere end traditionelle rørløsninger. Klimatilpasningsplanernes fokus på håndtering af regnvand i byområder hænger nært sammen med spildevandsselskabernes mulighed for at betale løsninger på netop den type oversvømmelse, som ikke dækkes af stormflods- og oversvømmelsesordningerne.

Regeringen har igangsat en evaluering af den kommunale klimatilpasningsindsats, som forventes offentliggjort i foråret 2017. Arbejdet med klimatilpasningsplanerne har generelt givet kommunerne en øget bevidsthed om og fokus på at indtænke risikoen for oversvømmelse fra hav, vandløb og søer i planlægningen. Fx skyldes en del af skaderne på boliger, at lavtliggende arealer gennem de seneste årtier er udstykket til bebyggelse uden tilstrækkelig fokus på risikoen for oversvømmelse. De velkendte oversvømmelser både fra havet og fra vandløbene, herunder efter stormfloden i 2013, har øget bevidstheden om, at det er nødvendigt fra kommunal side at tackle denne udfordring gennem forebyggende foranstaltninger.

Eksempler på klimatilpasning i Roskilde og Frederikshavn

Handleplan 2013-2016 for Vand og Klimatilpasning" for Roskilde Kommune (vedtaget inden stormfloden i 2013) er et eksempel på, hvordan fokus i visse kommuner har ændret sig og blevet mere direkte rettet mod stormflod. I handlingsplanen var Jyllinge Nordmark, til trods for at det var kendt, at området var oversvømmelsesudsat. Ikke udpeget som et område, hvor bygning af et dige var en prioriteret mulighed til sikring af området mod oversvømmelse fra Værebros Å og Roskilde Fjord. Planen fokuserede i stedet på at håndtere oversvømmelse fra regnvand, som ikke kan komme væk fra området, dels fordi kapaciteten i den lokale vandafledning (Råmosegrøfterne) er for lille, dels fordi høj vandstand i fjorden kan forhindre vandet i at løbe væk fra området.

Denne prioritering har ændret sig som følge af stormfloden i 2013 og de mange skader. Bygning af et dige er således gået fra at være en eventualitet til en konkret løsning i Jyllinge. Roskilde Byråd har 25. november 2015 vedtaget lokalplan 612, hvis primære formål netop er at fremtidssikre bebyggelsen i Jyllinge Nordmark mod øget nedbør og stormflod.

Kystsikringsprojektet ved Jyllinge Nordmark blev af et stort flertal af de berørte borgere (ca. 98%) vedtaget i januar 2016 med håb om igangsætning af byggeriet i september 2016. Beslutningen er dog påklaget, hvorfor byggeriet tidligst kan igangsættes i løbet af 2017.

Klimatilpasningsplanen for Frederikshavn Kommune er baseret på værktøjerne på den tværstatslige portal www.klimatilpasning.dk. Den resulterende sårbarhedskortlægning (vandløbsstigning) viste ikke særlig risiko for oversvømmelse fra Elling Å.

Alligevel har Frederikshavn Kommune ændret lokalplanen med henblik på at skabe mulighed for at opføre et dige som værn mod oversvømmelse fra Elling Å. Dette er

sket som en direkte følge af de store oversvømmelser fra Elling Å, som skete efter store regnmængder var faldet i oktober 2014 og havde fået Elling Å til at gå over sine bredder.

Diget blev indviet 10. februar 2017.

Denne ændrede tilgang hos kommunerne synes også at være mere generel. Bl.a. har halvdelen af kystkommunerne overvejet¹¹⁸ at indgå i konkrete kystbeskyttelsessager efter opfordring fra grundejere mv.

8.5.2.4 Planloven

Planloven indeholder bestemmelser om arealanvendelsen i hele Danmark, for så vidt angår byggeri og byudvikling. Kommunerne fastlægger i deres kommuneplaner retningslinjer for arealanvendelse, byudvikling, beliggenhed af tekniske anlæg mv. Desuden kan kommunerne i deres planlægning udarbejde retningslinjer for visse vandområder i havne.

For de 22 kommuner, der i dag er underlagt en forpligtelse til at udarbejde risikostyringsplaner, må kommuneplanen ikke stride mod den kommunale risikostyringsplan og skal indeholde retningslinjer for friholdelse af arealer for ny bebyggelse eller etablering af foranstaltninger til sikring mod oversvømmelse, når arealet er i væsentlig risiko for oversvømmelse.

En lokalplan skal indeholde oplysninger om planens formål, som fx kan være klimatilpasning.¹¹⁹ En lokalplan kan desuden indeholde bestemmelser om kommende bebyggelses placering, herunder terrænhøjde, terrænregulering mv. Hverken kommuneplaner eller lokalplaner indebærer handlepligt for den enkelte bygningsejer, ligesom planerne ikke kan ændre ved eksisterende, lovlige forhold på den enkelte ejendom.

Planloven åbner mulighed for at ændre kommune- og lokalplaner, hvis der efterfølgende viser sig problemer med oversvømmelse af bebyggelse og infrastruktur. Det har kommunen pligt til, hvis der stilles krav om dette i en kommunal risikostyringsplan. Det vil kunne medføre pligt til offentlig overtagelse.

I 2012 blev der i planloven åbnet mulighed for, at kommuner kan stille krav til klimatilpasningsindsatsen i lokalplaner (klimalokalplaner). Lokalplan 612 fra Roskilde om Jyllinge Nordmark er et eksempel på det. Kommunen nævner konkret denne hjemmel i redegørelsesafsnittet i lokalplanen. Kommunen peger dog samtidig på, at hjemlen ikke giver mulighed for at fastsætte bindende bestemmelser om alle de tiltag, der er behov for at gennemføre for at klimatilpasse Jyllinge Nordmark.¹²⁰ Lokalplanen kan udlægge areal til dige, som kan sikre mod stormflod. Beslutning om etablering af diget kan herefter ske efter lov om kystsikring.

I nye byområder kan klimahensyn i lokalplaner sætte rammer for området anvendelse og udformning, så klimatilpasning indgår som del af en helhedsløsning. I eksisterende byområder kan lokalplaner stille krav til udformningen af bygningerne. Sådanne krav vil få effekt, når der skal ske ændringer af bestående forhold. Kommunerne har således

¹¹⁸ Men ikke nødvendigvis søgt.

¹¹⁹ Jf. planlovens § 15, stk. 1.

¹²⁰ Af side 13 fremgår det: "Redegørelsen skal derfor ses som en vigtig hensigtserklæring, som alle aktører i området kan handle ud fra".

med hjemmel i planloven muligheder for gennem den fysiske planlægning at forebygge behovet for kystbeskyttelse og medvirke til at der i fremtiden bliver færre nye arealudlæg til byggeri og anlæg, der medfører et behov for beskyttelse mod stormflods- og oversvømmelseskader.

Ovennævnte krav kan kommunerne kun stille, når hensyn i anden lovgivning respekteres.

Den daværende regering (Venstre), Socialdemokraterne, Dansk Folkeparti og Det Konservative Folkeparti (parterne) blev i juni 2016 enige om at gennemføre en modernisering af planloven.¹²¹ Sigtet med den politiske aftale er, at kommuner, virksomheder og borgere skal have bedre muligheder for at skabe vækst og udvikling i hele Danmark. Samtidig skal der fortsat værnes om et godt miljø og en righoldig natur. Derved understøttes det fælles ansvar for fremtidens Danmark.

Kommunerne vil med den foreslåede modernisering af planloven få nye muligheder i den fysiske planlægning. Med de nye muligheder følger også et større ansvar for kommunerne. Kommunalbestyrelsen skal i højere grad bære det politiske ansvar for den fysiske planlægning. Planlægningen vil fortsat baseres på en åben demokratisk proces, hvor planforslag lægges frem til offentlig høring og debat, så alle interesser og synspunkter kan komme til orde. Med den nye planlov bliver det således i højere grad en lokal beslutning – og et lokalt ansvar – at forvalte de kommunale arealer til gavn for vækst og udvikling under hensyn til natur, miljø og landskabelige værdier. Lovforslaget forventes vedtaget i foråret 2017 med ikrafttræden 1. juli 2017.

8.5.2.5 Skov

Den enkelte kommune vurderer sit behov for planlægning af klimatilpasning af de kommunale skove.

8.5.3 Hvad gør staten for at forebygge?

I lyset af prognoserne for den fremtidige klimaudvikling i Danmark, har staten i de senere år iværksat en række klimatilpasningstiltag.

Statens involvering, herunder økonomisk, i kystbeskyttelse sker langs Jyllands vestkyst, som er den hårdest eksponerede kyststrækning i landet. På resten af landets kyster er det primært de private grundejere, der har udført kystbeskyttelse.

I 2012 blev der nedsat en 2-årig task force for klimatilpasning, som stillede viden og værktøjer til rådighed på www.klimatilpasning.dk. Task forcen omfattede også et rejsehold, som vejledte kommunerne i udarbejdelse af kommunale klimatilpasningsplaner, som var en del af økonomiaftalen mellem staten og kommunerne for 2013. Ligeledes blev planloven ændret, så der blev åbnet for, at kommuner kan stille krav til klimatilpasningsindsatsen i lokalplaner (klimalokalplaner), jf. afsnit 8.5.2.3.

8.5.3.2 Handlingsplan for klimasikring af Danmark

I december 2012 blev der offentliggjort en national Handlingsplan for klimasikring af Danmark med 64 nye initiativer på tværs af ministerier indenfor 5 hovedområder: 1) bedre rammer for klimatilpasning, 2) nyt vidensgrundlag og mere rådgivning, 3) styrket samarbejde og koordination, 4) grøn omstilling – vækst og beskæftigelse og 5)

¹²¹ Jf. aftalen om "Danmark i bedre balance – Bedre rammer for kommuner, borgere og virksomheder i hele landet"

international klimatilpasning. Initiativerne er siden enten blevet gennemført eller igangsat.¹²²

Fx blev lovgivningen ændret, så spildevandsselskaberne fik mulighed for via spildevandstaksterne at medfinansiere klimatilpasningsprojekter som gennemføres af kommuner eller private langs veje, vandløb og ved rekreative arealer, , jf. afsnit 8.5.1.

Til brug for kommunernes risikokortlægning stillede staten landsdækkende blue-spot kort til rådighed, ligesom staten udarbejdede en vejledning, som kommunerne kunne benytte ved udarbejdelse af klimatilpasningsplanerne. Ift. kyster blev der i 2012 udgivet en håndbog for klimatilpasning i kystområder, ligesom et screeningsværktøj for erosion af kysterne blev offentliggjort i 2013.

8.5.3.3 Oversvømmelsesloven

Oversvømmelsesloven omhandler oversvømmelse fra hav og fjorde, søer og vandløb. Med grundlag i en række alvorlige oversvømmeshændelser, især i Centraleuropa, har EU pålagt medlemslandene at kortlægge risici for oversvømmelser fra hav og fjorde, søer og vandløb – samt at tage passende initiativer ift. forebyggelse, sikring og beredskab til at imødegå dem, om nødvendigt i samarbejde på tværs af landene. Oversvømmelsesloven er inddelt i 6-årige planperioder. Første planperiode forløb fra 2010 til 2015.

I Danmark er 10 særligt udsatte risikoområder blevet identificeret og udpeget i 2011. De 10 risikoområder berører 22 kommuner, der har ansvaret for at udarbejde risikostyringsplaner. Staten har i 2013 udarbejdet fare- og risikokort for de 10 områder, ligesom Kystdirektoratet og Miljøstyrelsen i 2014 har udgivet en vejledning om udarbejdelse af risikostyringsplaner.

Kommunerne havde inden udgangen af 2015 udarbejdet risikostyringsplaner på baggrund af statens kortmateriale. Anden planperiode er påbegyndt den 1. januar 2016 og vil igen omfatte en vurdering af oversvømmelsesrisikoen langs alle kyster, samt en evaluering af udpegningsgrundlaget for potentielle risikoområder.

8.5.3.4 Risikostyringsplaner

Risikostyringsplanerne skal indeholde alle aspekter af risikostyring, med særlig vægt på forebyggelse, sikring og beredskab. Planerne skal anvendes i den fremtidige planlægning, idet kommunerne skal inddrage risikoen for oversvømmelse i den kommunale planlægning.

Et område blev udpeget som særligt risikoområde, hvis det i første planperiode levede op til kriteriet om et maksimalt skadespotentiale af den samlede ejendomsværdi på over 2 mia. kr. og en potentiel påvirkning af over 500 ejendomme. Der kan derfor godt være områder, som er oversvømmelsestruede, men som ikke lever op til kriterierne og derfor ikke blev udpeget. Det viser eksemplerne vedrørende Jyllinge Nordmark og Elling, som ikke blev udpeget som risikoområder i 2011, men som senere har oplevet oversvømmelse.

¹²² [Handlingsplan for klimasikring af Danmark](#)

8.5.3.5 Kystanalyse

Regeringen har i september 2016 offentliggjort en Kystanalyse, som kortlægger den eksisterende regulering og indsats for kystbeskyttelse og afdækker, hvor risikoen for erosion, oversvømmelser og potentielle skadesomkostninger er størst.¹²³

I analysen konkluderes det, at kommunerne overordnet set har de nødvendige værktøjer til at sikre en omkostningseffektiv kystbeskyttelsesindsats, der hvor behovet er størst. Analysen konkluderer endvidere, at eksisterende værktøjer og regler i praksis ikke fungerer efter hensigten, herunder anvendelsen af helhedsløsninger. Kommunerne har i analysen rejst et ønske om regelforenkling og smidiggørelse af processerne for kystbeskyttelsessager, hvor der særligt har været peget på klageadgangen som langvarig og tung. I forlængelse af analysen har regeringen taget initiativ til den ønskede smidiggørelse af processer gennem ændring af kystbeskyttelsesloven.

Ændringerne i kystbeskyttelsesloven blev vedtaget den 19. december 2016 og trådte i kraft 1. januar 2017. Ændringerne vedrører hovedsageligt reglerne i kap 1 a i kystbeskyttelsesloven, som omfatter kommunernes kompetence til at gennemføre helhedsløsninger for flere ejendomme. Der er tale om ændringer ift. forenkling af kommunalbestyrelsens sagsbehandlingsproces, idet kommunerne i videre omfang nu selv kan tilrettelægge processen, og borgerne først pligtmæssigt skal høres, når der foreligger et konkret projekt. Samtidig er der gennemført en ændring af klageadgangen, så der fremover kun kan klages over kommunalbestyrelsens endelige afgørelse og ikke også over delafgørelser i løbet af sagsprocessen. Det er forventningen, at ændringen vil betyde, at der tilvejebringes et mere oplyst og dermed optimalt grundlag for de klageberettigede at forholde sig til. Samtidigt sikres kortere sagsbehandlingstid og dermed hurtigere afgørelse.

Det er endvidere nu muligt for kommunalbestyrelsen at bede Kystdirektoratet om sagkyndig bistand tidligere i processen end hidtil.

Udover ændringerne i kystbeskyttelsesloven har regeringen besluttet at iværksætte en række øvrige tiltag, der skal forbedre kommunernes mulighed for at varetage rollen som procesmyndighed i forbindelse med kap. 1 a-sager. Bl.a. stilles Kystanalysens data til rådighed for kommunerne. Regeringen har også besluttet at intensivere vejledningsindsatsen overfor kommunerne med henblik på at lette kommunernes arbejde med helhedsløsninger. Kystdirektoratet vil stå for vejledningsindsatsen via et rejsehold.

Regeringen vil desuden udarbejde forslag til beregningsmodeller for bidragsfordeling i forbindelse med kommunale kystbeskyttelsessager, der involverer flere grundejere, og videreudvikle samfundsøkonomiske analyser til kvalificering af disse. Eksisterende vejledninger og værktøjer opdateres og kvalificeres på grundlag af input fra kommunerne. Herudover forstærkes indsatsen overfor grundejerne bl.a. ved afholdelse af borgermøder på tværs af landet.

Udvalget noterer sig, at regeringen i øvrigt har igangsat et tværministerielt arbejde, hvor det bl.a. undersøges, hvorledes staten yderligere kan understøtte kommuner og grundejere i etablering af omkostningseffektiv kystbeskyttelse og klimatilpasning i lyset af klimaforandringerne, hvor der er behov. Regeringen vil undersøge, om staten skal spille en mere aktiv rolle fx ved at tage mere ansvar for at koordinere indsatsen. Arbejdet kommer bl.a. også til at omfatte en undersøgelse af, om den eksisterende lovgivning kan

¹²³ Kystanalysen, Miljø- og Fødevarerministeriet, september 2016

løse de udfordringer, man står overfor med klimaforandringerne, eller om der er behov for ændringer.

8.5.3.6 Planer for skovdrift

Statens skove drives efter naturnære principper. Kombineret med løbende udarbejdelse af driftsplaner og i forbindelse med fremavlsprogrammer, frøproduktion og planteforsyning sikrer Miljø- og Fødevareministeriet en stor genetisk diversitet i skovene. Dette vil medvirke til et glidende skifte til robuste træarter. Dette understøttes desuden ift. private skove i forbindelse med fx tilskud til skovrejsning af bæredygtige skove, mv.

Københavns Universitet publicerer med mellemrum videnblade, artikler og rapporter om emnet til brug for skovejere.

8.6 FREMTIDIG SKALERING AF STORMFLODSLOVENS ERSTATNINGS- OG TILSKUDSORDNINGER

Med de ændringer, som klimaudviklingen forventes at få, stiger risikoniveauet for stormfloder, stormfald og oversvømmelser og de dermed medfølgende negative konsekvenser for de berørte mennesker, disses økonomiske aktiviteter samt. Hvilke indvirkninger og intensiteten heraf, klimaændringerne vil medføre, er imidlertid forbundet med en vis usikkerhed. Det skyldes, at klimaændringerne foregår gradvist over en længere tidshorison, og omfanget af konsekvenserne er samtidig afhængig af, hvordan samfundet løbende tilpasser sig gennem fx lovgivning og forebyggende tiltag i relation til infrastruktur og beskyttelsesanlæg mv. Det er derfor relevant ikke alene at se på klimaændringerne, men at se dem i sammenhæng med klimatilpasningen og de konkrete tiltag, der vil blive foretaget over de kommende år for at sikre den fornødne klimasikring.

Det har ikke været muligt for udvalget at analysere det dynamiske samspil mellem klimaændringer- og tilpasning nærmere. Inden for de næste 20 år, som er udvalgets tidshorison, er der risiko for flere ekstremhændelser med flere eller større oversvømmelser eller stormfald til følge.

Konsekvensen for det økonomiske træk på katastrofeordningerne er dog vanskelig at forudsige, da dette afhænger af mange faktorer. Det spiller bl.a. ind i, hvor høj grad der er foretaget klimasikring af de enkelte ejendomme og områder, på hvilket tidspunkt i den kommende 20-års periode en hændelse rammer, og med hvilken styrke, samt om en hændelse fx rammer en større by med potentielt mange skader eller et landområde med potentielt færre skader.

Skaleringen af de fremtidige ordninger må derfor være fleksibel, således at de både er robuste over for større skader end forventet, men samtidig ikke er overeksponeret ift. den konkrete udvikling. Det er vigtigt, at indretningen og skaleringen af ordningerne fastholder et tilstrækkeligt stort incitament blandt samtlige relevante aktører til at gennemføre de fornødne forebyggende tiltag for at minimere risikoen for, at skaderne indtræder såvel de næste 20 år som på længere sigt.

9 DÆKNINGSOMFANG

9.1 STORMFLOD OG OVERSVØMMELSE FRA VANDLØB OG SØER

Stormflods- og oversvømmelsesordningerne er katastrofeerstatningsordninger. Ordningerne hviler på et katastrofebegreb med to kriterier, et hændelseskriterium og et erstatningskriterium. Katastrofebegrebet indebærer, at det ikke er enhver skade efter stormflod eller oversvømmelse fra vandløb eller sø, der erstattes. Det er i den sammenhæng vigtigt at have for øje, at hvad der for den enkelte skadelidte kan opleves som katastrofalt, fordi hele eller dele af den skadelidtes bolig bliver beskadiget, ikke nødvendigvis ud fra et samfundsmæssigt perspektiv indebærer, at der er tale om en skadesbegivenhed af et sådant omfang, at det kan karakteriseres som en katastrofe, der begrunder offentlig involvering.

Endvidere er det et grundlæggende princip, at man som ejer af fast ejendom selv er ansvarlig for at sikre og vedligeholde sin ejendom, herunder gennemføre de foranstaltninger, som er nødvendige for at forebygge skader herpå. Det er afgørende, at dette ansvar fastholdes – også ift. den fremtidige indretning af stormflods- og oversvømmelsesordningerne.

Udvalgets overvejelser om ordningernes katastrofeelement gennemgås i det følgende. Endvidere redegøres der for udvalgets overvejelser, om, hvorvidt der skal ske ændringer i ordningens dækningsomfang. Desuden redegøres der for udvalgets overvejelser om ønsket om en endnu større tilnærmelse af stormflods- og oversvømmelsesordningerne til den forsikringsmæssige erstatningspraksis, der blev tydeliggjort ved lovændringen i 2014.

I den sammenhæng er der foretaget et skøn over de økonomiske konsekvenser for udvalgets forslag til ændringer af ordningerne. Det skal bemærkes, at opgørelse af de økonomiske konsekvenser er vanskeliggjort, dels af manglende relevant skadesdata til beregningen, dels af at konsekvenserne vil være meget afhængige af, hvor kraftig en katastrofebegivenhed, der er tale om, og hvor den rammer.

I de tilfælde, hvor en ændring kun meget usikkert kan opgøres præcist, men hvor ændringen skønnes til at have mindre økonomisk betydning, angives ændringen at have en økonomisk betydning for ordningerne på under 5% af det nuværende erstatningsomfang.¹²⁴ Det skal bemærkes, at indføres flere ændringer med mindre økonomisk betydning, kan den samlede virkning være en øget erstatningsudgift for ordningerne, og dermed have finansieringsmæssig betydning.

9.1.1 Katastrofebegrebet

Stormflods- og oversvømmelsesordningernes katastrofebegreb har ændret sig over tid. Fra begyndelsen af stormflodsordningen i 1991 har katastrofebegrebet bestået af to dele – hændelse og erstatning.

¹²⁴ Til beregning af nuværende erstatningsomfang tages udgangspunkt i hændelsen i december 2013. Denne hændelse er valgt, da det er den største hændelse med nuværende model for dækning.

9.1.1.2 Hændelsen

Det er væsentligt at kunne adskille katastrofeshændelser, der retfærdiggør offentlig involvering, fra begivenheder, som ikke gør. Både som et klart signal til befolkningen om, hvilke begivenheder der betragtes som overkommelige og for at kunne fastslå, hvor der præcis er tale om en katastrofe. Ordningerne dækker således kun, hvis der er tale om en hændelse, der kan defineres som ekstrem. Dette er i den gældende lov defineret ved en 20-års hændelse, dvs. en hændelse, der statistisk set ikke forekommer oftere end hvert 20. år.

Mindre og oftere forekommende hændelser er til at forudse og er derfor ikke karakteriseret som katastrofer. Det er derimod noget, den enkelte bygningsejer må tåle, og herunder selv foretage nødvendige foranstaltninger for at forebygge. Skader i disse oftere forekommende tilfælde skal derfor ikke dækkes af stormflods- eller oversvømmelsesordningerne, selv om skadesomfanget på den enkelte bygning måtte være det samme som ved en 20-års hændelse. Denne sondring skal også ses i sammenhæng med det rimelige i, at ordningerne finansieres af alle skadesforsikringstagere gennem en tvungen afgift på brandforsikringspolicerne.

Det kunne overvejes at fjerne eller mindske hændelseskriteriet, sådan at også mindre og oftere forekommende hændelser dækkes, fx 5- eller 10-års hændelser. En sådan ændring vil indebære en yderligere udvidelse af ordningernes anvendelsesområde og vil ændre ordningernes karakter fra at være katastrofeordninger til at minde mere om almindelig forsikringsordning. Dette vil ændre væsentligt på grundlaget for og berettigelsen af offentlig involvering gennem ordningerne, samt vanskeliggøre en retfærdiggørelse af, hvorfor samtlige skadesforsikringstagere skal være tvunget til at betale en afgift hertil.

En sådan ændring vil desuden fordyre ordningerne væsentligt, idet skadesfrekvensen må forventes at stige betydeligt. Samtidig vil det have en række uheldige negative konsekvenser for bygningsejernes incitamenter til forebyggelse.

Ligeledes kunne det overvejes at ændre hændelseskriteriet til fx et 50- eller 100-års kriterium, hvilket vil indebære en indsnævring af anvendelsesområdet for ordningerne.

En sådan ændring vil medvirke til at understrege ordningernes karakter af katastrofeordning og medvirke til at styrke incitamentet til at gennemføre skadesforebyggende tiltag både ved eksisterende bygninger og nybyggerier. Dette vil dermed være i bedre overensstemmelse med det grundlæggende princip om, at den enkelte bygningsejer er ansvarlig for at beskytte sin ejendom.

En sådan ændring vil også indebære, at ordningernes udgifter mindskes. Såfremt ændringen gennemføres indenfor en relativ kort tidsperiode, kan det være vanskeligt for bygningsejerne at nå at indrette sig herpå – det gælder både for eksisterende bygningsejere og ift. opførelse af nyt byggeri.

9.1.1.3 Erstatningen

Den anden del af katastrofebegrebet er selve erstatningens beregning, herunder en relativt høj selvrisiko. Erstatningsberegningen har udviklet sig gennem ordningernes historie og med lovændringen i 2014 indførtes et nyt opgørelsesprincip, nyværdi (i realiteten "nyt for gammelt"), ligesom der kom undtagelser til begrebet "direkte skader", således at visse indirekte skader eller tab nu kunne blive dækket, fx mulighed for at

dække omkostninger til genhusning og opmagasinerung i forbindelse hermed. Udover disse ændringer forblev negativlisten uforandret. Samtidig blev der indført et loft over den procentvise selvrisiko for skader på private boliger og løsøre. Dertil kom, at totalskadedækning også blev en mulighed for ejendomme, som var skadet mere end 50%. Ændringerne i 2014 førte til, at skadesopgørelse og udbetaling af erstatning nu direkte kan sammenlignes med den, som forsikringselskaberne yder, ligesom der på visse punkter, fx ved lovliggørelse og kontanterstatning, synes at blive ydet en bedre erstatning.

Erstatningselementet i stormflods- og oversvømmelsesordningerne har dermed udviklet sig fra dagsværdierstatning eller "et plaster på såret" til i al væsentlighed at basere sig på de samme dækningsprincipper, som er kendt fra forsikringsbranchen. Dermed har katastrofebegrebet i ordningerne alene bevaret det ene af de to elementer af det oprindelige begreb og intention, nemlig hændelseskriteriet på 20 år.

Det er sket parallelt med, at de incitamentsskabende elementer i form af særligt selvrisikoen ikke er fulgt med – tværtimod er bl.a. intentionen med den procentvise selvrisiko såvel som intentionen med "trappe-modellen" fra 2010-lovændringen blevet afkoblet som følge af det loft, der blev indført ift. selvrisikoen i 2014. Det skal sammenholdes med, at afgiftsbetalingen fortsat er baseret på et væsentligt solidarisk element, hvor alle med en brandforsikring er tvunget til at betale og alle betaler det samme.

Udvalgets overvejelser og anbefalinger

Udvalget har drøftet, hvorvidt stormflods- og oversvømmelsesordningerne fortsat skal have karakter af katastrofeerstatningsordninger, herunder om ændringer i det gældende katastrofebegreb i form af en generel fjernelse af 20 års-kriteriet, eller en ændring til alene at være et vindmålingskriterium, fx med en grænse på 20 m/s, vil være en hensigtsmæssig og farbar vej.

Udvalget er enig i forudsætningen om at bevare ordningerne som katastrofeordninger og finder det derfor vigtigt at fastholde det ene af de to oprindelige kriterier i katastrofebegrebet – nemlig hændelseskriteriet.

Udvalget lægger i den forbindelse især vægt på, at der er tale om solidarisk finansierede ordninger, hvortil alle med en brandforsikring er tvunget til at betale, uanset om de er i risiko for at blive ramt af en stormflod eller oversvømmelse. Dertil kommer, at udvalget finder det vigtigt at fastholde det grundlæggende princip om, at den enkelte bygningsejer er ansvarlig for at foretage nødvendige og rimelige investeringer i forebyggelse, hvorfor der skal sikres et incitament hos den enkelte til at foretage investering til imødegåelse af i hvert fald de oftere forekommende skadesbegivenheder.

Udvalget finder endvidere, at en fastholdelse af det gældende 20-års kriterium er det mest afbalancerede kriterium, idet der herved holdes fast i, at der skal noget særligt til, for at der er tale om stormflod eller oversvømmelse og samtidig sikres et incitament til borgere og virksomheder til løbende at forebygge oversvømmelser, som ikke længere betragtes som stormflod. Kriteriet er også med til at sikre, at kommuner og andre relevante myndigheder har en tilskyndelse til at indtænke forebyggelse i by- og landskabsplanlægningen, herunder i klimatilpasningsplanerne.

Udvalget finder, at et kriterium, hvor definitionen af en stormflod skulle baseres på målte vindhastigheder i et område, på den ene side ville gøre det relativt enkelt at fastlægge en præcis grænse for, hvor der har været stormflod, idet vindhastigheder kan måles inden for relativt små, afgrænsede områder. På den anden side - og det som udvalget finder vejer tungest - vil et vindkriterium udelukke nogle af de oversvømmelser, som ordningen gerne vil beskytte, især i relation til tilbageskulp og andre meteorologiske fænomener, som uden storm eller stærk vind har forårsaget ekstreme vandstande, senest ved stormfloden 4.-5. januar 2017.

9.1.2 Fremtidigt dækningsomfang

Udvalget har drøftet, hvorvidt det nuværende dækningsomfang, herunder de undtagelser fra dækning, som findes i negativlisten mv., er det rigtige i de fremtidige katastrofeordninger.

Skader efter stormflod og oversvømmelse opgøres med udgangspunkt i nyværdi. I praksis ydes der således erstatning som i forsikringsselskaberne med de forskelle, der ligger i, at forsikringserstatninger baserer sig på forsikringspolicer med en risikobaseret præmie og selvrisiko. I stormflods- og oversvømmelsesordningerne er der til forskel herfra en meget lav og ensartet afgift, der opkræves solidarisk hos alle med en brandforsikring, en højere selvrisiko og ingen erstatning for indirekte tab, bortset fra de i loven eksplicit opregnede undtagelser.¹²⁵

Udvalget finder, at lovens nuværende dækningsomfang har løsrevet sig fra det oprindelige katastrofebegreb og nu i al væsentlighed svarer til en privat forsikringsdækning. Det er især kommet til udtryk gennem lovændringen i 2014, og vurderes at have skabt en forventning om et fremtidigt dækningsomfang som i al væsentlighed er mindst det samme som nu.

Det er udvalgets udgangspunkt ved overvejelser om dækningsomfanget, at der fremadrettet fortsat skal være en tilnærmelse til forsikringslignende dækning samt en fastholdelse af de nødvendige incitamentet til forebyggelse af skader, som karakteriserer enhver erstatningsordning. Det gælder ikke mindst stormflods- og oversvømmelsesordningerne, hvor de erstatningsberettigede kun betaler en meget lav afgift for at være sikret fuld erstatningsdækning.

Det er udvalgets opfattelse, at erstatningsordningen på den måde bedre kan overskues af de skadelidte borgere og virksomheder, som kan forholde sig til erstatningsspørgsmålet på samme måde, som var det deres almindelige forsikring, der dækkede. Det skal dog bemærkes, at der ikke på alle områder kan siges at eksistere én praksis for dækningsomfang i forsikringsselskaberne, hvorfor der på konkrete punkter ofte vil kunne findes et eller flere selskaber, der dækker mere eller mindre end det, som gælder i stormflods- og oversvømmelsesordningerne. Det bør være målsætningen for ordningernes dækningsomfang, at dette kan siges at modsvare det, som er fællesnævner for forsikringsselskaberne med den tilsammen største markedsandel, og som de fleste forsikringstagere dermed omfattes af.

Udvalget har dog i tilknytning til denne mere overordnede vurdering af dækningsomfanget fundet anledning til at forholde sig til visse mere specifikke

¹²⁵ Ved indirekte tab forstås fx driftstab og andre tab, som ikke har en direkte sammenhæng med selve vandpåvirkningen ved stormflod eller oversvømmelse

spørgsmål ift. dækningsomfanget, som bl.a. afspejler de udfordringer, der er opstået i praksis, især efter stormfloden i december 2013.

9.1.3 Udvalgets overvejelser vedrørende udvidelse af dækningsomfanget

9.1.3.2 Definitionen af et vandløb

Oversvømmelsesordningen har ikke en entydig definition af de af loven omfattede vandløb og søer, som oversvømmelser kan stamme fra. Inden loven blev ændret i 2010 var oversvømmelser fra vandløb også med i ordningen, men alene i de helt særlige tilfælde, hvor der skete opstuvning af vand i et vandløb pga. en samtidig stormflod. Det gav en naturlig afgrænsning til de kystnære, åbne vandløb og søer. Der findes ikke i forarbejderne til loven fra 2010 nogen indikation af ændring i, at det var de åbne vandløb og søer, der ønskedes omfattet af udvidelsen af ordningen.

Stormrådet har derfor, for at sikre en entydig retstilstand, i sin praksis fastlagt, at oversvømmelsesordningens erstatningsregler er begrænset til de åbne vandløb og søer, som er omfattet af vandløbsloven. Ifølge Miljøstyrelsen indeholder vandløbsloven dog ikke en entydig definition af, hvad der er et åbent vandløb. Vandløbsloven forudsætter imidlertid en terrænformation, der efter almindelig opfattelse kan kaldes "et vandløb". Som minimum må man kræve en klart afgrænset terrænforybning, som stadigt eller nogenlunde regelmæssigt er vandførende. De skyllefurer, som opstår efter voldsomme regnskyl eller kraftigt tøbrud, opfylder ikke dette krav, og det samme gælder skelgrøfter, vejgrøfter, lavninger o.l., som ikke regelmæssigt er vandførende.

Ifølge forarbejderne til stormflodsloven er manglende kapacitet i anlæg til vandafledning, fx kloaknet, endvidere ikke omfattet af definitionen af et vandløb. Oversvømmelse fra kloakker er derfor efter praksis heller ikke omfattet af stormflodsordningen, uanset om der er tale om oversvømmelse efter regnvejir eller som følge af opstuvning af havvand i kloaknettet. Ifølge Stormrådets praksis er rørlagte vandløb blevet anset for at svare til anlæg til vandafledning og dermed ikke omfattet af oversvømmelsesordningen.

Ved oversvømmelse fra søer er der som nævnt taget udgangspunkt i de søer, som er omfattet af vandløbsloven, dvs. søer med til- og afløb. Undtagelsesvis er nogle permanente og temporære søer, som ikke er omfattet af vandløbsloven, i konkrete tilfælde også blevet anset for værende omfattet. Søer, som udelukkende ligger på en enkelt ejendom, vil derimod ikke være omfattet. Søer, som er en del af spildevandssystemet, er heller ikke omfattet.

Af Stormrådets hidtidige praksis kan det således udledes, at alene oversvømmelse fra åbne vandløb, både offentlige og private, samt søer, jf. vandløbsloven, er omfattet af oversvømmelsesordningen. Det kan endvidere udledes af praksis, at oversvømmelse fra følgende anlæg mv., bl.a. som følge af manglende kapacitet, hidtil ikke har været omfattet af oversvømmelsesordningen:

- Rørlagte vandløb (den rørlagte del)
- Regnvandsbassiner
- Andre anlæg til spildevandsafledning
- Kloakker

Udvalgets overvejelser og anbefalinger

Udvalget har overvejet, om oversvømmelsesordningens dækningsområde skal udvides til også at omfatte kilder (kildevæld) og den rørlagte del af et vandløb.

En kilde (kildevæld) er et udspring fra grundvandet, som kan danne et vandløb, men ikke nødvendigvis gør det. Man kan ikke – på samme måde som ved vandløb – tale om vandstand i en kilde, da en kilde ikke flyder, men alene optræder et givent sted. Det betyder, at man ikke ved en kilde kan anvende det katastrofebegreb, som afspejler sig i en vandstand (20-års hændelse).

Et rørlagt vandløb er en menneskeskabt rørføring af et vandløb, der enten er omfattet af vandløbsloven på linje med de åbne vandløb eller er overgået til at være et spildevandsanlæg. Vandløb bliver teknisk set til spildevandsanlæg, når de er omfattet af kommunens spildevandsplan. Ansvar for driften af spildevandsanlæg påhviler spildevandsforsyningen. For så vidt angår de offentlige vandløb, er kommunerne efter vandløbsloven forpligtet til at vedligeholde de rørlagte vandløb.

Vandløbsregulativets vedligeholdelsesbestemmelser omfatter både åbne og rørlagte vandløb. For rørlagte strækninger fastsættes der normalt særlige vedligeholdelsesbestemmelser. Der findes dog ikke centralt fastsatte krav til vedligeholdelsen, hverken for åbne eller rørlagte vandløb, hvorfor det er op til den enkelte kommune konkret og lokalt at fastsætte deres egne bestemmelser. For så vidt angår de private vandløb, er det de private lodsejere, der har pligten til at vedligeholde både de åbne og de rørlagte. Der er ikke regler om regulativer for private vandløb.

Det er udvalgets opfattelse, at området for, hvilke vandløb der er dækket af ordningen, ikke i dag er tydeligt fastlagt i lovgivningen, og at praksis derfor har måttet udfylde området i et vist omfang. På den baggrund er det udvalgets holdning, at dækningsområdet bør fastlægges mere direkte i reglerne vedr. oversvømmelsesordningen. Dette vil skabe en klar regulering, hvilket også vil gøre det entydigt for de potentielt berørte bygnings ejere, i hvilke tilfælde der kan forventes erstatning fra oversvømmelsesordningen.

Udvalget finder, at det ikke er ethvert naturfænomen af vandløbslignende karakter, der skal omfattes af ordningen, idet katastrofebegrebet på den måde vil blive udvandet. Ligeledes finder udvalget, at det er vigtigt at styrke incitamentet til at forebygge oversvømmelser fra vandløb og søer, herunder gennem vedligeholdelse mv.

Dette skal ses i sammenhæng med, at den afgørende forudsætning for udvidelsen af ordningen i 2010 var, at Stormrådet kan søge regres mod kommuner og øvrige lodsejere, som ikke har overholdt vedligeholdelsesforpligtelsen for de vandløb og søer, hvorfra en oversvømmelse stammer. Denne forudsætning har i praksis imidlertid vist sig ikke at være mulig at gennemføre, bl.a. på grund af manglende klare krav til vedligeholdelsen.

For at styrke mulighederne for at gennemføre regres over for tredjemand for Stormrådets omkostninger til erstatningsudbetaling efter oversvømmelse fra vandløb og søer kunne det overvejes at indføre mulighed for omvendt bevisbyrde i forbindelse med regreskrav under oversvømmelsesordningen, således at det er kommuner hhv. lodsejere, der skal bevise, at de har overholdt deres vedligeholdelsesforpligtelser. Herfor taler, at kommunerne selv fastsætter kravene til vedligeholdelsen af vandløbene, og derfor er nærmest til at bevise, at de har efterlevet disse. Af principielle årsager bør indførelse af omvendt bevisbyrde dog være en absolut undtagelse, idet det rejser en række grundlæggende, herunder retssikkerhedsmæssige, spørgsmål. Imod indførelse af omvendt bevisbyrde taler også, at når kommunerne selv fastsætter omfanget af

vedligeholdelsespligten, vil omvendt bevisbyrde ikke ændre på de faktiske forhold. Udvalget har noteret sig miljø- og fødevareministerens tilkendegivelse om, at håndtering af udfordringer i og omkring vandløb er en kompliceret problemstilling, som kræver helhedsorienterede løsninger og samspil mellem land og by, ofte også på tværs af kommunegrænser, hvor kommunernes opfølgning på klimatilpasningsplanerne spiller en væsentlig rolle.¹²⁶ Ministeren har ved samme lejlighed gjort opmærksom på, at der allerede er igangsat initiativer, hvis fulde virkning vil opleves i den kommende tid, fx udsendelse af et hyrdebrev til kommunerne om vedligeholdelse af vandløb, og udarbejdelsen af en ny grødeskæringsvejledning, der p.t. er i høring.

Endvidere har ministeren nedsat en ekspertgruppe, der skal gennemgå vandløbslovgivningen og komme med forslag til ændringer af lovgivning eller andre tiltag, der kan skabe rammerne for fremtidens vandløb, så de både kan håndtere de øgede vandmængder, sikre byer og marker mod oversvømmelser og samtidig tage hensyn til naturen.

På baggrund af ovenstående forhold og for at skabe et mere entydigt lovgrundlag, anbefaler udvalget følgende vedrørende lovens definition:

Følgende omfattes af loven:

- åbne vandløb og søer som hidtil (omfattet af vandløbsloven)
- rørlagte vandløb (omfattet af vandløbsloven), når der er konstateret en 20-års hændelse udenfor den rørlagte strækning, og det dokumenteres, at skaden stammer fra det rørlagte vandløb og ikke skyldes manglende vedligeholdelse.

Følgende omfattes ikke af loven:

- regnvandsbassiner,
- vandløb, som er optaget i kommunens spildevandsplan,
- spildevandsanlæg
- kloakker (gælder også ved stormflod)
- kilder (kildevæld).

9.1.3.3 Løsøre i kælder eller rum under terræn

Fra stormflodsordningens start i 1991 har løsøre i kælder¹²⁷ eller rum under terræn været undtaget dækning. Det gælder også for oversvømmelsesordningen. Det gælder, uanset hvad kældre og andre rum under terræn måtte være godkendt til.

Undtagelsen fra dækning har været udtryk for, at ordningerne skal dække skader som følge af egentlige katastrofer og ikke uhensigtsmæssig adfærd. Løsøre placeret under terræn rummer en logisk risiko for at blive ramt af indtrængende vand. Dette kan forebygges ved en anden og mere forsvarlig opbevaring af løsøre over terræn. Man er således selv herre over, om dette løsøre vil blive skadet ved en stormflod eller en oversvømmelse. Dette stemmer overens med stormflods- og oversvømmelsesordningernes katastrofekarakter, herunder at skadelidte selv skal være med til at forebygge de skader, der ellers ville ske.

Udvalget har i overensstemmelse med kommissoriet drøftet, om dette grundlæggende udgangspunkt skal bevares, eller om ordningerne evt. bør udvides til at omfatte kældre

¹²⁶ Jf. miljø- og fødevareministerens brev af 2. maj 2016 til KL og Landbrug & Fødevarer

¹²⁷ Alle rum med gulv under terræn betragtes som kælder.

og rum under terræn generelt, eller om man bør gennemføre en udvidelse af dækningsområdet til alene at omfatte kældre eller rum under terræn, som er godkendt til beboelse.

Det skal i den forbindelse bemærkes, at det er kommunerne, som godkender, at rum under terræn kan anvendes som beboelse. Der skal opfyldes en del betingelser, før en kælder eller et rum under terræn kan godkendes som beboelse.¹²⁸ De fleste kældre opfylder ikke alle de stillede betingelser. Og da kommunerne som oplyst af Kommunernes Landsforening samtidig følger bygningsreglementet, vil tilladelse til beboelse i praksis forventeligt kun sjældent blive givet. Flere kommuner har således også udviklet en praksis om aldrig at godkende beboelse i en kælder.¹²⁹ Det synes derfor sandsynligt, at omfanget af kældre med beboelse ikke vil udvikle sig nævneværdigt.

I forsikringsammenhæng har det generelt ikke nogen betydning for løsøredækningen, om en kælder eller et rum under terræn er godkendt til beboelse. Der er dog forskellig praksis ift. omfanget af den økonomiske dækning. Nogle forsikringselskaber begrænser dækningen til 5-10% af forsikringssummen. Nogle har et max. på 120.000 kr. (dog ikke ved skybrud) og krav om, at erhvervsløsøre skal være hævet 10 cm fra gulv. Nogle har en maksimumerstatning på løsøre i kælder i etagebyggeri.

Reglen om, at løsøre placeret under terræn ikke skal være dækket af stormflods- og oversvømmelsesordningerne, skal ses som udtryk for, at der dels er tale om katastrofeordninger, dels som incitament til forebyggelse. Det er med andre ord den enkelte boligejer, der bør være ansvarlig for at opmagasinere eller anbringe sit løsøre forsvarligt.

Kældre eller rum under terræn er særlig udsat for oversvømmelser, idet det vil være det første sted, vand vil søge hen, efter det er trængt ind i en bygning. Dette forsvarlighedskrav kan dog hævdes at være vanskeligere at opfylde for rum, som er godkendt til beboelse af en kommune og dermed af en offentlig myndighed. I sådanne rum vil almindeligt løsøre i lighed med hvad der gælder for rum over terræn, være naturligt placeret uden reel mulighed for at placere dem andre steder eller fjerne det meget hurtigt i forbindelse med en oversvømmelse.

I det omfang, en offentlig myndighed har fundet det forsvarligt at give tilladelse til beboelse af kældre eller rum under terræn og i den forbindelse har haft mulighed for at stille de nødvendige betingelser herfor, sammenholdt med at det i disse tilfælde er naturligt, at der faktisk befinder sig almindeligt løsøre på disse steder, er det udvalgets opfattelse, at løsøre i sådanne tilfælde bør dækkes af de fremtidige stormflods- og oversvømmelsesordninger.

Kældre godkendt til beboelse har ikke hidtil været omfattet af dækningen under stormflods- og oversvømmelsesordningerne, og da der ikke er et samlet overblik over antallet af kældre godkendt til beboelse, er det vanskeligt at fastlægge de økonomiske konsekvenser ved at udvide ordningerne med denne dækning. En undersøgelse af den økonomiske værdi af dækning af sådanne skader efter stormfloden i 2013 viser, at der ikke vil ske en væsentlig større påvirkning af skadesbilledet. Med 2013-stormfloden som

¹²⁸ De væsentligste kriterier er ifølge bygningsreglementet, at gulvet skal ligge over terræn mod mindst en af væggene, at der skal være mindst 2,30 meter fra gulv til loft, at der skal være mindst 1 vindue til det fri i hvert kælderrum, samt at der skal være mindst en redningsåbning direkte til det fri.

¹²⁹ Se nærmere herom på: <https://www.bolius.dk/love-og-regler-om-kaelderen-17216/>.

reference skønnes en dækning af løssøre i kældre godkendt til beboelse alene at have villet medført en forøgelse af skadesomfanget med ca. 2 mio. kr.

Udvalgets overvejelser og anbefalinger

Udvalget finder det rimeligt, at kældre og rum under terræn, som efter opfyldelse af en række særlige krav er godkendt af en offentlig myndighed til og anvendes som beboelse, betragtes som bolig på lige fod med andre boliger. Derfor anbefaler udvalget, at beskadiget løssøre på sådanne steder skal være berettiget til erstatning efter stormflods- og oversvømmelsesordningerne.

På linje med forsikringsselskabernes praksis bør der dog være en incitamentsskabende begrænsning, således at ikke alt løssøre opbevares under terræn, hvorfor der skal fastsættes et maksimum for værdien af en sådan erstatning. I stedet for et procentvis fastsat loft, foreslås det, at loftet fastsættes til at være 120.000 kr., som indekseres med forbrugerprisindekset med maj 2014 som indeks 100 svarende til, hvad nogle forsikringsselskaber opererer med.

For så vidt angår øvrige kældre og rum under terræn finder udvalget det derimod fortsat velbegrunder og i overensstemmelse med ordningernes karakter af katastrofeordninger, at der ikke ydes dækning for skader som følge af stormflod eller oversvømmelse. Løssøre opbevaret i sådanne rum bør derfor fortsat være undtaget fra erstatning og op til den enkelte at opbevare forsvarligt.

9.1.3.4 Karensperiode ved genhusning

Med ændringen af stormflodsloven i 2014 blev der indført en mulighed for at skadelidte kan få dækket omkostninger i forbindelse med genhusning efter oversvømmelse af private helårsboliger eller fritidshuse godkendt og anvendt som helårsbolig. Dette er ellers en indirekte skadesomkostning, som hidtil ikke er blevet anset for dækket af stormflods- og oversvømmelsesordningerne. Hensynet bag udvidelsen er, at det vil hjælpe den skadelidte bedre på vej ud af katastrofesituationen, hvis der er mulighed for at genoprette og opretholde en hverdag relativt hurtigt efter, at en stormflod eller oversvømmelse har ramt.

Dækning af omkostninger ved genhusning indeholder en begrænsning i form af en karensperiode, således at det alene er omkostninger til genhusning, som varer mere end 30 dage, der dækkes af ordningerne. Denne karensperiode på 30 dage er udtryk for, at genhusning er en undtagelse til hovedreglen i loven om, at der ikke dækkes indirekte tab, samt at der skal være tale om en genhusning af en vis varighed, før det med rette kan siges, at den skal dækkes af stormflods- og oversvømmelsesordningerne. Det er taksator, som i hver enkelt tilfælde vurderer, om genhusning er nødvendig.

Erfaringerne fra stormfloden i 2013 var således også, at korte genhusninger i nogle tilfælde blev løst af skadelidte selv i kraft af et personligt beredskab.

Varer en genhusning mere end 30 dage, er den efter reglerne af en sådan betydning, at der kan opnås dækning for hele perioden for udgifter på op til 12.000 kr. om måneden i gennemsnit.¹³⁰ Dette max. blev fastsat som udtryk for rimelige omkostninger til husleje og opmagasinering i en kollektivt finansieret ordning med et katastrofesigte. Maksimumbeløbet skal sikre, at der ikke etableres unødigt dyr genhusning.

¹³⁰ Udgifter kan også omfatte fx etablering af en beboelsesvogn på skadesstedet, hvis dette kan holdes inden for rammen på 12.000 kr. pr. måned i gennemsnit.

Der findes ikke noget loft over den periode, hvor genhusning kan finde sted. Den skal dog være nødvendig i hele perioden, enten indtil en bygning er genopført eller retableret eller skadelidte efter eget valg har fået en kontanterstatning udbetalt. I forsikringsselskabernes administration af reglen om genhusning, herunder karenperioden på 30 dage, har det imidlertid frembudt en del administrative vanskeligheder og u hensigtsmæssigt stort tidsforbrug at skulle kontrollere, om genhusning er nødvendig i mindst 30 dage. I praksis vil genhusning i øvrigt oftest strække sig over længere tid end 30 dage, idet udbedringerne af skader er længerevarende.

I almindelige forsikringssager findes også mulighed for genhusning. Generelt kræves der, at der skal være tale om "rimelige udgifter", uden at der gælder et særligt loft for disse. Begrundelsen for, at der ikke er noget loft, skal findes i, at prisen for genhusning kan variere afhængig af, hvor i landet den finder sted. Derimod er der i de fleste selskaber et loft over perioden på op til 17 måneder. Rationalet herfor synes at være, at udgifterne til genhusning efter denne periode ikke længere er "rimelige", og derefter bør ske for skadelidtes egen regning. Der findes ikke i selskaberne en karenperiode for genhusning.

Udvalgets overvejelser og anbefalinger

Udvalget har drøftet, om karenperioden på de 30 dage bør fjernes, samt om den fastsatte maksimale kompensation på 12.000 kr. er et rimeligt niveau ift., at ordningerne er solidarisk finansierede.

I lighed med overvejelserne ved indførelsen af dækning af genhusningsomkostninger er det også udvalgets opfattelse, at hensynet til skadelidtes situation og muligheden for at kunne få en hverdag til at fungere så hurtigt som muligt efter en katastrofesituation samtidig med, at der sikres en let administrerbar løsning, bør veje tungt. Dette sker efter udvalgets opfattelse bedst ved at fjerne karenperioden. Derved fjernes de administrative udfordringer med tilhørende tidsforbrug, og dermed fordyrelse af ordningen, som administrationen af karenperioden har betydet. Udvalget finder det mere hensigtsmæssigt, at hensynene bag en karenperiode løses gennem en højere selvrisiko på erstatningen.

Udvalget anbefaler derfor, at karenperioden afskaffes med den virkning, at genhusning også kan honoreres for kortere perioder end 30 dage, såfremt taksator finder, at genhusning er nødvendig.

Udvalget finder samtidig, at det er vigtigt at sikre, at genopbygningen af en ejendom sker med en passende hastighed. Der bør derfor indføres en max. periode for hvilken, der kan ske dækning af genhusning, og dermed også hvor lang tid genhusning kan anses for værende nødvendig. Forsikringsselskabernes maksimum på op til 17 måneder skal efter udvalgets opfattelse bl.a. ses i sammenhæng med, at opgørelse og afgørelse af erstatningsspørgsmål i forsikringsbranchen ofte sker inden for en relativt kort periode. Dette må forventes også at være tilfældet ved stormflod og oversvømmelse i fremtiden, medmindre der er tale om særligt store begivenheder som fx stormfloden i 2013.

Udvalget anbefaler derfor, at der indføres et max. for genhusning på 2 år fra skadestidspunktet. Udvalget anbefaler endvidere, at der overvejes mulighed for dispensation fra denne tidsfrist, såfremt der er tale om helt særlige omstændigheder, der

ikke skyldes forhold hos skadelidte eller som kunne være forudset fra begyndelsen.¹³¹ Dispensation bør kræve Stormrådets godkendelse og administreres restriktivt.

Udvalget finder endelig, at 12.000 kr. i gennemsnit fortsat er et passende niveau for dækning af omkostninger til genhusning. Inden for dette beløb kan der også fortsat afholdes evt. omkostninger til fx etablering af en beboelsespavillon i tilknytning til den beskadigede bygning/bolig, idet de 12.000 kr. er et gennemsnit over hele genhusningsperioden. Den skadelidte har således mulighed for at tilrettelægge etableringsomkostningerne og de løbende omkostninger således, at de kan rummes inden for gennemsnittet på 12.000 kr.

Udvalget anbefaler derfor, at det gældende niveau fastholdes, dog således at der tages højde for den almindelige prisudvikling, hvorfor maksimumbeløbet bør indekseres med forbrugerprisindekset med maj 2014 som indeks 100.

9.1.3.5 Nødvendig opmagasinering uden genhusning

I forbindelse med den seneste ændring af stormflodsloven blev dækning af omkostninger til opmagasinering af løsøre en mulighed, når opmagasineringen er koblet sammen med genhusning. Genhusning kan alene finde sted fra skadelidtes folkeregisteradresse på skadestidspunktet. Begrænsningen skal ses i sammenhæng med, at opmagasinering i princippet er en indirekte omkostning i forbindelse med skaden og dermed en undtagelse fra lovens hovedregel om, at det kun er direkte tab som dækkes. I nogle sammenhænge er opmagasinering nødvendig for at udbedre skader på en ejendom, også selv om genhusning ikke er påkrævet. Det er fx tilfældet, når en underetage i et hus skal renoveres, og skadelidte reelt har mulighed for at bruge den øvre etage til beboelse, men ikke har mulighed for at opbevare løsøre der.

En undersøgelse af forsikringssekskabernes praksis viser, at selskaberne dækker nødvendig opmagasinering af løsøre og bygningsdele, der skal genanvendes, fx et køkken, uden hensyn til, om der samtidig sker en genhusning.

Udvalgets overvejelser og anbefalinger

Udvalget finder, at opmagasinering af løsøre og bygningsdele, der skal genanvendes fortsat er en indirekte omkostning i forbindelse med oversvømmelse eller stormflod. Derfor bør det af hensyn til bevarelse af ordningen som en katastrofeordning fortsat være udgangspunktet, at en sådan omkostning, når den ikke er forbundet med genhusning, er afskåret fra dækning via stormflods- og oversvømmelsesordningerne.

Dette generelle udgangspunkt kan imidlertid ikke dække alle tænkelige situationer i relation til private helårsboliger eller fritidshuse godkendt og anvendt som helårsbolig, og der kan i helt særlige situationer være behov for opmagasinering af løsøre og bygningsdele, der skal genanvendes et andet sted, selv om man i øvrigt selv kan blive boende i ejendommen under genopbygningen heraf. I sådanne situationer, som fx den ovenfor nævnte, bør det være muligt at få dækket omkostningerne til opmagasinering. Det er ikke i alle tilfælde, at denne nødvendighed er til stede.

Udvalget anbefaler på den baggrund, at det i loven fastsættes, at nødvendigheden af opmagasinering, uden at der er behov for en samtidig genhusning, bedømmes konkret. I de særlige tilfælde, hvor en forbliven i egen bolig i reparationsperioden ellers gøres

¹³¹ Fx en ekstraordinær lang sagsbehandling forårsaget af problemer i forbindelse med indhentelse af de nødvendige byggetilladelser mv., eller en uforudset lang byggeproces i forbindelse med en totalskade pga. vejforhold mv.

illusorisk, bør udgifter til opmagasinering dækkes. Udvalget finder, at hensynet til skadelidtes mulighed for at blive i egen bolig vejer tungt, ligesom en mulighed for opmagasinering af løsøre og bygningsdele, der skal genanvendes, som i realiteten erstatter en genhusning, vil være en fleksibel løsning til gavn for både skadelidte og stormflods- og oversvømmelsespuljen.

Udvalget anbefaler derfor også, at der sker en uvildig vurdering af behovet for opmagasinering, og at den nærmeste til at bedømme det, er den taksator, som i øvrigt er udpeget til at vurdere skaden og dennes omfang.

9.1.3.6 Oversvømmelse af containere til opmagasinering

Der findes ikke nærmere regler for, hvor eller hvordan opmagasinering under udbedring af skader på en bygning som følge af en stormflod eller oversvømmelse skal foregå. Det er derfor op til den enkelte inden for lovens rammer at sørge for, at opmagasinering sker forsvarligt og hensigtsmæssigt. Opmagasineret foregår enten i særlige bygninger til dette formål, eller det kan foregå i dertil indrettede, mobile containere, som fx kan placeres på eller tæt ved det skadested, som skal genopbygges. Sidstnævnte sikrer, at skadelidte har en så nem adgang til sine ejendele som muligt.

Ifølge negativlisten er løsøre i containere generelt undtaget fra erstatning efter ordningerne, idet opbevaring af løsøre bør ske forsvarligt.¹³² Dette kan kollidere med det behov, som skadelidte har for at opretholde en så normal tilværelse som muligt efter en dækningsberettiget skadesbegivenhed, herunder ved at have nem adgang til sine ejendele, idet der potentielt er risiko for, at det samme skadested oversvømmes en eller flere gange yderligere, inden genopbygning er afsluttet.

Udvalgets overvejelser og anbefalinger

Udvalget har drøftet, hvordan denne kollision af forskellige hensyn bør falde ud. Der er i negativlisten indbygget det generelle udgangspunkt, at opbevaring af løsøre bør ske forsvarligt, og at dette også er muligt, bl.a. ved ikke at opbevare det i en container. Det er udvalgets opfattelse, at dette fortsat bør være hovedreglen, hvorfor løsøre opbevaret i container ikke er dækningsberettiget.

Der er i den konkrete situation, hvor opbevaringen sker pga. udbedring af en dækningsberettiget skade, imidlertid et særligt hensyn at tage til den skadelidte. Opretholdelse af en nogenlunde almindelig hverdag har stor betydning. Dette hensyn varetages bl.a. ved, at skadelidte kan være tæt på sine ejendele, dvs. i de situationer, hvor skadelidte bor på den ramte adresse og har sine ejendele opmagasineret helt eller delvis i en opbevaringscontainer. Denne løsning kan efter udvalgets opfattelse udover at bringe skadelidte tilbage på ret kurs bl.a. bevirke, at tidsrummet for en genopbygning reduceres væsentligt.

En ikke almindeligt forekommende situation, som en ny stormflod præcis på samme sted er, skal derfor efter udvalgets opfattelse ikke gå ud over den skadelidte.

Udvalget anbefaler derfor, at oversvømmelse af opbevaringscontainere, der anvendes til midlertidig opmagasinering i forbindelse med udbedring af dækket skadesbegivenhed, ikke omfattes af negativlistens almindelige undtagelse om, at løsøre i containere ikke dækkes.

¹³² Jf. stormflodslovens § 4, stk. 2, nr. 11

9.1.3.7 Kysterosion

Den nuværende stormflodslov dækker ikke skader som følge af nedstyrtning af klinte og klitter (kysterosion), idet der ikke er tale om en direkte skade som følge af stormflod. Stormflods- og oversvømmelsesordningerne dækker således heller ikke øvrige skader som følge af andre former for erosion.

Der har været tilfælde, hvor kystgrundejere har mistet sommerhuse, idet ejendommene er styrtet i havet, fx ved Nørlev Strand i Nordjylland. Det har givet anledning til en del debat og har medført, at grundejerforeninger og borgere har rettet henvendelse til miljø- og fødevareministeren, den tidligere erhvervs- og vækstminister, Folketingets Miljø- og Fødevareudvalg og Erhvervs-, Vækst- og Eksportudvalg. Henvendelserne har bl.a. haft til formål at få ændret lovgivningen, så de, der rammes af skader pga. kysterosion, fremover (og med tilbagevirkende kraft) kan få erstatning, herunder evt. fra stormflodsordningen.

Ved stormflodsordningens indførelse i 1991 blev der eksplicit taget stilling til, at tab som følge af kysterosion ikke skulle være omfattet af stormflodsordningen. Kysterosion er en kendt og forventet begivenhed, hvor spørgsmålet ikke er *om*, men derimod *hvornår*, begivenheden sker.

Debatten om kysterosion har således heller ikke drejet sig om, hvorvidt der faktisk er sket erosion, herunder at sommerhuse på den baggrund er faldet i vandet, men mere om hastigheden hvormed dette er sket. Skadelidte har både tid til og mulighed for at forberede sig på dette. Det adskiller sig fra stormflod og oversvømmelse fra vandløb og søer, hvor en given situation ikke kan forudsiges, og som i øvrigt opererer med kriteriet om en 20-årshændelse.

Endvidere er nedstyrtning og tab af bygninger som følge af kysterosion en lokal problemstilling, som vedrører enkelte, eksponerede kyststrækninger og et relativt beskedent antal ejendomme. Oversvømmelse som følge af stormflod, berører derimod i al væsentlighed samtlige kyststrækninger i Danmark, og dermed langt flere ejendomme, og kan derfor retfærdiggøre en solidarisk og national ordning for erstatning af oversvømmelsesskader.

En evt. indførelse af erstatning for skader efter kysterosion vil betyde indførelse af en ny erstatningstype, som i givet fald kræver helt andre overvejelser om afgrænsning og dækningsomfang, end dem som er kommet til udtryk i stormflodslovens regler om erstatning efter stormflod og oversvømmelse.

Udvalgets overvejelser og anbefalinger

Udvalget finder på den baggrund, at indførelse af en evt. erstatning for skader efter kysterosion er ensbetydende med indførelse af ny skadestype, som ikke naturligt falder inden for stormflodslovens katastrofebegreb. Kysterosion er en forventelig begivenhed, som man kan tage sine forholdsregler over for, længe inden begivenheden indtræffer.

Efter udvalgets opfattelse hører spørgsmålet om kysterosion ikke naturligt til i stormflodsloven. En stillingtagen hertil ligger endvidere udenfor udvalgets kommissorium.

Udvalget har noteret sig, at Miljø- og Fødevareministeriet (Kystdirektoratet) har udgivet en analyse af de danske kyster (Kystanalysen), som bl.a. identificerer de områder, hvor risikoen for erosion, oversvømmelser og potentielle skadesomkostninger er størst.

Udvalget noterer sig endvidere, at regeringen har igangsat et tværministerielt arbejde, hvor det bl.a. undersøges, hvorledes staten yderligere kan understøtte kommuner og grundejere i etablering af omkostningseffektiv kystbeskyttelse og klimatilpasning i lyset af klimaforandringerne, hvor der er behov. Regeringen vil undersøge, om staten skal spille en mere aktiv rolle fx ved at tage mere ansvar for at koordinere indsatsen. Arbejdet kommer bl.a. også til at omfatte en undersøgelse af, om den eksisterende lovgivning kan løse de udfordringer, man står overfor med klimaforandringerne, eller om der er behov for ændringer. Det er efter udvalgets opfattelse naturligt at drøfte kysterosion i dette regi fremfor i forbindelse med stormflodsloven, hvor der tages udgangspunkt i et katastrofebegreb.

9.1.3.8 Erstatning for ødelagte afgrøder og sent opdagede skader på frugttræer mv.

I en henvendelse til udvalget fra Landbrug & Fødevarer er der fremsat ønske om, at erstatning for ødelagte afgrøder på rod bør svare til den værdi, disse har på opgørelsestidspunktet. Således argumenteres der for, at erstatningen bør svare til den, som er anført i "Vejledning 316 om opgørelse af skader i landbrugsafgrøder", udarbejdet og udgivet i samarbejde mellem Forsikring & Pension og Landbrugets Rådgivningscenter.¹³³

Det følger af stormflodsloven, at der ikke ydes erstatning for indirekte tab, fx huslejetab og tabt fortjeneste ved salg af varer (driftstab). Erstatning for ødelagte afgrøder på rod kan derfor ikke have den værditilvækst med, som vil svare til driftstab. Ifølge Stormrådets praksis opgøres denne type skade i overensstemmelse hermed. For skader på afgrøder på rod ydes der således erstatning for såsæd samt den nødvendige behandling i hele vækstperioden (jordbehandling, maskinleje, sprøjtning mv.).

Efter Stormrådets praksis opgøres tab af høstede afgrøder svarende til salgsprisen, sådan som det i øvrigt gælder for andre lagervarer.

Landbrug & Fødevarer ønsker tillige, at sent konstaterede skader på fx frugttræer medtages under stormflods- og oversvømmelsesordningerne, idet sådanne skader kan være vanskelige at opdage, før der er gået en vis tid efter en oversvømmelse. Stormrådets praksis i disse tilfælde har hidtil været, at der ikke ydes erstatning, idet der er tale om en indirekte følgeskade, som efter lovens generelle bestemmelse ligger uden for ordningen.

Udvalgets overvejelser og anbefalinger

Udvalget anbefaler, at der ikke på disse punkter gøres en undtagelse fra det overordnede princip om, at det alene er de direkte skader ved en stormflod eller oversvømmelse, der dækkes af ordningerne. Dette skal som de øvrige specifikke forhold i ordningerne ses i lyset af ordningernes karakter af katastrofeordninger med en kollektivt, tvungen finansiering, samt at der ikke er nogen særlige hensyn at tage til enkeltpersoner i denne sammenhæng. Der ses ikke at være forhold, som i denne sammenhæng begrunder dækning af driftstab eller driftstabslignende forhold for landbruget, når dette ikke er tilfældet for øvrige erhvervsvirksomheder.

¹³³ Vejledningen gælder ikke længere, men principperne heri følges af forsikringsselskaberne

9.1.3.9 Havne- og kajanlæg

Både private og offentlige erhvervs- og lystbådehavne er omfattet af stormflodsordningen og har dermed mulighed for at søge om erstatning. Der skelnes ikke mellem offentlige og private havne, hvorfor de har samme mulighed for dækning, såfremt de i øvrigt opfylder betingelserne for at opnå erstatning.

I stormflodsloven findes der imidlertid specifikke typer ejendom og løsøre relateret til havne og med samme udsatte beliggenhed, som er undtaget fra erstatning. Det følger bl.a. af stormflodslovens § 4, stk. 2, nr. 8, 10 og 14, at følgende er undtaget fra erstatning:

- havne- og kajanlæg, badebroer, bådebroer mv. (anlægspladser, færgelejer, kajgader, havnespor (jernbanespor), kajstrækninger, kajpladser, moler, anløbsbroer og badebroer),
- løsøre, placeret på havne- og kajanlæg (arbejdsredskaber, kraner, og i øvrigt løsøre, der er placeret der) og
- både, joller o.l. beliggende i vandet.

Havne- og kajanlæg er som de øvrige nævnte elementer ovenfor undtaget fra erstatning, da disse anlæg har en sådan udsat beliggenhed, at såvel påvirkning fra havet i almindeligt vejr og i mere hårdt vejr slider herpå. Ved en sådan påvirkning er det naturligt, at der tages højde for både indretning og vedligeholdelse, hvorfor dette ikke skal belaste stormflodsordningen.

Reglen i stormflodsloven er en kodificering af Stormrådets generelt fulgte praksis ved administration af undtagelsen vedr. udsat beliggenhed, som udgik af loven ved revisionen i 2010.¹³⁴ For så vidt angår bygninger på en havn, har man i dag en bedre dækning fra stormflodsordningen, end man havde tidligere. Det er således i dag alle bygninger, der er dækket af ordningen.

De private havne har, afhængig af kreditværdighed mv., mulighed for at optage lån til finansiering af anlægsarbejder, herunder i forbindelse med udbedring af skader efter stormflod. For aktieselskaber og andre private havne gælder de betingelser, man kan aftale sig frem til med långiver. Kommunerne har efter lånebekendtgørelsen¹³⁵ mulighed for med respekt af det kommunale anlægsloft at låne til anlægsarbejder i kommunale havne og kommunale selvstyrehavne og kan dermed medvirke til finansiering af udbedring af evt. skader på havne- og kajanlæg. Kommunen vil kunne optage lånet i KommuneKredit. Kommuner kan ikke låne til anlægsarbejder i kommunale havneaktieselskaber/private havne.

Havn	Erhvervs havn	Lystbåde havn	Ejes af
Gilleleje	X	X	Gilleleje Havnelaug
Humblebæk		X	Humblebæk Havneforening
Hornbæk		X	Fonden Hornbæk Havn
Mullerup		X	Privatejet havn
Hundested	X	X	Privat interessentskab

¹³⁴ Fast ejendom og løsøre, som havde en udsat beliggenhed, var undtaget dækning. Begrebet "udsat beliggenhed" var typisk vanskeligt at bedømme og vanskeligt at afgrænse, hvorfor der blev indført mere konstaterbare afgrænsninger i loven fra 2010, uden at praksis dermed skulle ændres. Da havne- og kajanlæg typisk blev anset for at være udsat beliggende, blev disse specifikt tilføjet lovens negativliste.

¹³⁵ Bekendtgørelse nr. 1580 af 17/12/2013

Rungsted Havn		X	Helt eller delvist kommunalt ejet aktieselskab – dog sag*
Rørvig, Nykøbing, Odden		X	Odsherred Kommune
Veddelev		X	Andelsselskabet Veddelev Strands lystbådehavn
Helsingør Nordhavn		X	Helsingør kommune
Jyllinge		X	Jyllinge Lystbådehavn a.m.b.a.
Sæby	X	X	Frederikshavn Kommune
Nivå		X	Fredensborg Kommune
Roskilde		X	Roskilde havneselskab
Frederikshavn	X		Kommunalt ejet aktieselskabshavn

* <http://www.horsholm.dk/Politik/rungsted-havn-sagen>

Havn	Kommunal havn	Kommunal selvstyrehavn	A/S	Anden organisering
Aarøsund	X			
Bornholm *	X			
Faaborg	X			
Hobro	X			
Kerteminde	X			
Klintholm	X			
Lemvig	X			
Løgstør	X			
Mariager	X			
Marstal	X			
Lolland Havne **	X			
Nykøbing M.	X			
Skive	X			
Sønderborg	X			
Thisted	X			
Ærøskøbing	X			
Aabenraa		X		
Assens		X		
Esbjerg		X		
Frederikshavn		X		
Guldborgsund ***		X		
Hanstholm		X		
Helsingør		X		
Hirtshals		X		
Holstebro-Struer		X		
Horsens		X		
Hvide Sande		X		
Kalundborg		X		
Kolding		X		
Korsør		X		
Køge		X		
Næstved		X		
Odense		X		
Randers		X		
Rømø		X		
Skagen		X		
Thorsminde		X		
Thyborøn		X		
Vejle		X		
Vordingborg		X		
Aarhus		X		
Aalborg			X	
Associated Danish Ports (ADP)			X	

Copenhagen Malmö Port AB, (CMP)			X	
Grenaa			X	
Nexø			X	
Rønne			X	
Hundested Havn I/S				X (privat)
I/S Strandby Fiskerihavn				X (privat)
Søby Havn				X (privat)
Bønnerup Havn				X (erhvervsdrivende fond)
Thorshavn, Færøerne				X (andet)
* Gudhjem og Nørresand havne, Nørrekås, Hasle-Vang, Hammer, Allinge-Sandvig, Bøls, Tejn og Svaneke				
** Nakskov og Rødby				
*** Nykøbing F., Orehoved, Stubbekøbing og Gedser				

Danske Havne¹³⁶ og Foreningen af Lystbådehavne i Danmark (FLID) har i hver sin henvendelse til udvalget fremsat ønske om, at havne- og kajanlæg fjernes fra stormflodslovens negativliste og dermed bliver fuldt erstatningsberettiget. Desuden er der fra Danske Havne et særskilt ønske om at medtage uventet frigravning af sejlrender mv. i forbindelse med stormflod.

FLID har i sin henvendelse til udvalget oplyst, at man som konsekvens af negativlistens undtagelse vedrørende havne- og kajanlæg har forhandlet sig til en stormflodforsikring for foreningens medlemsvirksomheder. Præmiestørrelsen på stormflodsforsikringen, der er oplyst over for udvalget, afspejler den risiko for skader efter stormflod, der er forbundet med at have en virksomhed tæt på vandet, lige som ved de fleste andre forsikringer. Præmien vil endvidere forventeligt blive lavere, jo flere der tegner forsikringen.

FLID mener, at præmien på nuværende tidspunkt er for høj, ligesom det høje præmieniveau i øvrigt kan belaste en havns muligheder for at opretholde en normal drift. Det er frivilligt for foreningens medlemmer at tegne forsikringen, og dette er ikke sket i mere end nogle få tilfælde.

Udvalgets overvejelser og anbefalinger

Udvalget anbefaler, at den nuværende regulering på dette punkt fastholdes, da risikoen ved skader fra havet på havne- og kajanlæg er velkendt for de enkelte havne, og da det er den enkelte havns ansvar at etablere og vedligeholde disse anlæg med dette for øje. Endvidere noterer udvalget sig det positive tiltag, som FLID har gennemført ift. lystbådehavnernes mulighed for at skabe privat forsikringsdækning, hvorved man som havneejer har en mulighed for at sikre sig selv gennem tegning af forsikring. Udvalget kan derfor kun opfordre til, at lystbådehavnene overvejer tilslutning til denne forsikringsordning, samt at Danske Havne undersøger, om der kan etableres en forsikringsordning for dets medlemmer.

9.1.4 Udvalgets overvejelser vedr. indskrænkning af dækningsomfanget

9.1.4.2 Afskæring af erstatning for fremtidigt byggeri på nye arealudstyknings

En fastholdelse af stormflods- og oversvømmelsesordningernes legitimitet i den brede befolkning, herunder accepten af den tvungne kollektive finansiering heraf, forudsætter en bevarelse af ordningernes katastrofetilgang, og at der udvises en hensigtsmæssig adfærd for at undgå eller i hvert fald mindske risikoen for oversvømmelse ved bl.a. at

¹³⁶ Danske Havne er brancheorganisation for Danmarks erhvervshavne.

placere ejendomme mv. så sikkert som muligt baseret på den viden, der findes på opførelsestidspunktet. Vigtigheden af denne tilgang forstærkes af, at forebyggelse mod mere ekstreme vejrphenomener i fremtiden kun vil blive mere relevant.

En af de bedste og billigste forebyggende foranstaltninger, der kan gennemføres, er at undlade at bygge (og anbringe løsøre) i stormflods- og oversvømmelsestruede områder. Hvis bygninger alligevel opføres i sådanne områder, bør det være en rimelig forventning, at der fra begyndelsen planlægges gennemført de nødvendige sikringstiltag, der kan beskytte bygningen og løsøret mod stormflod og oversvømmelse.

Det har i mange år været muligt at tage højde for stormflods- og oversvømmelsesrisikoen i forbindelse med udstykning af nye arealer til ejendomme og opførelse af byggeri og derigennem søge at minimere risiciene. Det kan derfor undre, at dette tilsyneladende ikke er sket i større omfang, end hvad tilfældet har været hidtil. Tværtimod viser eksemplerne fra Jyllinge Nordmark og Elling, at udviklingen nærmest har været den modsatte og gået i retning af øget byggeri i udsatte områder, uden at der samtidig er sket den nødvendige forebyggende indsats.¹³⁷

Mens det for eksisterende ejendomme kan være forbundet med udfordringer og begrænsninger at afhjælpe en udsat beliggenhed ift. kommende stormflods- eller oversvømmelsesbegivenheder, er situationen væsentlig anderledes ift. byggeri af nye ejendomme, der gennemføres i de kommende år.

For fremtidens byggeri synes der at være gode muligheder for at indtænke forebyggelse mod stormflod og oversvømmelse både ift. planlægningen af arealanvendelse og ift. opførelsen af de enkelte bygninger. Fx kan lokalplanerne indeholde bestemmelser om bebyggelsesplacering, herunder terrænhøjde, terrænregulering mv., ligesom der kan stilles krav om forebyggelse til de enkelte ejendomme afhængig af deres beliggenhed.

Udvalgets overvejelser og anbefalinger

Udvalget har på den baggrund drøftet, hvorvidt der bør gælde en undtagelse fra dækning efter stormflods- og oversvømmelsesordningerne ift. byggeri, der i fremtiden gennemføres på steder, hvor der kan siges at være en åbenlys eller væsentligt forøget risiko for stormflods- eller oversvømmelseskader pga. byggeriets placering. Det er efter udvalgets opfattelse ikke i overensstemmelse med stormflods- og oversvømmelsesordningernes formål at udbetale erstatning til ejendomme eller løsøre, hvor det allerede inden opførelsen af et byggeri eller placeringen af løsøre er kendt, at disse værdier pga. deres placering er i væsentlig risiko for at blive udsat for stormflod eller oversvømmelse. Det gælder særligt, hvis der ikke samtidig foretages samtlige relevante, forebyggende foranstaltninger herimod.¹³⁸

For at sikre et tilstrækkeligt incitament til at sikre, at fremtidigt byggeri i højere grad end hidtil opføres til at kunne modstå også større oversvømmelseshændelser, herunder at der både i forbindelse med udstykningen af grundarealer og i efterfølgende byggetilladelser stilles krav til de enkelte bygningsejere – enten enkeltvis eller i fællesskab – til at foretage de nødvendige og rimelige investeringer i bedre forebyggelse og dermed nedsætte risikoen for fremtidige skader, der skal dækkes af stormflod- og

¹³⁷ Jf. kapitel 3 og 4.

¹³⁸ Stormflodsordningen indeholdt således også indtil 2010 en mulighed for nedsættelse eller afskæring af erstatning for ejendomme med udsat beliggenhed.

oversvømmelsesordningerne, kunne det være en mulighed helt at afskære nye ejendomme fra erstatning fra stormflods- og oversvømmelsesordningerne.

Denne tilgang rummer imidlertid visse udfordringer, især i de tilfælde, hvor borgere i god tro har investeret i byggegrunde med henblik på at opføre et byggeri, eller i de tilfælde, hvor grundejere i god tro har fået tilladelse til erhvervsbyggeri i kystnære områder, fx inden for de forbudszoner, der kendes i dag.¹³⁹

For at imødekomme denne udfordring kunne en afskæring af erstatning for nybyggeri indføres efter en karenperiode og fx iværksættes for byggeri på arealer, der udstykkes efter 2025.

En total afskæring fra erstatning for byggeri opført efter fx 2025 vil dog også være ganske kategorisk og vil ikke nødvendigvis fremme incitamentet til forebyggelse. Der kunne derfor tænkes indbygget en "genindtrædelsesmulighed" i ordningen, hvis rimelige tiltag er gjort for at sikre den enkelte bygning. Dette kunne fx være, at en ejendom er sikret mod en 100-års hændelse eller er opført bag et dige beregnet til at sikre ejendomme mod stormflod eller oversvømmelse.

Indførelse af en ordning med afskæring af erstatning for ejendomme under visse betingelser forudsætter, at de kommende grund- og bygningsejere i henhold til den øvrige lovgivning reelt har mulighed for at indrette sig på en sådan måde, at bygningen er tilstrækkeligt sikker til at kunne modstå stormflods- og oversvømmelseshændelser, fx gennem beskyttelsesanlæg, terrænhævninger, højere byggekoter mv.

Det rejser en række mere specifikke spørgsmål ift. de nuværende og kommende muligheder i henhold til kystbeskyttelseslovgivningen, planlovgivningen, byggelovgivning, lokalplaner mv., der kræver en nærmere afklaring. Udvalget noterer sig i den forbindelse med tilfredshed, at der allerede i lyset af Kystanalysen er taget initiativ til at ændre kystbeskyttelsesloven, således at sikringstiltag, som ønskes opført til forebyggelse mod skader fra havet, kan gennemføres hurtigere og smidigere end hidtil. I relation til en smidigere proces vedr. anlæggelse af kystbeskyttelse skal det bemærkes, at det formentligt vil kunne have en positiv effekt, hvis forskellige myndigheders behandling af den samme sag i højere grad end i dag kunne foregå parallelt.

På baggrund af ovenstående er udvalget positivt indstillet over for en afskæring af erstatning efter stormflods- og oversvømmelsesordningerne for fremtidigt byggeri på nyudstykkede arealer efter 2025. Det er dog vigtigt, at en sådan bestemmelse udformes på en måde, så der er en mulighed for erstatning fra ordningerne, såfremt der tages de rette forebyggelsestiltag. Det kræver en nærmere afklaring af en række relevante forhold, herunder ift. mulighederne efter nuværende og kommende lovgivning.

Udvalget henstiller derfor til, at der foretages en nærmere kortlægning af mulighederne for udformningen af en bestemmelse om afskæring af erstatning for nybyggeri efter en karenperiode, og fx iværksættes for byggeri, der udstykkes efter 2025, der samtidig indeholder mulighed for at opnå dækning for sådanne ejendomme, såfremt der er gennemført en tilstrækkelig forebyggende indsats, fx sådan at ejendommene kan modstå en 100-årshændelse enten på tidspunktet for opførelsen eller efterfølgende. Ved at indføre en karenperiode, vil myndigheder mv. have den fornødne tid til gennemførelse af evt. nye regler, der muliggør den nødvendige forebyggelse.

¹³⁹ Det kan fx være kystnærhedszonen, strandbeskyttelseslinjen, klitfredningszonen mv.

Et mindretal bestående af Kim Boddum, personligt udpeget, Jette Kammer Jensen, Forbrugerrådet TÆNK, Niels Philip Jensen, Kommunernes Landsforening og Torben Weiss Garne, Forsikring & Pension henstiller, at der sker en kraftig effektivisering af den samlede statslige myndighedsbehandling af kystsikringsprojekter, således at disse dels kan ske parallelt dels at der sættes klare tidsfrister op for såvel indsigelsesmuligheder som sagsbehandling, samt at der kun er én myndighedsindgang og denne myndighed får ansvaret for den samlede myndighedsbehandling, herunder også afgørelser vedr. indsigelser.

De øvrige medlemmer af udvalget bemærker, at lovgivningen vedrørende kystbeskyttelsesprojekter er blevet drøftet under udvalgets arbejde. Der er et behov for, at den samlede myndighedsbehandling af kystsikringsprojekter effektiviseres, således at de forskellige myndighedsbehandlinger kan ske parallelt, fx ved at oprette kun én myndighedsindgang. Disse medlemmer af udvalget finder det derfor positivt, at regeringen har igangsat et tværministerielt arbejde, hvor det bl.a. skal undersøges, hvordan det samlede forløb i bl.a. kystbeskyttelsesprojekter kan strømlines, så myndighedsbehandlingen kan ske samtidigt efter relevante love og dermed forkortes. I arbejdet vil varetagelsen af klagesagsbehandlingen på kystbeskyttelsesområdet også blive behandlet, herunder spørgsmålet om opsættende virkning i sager vedr. kystbeskyttelsesprojekter. Desuden vil der også blive set på potentialet ved at indføre en "one stop shop"-metode for projekter til klimatilpasning, herunder ift. oversvømmelse. Den tværministerielle arbejdsgruppe skal endvidere se på, hvorledes staten yderligere kan understøtte kommuner og grundejere i etablering af omkostningseffektiv kystbeskyttelse og klimatilpasning og om staten i øvrigt skal spille en mere aktiv rolle fx ved at tage mere ansvar for at koordinere indsatsen

9.1.4.3 Afskæring af dækning af fritidshuse

I tilknytning til katastrofegrebet kan det diskuteres, om skader efter stormflod eller oversvømmelse på de ejendomsstyper, fritids- og helårsbolig samt erhverv, som i dag er omfattet af ordningen, altid er et udtryk for en katastrofe. I den sammenhæng kunne der sættes spørgsmålstegn ved, om skader på et fritidshus er en katastrofe.

Et fritidshus er som regel ikke afgørende for, at man kan opretholde en fornuftig hverdag, idet de kun udgør en reel bolig, hvis der er tale om et fritidshus med helårstilladelse, og det anvendes hertil. Almindeligvis kan man derfor fortsat opretholde livet og hverdagen, selv om ens fritidshus bliver oversvømmet. De værdier, man værdsætter mest, og som er nødvendige for en, befinder sig typisk i den umiddelbare nærhed og dermed i helårsboligen. Fritidshuse har imidlertid fra begyndelsen været det primære mål for stormflodsordningen, da det typisk har været fritidshuse, som har været ramt af stormflod. Dertil kommer, at fritidshuse i dag repræsenterer stadigt større værdier. Desuden er der i den eksisterende lovgivning taget højde for, at et fritidshus ikke anses som primær bolig ved at differentiere i selvriskoen og dækningsomfanget mellem fritids- og helårshuse, herunder at der ikke er mulighed for genhusning og opmagasinering af løsøre fra fritidshuse,. Denne differentiering i dækning og selvrisiko har eksisteret siden stormflodsordningens indførelse i 1991 og er bl.a. begrundet i et friere lokaliseringsvalg for sommerhuse.

Udvalgets overvejelser og anbefalinger

Udvalget har med afsæt i katastrofebegrebet drøftet, om fritidshuse bør afskæres fra dækning fra stormflods- og oversvømmelsesordningerne. Da fritidshuse ofte er placeret i nærheden af kysterne, og da de i øvrigt ofte repræsenterer større værdier, finder udvalget det ikke i overensstemmelse med ordningernes formål at undtage disse fra dækning. Udvalget anbefaler derfor, at fritidshuse fortsat er en del af stormflods- og oversvømmelsesordningerne.

Da fritidshuse imidlertid ikke er den primære base for ejeren, og disse ejendomme typisk er placeret i udsatte områder, kan der efter udvalgets opfattelse godt stilles skærpede krav til den forebyggende indsats. Udvalget skal derfor henstille til, at kommunerne på dette område bruger de tilgængelige muligheder for at sikre den bedst mulige forebyggelse – både fra kommunens side i forbindelse med planlægning mv. og fra den enkelte fritidshusejers side. I tilknytning hertil anbefaler udvalget derfor også, at differentieringen i dækningsomfang og selvrisiko for fritidshuse fastholdes.

9.1.4.4 Beskyttelse af erhvervsinventar

Betingelsen for, at løsøre, der tilhører virksomheder, og som befinder sig i virksomhedens lagerbygninger eller lignende bygninger, kan opnå erstatning fra stormflods- eller oversvømmelsesordningerne, er, at det er placeret mindst 10 cm over gulvniveau eller terræn.¹⁴⁰ Der kræves således en vis indsats af erhvervsdrivende ift. deres inventar, før stormflod- eller oversvømmelsesordningerne kan aktiveres, når det drejer sig om lagerlokaler mv.

Erfaringerne fra Stormrådets praksis viser, at dette krav om en forebyggende indsats, som også findes i forsikringsselskabernes betingelser for forsikringsbegivenheder, kan være vanskelig at administrere i praksis, herunder særligt ift. at skulle vurdere, hvad der er et lagerlokale mv.¹⁴¹ I forsikringsselskaberne findes der derfor også et generelt krav, der ikke er begrænset til løsøre i lagerlokaler, om at placere alt erhvervsinventar mindst 10 cm over gulvet, med mindre inventaret forudsættes at have kontakt med gulvet for at udfylde sit formål, som fx reoler.

Udvalgets overvejelser og anbefalinger

På linje med den øvrige tilnærmelse til forsikringsselskabernes praksis finder udvalget det naturligt, at dette også sker for så vidt angår beskyttelse af erhvervsinventar. Negativlistens udgangspunkt med at hæve varelageret 10 cm over gulv eller terræn som betingelse for erstatning er ubetinget fornuftig, da dette efter udvalgets opfattelse er det minimale, man må kunne forlange af professionelle, som håndterer varer og inventar sammenholdt med pligten til agtpågivenhed og den handlepligt, som enhver er omfattet af i forbindelse med forhindring af skaders opståen og/eller begrænsning af skaders omfang.

Henset til at der kan være tvivl om definitionen af et lagerlokale, og da dette ikke bør komme i vejen for det underliggende formål om en forebyggende indsats, anbefaler udvalget, at kravet om at hæve erhvervsinventar 10 cm over gulv eller terræn udvides til at

¹⁴⁰ Dette svarer til højden på en Europapalle.

¹⁴¹ I en konkret sag blev en skadelidt kioskejer således tildelt erstatning for ødelagte cigaretter, som var opbevaret i en papkasse placeret direkte på gulvet i udsalgslokalet. Udsalgslokalet blev i denne situation anvendt som opbevaring af skrøbeligt erhvervsinventar, selv om der ikke var tale om opbevaringslokale.

gælde generelt for erhvervsinventar, uanset hvor dette måtte befinde sig, bortset fra inventar, som forudsættes at have kontakt med gulvet for at udfylde sit formål, fx reoler.

9.1.5 Udvalgets andre overvejelser vedr. dækningsomfanget

Udover ovenstående overvejelser om dækningsomfanget har udvalget undersøgt visse andre specifikke områder vedr. dækningsomfanget. Udvalget har i sine overvejelser haft fokus på det politiske ønske om en tilnærmelse af stormflods- og oversvømmelsesordningernes dækning til den dækning, der generelt ses i forsikringsbranchen. I den forbindelse har udvalget hæftet sig ved, at der allerede inden den gældende lovs ikrafttræden gennem diverse ændringer af Stormrådets afskrivningspraksis er skabt en større parallelitet mellem stormflods- og oversvømmelsespraksis og forsikringspraksis. Dog er der også grænser for en fuld parallelitet, idet stormflods- og oversvømmelsesordningerne på den ene side alene dækker direkte skader med nogle få undtagelser og i øvrigt opererer med nogle lovgivningsmæssigt fastsatte normer for bl.a. selvrisko, som er anderledes end i forsikringspraksis. På den anden side er udvalget også opmærksom på, at der ikke på alle punkter eksisterer en entydig praksis i forsikringsbranchen. På disse områder finder udvalget det naturligt, at der skeles til ordningernes formål samt til, hvilken ensartethed de største forsikringsselskaber opererer med i forskellige sammenhænge.

9.1.5.2 Lovliggørelse

Der findes ikke i stormflodsloven bestemmelser, der regulerer spørgsmålet om rammerne for omfanget af erstatning til dækning af omkostninger i forbindelse med lovgiggørelse af installationer mv., når der i øvrigt sker udbedring af dækningsberettigede skader på ejendommene efter en stormflod eller oversvømmelse. Der findes derfor alene Stormrådets praksis herom.

Den manglende lovregulering af dette spørgsmål må ses som udtryk for, at ekstraomkostninger til lovgiggørelse af installationer mv. i udgangspunktet ikke er tiltænkt at skulle dækkes af stormflods- eller oversvømmelsesordningerne, men afholdes af den enkelte skadelidte. Dette harmonerer også med, at det er skadelidte, der får fordel af lovgiggørelsen. I det omfang ordningerne dækker sådanne omkostninger, vil det kunne hævdes, at den skadelidte bliver stillet bedre end blot at få erstatning, og dermed dækning af sit tab, idet denne opnår en berigelse.

Tidligere var det derfor også Stormrådets praksis, at omkostninger til lovgiggørelse var et spørgsmål om mindre ændringer i forbindelse med skadesudbedring.¹⁴² Den nuværende praksis for lovgiggørelse er især udviklet efter stormfloden i 2013, hvor der var et generelt ønske om, at Stormrådets praksis i højere grad skulle afspejle forsikringsselskabernes praksis. Ifølge den nye praksis dækkes udgifter til lovgiggørelse uden beløbsmaksimum og uanset hvilken lovgivning eller andre regler (byggelovgivning, miljølovgivning, lokalplaner mv.), der stiller krav om bygningers indretning, som måtte have bevirket det nu ulovlige forhold. Der stilles endvidere ikke krav om, at skadelidte søger dispensation fra bygningsreglementet, således som nogle forsikringsselskaber kræver, før der kan udbetales erstatning for lovgiggørelsesomkostninger. Der findes eksempler på

¹⁴² Fx at udskifte ulovlige stikkontakter, der var blevet ramt af vand

afgrænsning af Stormrådets praksis fx i situationer, der ellers ville medføre en væsentlig berigelse.¹⁴³

En undersøgelse af lovliggørelse i almindelige forsikringsager hos forsikringsselskaberne viser, at der typisk gælder en form for max., som varierer fra selskab til selskab. Fx gælder i nogle selskaber et max. på 10% af entreprisens summen, i andre 15-20% af bygningens nyværdi, dog max. 1,6 mio. kr. (indekseret). Det er endvidere generel praksis i forsikringsager, at der kun dækkes krav, som stilles af bygningsmyndighederne i henhold til byggelovgivningen.

Udvalgets overvejelser og anbefalinger

Det er udvalgets opfattelse, at der ift. stormflods- og oversvømmelsesordningerne på dette punkt er behov for en mere stringent defineret afgrænsning af omkostninger til lovliggørelse, således at tvivlsspørgsmål vedr. disse undgås, og der sikres en klar tilnærmelse til forsikringsselskabernes praksis i forsikringsager, som bør afspejles eksplicit i lovgrundlaget. Det er derfor udvalgets opfattelse, at der bør indføres regler herom i stormflodsloven.

Udvalget anbefaler, at reglerne indeholder en anerkendelse af, at rimelige udgifter til lovliggørelse er dækket, dog med den begrænsning, at det alene er udgifter til lovliggørelse, der kræves efter byggelovgivningen, som dækkes. Dette svarer til, hvad der er tilfældet i almindelige forsikringsager. Det bør fx efter udvalgets opfattelse ikke være muligt at få dækket omkostninger til ændring af en ejendoms zonestatus ifølge en lokalplan.

Udvalget foreslår på baggrund af inspiration fra praksis i forsikringsselskaberne følgende afgrænsning af, hvilke omkostninger der bør kunne erstattes med henvisning til lovliggørelse:

Byggeudgifter, som er nødvendige for at opfylde de krav, som byggemyndighederne stiller i henhold til byggelovgivningen, når en beskadiget bygning skal genopføres eller reparerer.

Det er en betingelse for erstatning:

- at udgifterne vedrører de dele af bygningen, der bliver erstattet,
- at det ikke er muligt at opnå dispensation fra de nye regler i byggelovgivningen,
- at byggemyndigheden ikke har eller kunne have stillet krav om lovliggørelse inden skaden,¹⁴⁴
- at udgiften ikke skyldes mangelfuld vedligeholdelse, samt
- at istandsættelse eller genopførelse finder sted.

Udvalget anbefaler derudover, at der i lighed med visse forsikringsselskabers praksis indføres et loft over omkostningerne til lovliggørelse af hensyn til at undgå, at der i helt særlige tilfælde måtte blive tale om ekstraordinært store omkostninger til lovliggørelse.

¹⁴³ Stormrådet afviste i en klagesag at anerkende omkostninger til lovliggørelse i en sag om totalskadeerstatning. Ved ejendommens genopførelse skulle den ændres fra sommerhus til helårsbeboelse på grund af ændringer i lokalplanen. Dette medførte omkostninger, som, Stormrådet fandt, lå uden for området for lovliggørelse. Rådet fandt, at lovliggørelse alene kan gives til samme bygningstype. Endvidere fandt rådet, at der ville være tale om berigelse, hvis en sådan omkostning blev dækket. Se mere her: <http://www.stormraadet.dk/~media/Storm/Afgørelser/2015/1503331%20Ikke%20erstatning%20til%20merudgifter%20for%20opførelse%20af%20nyt%20hus%20med%20helaarsstatus.pdf>

¹⁴⁴ Som udgangspunkt kan en kommune stille krav om lovliggørelse over for den til enhver tid værende ejer af en bygning iht. byggelovens § 17.

Der findes ingen entydig praksis i forsikringsbranchen for et sådant loft, udover at der eksisterer et sådant. Udvalget foreslår, at loftet fastsættes til ikke højere end 1 mio. kr.

9.1.5.3 Totalskader

Det er i dag muligt at få totalskadedækning efter stormflods- og oversvømmelsesordningerne under visse betingelser, herunder at skaden skal overstige 50% af nyværdien af en tilsvarende ejendom. Der gælder intet max. for, hvor stor restværdierstatningen¹⁴⁵ kan være. Restværdierstatning vurderes ved 2013-stormfloden at have forøget erstatningsudgifterne med ca. 44 mio. kr.

Hvis der i forbindelse med udbedringen af en totalskade opstår følgeskader på udenomsarealerne, dækkes disse også af ordningerne. Der ydes ikke erstatning for en ny grund, hvis det viser sig umuligt at bygge på den eksisterende grund.¹⁴⁶

I forsikringssager dækkes der normalt til nyværdi, dog med afskrivninger i henhold til de afskrivningstabeller, som selskaberne hver især anvender. Endvidere dækkes totalskade i enkelte selskaber alene med standardmaterialer og anvendelse af standard byggemetoder. Forsikringsselskaberne yder ikke erstatning til en ny grund, hvis det viser sig umuligt at bygge på den eksisterende grund.

Omfanget af totalskadedækning er således i praksis ens for stormflods- og oversvømmelsesordningerne¹⁴⁷ og forsikringsselskabernes¹⁴⁸ dækning af forsikringsskader.

Udvalgets overvejelser og anbefalinger

Udvalget anbefaler, at den lighed, der er mellem stormflodslovens regler og den praksis, der eksisterer i forsikringsselskaberne på dette område, fastholdes. Det stemmer bedst overens med det hovedsynspunkt, at stormflodslovens regler så vidt muligt skal flugte med forsikringsselskabernes praksis. Samtidig findes der ikke behov for med afsæt i enten incitamentet til forebyggelse eller katastrofebegrebet at gøre forskel her.

9.1.5.4 Kontanterstatning

Stormflods- og oversvømmelsesordningerne hviler på en hovedregel om, at det, der bliver beskadiget efter en stormflod eller oversvømmelse, skal retableres, og erstatningen bruges til dette. Som en undtagelse til reparationserstatning er det muligt at få kontanterstatning. Denne undtagelse blev indført ved ændringen af stormflodsloven i 2014 med henblik på at skabe en større fleksibilitet i anvendelsen af en given erstatning og som led i den generelle bestræbelse på, at ordningerne i højere grad skulle minde om private forsikringsforhold.

Kontanterstatning opgøres med henblik på udbetaling til fri rådighed. Opgørelsen sker til dagsværdien, dvs. den værdi, det beskadigede havde umiddelbart inden skaden skete med fradrag for værdiforringelse, men uden noget maksimum. En kontanterstatning vil således rent teknisk blive udregnet til en lavere erstatning end reparationserstatning, da reparationserstatning som hovedregel opgøres til nyværdi, svarende til omkostningerne

¹⁴⁵ Erstatning for det, som ikke er beskadiget.

¹⁴⁶ Fx på grund af forhøjet grundvandstand.

¹⁴⁷ Det betyder også, at skader, der påføres en ejendom eller dennes udenoms areal som konsekvens af skadesudbedringen, er dækket ud over den fastsatte erstatning.

¹⁴⁸ Forsikringsselskaberne har dog i praksis mulighed for (og benytter ofte) en mere fleksibel erstatningsopgørelse efter aftale med kunden. Pga. de indbyggede lovgivningsmæssige begrænsninger, vil stormflodsordningen derfor aldrig kunne flugte fuldstændig med selskabernes praksis.

ved at udbedre det beskadigede. Inden udbetaling af en kontanterstatning kan finde sted, skal en ejendoms evt. rettighedshavere, herunder panthavere, acceptere det.

I forsikringsselskaberne er der efter fast praksis et max. på kontanterstatning på fast ejendom svarende til handelsværdien af bygningen på skadestidspunktet, mens der ikke er et tilsvarende max. på løsøre. Handelsværdien for fast ejendom er bestemt af en række specifikke faktorer, herunder især lokale forhold (beliggenhed) samt økonomiske konjunkturer. Det tager stormflods- og oversvømmelsesordningerne ikke højde for, hvorfor erstatningsdækningen i ordningerne i visse situationer vil kunne være højere end efter forsikringsselskabernes praksis.

Fx kan udbedring af skaderne på en ejendom beløbe sig til 1 mio. kr. Det vil være den erstatning, med fradrag af selvrisiko, der vil blive tilkendt skadelidte under forudsætning af, at skaderne repareres, også selv om bygningen eksempelvis inden skadens opståen er blevet værdiforringet med 25%, således at den egentlige værdi af denne er 750.000 kr. Vælges kontanterstatning i et sådant tilfælde, vil der efter de gældende regler max. kunne udbetales 750.000 kr., også her med fradrag af selvrisiko og endvidere med evt. rettighedshaveres accept. Det gælder uanset om ejendommen har en faktisk handelspris, der er mindre end dette beløb, fx en handelspris på 500.000 kr. Det er en forskel ift. en forsikringssag, fx en brandskadesag, hvor kontanterstatningen maksimalt ville være 500.000 kr. Ved at indføre samme regler, som forsikringsselskaberne opererer med, vil den maksimale erstatning i en stormflodssag i dette eksempel derfor også blive sat ned til 500.000 kr. Der vil med andre ord være tale om en sådan nedsættelse af erstatningen, at skadelidte maksimalt kan tildeles den erstatning, som et salg vil indbringe. Der er tale om et max., hvorfor det altid vil være det mindste beløb af henholdsvis dagsværdierstatningen og handelsværdien, der vil komme til udbetaling.

Eksemplet kan illustreres således:

	Udbedring (nyværdi)	Kontanterstatning (i dag) ved handelspris på 500.000 kr.	Kontanterstatning (fremover) ved handelspris på 500.000 kr.
Forsikringssag (fx brand)	1.000.000 kr.	500.000 kr.	500.000 kr.
Stormflodssag	1.000.000 kr.	750.000 kr.	500.000 kr.

Udvalgets overvejelser og anbefalinger

Udvalget anbefaler, at der fortsat er en vis fleksibilitet i anvendelsen af en stormflods- eller oversvømmelseserstatning, hvorfor der fortsat bør findes regler om kontanterstatning i stormflodsloven. Udvalget finder dog samtidig, at kontanterstatning skal fastholdes som en undtagelse fra de almindelige regler om udbedringserstatning, da stormflods- og oversvømmelsesordningerne hovedsaglig bygger på, at den ødelagte faste ejendom repareres til gavn for både den skadelidte og det omgivende samfund.

Det er endvidere udvalgets opfattelse, at der bør ske en yderligere tilnærmelse til forsikringsselskabernes praksis, således at kontanterstatning ved stormflods- eller oversvømmelseskader ikke bliver mere fordelagtige end forsikringsselskabernes betingelser for udbetaling af kontanterstatning.

Udvalget anbefaler derfor tillige, at der fastsættes et max. for kontanterstatning svarende til bygningens handelspris (kontantprisen) på skadestidspunktet.

Udvalget har drøftet om, og i givet fald i hvilket omfang, muligheden for kontanterstatning indebærer en risiko for, at ødelagte bygninger efterlades nedrivningsmodne til gene for øvrige beboere i det pågældende område, og som i værste fald vil kunne medføre udgifter for kommunerne til nedrivning. En sådan konsekvens af anvendelsen af kontanterstatning er ikke hidtil konstateret. Erfaringerne med brug af kontanterstatning er dog også begrænset, idet kontanterstatning først blev en mulighed i 2014. Udviklingen bør derfor følges, da den øgede fleksibilitet som følge af kontanterstatningsmuligheden ikke bør have negative konsekvenser for det omgivende samfund og dettes økonomi.

Udvalget henstiller derfor til, at det inden for en periode på 5 år undersøges, om anvendelsen af kontanterstatning kan have haft en sådan negativ effekt. I samme periode undersøges, om der er genopført bygninger på steder, der er særligt udsat, og hvor det ville have været mere hensigtsmæssigt, at ejeren havde benyttet sig af kontanterstatningen og dermed flyttet til et mindre udsat sted.

9.1.5.5 Udlæg for skadesbegrænsning i akutfasen

Erfaringerne fra stormfloden i 2013, oversvømmelserne fra vandløb i 2010 og 2011 samt øvrige hændelser har vist, at det er vigtigt med en hurtig indsats ved skadesbegrænsning. Det er både i bygningsejerens egen interesse, såvel som det er i stormflods- og oversvømmelsesordningernes interesse.

Nogle af skadeservicefirmaerne har i flere tilfælde forlangt sikkerhed for at blive honoreret for deres arbejde. Der er ikke efter stormflods- og oversvømmelsesordningerne mulighed for at stille en sådan sikkerhed eller i øvrigt dække finansieringsomkostninger i forbindelse med skadesbegrænsning eller istandsættelse, før der er konstateret en dækningsberettiget skade. Dette svarer til de almindelige vilkår i private forsikringsaftaler.

I forbindelse med stormflodssager har forsikringsselskaberne, som er tættest på disse begivenheder, dog i enkelte tilfælde lagt ud for omkostningerne for at komme i gang med arbejdet og er efterfølgende blevet honoreret fra stormflods- og oversvømmelsespuljen, fordi det har vist sig, at der var tale om en dækningsberettiget skade. Det kan derfor overvejes, om der skal åbnes for, at stormflods- og oversvømmelsesordningerne skal kunne yde en dækning af de nødvendige udlæg til skadesbegrænsning, selv om det senere viser sig, at selve skaden ikke er dækningsberettiget efter ordningerne.

Det er Stormrådets praksis at honorere tidlige udlæg, typisk fra forsikringsselskaberne, i det omfang, at skaderne er dækket af stormflodsloven, således at udbetaling også kan ske til andre end skadelidte selv. Samtidig er der fokus på, at der hurtigst muligt træffes afgørelse om, og i givet fald hvor, der er stormflod eller oversvømmelse, for derigennem at skabe den nødvendige klarhed om man er omfattet af ordningerne. Hurtig afgørelse herom vil minimere perioden, hvor der evt. kan være usikkerhed omkring dækning af udgifterne til skadesbegrænsning. Derimod er det i en offentlig erstatningsordning ikke lovligt at afholde udgifter, der ikke har hjemmelsmæssigt grundlag i lovens erstatningsbestemmelser.

Udvalgets overvejelser og anbefalinger

Det er udvalgets opfattelse, at skadesbegrænsning er nødvendig og meget relevant, og at jo før det gennemføres, des bedre. Samtidig finder udvalget, at skadesservicefirmaerne bør udvise forståelse for den helt særlige situation, som de skadelidte bygningsejere kan stå i efter en stormflods- eller oversvømmelseshændelse, og derfor være tilbageholdende med at afkræve sikkerhedsstillelse eller stille lignende økonomiske krav.

Forsikringssselskaberne, som er tæt på begivenhederne og har kendskab til skadesservice, kan yde en sikkerhedsstillelse for at få skadesbegrænsningen sat i gang. Ligeledes bør der i administrationen af ordningerne til stadighed være fokus på at sikre et kort sagsbehandlingsforløb i forbindelse med erklæring af stormflod og fastlæggelse af oversvømmelsesramte områder. Udvalget finder imidlertid ikke, at der skal være dækning af udgifter, som viser sig ikke at vedrøre stormflods- og oversvømmelsesordningerne.

9.1.5.6 Terrasser, garager og carporte

Ifølge negativlisten i stormflodsloven er haveanlæg og løsøre placeret i haven undtaget dækning fra stormflods- og oversvømmelsesordningerne. I praksis omfatter løsøre i haven også terrasser, garager og carporte, medmindre disse deler fundament med bygningen, ligger i umiddelbar forlængelse af denne (en integreret del af bygningen) eller for garager og carportes vedkommende er lukkede med eget fundament.

I praksis har det medført en række udfordringer, bl.a. med at fastslå hvad det betyder, at fx en terrasse ligger i umiddelbar forlængelse af en bygning. Det er således ikke nok, at en carport eller terrasse er boltet fast til en bygning. Denne praksis gælder også i forsikringssselskaberne.

Typisk er terrasser, carporte og garager tilbygninger til et bygning med særskilt fundament (hvis der er noget). Disse tilbygninger opfylder typisk ikke de samme krav som hovedbygningen vedr. byggestandarder mv., eller også ligger disse adskilt fra hovedbygningen, som det ofte er tilfældet med carporte eller garager. Anvendelsen af tilbygningerne giver typisk sig selv, men i nogle sammenhænge, især ved garager mv., som ligger klos op af hovedbygningen, ser man, at tilbygningen anvendes som forsyningslager, fx pillefyr, placering af olietank o.l., som ellers typisk vil forefindes i hovedbygningen.

Udvalgets overvejelser og anbefalinger

Udvalget har drøftet, hvordan der skabes klarhed over, hvilke typer af andre bygninger, hvoraf nogle anses som løsøre, og andre betragtes som bygninger, skal være dækket af ordningen. Da de tre nævnte bygnings- eller løsøretyper må anses for at være rum eller bygninger, som ikke kræver særlig beskyttelse, er det efter udvalgets opfattelse bedst stemmende med ordningernes formål og karakteren af en katastrofeordning kombineret med rimeligheden i at bevare et incitament for den enkelte boligejer til at foretage forebyggende tiltag, at undtage disse bygnings- og løsøretyper fra erstatning helt generelt, uanset om de deler fundament med en dækket bygning eller ej. Dette bør dog ikke gælde for garager og carporte, der enten deler fundament med eller er en integreret del af bygningen, og som må anses som nødvendig for hovedbygningens opvarmning ved at fungere som fyrrum eller varmecentral. Der skal anlægges en restriktiv forståelse heraf, så omgælses tilfælde undgås.

9.1.5.7 Anden fysisk genopførelse af skadet ejendom

Efter stormflods- og oversvømmelsesordningerne er det hovedreglen, også ved totalskade, at en ny ejendom i sin udformning skal være som den ødelagte, og at genopførelse skal ske på samme fysiske placering, medmindre særlige forhold forhindrer det. Det skal ses i lyset af, at ordningerne tilsigter at give mulighed for den skadelidte til at få genopført sin ejendom, som den var før skaden, hvorfor ordningerne ikke skal dække den flytning, som den skadelidte selv skal sørge for.

Erfaringerne især fra stormfloden i 2013 viser, at nogle områder, fx ved Roskilde Fjord, har oplevet en hævet grundvandsstand og i øvrigt situationer med høj vandstand i havet/fjorden, som kunne skabe en ny oversvømmelse. Hvis opbygning af særlige årsager er umuliggjort på skadesstedet, herunder pga. forhøjet grundvandstand, åbner de nugældende regler mulighed for skadelidte til at bruge erstatningen, herunder totalskadedækning til genopbygning af en ejendom et andet sted på samme grund eller et andet sted. I disse situationer dækkes også omkostninger til nedrivning af den eksisterende bygning mv. Der er ikke samme mulighed for efter eget ønske, og ud fra andre hensyn end umulighed, at flytte genopbygning til et andet sted.

Udvalgets overvejelser og anbefalinger

Udvalget har drøftet, om en udvidelse af de muligheder, som de nugældende regler åbner for fysisk genopførelse af skadet ejendom, giver tilstrækkelig mulighed for og incitament til skadesforebyggelse i forbindelse med genopførelse af skadet ejendom. Det er vigtigt, at den enkelte skadelidte kan forebygge på bedst mulig måde og sådan, at den skadelidtes evt. andre ønsker i relation til opbygning af en ejendom så vidt muligt kan imødekommes.

De gældende regler åbner en begrænset adgang i situationer, hvor genopførelse samme sted er umulig, til at genopbygge en totalskadet bygning et andet sted på samme grund eller på en anden grund. Det ligger dog uden for den skadelidtes kontrol, hvornår dette kan ske, idet der skal være konstateret umulighed.

Udvalget anbefaler derfor, at en genopbygning af både en totalskadet ejendom og en ejendom, som ikke er totalskadet, kan ske på et andet sted og med andre sikkerhedsforanstaltninger, fx øget sokkelhøjde. Det er dog en forudsætning for denne anbefaling, at sådanne muligheder er lovlige på det pågældende sted, samt at der ikke på denne måde skabes berigelse, og at der ikke ydes ekstra erstatning i denne sammenhæng, fx til erhvervelse af en ny grund. Det er derfor efter udvalgets opfattelse afgørende, at erstatningsudmåling fortsat tager afsæt i den konstaterede skade på skadestedet, således at genopbygning af en bygning kan ske på følgende måde og med følgende erstatning:

- Genopbygning af både en totalskadet ejendom og en ejendom, som ikke er totalskadet, kan ske på et andet sted, således at der
 - ydes den fulde reparationserstatning, herunder totalskadedækning, hvis genopførelse sker på den samme grund, som den skadede bygning befinder sig på,
 - ydes den fulde reparationserstatning, herunder totalskadedækning, hvis genopførelse pga. umulighed sker på anden grund eller
 - ydes kontanterstatning, hvis skadelidte i øvrigt vælger at genopføre en skadet bygning på en anden grund.

9.1.5.8 Erstatning for dyr, bortset fra dyr, der opdrættes i et dambrug

Der ydes efter de gældende regler ikke erstatning for dyr, som går til ved en stormflod eller en oversvømmelse med undtagelse af dyr opdrættet i dambrug. Fra stormflodsordningens begyndelse i 1991 var dyr i dambrug eksplicit omtalt både i betænkningen forud for lovforslaget og i selve lovforslaget som eksempler på værdier, som var kasko- eller all risk forsikrede for selve brandrisikoen, men som var specifikt undtaget skader efter stormflod.

Ved ændringen af stormflodsloven i 2010, blev negativlisten specifikt udvidet til at omfatte dyr, bortset fra dyr, der opdrættes i dambrug. Med afsæt i ønsket om at bevare stormflods-, og oversvømmelsesordningerne som katastrofeordninger, blev der lagt vægt på, at hvad der måtte være af løsøre placeret i nærheden af eller i vand, skulle være undtaget fra erstatning fra stormflods- og oversvømmelsesordningerne. Dette gjaldt også fx græssende kvæg, og alt andet løsøre, der var flytbart. Dyr, der opdrættes i dambrug, og som ikke er flytbart løsøre, skulle fortsat være dækket af ordningen.

Udvalgets overvejelser og anbefalinger

Udvalget finder ikke belæg for at ændre denne del af negativlisten. Stormflods- og oversvømmelsesordningerne er katastrofeordninger, som skal sikre en høj grad af incitament til forebyggelse. For så vidt angår dyr, som ikke lever i vand, og som derfor let kan flyttes, finder udvalget fortsat, at disse skal undtages fra erstatning. Derimod bør ikke-flytbare dyr i form af fisk i dambrug, fortsat være omfattet af ordningernes erstatningsmulighed. Dette er efter udvalgets opfattelse i god tråd med en balanceret belastning af en katastrofeordning og skadelidte.

Figur 9.3 Drøftede emner og anbefalinger vedr. andre forhold i relation til dækning	
Behandlet emne	Anbefaling
Direkte dækning	
Nybyggeri (afskæring af erstatning – cut off)	Henstilling om at der foretages en nærmere kortlægning af mulighederne for udformning af en bestemmelse om afskæring af erstatning pga. opførelse af nyt byggeri på allerede udstykkede arealer efter 2025. Der skal dog være mulighed for at opnå dækning for sådanne ejendomme, såfremt der er gennemført en tilstrækkelig forebyggende indsats, fx sådan at ejendommene kan modstå en 100-årshændelse på tidspunktet for opførelse.
Fritidshuse (afskæring af dækning)	Ingen ændring. Fortsat dækning af fritidshuse
Terrasser, garager og carporte	Ændres. Ingen dækning, dog med undtagelse af garager og carporte, som deler fundament med hovedbygning og tjener som varmecentral for dette
Havne- og kajanlæg	Ingen ændring. Fortsat ingen dækning

Containere	Ændres. Dækning af containere til opmagasinering af løsøre efter en oversvømmelse / stormflod
Løsøre i kælder eller rum under terræn	Ændres. Dækning af løsøre i kælder/rum under terræn godkendt til beboelse
Dyr, bortset fra dyr, der opdrættes i dambrug	Ingen ændring. Fortsat kun dækning for dyr opdrættet i dambrug.
Erhvervsløsøre	Ændres. Alt erhvervsløsøre kræves hævet fra terræn/gulv generelt uanset placering
Indirekte dækning	
Genhusning	Ændres. <ul style="list-style-type: none"> • Fjernelse af 30 dages karenperiode for genhusning • Indførelse af loft for genhusningen på 2 år • Indeksering af loftet på 12.000 kr. pr. måned
Nødvendig opmagasinering uden genhusning	Ændres. Dækning af udgifter til opmagasinering uden genhusning i visse tilfælde

Den fremtidige negativliste

Negativlisten vil med udvalgets anbefalinger blive udvidet og i fremtiden se ud som følger:

Figur 9.4: Negativlisten	
Kategori	Element
Fast ejendom	der ligger uden for et dige,
	der i almindelighed kan forsikres mod stormflod,
	hvor anden forsikring konkret dækker en skade,
Andre bygninger mv.	diger, kystbeskyttelse og anden form for værn mod vandet,
	havne- og kajanlæg,
	bådebroer, badebroer o.l.,
	haveanlæg,
	terrasser
	garager og carporte, med mindre de deler fundament med eller er en integreret del af hovedbygningen, og som må anses som nødvendig for husholdningens opvarmning ved at fungere som fyrrum eller varmecentral,
	badehuse o.l. placeret på strand,
kiosker, butikker, udsalg o.l. erhverv placeret på strand, kystbeskyttelse eller anden form for værn mod vandet,	
Løsøre	placeret i kælder eller rum under terræn, med mindre der er tale om rum godkendt og anvendt til beboelse,
	jord,
	saltskadede afgrøder,

	placeret i haven,
	både, joller o.l. beliggende i vand eller placeret på strand eller kystbeskyttelse eller anden form for værn mod vandet,
	trailere, campingvogne, campletter, containere (bortset fra opbevaringscontainere, der anvendes til midlertidig opmagasinering i forbindelse med udbedring af dækket skadesbegivenhed), skurvogne o.l. samt løsøre placeret heri,
	placeret på havne- og kajlæg, strand, kystbeskyttelse eller anden form for værn mod vandet,
	dyr, bortset fra dyr, der opdrættes i dambrug,
	der befinder sig i lagerbygninger e.l. bygninger, med mindre det er placeret mindst 10 cm over gulvniveau eller terræn eller skal have direkte kontakt med gulvet for at tjene sit formål, fx reoler.

9.2 STORMFALDSORDNINGEN

I lighed med stormflods- og oversvømmelsesordningerne er stormfaldsordningen en katastrofeordning. Stormfald på en ejendom kan udgøre en katastrofe for den enkelte skovejer, men det er ikke nødvendigvis tilfældet set ud fra et bredere samfundsperspektiv. Der skal således en omfattende hændelse af national betydning til for at aktivere ordningen.

Stormfaldsordningen adskiller sig fra de to øvrige katastrofeordninger ved, at der ikke fra stormfaldspuljen ydes erstatning for skovejers tab i forbindelse med selve stormfaldet. Der ydes alene tilskud til de ekstra omkostninger, ejeren har i forbindelse med oprydningen af det stormfældede areal efter katastrofen, samt de ekstra omkostninger ejeren har i forbindelse med at gennemføre gentilplantning med robust skov frem for med kulturer, der opfylder skovlovens minimumskrav til skov på fredskovspligtige arealer.

Tilskuddsdelen i stormfaldsordningen tilsigter at give den enkelte skovejer et økonomisk incitament til og mulighed for at foretage en gentilplantning, der i højere grad tilgodeser samfundets interesser for robust skov.

Stormfaldsordningen adskiller sig endvidere ved en forudsætning om en tæt kobling mellem tilskud og privattegnet basisforsikring. Basisforsikringen er en forsikring, der skal opretholdes i 15 år efter udbetaling af sidste rate af gentilplantningstilskuddet.¹⁴⁹ Dette forudsætter en tæt koblet administration mellem Stormrådet, forsikringsselskab og Miljøstyrelsen.

Endelig adskiller ordningen sig ved, at den skal statsstøttegodkendes i EU, før den kan aktiveres og ved, at den kan medfinansieres med op til 53% af de støtteberettigede udgifter fra det danske landdistriktsprogram, forudsat at der politisk kan skaffes økonomisk råderum hertil.¹⁵⁰

¹⁴⁹ Jf. stormflodslovens § 19, stk. 3.

¹⁵⁰ I slutningen af en såkaldt Landdistriktsperiode er der ofte uudnyttede økonomiske midler til rådighed for medfinansiering af stormfaldsordningen som følge af mindre realiseret økonomisk afløb på diverse politisk prioriterede indsatser. I starten af en Landdistriktsperiode er midlerne ofte fuldt ud politisk disponeret, hvilket kan gøre det vanskeligt at få prioriteret midler til medfinansiering af stormfaldsordningen.

Udvalget har i sin gennemgang af stormfaldsordningen taget udgangspunkt i den evaluering af ordningen, som Orbicon og Epinion gennemførte for Stormrådet i 2012, samt de tilhørende anbefalinger som Stormrådet gav i lyset af evalueringen. Udvalget har tillige inddraget de seneste erfaringer med ordningen, som er indsamlet i forbindelse med aktivering af ordningen efter stormene Allan og Bodil i 2013.

9.2.1 Erklæring af stormfald

I lyset af erfaringerne fra stormfaldene efter Allan og Bodil i 2013 er det en afgørende præmis for den fremtidige stormfaldsordning at finde en mere entydig definition af kriterierne for erklæring af stormfald, herunder af begrebet landsdel, såfremt dette element bevares i afgrænsningen af stormfald.

En væsentlig præmis for mulige løsningsforslag er endvidere, at der skal være tale om en katastrofelignende situation, hvorfor mindre stormfald ikke skal falde ind under ordningen.

Det er desuden vigtigt, at kriterierne for erklæring af stormfald og efterfølgende udbetaling af tilskud skal opfylde EU-Kommissionens statsstøtteregler¹⁵¹, samt de øvrige regler vedr. udbetaling af midler under Landdistriktsprogrammet. Det følger af de gældende statsstøtteregler, at det er en afgørende præmis for at erklære en katastrofe og efterfølgende udbetale tilskud, at der er forvoldt ødelæggelse af mindst 20% af det eksisterende skovpotentiale.

Endelig er det vigtigt, at metoden for erklæring af stormfald er nem, hurtig og pålidelig af hensyn til at sikre, at de ramte skovejere hurtigt kan vide, om de er omfattet af ordningen eller ej. Ligeledes bør der tilstræbes en minimal administration ved så vidt muligt at gøre brug af eksisterende, statistisk materiale til opgørelse af årshugster mv., således at flest mulige midler i ordningen kan gå til tilskudsudbetaling.

Nedenfor følger en kort beskrivelse af 3 metoder for erklæring af stormfald, der i lyset af ovenstående særligt er blevet drøftet i udvalget.

Metode A

Stormfald erklæres:

- Hvis der er væltet træer svarende til en årshugst i en landsdel, som defineret af Danmarks Statistik NUTS kode 3¹⁵², hvorefter skovejere i den berørte landsdel er berettiget til tilskud.
- Hvis der på tværs af landsdele er væltet mere end 1 mio. m³ svarende til ca. 25% af landets samlede årshugst, hvorefter skovejere i hele landet er berettiget til tilskud.

Fordele:

- Baseret på entydige og på forhånd klart afgrænsede kriterier, hvilket skaber klarhed for skovejerne.
- Baseret på et faktisk konstateret skadesomfang målt på volumen.
- Målt den eller de landsdele, der er hårdest ramt af stormfald.

¹⁵¹ EU-retningslinjer for statsstøtte i landbrugs- og skovbrugssektoren og i landdistrikter 2014-2020. [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0701\(01\)&from=en](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0701(01)&from=en)

¹⁵² Geografiske inddelinger af Danmark efter de såkaldte NUTS - Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques. NUTS kode 1 udgør hele landet, NUTS kode 2 udgør regionerne, og NUTS kode 3 udgør landsdelene.

- Sikrer, at stormfald kan erklæres, hvis det fordeler sig over flere landsdele, men hvor kriterierne ikke er opfyldt for de enkelte administrativt fastlagte landsdele.

Ulemper:

- Hvis stormfaldet er under 1 mio. m³, men over en årshugst i én landsdel, kan der opstå en grænsedragningsproblematik, hvor en skovejer med betydeligt stormfald beliggende umiddelbart udenfor den givne landsdel ikke anses for omfattet af stormfald, og derfor hverken vil kunne få udbetalt erstatning fra basisforsikringen eller søge tilskud.

Metode B

Stormfald erklæres:

- Hvis et samlet skovområde på mindst 100.000 ha har været udsat for vindstød over 33 m/s¹⁵³, og over 20% af skovbrugspotentialet i det vindpåvirkede geografiske området er ødelagt.¹⁵⁴ Kun skovejere med skove beliggende i dette geografiske område vil være berettigede til tilskud.

Fordele:

- Kun skove, der er beliggende i konkrete områder, hvor stormen har overskredet en vis prædefineret intensitet (33 m/s i højeste vindstød – proxy for katastrofe), er tilskudsberettigede.
- Modellen er uafhængig af landsdelsbegreber.

Ulemper:

- Baseret på historiske data fra Københavns Universitet og DMI, hvor skadesbilledet alene er koblet til højeste vindstød. I en situation, hvor fx en skovejer har oplevet væsentlige stormfald, men hvis skovarealer er beliggende i områder, hvor de højeste vindstød ikke har været over 33 m/s, vil disse arealer ikke indgå i opgørelsen, og skovejen vil hverken kunne få udbetalt erstatning eller søge tilskud.
- Proxyen vil løbende skulle valideres, hvis der i fremtiden opstår omfattende stormfald ved mindre vindstød end 33 m/s.
- Modellen forudsætter en væsentlig videreudvikling og anses ikke umiddelbart egnet til lovgivning.

Metode C

Stormfald erklæres:

- På ejendomsniveau/skovniveau.

Fordele:

- Tilskuddet er max. målrettet den enkelte skovejer.
- Der vil ikke være afgrænsningsproblematik ift. stormfaldets udbredelse.

Ulemper:

- Kræver, at betingelser for EU-statsstøttegodkendelse opfyldes på ejendomsniveau. Det forudsætter, at der kan redegøres for, at 20% af skovbrugspotentialet er ødelagt

¹⁵³ Data vedrørende vindstød på landsplan kan leveres af DMI.

¹⁵⁴ 20 % er her opgjort ift. det påvirkede områdes samlede årshugst.

på ejendomsniveau. Det er vurderingen, at dette på nuværende tidspunkt vil forudsætte en meget betydelig metodeudvikling og dataopbygning samt en væsentlig meradministration.

- Stormfald på en enkelt ejendom udgør ikke en katastrofe af et sådant nationalt omfang, at det følger det oprindelige formål med stormfaldsordningen.

Udvalgets overvejelser og anbefalinger

Det er udvalgets vurdering, at anvendelse af metode A vil sikre, at alle tidligere erklærede stormfald (1999, 2005 samt 2013), hvor ordningen har fundet anvendelse og berettigelse, også ville have været udløst for hele landet, hvis kriteriet i model A havde været gældende på daværende tidspunkter. Det, som hidtil er blevet anset for stormfald, vil således også fremadrettet blive anset som stormfald. Det er endvidere udvalgets opfattelse, at metode A sikrer, at der skal være tale om en katastrofesituation af et nationalt omfang, før ordningen aktiveres, hvilket er naturligt og velbegrunder.

Det er efter udvalgets opfattelse ikke fagligt velbegrunder at sætte grænsen på under 1 mio. m³ stormvæltet træ, såfremt der skal erklæres stormfald for hele landet. For at understrege ordningens karakter af en katastrofeordning og for at undgå den skitserede grænsedragingsproblematik ved metode A, har udvalget overvejet, om der alene skulle ske en anvendelse af kriteriet med 1. mio. m³ stormfældet træ, hvorefter alle i landet er tilskudsberettiget. Ulempen ved den tilgang er dog, at der i givet fald kan ske omfattende stormfald isoleret til fx Fyn eller Bornholm, uden at stormfaldsordningen ville blive aktiveret. For de nævnte landsdele overstiger årshugsten ikke 200.000 m³. Det forekommer uheldigt, at man i landsdele med omfattende stormfald ikke vil kunne opnå tilskud til gentilplantning med robust skov.

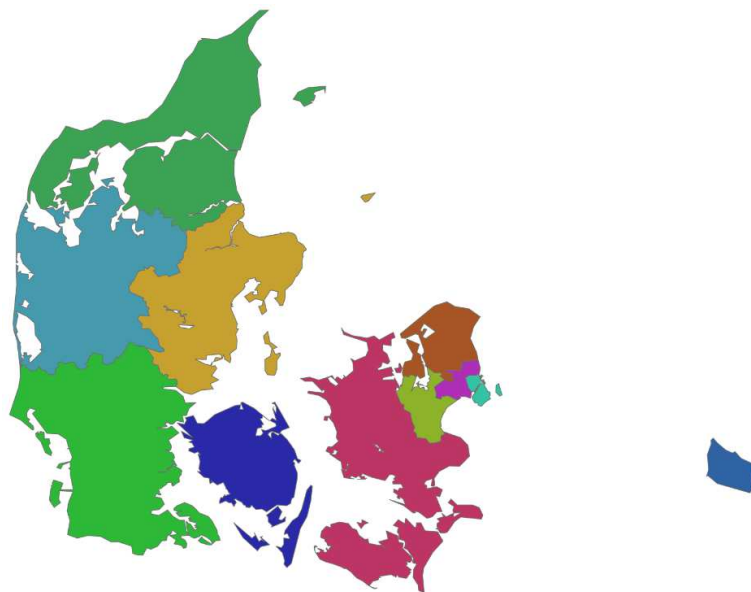
Ud fra en samlet vurdering er det udvalgets opfattelse, at der med skitserede model A er taget højde for en regional balance samtidig med, at ordningen fastholdes som en katastrofeordning. På baggrund af ovenstående anbefaler udvalget, at model A vælges som metode til erklæring af stormfald.

Med ovenstående definitionen bliver landsdelsbegreberne operationaliseret med afsæt i Danmarks Statistiks opgørelse af landsdele (Nuts kode 3). I tabel 9.3 fremgår en oversigt over landsdelene i Danmark.

Tabel 9.3 Landsdelene i Danmark				
Hovedstaden	Sjælland	Syddanmark	Midtjylland	Nordjylland
Byen København	Østsjælland	Fyn	Vestjylland	Nordjylland
Københavns omegn	Vest- og Sydsjælland	Sydjylland	Østjylland	
Nordsjælland				
Bornholm				
Note: Overskriften i kolonnerne svarer til regionerne (NUTS kode 2)				

Nedenfor fremgår en grafisk oversigt over landsdelene i Danmark.

Figur 9.5. Landsdele i Danmark.



9.2.2 Formålet med stormfaldsordningen

I forbindelse med evalueringen af stormfaldsordningen i 2012 blev det foreslået at overveje ændringer i formålet med ordningen bl.a. i lyset af den danske skovpolitik og de samfundsmæssige forventninger, der er til de danske skove, herunder klimatilpasning og mulighed for produktion af biomasse til bl.a. bioenergi.

I forarbejderne til loven fremgår det, at der ”ved robust skov forstås skove, som gennem strukturer (fx ydre skovbryn, indre løvtræskelleter, bevoksningers lokalisering i skoven, bevoksningernes størrelse og sammensætning), og træartsvalg er opbygget således, at de i vid udstrækning vil kunne modstå høje vindstyrker, uden at dette fører til omfattende stormfald. I begrebet robust skov indgår desuden en skovs indbyggede evne til at regenerere (selvforynge) sig selv gennem naturlige processer, fx efter en ekstrem påvirkning som storm og orkan”.

I de seneste år er der kommet stor fokus på klimatilpasning af skovene som følge af de forventede klimænderinger. Stormfaldsordningen imødekommer dette bl.a. ved krav om træartsblandinger på bevoksningsniveau. Falder en træart ud, kan andre arter ”overtage” arealet og sikre kontinuitet i skoven. Stormfaldsordningen bidrager også indirekte til at fremme biodiversitet og et varieret skovbillede til glæde for friluftslivet, men disse elementer er ikke selvstændige, målsatte formål med ordningen. Også krav om et relativt højt plantetal i kulturerne har betydning. Dette sikrer et godt skovklima og en høj overlevelsesprocent på de gentilplantede kulturer. En del af træerne kan tages ud i tidlige tyndinger, hvilket vil bidrage til produktion af bæredygtig biomasse. Fremme af biomasse er dog heller ikke et selvstændigt formål med den nugældende ordning.

Hensigten med og ønskerne bag indførelsen af stormfaldsordningen, herunder at bidrage til en fremtidssikring af de danske privatejede skove for så vidt angår robust skov i lyset af klimaforandringer mv., er efter udvalgets vurdering allerede indeholdt i rammerne for ordningen. Robust skov vil sikre en bred vifte af goder fra skovene.

Udvalgets overvejelser og anbefalinger

Der bør efter udvalgets opfattelse udvises påpasselighed med at fremme varetagelsen af en række andre specifikke formål end sikring af robust skov via stormfaldsordningen, idet der er tale om en kollektiv finansieret ordning af samtlige personer med en brandforsikringspolice. Fremme af andre specifikke hensyn bør således prioriteres og evt. finansieres ad andre kanaler.

Udvalget anbefaler, at der ikke foretages ændringer i formålet med stormfaldsordningen.

9.2.3 Lokalt tilpasset træartsvalg og hjemmehørende arter

Robust skov indeholder en væsentlig andel hjemmehørende arter (løvtræer samt skovfyr). Udmøntningen efter stormfaldet i 2013 er kendetegnet ved en større andel af robuste nåletræskulturer set ift. stormfaldene i 1999 samt 2005, hvor der overvejende blev tilplantet med løvtræskulturer. På baggrund af gennemgang af tilskudsarealernes geografiske beliggenhed, er det udvalgets opfattelse at udmøntningen af ordningen i 2013 afspejler en forbedring ift. tidligere, idet der er skabt en bedre balance mellem valg af træart og de lokale dyrkningsforhold. Dette er i overensstemmelse med evalueringen af ordningen fra 2012 og Stormrådets efterfølgende anbefalinger til udmøntning af ordningen.

Udvalgets overvejelser og anbefalinger

Efter udvalgets opfattelse bør det anses som en generel målsætning for ordningen, at løvtræskulturerne fremmes på de "gode" jorde, hvor disse trives og vokser optimalt. Det vil overordnet sige på øerne samt øst for israndslinjen. På de mere sandede jorde vokser nåletræerne optimalt og anbefales fremmet her. Denne differentiering bør løbende afspejles i tilskudssatserne på baggrund af anbefalinger fra Københavns Universitet. Der skal dog fortsat være en væsentlig andel hjemmehørende arter (primært løvtræer) i tilplantningerne med tilskud fra stormfaldsordningen, hvilket er nærmere defineret i vejledningen til ordningen. I lyset af erfaringerne fra stormfaldet 2013 er det dog vurderet hensigtsmæssigt, at tilskuddet til løvtræskulturer samt tilskud til skovbryn gøres relativt mere fordelagtigt. Forslag til satser fremgår af afsnit 9.2.8.

9.2.4 Tilskudsmodel og tilskudstyper

Aktivering af ordningen i 1999 samt 2005 var kendetegnet ved en række relativt komplicerede mulige gentilplantningskategorier og tilvalg. I forbindelse med evalueringen af ordningen i 2012 blev det anført, at ordningen burde forenkles. I en delkonklusion hed det bl.a.:

"Ordningen fremstår som administrativ tung og vanskeligt forståelig for den enkelte skovvejer og arbejdstung for sagsbehandlerne. Det anbefales derfor at forenkle ordningen, så der er færre valgmuligheder ift. hvilke aktiviteter, der støttes, men samtidig en større grad af frihed til at vælge træarter til beplantningen".

9.2.4.2 Tilskudsmodel

I lyset af evalueringen anbefalede Stormrådet, at tilskud fremover skulle ydes som et grundtilskud med anvendelse af minimum 50% valgfrie robuste arter i den enkelte bevoksning og med mulighed for en række tilvalg. Spredt fald og en række andre tilskudsmuligheder blev anbefalet fjernet.

Princippet i modellen blev i et vist omfang gennemført ved aktiveringen af stormfaldsordningen efter 2013-stormfaldet. En række af tiltagene, som var møntet på at forsimple ordningen, herunder udeladelse af tilskud til spredt fald, blev dog ikke gennemført, da dette krævede ændringer i regelgrundlaget.

På baggrund af de løbende indsamlede erfaringer fra seneste stormfald er det vurderingen, at ordningen fortsat bør forsimples væsentligt, ud over Stormrådets anbefalinger. Endvidere bør der indføres et højere krav til plantetal for grundtilskuddet (fra 3.000 til 4.000 planter pr. ha.), da erfaringen har vist, at et højt plantetal i højere grad sikrer et godt skovklima og dermed også levedygtige robuste bevoksninger.¹⁵⁵

Styrende for drøftelserne i udvalget har været, at stormfaldsordningen udover at opfylde sit formål samtidig skal være simpel og forståelig for skovejer, således at skovejeren ikke nødvendigvis skal have professionel hjælp fra konsulenter til ansøgning om tilskud mv.

Udvalgets overvejelser og anbefalinger

For at sikre gode og stabile bevoksninger og samtidig forenkle ordningen yderligere anbefaler udvalget, at modellen med et grundtilskud kombineret med en række udvalgte mulige tilvalg gennemføres fuldt ud, så der bl.a. ikke længere ydes tilskud til kulturer, hvor der kun gentilplantes med 25% robuste arter¹⁵⁶, og at der i tilskudsmæssig sammenhæng ikke længere skelnes mellem gode og magre jorde, samtidig med at plantetalskravet fastsættes til 4.000 planter pr. ha for alle kulturer. Den anbefalede model vurderes at opfylde målsætningerne med stormfaldsordningen samtidig med, at den er letforståelig og fleksibel for skovejer og mindre arbejdstung ift. administration.

9.2.4.3 Tilskudstyper

I lyset af ønskerne om at målrette tilskudsmidlerne mod de områder, hvor midlerne giver mest værdi, har det i udvalgets overvejelser om mulighederne for at sikre en simpel og forståelig ordning været væsentligt at foretage en revurdering af de tilskudsmuligheder, der kun er blevet anvendt i begrænset omfang, for at vurdere, om sådanne kunne udgå af ordningen, da de komplicerer ordningen unødigt. Det gælder tilskud til "ekstensiv kultur", "lokalitetskortlægning", "naturlig tilgroning", "såning", "bevaring af store robuste træer som frøtræer" og "åbne arealer". Hertil kommer tillægget til ammetræer som komplicerer ordningen og forekommer mindre nødvendigt med et fremtidigt minimums plantetalskrav på 4.000 planter pr. ha.

Udvalget har endvidere haft for øje, at nogle tilskud er yderst vanskelige at kontrollere fyldestgørende ift. de krav, der i dag stilles til fx præcis arealopmåling i skoven. Det gælder blandt andet spredt fald og naturlig tilgroning.

Udvalget har endvidere drøftet det nuværende krav om, at et areal svarende til 1/60 del af skovens areal efter stormfald skal gentilplantes uden mulighed for tilskud til

¹⁵⁵ Det oprindelige krav til plantetal for 80% robuste løvtrækulturer var således også 5600 planter pr. ha. og 3.800 på henholdsvis "gode" og "magre" jorde. For nåletræskulturene var krav til plantetal 3.200. Kravene blev ændret ved vejledningen efter stormen i 2005, således at krav til plantetal for førnævnte løvtræskulturer blev 4.000 planter og 3.000 planter på henholdsvis gode og magre jorde. Erfaringerne fra 1999 og 2005 stormfaldet indgik i evalueringen af stormfaldsordningen i 2012 hvor Københavns Universitet påpegede sammenhæng mellem vellykkede kulturer og et relativt højt plantetal. Skovejer er frit stillet til at plante flere træer pr. ha for egen regning, forudsat at gentilplantningen lever op til kravene for gentilplantning.

¹⁵⁶ Fremover skal der som minimum være 50% robuste planter i hver gentilplantet bevoksning. Som en generel hovedregel skal mindst halvdelen af de robuste planter udgøres af hjemmehørende arter for det samlede tilplantede areal. Mindste andel hjemmehørende arter bliver dermed 25% for den samlede tilskudsflade. Dette udgør en skærpelse ift. tidligere udmøntninger af ordningen.

skovejeren. Det er Stormrådets vurdering, at dette krav er fagligt ubegrundet ift. formålet med ordningen, og at det samtidig er administrativt dyrt at håndtere, særligt i forbindelse med projektændringer.

Endelig har udvalget drøftet, hvilke træarter, der bør anses for robuste. I den forbindelse har udvalget noteret sig den gældende liste over godkendte, robuste træarter.

Udvalgets overvejelser og anbefalinger

Udvalget finder det væsentligt, at listen over tilskudsmuligheder til stadighed indeholder de træarter, som kan opfylde stormfaldsordningens formål om gentilplantning af robust skov. Det anbefales, at listen overgår fra bekendtgørelse til vejledning og løbende opdateres med råd og vejledning fra de forstfaglige kompetencer, fx Miljøstyrelsen, Københavns Universitet m.fl. Arter, der ikke opfylder kravene til robusthed bør ikke være med på listen, ligesom listen løbende bør kunne opdateres.

Ift. tilskudstyper og med henblik på at målrette midlerne, hvor de giver mest værdi, anbefaler udvalget, i lighed med Stormrådets tidligere anbefaling, at der fremover alene ydes tilskud efter fladefald, som i øvrigt foreslås defineret således: "*Ved fladefald forstås den del af bevoksningen, hvor mindst 2/3 af træerne er væltet, knækket eller rodløsnet*". En definition i loven er nødvendig, idet den nuværende definition af fladefald henviser til en ikke længere eksisterende definition i skovloven. Der er med forslaget til definitionen ikke lagt op til hverken en udvidelse eller en indskrænkning af tilskudsberettigede arealer.

Udvalget anbefaler endvidere, at tilskud til ekstensive kulturer, lokalitetskortlægning, naturlig tilgroning, såning, åbne arealer, bevaring af store robuste træer som frøtræer, samt tillægget til ammetræer udgår af ordningen, da disse tilskud efter udvalgets opfattelse ikke er nødvendige i en katastrofeordning og i øvrigt komplicerer ordningen ift. ansøgning og efterfølgende kontrol.

Udvalget finder ligesom Stormrådet, at kravet om fradrag af 1/60 er ulogisk ift. ordningens formål. Da det også anses for administrativt dyrt at håndtere, særligt i forbindelse med projektændringer, tilslutter udvalget sig Stormrådets anbefaling om at fjerne kravet fra ordningen.

Efter udvalgets opfattelse videreføres hovedprincipperne i stormfaldsordningen som Stormrådet anbefalede det på baggrund af evalueringen af ordningen med enkelte, naturlige ændringer i lyset af de seneste erfaringer med ordningen efter stormfaldet i 2013.

9.2.5 Åbning for skovejere uden basisforsikring

I forlængelse af evalueringen af stormfaldsordningen 2012 samt på baggrund af input fra skovbrugserhvervet m.fl. har udvalget overvejet, hvorvidt adgangen til stormfaldsordningen skal udvides, således at skovejere, der valgte ikke at tegne basisforsikring mod stormfald inden den 31. august 2001, får mulighed for at blive omfattet. Gældende regler giver alene mulighed for at tegne basisforsikring ved ejerskifte af skovejendom samt ved nyetablering af skov.

En åbning af ordningen for nye arealer kunne medføre etablering af mere robust skov til glæde for samfundet.

Udvalgets overvejelser og anbefalinger

En generel åbning for skovejere uden basisforsikring vil efter udvalgets opfattelse mest af alt have karakter af en "fortrydelsesret", idet de pågældende skovejere havde mulighed for at tegne forsikring inden udløbet af den pågældende tidsfrist. En generel åbning vurderes ikke muligt inden for ordningens nuværende økonomiske rammer. Da kun ca. 38% af de private skovarealer i dag er omfattet af basisforsikringen mod stormfald, vil en potentiel stor forøgelse af det tilskudsberettigede areal udfordre stormfaldspuljens økonomiske robusthed, og vil ikke kunne håndteres uden en væsentlig nedsættelse af de forventede tilskudsstørrelser, eller ved en generel hævelse af afgiften på brandforsikringerne.

Udvalget anbefaler, at der ikke sker en generel åbning af ordningen. Det er dog udvalgets opfattelse, at det særlige problem, der eksisterer ift. generationsskifter, hvor arvinger, som ellers ønsker at tegne basisforsikring, ikke kan gøre dette fordi den forrige generation ikke tegnede forsikringen inden 31. august 2001, bør håndteres. Den manglende forsikringstegning skal efter udvalgets opfattelse ikke komme senere arvinger til skade, da de ikke har haft mulighed for at påvirke det valg eller fravalg, som arvelader i sin tid har gjort. Endvidere vurderes den omgåelsesrisiko, der er baggrunden for den nuværende manglende mulighed for indtræden i ordningen i forbindelse med generationsskifter at være af så begrænset omfang, at det ikke kan retfærdiggøre en fortsat opretholdelse af begrænsningen.

Da det endvidere anses for muligt inden for stormfaldspuljens nuværende økonomiske ramme at medinddrage arvinger til en skov under ordningen, anbefaler udvalget at generationsskifter fremadrettet omfattes af de almindelige regler for ejerskifter af skovejendomme, hvorefter det bliver muligt for arvinger at basisforsikre skoven og blive omfattet af ordningen.

Yderligere har udvalget overvejet inddragelse af kommunale skove, kirkens skove mv., der på nuværende tidspunkt ikke kan modtage tilskud under ordningen. Stormfaldsordningens formål er at sikre et økonomisk incitament til de private skovejere med henblik på, at de ønsker at varetage mere samfundsmæssige hensyn i forbindelse med gentilplantningen og ikke kun rent kommercielle, økonomiske hensyn. Kommuner, kirken, militæret og staten kan finansiere sig ad anden vej og må desuden anses for at have en særlig forpligtelse til at prioritere opbygningen af robuste skove til glæde for samfundet. Omkostningerne hertil bør findes inden for egne budgetter, hvilket i øvrigt også er forudsat i administrationen af offentlige skove.¹⁵⁷ Udvalget anbefaler på den baggrund, at ordningen fortsat skal være målrettet de private skovejere.

9.2.6 Privat lagring af træ

Udvalget har drøftet om stormfaldsordningen bør ændres, så der skabes mulighed for at yde tilskud til privat lagring af træ efter stormfald (vandlagring), som alene er en mulighed for Miljø- og Fødevarerministeriets skove.

Endvidere har Kommunernes Landsforening anført, at de kommunale skove bør have adgang til vandlagring ud fra en ligebehandlingsbetragtning, idet de kommunale skove

¹⁵⁷ Af skovlovens § 2 følger det, at der ved driften af offentligt ejede skove især skal lægges vægt på at bevare og øge skovens biologiske mangfoldighed og sikre, at hensynet til landskab, naturhistorie, kulturhistorie, miljøbeskyttelse og friluftsliv kan tilgodeses

hverken har mulighed for at søge tilskud under ordningen, som de private skovejere har, og heller ikke har mulighed for vandlagring, som er muligt for de statslige skovarealer.

Muligheden for tilskud til privat lagring af træ blev nøje overvejet i forbindelse med lovens tilblivelse. Forslaget blev dengang afvist med henvisning til, at der i forbindelse med en privat ordning for tilskud til privat vandlagring let vil kunne opstå konkurrence mellem private skovejere om adgangen til den begrænsede lagerkapacitet, hvilket ville betyde en konkurrence om priser og vilkår, som vil modvirke hensigten med en evt. lagringsstøtte, nemlig at stabilisere markedet. Det vil endvidere være vanskeligt at fastsætte kriterier for, hvilke skovejere der skal have adgang til at lagre, ligesom det vil være vanskeligt at etablere en koordineret planlægning.

Dertil kommer tidsfaktoren. Træ skal på lager meget hurtigt efter en stormfaldshændelse. Perioden med udbud af privat vandlagring mv. vil have stor risiko for at komme til at strække sig over et tidsrum, der forpasser muligheden for optimal oplagring af træet.

Endvidere tilstræbes et hurtigt salg af træet, da dette erfaringsmæssigt giver den bedste pris. Det vil derfor kun i en meget begrænset periode være muligt at tilbageholde træ til vandlagringsformål for såvel statslige som private skovejere. Problemstillingen som skitseret anses ikke at være væsentligt ændret siden lovens vedtagelse i 2000.

I øvrigt spillede markedsf forholdene for afsætning af træ en større rolle ved lovens indførelse, da man ikke dengang på samme måde som i dag kunne afsætte træ globalt. Da muligheden for en global afsætning af selv større mængder træ uden større indflydelse på træpriserne i dag har vundet indpas, vurderes det, at der ikke længere er samme behov for opretholdelse af denne mulighed for vandlagring af træ efter stormfald.

Udvalgets overvejelser og anbefalinger

I lyset af udfordringerne med vandlagring og da opretholdelse af muligheden herfor generelt er reduceret ift. lovens vedtagelse i 2000, anbefaler udvalget at tilskud til vandlagring helt fjernes fra ordningen. Såfremt der fremadrettet vurderes behov for vandlagring, vil det være op til stat, kommune eller private selv at afholde omkostningerne herved.

9.2.7 Kontrol, krav og kriterier for tilskud mv.

De konkrete tilskudsmuligheder samt krav og kriterier, der stilles under ordningen, skal sikre, at der plantes robust skov. Siden ordningens vedtagelse i 2000 har kravene til kontrol med tilskud været stigende, herunder fra EU-Kommissionen. Det anses for vigtigt ift. ordningens indretning og administration, at den kan leve op til gældende EU-krav, således at den fortsat kan medfinansieres med midler fra Landdistriktsprogrammet, såfremt der politisk prioriteres midler heri.

Det er endvidere vigtigt, at krav og kriterier samt den efterfølgende kontrol udformes, så samfundet opnår mest muligt robust skov sammenholdt med omkostningerne investeret i tilskud og efterfølgende kontrol. Reglerne bør endelig være så simple, at skovejere let kan forstå disse, og derfor nemmere kan opfylde dem. Krav og kriterier, der er vanskelige at kontrollere, og som bidrager minimalt til formålsopfyldelsen, bør derfor undgås.

En række af de krav, der stilles i ordningen i dag, bl.a. til skoven som helhed, er yderst vanskelige og dyre at kontrollere i praksis. Det gælder bl.a. ordningens nuværende krav om, at skovens løvtræsareal før stormfaldet skal fastholdes eller øges samt det

eksisterende krav om opretholdelse af robuste bevoksninger i en længere periode også, uden for selve tilskudsarealet. Værdien af kravene ift. formålet med ordningen vurderes i en række tilfælde at være marginal, idet skoven under alle omstændigheder kun kontrolleres i en relativ kort periode efter tilskud. Skovejernes dispositioner herefter kan ikke sanktioneres.

Udvalgets overvejelser og anbefalinger

På baggrund af ovenstående anbefaler udvalget at der fremover ikke stilles krav og betingelser til den samlede skov, men alene til de konkrete arealer i selve skoven, for hvilke der modtages tilskud. Med henblik på at sikre en vis, balanceret andel løvtrækulturer i skoven, bør mindst 10% af tilskudsarealet tilplantes med 80% robust løvtræ, hvis tilskudsarealet overstiger 5 ha.¹⁵⁸

Det anbefales tillige, at der også stilles krav til, at væltede løvtræbevoksninger, hvortil der ydes tilskud, skal gentilplantes som løvtræbevoksninger. Der gives dermed ikke tilskud til at konvertere løvtræ (hjemmehørende arter) til nåletræ (primært ikke-hjemmehørende arter). Kravene skal være opfyldt ved hver indberetning af gentilplantning til Miljøstyrelsen, så en tilbagebetalingssag undgås, når ansøger ikke opfylder kravet ved den sidste indberetning. Det kan medføre krav om tilbagebetaling af hele tilskuddet, hvilket vil kunne være økonomisk hårdt for skovejere og administrativt meget tungt.

Udvalget anbefaler desuden, at der fremover alene ydes tilskud til gentilplantningsplaner for arealer, hvortil der ydes tilskud og ikke til det samlede stormfaldsareal, som ikke længere er genstand for kontrol. Det er over for udvalget oplyst, at der erfaringsmæssigt kommer færre fejl i gentilplantningerne, når der foreligger en tilplantningsplan. Da tilskuddet endvidere anses for at udgøre en væsentlig merværdi ift. opbygning af robust skov og en smidig administration, anbefaler udvalget, at tilplantningsplanerne gøres obligatoriske, hvilket i dag kun er tilfældet for skovejere med stormfaldsarealer på over 5 ha. Detaljerede krav og kriterier for planens godkendelse tilføjes vejledningen med henblik på så vidt muligt at undgå en forstfaglig, fysisk besigtigelse af arealerne inden godkendelse af planen, hvilket administrativt er meget bekosteligt. I forlængelse heraf sløjfes det nuværende krav om, at der skal foreligge en selvstændig myndighedsafgørelse af planen fra Miljøstyrelsen forud for indstilling af tilsagn hos Stormrådet.¹⁵⁹ Miljøstyrelsen godkender alene planerne som led i den generelle sagsbehandling forud for indstilling til Stormrådet.

For skovejendomme med et skovareal på over 100 ha er det endvidere en forudsætning for tilskud, at der foreligger en driftsplan for den samlede skov forud for tilskud. Dette er et afledt krav fra EU-Kommissionen ift. medfinansiering fra landdistriktsmidlerne. Udvalget anbefaler at ordningen tilpasses, så den er fleksibel ift. EU-Kommissionens krav, således at skovejere med skovarealer over en vis størrelse kan afkræves en driftsplan for den samlede skov, hvis nærmere indhold defineres af Miljøstyrelsen.

Ved evalueringen i 2012 blev det anbefalet, at de skovudviklingstyper, der fx er udviklet og beskrevet i "Katalog over skovudviklingstyper i Danmark"¹⁶⁰, i højere grad inkluderes

¹⁵⁸ Udvalgets anbefalinger sikrer generelt en højere andel af hjemmehørende arter (løvtræer og skovfyr) i de gentilplantede skove. Fremover skal der i skoven hvor der gentilplantes med tilskud indgå mindst 25% hjemmehørende arter mod tidligere ned til 12,5%.

¹⁵⁹ Idet der er tale om en myndighedsafgørelse, sender Miljøstyrelsen en særskilt meddelelse til skovejere, hvoraf fremgår at tilplantningsplanen er godkendt af Miljøstyrelsen. Dette forekommer administrativt unødvendigt.

¹⁶⁰ Katalog over skovudviklingstyper i Danmark, Miljøministeriet, Skov- og Naturstyrelsen & J. Bo Larsen, 2005.

og indarbejdes i administrationen af stormfaldsordningen, herunder ift. de konkrete tilskud der ydes og den efterfølgende kontrol. Kataloget over skovudviklingstyperne kunne evt. bruges som pejlemærke til at plante lokalitetstilpassede træartsblandinger, som opfylder stormfaldsordningens målsætning om etablering af robust, regenererende skov.

Skovudvikling er en langstrakt proces, der kan strække sig over adskillige årtier. Kataloget og udviklingstyperne er derfor svært at indarbejde i tilskudsadministration med en relativt kort tidshorisont for tilskudsudbetaling og efterfølgende kontrol. Udvalget anbefaler derfor, at kataloget ikke indarbejdes som et direkte grundlag for administration af ordningen. Dog kan det i visse sammenhænge være relevant at henvise til kataloget som almen inspiration ift. skovejers gentilplantninger under ordningen og som inspiration for de krævede tilplantningsplaner.

Udvalget har endvidere forholdt sig til evaluators forslag om en udvidet kontrol af gentilplantningerne. Udvalget finder dog ikke, at der i lyset af de nuværende anbefalinger til etablering af robust skov, er behov for yderligere kontrol, hvorfor det anbefales at kontrollen i udgangspunkt fortsat læner sig op at Miljøstyrelsens praksis for kontrol i tilskudssager.

Udvalget finder, at handlinger, der kan modvirke formålet med stormfaldsordningen, bør undgås. Det fremgår fx ikke på nuværende tidspunkt specifikt af lovgivningen, at skovejer ikke må erstatte udgåede (døde) robuste planter med ikke-robuste planter. Dette fremgår alene af en formålsfortolkning af stormfaldsreglerne.

EU-forordninger har lovkraft i Danmark, hvorfor der ved medfinansiering af ordningen med landdistriktsmidler i hhv. 1999 og 2005 var specifik hjemmel til at kræve investeringen opretholdt i min. 5 år efter sidste udbetaling. Med henblik på at sikre, at investeringen opretholdes, således at formålet med stormfaldsordningen opfyldes, herunder særligt de krævede indblandingsforhold af robuste og hjemmehørende arter, anbefaler udvalget, at det specifikt fremgår af lovgivningen, at investeringen skal opretholdes i en periode svarende til gældende krav for medfinansiering med EU-midler.

Ved gennemførelse af ovenstående anbefalinger er det udvalgets opfattelse at der overordnet bliver tale om en væsentligt simple model, der er nemmere for skovejer at forstå samt lettere og dermed også billigere at administrere.

9.2.8 Udbetaling af tilskud

I henhold til de gældende regler udbetales oprydningstilskud samtidig med meddelelse af tilskudstilsagn. Dette sikrer skovejer likviditet til oprydning efter stormfald. Indberetter skovejer efterfølgende ikke et genkultiveret areal til Miljøstyrelsen svarende til oprydningstilskuddet, skal der imidlertid ske en tilbagebetaling svarende til det areal, der ikke er genkultiveret. Miljøstyrelsen sender rykkere ud til alle ejere, der ikke har indberettet svarende til oprydningstilskuddet, når fristen for indberetning er ved at udløbe. I de tilfælde hvor der har været ejerskifter, tilgår brevet ikke nødvendigvis den nuværende ejer, som derfor ikke bliver gjort opmærksom på problemstillingen. Samtidig er der fortilfælde for, at nogle ejere er gået konkurs, samt at nogle ejere ikke kan eller vil tilbagebetale, hvilket indebærer et tab for stormfaldspuljen. Den nuværende praksis for udbetaling af tilskud skaber derfor en del problemer og betydeligt administrativt besvær.

Udvalgets overvejelser og anbefalinger

Udvalget har på baggrund af ovenstående drøftet fordele og ulemper ved en udbetalingsmodel, hvor der sker udbetaling af oprydning- og gentilplantningstilskud samtidigt, når gentilplantning er gennemført og indberettet. Udbetales de to tilskud samtidig, minimeres stormfaldspuljens økonomiske risiko, og de administrative ressourcer kan fokuseres på udbetaling af tilskud til skovejere, der har indberettet et gentilplantet areal korrekt og dermed opfyldt lovens formål.

Ønsket om en mindre risiko for stormfaldspuljen og mindre administrativt besvær for såvel skovejerne som Miljøstyrelsen skal dog vejes op imod den likviditetsmæssige udfordring, som en skovejere kan have efter et stormfald. På baggrund af drøftelser med skovbrugserhvervet om udvalgets modelforslag, anbefaler udvalget, at oprydningstilskud fremadrettet udbetales samtidigt med selve gentilplantningstilskuddet på baggrund af indberetning om gennemført tilplantning.

I forlængelse af ovenstående har udvalget overvejet at fjerne muligheden for at indberette gentilplantninger og få udbetalt tilskud fordelt over flere etaper, hvilket i dag er muligt for at risikosprede sin investering i tilfælde af ugunstige planteforhold¹⁶¹ i en given plantesæson. For en sådan løsning taler, at det vil medføre en væsentlig administrativ lettelse, idet medfinansiering under Landdistriktsprogrammet bl.a. forudsætter, at alle indberettede etaper besigtiges. Opdeling i mange og små etaper vil derfor betyde mange besøg på den samme skovejendom til gene for ejer samtidig med, at det vil være administrativt tungt og dyrt.

Overvejselsen skal endvidere ses i lyset af erfaringer fra statsskovene, hvor det til en vis grad er lykkedes med store gentilplantninger ad én omgang uden omfattende planteafgang som følge af ugunstige vejrforhold i plantesæsonen. Desuden skal overvejselsen ses i lyset af anbefalingen om et højere plantetalskrav, der sikrer levedygtige kulturer også i vanskelige vejrforhold i plantesæsonen.

På baggrund af drøftelser med skovbrugserhvervet er der imidlertid opnået en fælles forståelse for, at man fremover kan opdele og indberette en gentilplantning med op til 3 etaper, hvis den enkelte etape overstiger 10 ha. Samtidigt kan gentilplantning gennemføres over en periode på 3 år, dog 5 år hvis tilskudsarealet overstiger 100 ha. Gennemførelse af et sådant tiltag vil kunne anses for en mindre skærpelse af administrationen af ordningen, idet perioden til at gennemføre tilplantningen i udgangspunktet er reduceret med 3 år, antallet af mulige etaper er reduceret med 2, og krav til størrelsen af den enkelte etape er fordoblet.

Det er udvalgets opfattelse, at der ved en gennemførelse af disse etapeovervejselser er fundet en fornuftig balance, hvor der tages hensyn til såvel erhvervets ønsker om risikospredning som de administrative omkostninger og anbefaler derfor dette.

Udvalget har desuden i relation til overvejselserne om reduktion af de administrative omkostninger set på, hvorvidt den nedre grænse for tilskud til skoven som helhed burde hæves fra de nuværende 0,5 til 1 ha. I lyset af de mange, små skovejere, der potentielt rammes hårdt af en sådan stramning, vurderes dette dog uhensigtsmæssigt. Arealerne pålægges fredskovspligt i forbindelse med tilskud og er dermed sikret som robust skov for fremtiden. Dette anser udvalget i væsentlig grad opvejer administrationsomkostningerne til gavn for opfyldelse af ordningens formål.

¹⁶¹ Fx hård frost.

I forlængelse af evalueringen i 2012 anbefalede Stormrådet, at den nedre grænse for den enkelte tilskudsberettigede stormfaldsflade burde hæves fra 0,2 til 0,5 ha. Det er i lighed med Stormrådets anbefaling udvalgets vurdering, at grænsen for den enkelte stormfaldsflade, der kan indgå i den enkelte skov ud fra et hensyn til administrationsomkostningerne samt i lyset af, at der er tale om en katastrofeordning, bør hæves fra 0,2 til 0,5 ha.

Af nedenstående tabel fremgår en oversigt over de fremtidige tilskudsmuligheder i den anbefalede tilvalgsmodel.

Tabel 9.4 Fremtidige tilskudsmuligheder		
A. Oprydning efter stormfald mv.		
	Tilskud	Bemærkninger
I. Tilskud til oprydning efter fladefald	10.000 kr. /ha	Tilskud til dækning af meromkostninger forbundet med fjernelse og oparbejdning af stormfældet træ, så der kan foretages træartsskifte til robust skov.
II. Tilskud til tilplantningsplan for arealer med tilskud	1.000kr./stk.+50 kr./ha	Tilplantningsplan er obligatorisk
B. Gentilplantning		
	Tilskud	Bemærkninger
I. Grundtilskud til gentilplantning med 50% robuste arter. Grundtilskuddet kan kombineres med enten tillæg II. eller III. samt de særlige tilskud (C)	10.500 kr./ha	Mindst 4.000 planter/ha.
II. Tillæg til grundtilskuddet til anvendelse af mindst 80% robuste arter.	3.000 kr./ha	Mindst 4.000 planter/ha.
III. Tillæg til grundtilskuddet til anvendelse af mindst 80% robuste løvtræarter. Tilsvarende.	9.000 kr./ha	Mindst 4.000 planter/ha. ekskl. birk, rødæl, bævreasp.
IV. Tillæg til skovbryn	9.000 kr./ha	Mindst 4.000 planter/ha.
C. Særlige tilskud		
	Tilskud	Bemærkninger
I. Kulturhegn	15 kr./ lbm	
II. Pesticidfrit anlæg og skånsom jordbehandling	6.000 kr./ha	
III. Hensyn til fortidsminder	Op til 7.000 kr./ha	Der foretages en konkret vurdering.
Note: Det bemærkes, at tilskudssatser er tentative. Stormrådet fastsætter tilskudssatser efter hvert konstateret stormfald. Krav til plantetal kan også revideres ud fra en forstfaglig vurdering foretaget af Københavns Universitet og Miljøstyrelsen.		

9.2.9 Udvalgets overvejelser vedrørende det administrative grundlag

9.2.9.2 Satellitovervågning

Opgørelsen af antal m³ stormvæltet træ fordelt på landsdele, der ligger til grund for erklæring af stormfald, er på nuværende tidspunkt baseret på bedst mulige skøn fra

Miljøstyrelsen med udgangspunkt i stormfaldets omfang i statsskovene¹⁶², samt estimerer oplyst fra repræsentanter for de private skove mv.¹⁶³

Erfaringen fra 2013-stormfaldet har vist, at der er behov for en hurtig og mere objektiv baseret metode til opgørelse af stormfald henvist til en landsdel i umiddelbar forlængelse af stormfaldet. Det gælder særligt i fremtiden, såfremt udvalgets anbefalede model (A) for erklæring af stormfald implementeres, hvor der fortsat i høj grad er lagt op til en ganske præcis afgrænsning af stormfaldet, både ift. volumen af det væltede træ samt faldets geografiske placering i landet (NUTS kode 3).

I tilfælde af storme, hvor der enten har været meget lidt stormfald eller meget omfattende stormfald, og hvor der derfor ikke er tvivl om stormfaldsordningens aktivering, er der ikke nødvendigvis behov for satellitbaseret kortlægning. I tilfælde, hvor et stormfald har et omfang, der måske aktiverer stormfaldsordningen, kan denne metode anvendes til at give en objektiv og rimeligt hurtig afklaring.

Udvalgets overvejelser og anbefalinger

Udvalget finder, at det i regi af Stormrådet bør overvejes, hvordan satellitovervågning mest optimalt kan anvendes i forbindelse med stormfaldshændelser. Ved hjælp af satellitovervågning kan stormfaldets samlede arealmæssige og volumenmæssige¹⁶⁴ omfang forventeligt estimeres mere objektivt og væsentligt mere præcist end tilfældet er i dag, hvilket er en forudsætning for den af udvalget foreslåede model (A) for erklæring af stormfald. Satellitovervågning baseret på radarstråler, er uafhængig af vejrforhold samtidig med, at data kan opgøres for konkret fastlagte landsdele. Satellitovervågning og offentliggørelse af stormfaldsramte arealer forventes samtidig i nogen udstrækning at forbedre skovejers grundlag for at indtegne stormfaldsramte områder i anmeldelsen til sit forsikringsselskab inden for anmeldelsesfristen. Det kan i dag være forbundet med store vanskeligheder for skovejer inden for anmeldelsesfristen at redegøre for udbredelsen af stormfaldet på ejendommen.

Erfaringerne fra 2013-stormene viste, at nogle skovejere havde overset stormfald på deres ofte store ejendomme og dermed mistet muligheden for at få tilskud.

Satellitovervågning kan hjælpe skovejer til at lokalisere stormfaldene og anmelde disse rettidigt til forsikringsselskabet. Dertil vil satellitovervågning udgøre en betydelig hjælp ift. en hurtig fastlæggelse af arealer, der skal flyfotograferes i høj opløsning til brug for ansøgningen om tilskud samt den generelle administration af ordningen.

Såfremt forsikringsselskaberne har tilgængelig information om de forsikrede arealer, vil man kunne koble data og alene overflyve relevante stormfaldsramte arealer relativt hurtigt med deraf følgende hurtigere sagsbehandling.

¹⁶² Miljøstyrelsens skove dækker 18% af landets skovareal og er ikke fuldt ud repræsentative for landets samlede skovareal. I nogle landsdele er skove underrepræsenteret og kan derfor ikke anvendes som et estimat for en landsdels samlede fald.

¹⁶³ Det er forbundet med betydelige udfordringer at estimere geografiske såvel som omfang af et stormfald. Selv hvis det var muligt at overflyve hele landet, ville man ikke umiddelbart kunne måle stormfalds udbredelse i ha. Selv hvis man kunne måle omfanget af faldets geografiske udbredelse har man ikke umiddelbart kendskab til volumen af det træ, der er faldet på de pågældende arealer. Med satellitovervågning kan stormfaldets geografiske udbredelse estimeres fra rummet. Estimatet kombineres med en kendt volumen af biomasse fra den såkaldte biomassekortlægning i et givent skovområde med stormfald, hvorefter et rimeligt præcist estimat for henholdsvis stormfaldets geografiske placering og omfang målt i volumen kan ske med henvisning til NUTS kode 3 – Landsdele.

¹⁶⁴ Arealer ramt af stormfald kan sammenkædes med skovstatistikken, hvorefter man kan estimere stormfaldets omfang målt i volumen.

Satellitovervågning vil desuden forbedre Stormrådets muligheder for en hurtig og præcis hensættelse af tilskudsreserver til regnskabet.

Satellitovervågning vurderes at være et redskab, der dels er nødvendigt, dels kan forbedre administrationen af stormfaldsordningen.

Udvalget anbefaler derfor, at anvendelsen af satellitovervågning, herunder omkostningerne forbundet hermed, bør undersøges nærmere af Stormrådet med henblik på fastlæggelse af den optimale anvendelse heraf.

9.2.9.3 Flyfotografering

Flyfotografering udgøres af egentlige foto med høj opløsning. Det giver et godt og præcist grundlag for skovejernes ansøgning til Miljøstyrelsen med de præcise arealopgørelser for den enkelte stormfaldsramte ejendom, der kræves af ansøger. Desuden er flyfoto i høj opløsning en forudsætning for at sikre det fornødne administrative grundlag for Miljøstyrelsens behandling af stormfaldet, bl.a. til verificering af, at der kan erklæres stormfald samt skadernes geografiske omfang til brug for afgørelser i tilskudssager. Omkostningerne til flyfotografering er imidlertid betydelige og skal i EU-udbud, hvilket er en tidskrævende proces. Processen med gennemførelse af et EU-udbud efter et stormfald er uheldigt ift. ønsket om at tilvejebringe en hurtig sagsbehandling og et optimalt administrationsgrundlag. Ordningen kan ikke aktiveres, før alle flyfotos af relevante ejendomme er tilvejebragt. Efter stormfaldet i 2013 forelå de sidste billeder af de stormfaldsramte områder først ca. 1 år efter stormfaldet.

Udvalgets overvejelser og anbefalinger

Udvalget finder, at der er behov for at tilvejebringe et administrativt grundlag, således at ansøgningsrunden kan åbne, og sagsbehandlingen kan ske væsentligt hurtigere end hidtil.

Udvalget anbefaler på baggrund af ovenstående, at aftale om beredskab til flyfotografering sendes i løbende EU-udbud af Miljøstyrelsen, således at det er muligt at iværksætte flyfotograferingen umiddelbart efter et stormfald.

Udvalget anbefaler endvidere, at billigere løsninger kontinuerligt vurderes, fx frit tilgængelige satellitfoto. Indtil videre anses opløsningen på disse dog ikke at have tilstrækkelig kvalitet ift. de krav, der stilles til ansøgningsmaterialet og den generelle administration af ordningen.

9.2.9.4 Digitalisering af stormfaldsordningen

Ved stormfald tillod EU-Kommissionen tidligere, at omkostninger var berettigede til medfinansiering via Landdistriktsprogrammet, uanset om omkostninger var afholdt inden ansøgning var afsendt. Fremover er det en forudsætning for medfinansiering via Landdistriktsprogrammet, at ansøgning om tilskud under stormfaldsordningen er modtaget hos Miljøstyrelsen, inden omkostninger til gentilplantning afholdes.

For at skovejere skal kunne gentilplante hurtigst muligt, og der fortsat ønskes mulighed for medfinansiering via Landdistriktsprogrammet, fordrer dette, at ansøgninger kan modtages hurtigt i Miljøstyrelsen.¹⁶⁵ Dertil kommer, at den nuværende proces med

¹⁶⁵ Som noget nyt i tillader EU-kommissionen fremadrettet, at oprydningstilskuddet kan medfinansieres via Landdistriktsprogrammet (oprydningstilskuddet udgør for fladefald 10.000 pr. ha.). Krav med indsendelse af ansøgning forud for påbegyndelse af oprydning forekommer dog ikke på nuværende tidspunkt realistisk rent tidsmæssigt, hvorfor tilskuddet forventeligt fortsat i en periode må forventes finansieret rent nationalt. National finansiering af

anmeldelse af skade til forsikringselskab, verificering af forsikringsforholdet i Stormrådet og efterfølgende ansøgning i Miljøstyrelsen bør kunne gøres mindre administrativ tung, samtidig med, at der sikres den nødvendige dokumentation for at et givent areal er omfattet af en basisforsikring.

Udvalgets overvejelser og anbefalinger

Udvalget noterer sig, at Miljøstyrelsen er i dialog med EU-Kommissionen om smidiggørelse af kravet til indsendelse af ansøgning som forudsætning for medfinansiering fra Landdistriktsprogrammet. EU-Kommissionen har netop fremsat forslag til ændring af de gældende regler, så ovenstående krav suspenderes i tilfælde af naturkatastrofer.

Udvalget anbefaler, at det undersøges, hvorvidt større dele af ansøgningsrunden kan gøres digital. Skaden kunne fx anmeldes til forsikringselskaber som digitale polygoner, fx via borger.dk eller virk.dk. med en samtidig videresendelse af anmeldelsen til Miljøstyrelsen. Såfremt forsikringselskaberne har tilgængelig information om de forsikrede arealer, vil man kunne koble data fra satellitovervågningen af stormfald og alene overflyve forsikrede, stormfaldsramte arealer med deraf følgende hurtigere sagsbehandling.

Da anmeldelsen samtidig kunne anses for at udgøre en form for præ-ansøgning om tilskud til stormfald på de berørte arealer, kan aktiviteter evt. påbegyndes med mulighed for medfinansiering via Landdistriktsprogrammet og dermed løse en del af problemerne ift. indsendelse af ansøgning forud for igangsættelse af aktiviteter.¹⁶⁶ Parallelt hermed sikrer Stormrådet den nødvendige dokumentation for, at arealerne er dækket af en basisforsikring. Når flyfoto foreligger, indsendes en konkret ansøgning til Miljøstyrelsen med præcise opgørelser af stormfaldets beliggenhed samt ønsker til gentilplantning. Der kan som udgangspunkt kun ansøges inden for de tidligere anmeldte polygoner indenfor anmeldelsesfristen og for arealer, der over for Miljøstyrelsen er dokumenteret omfattet af en basisforsikring.

Ovenstående forslag vil efter udvalgets opfattelse kunne bidrage til et hurtigere overblik over hvilke arealer, der skal flytografes som administrativt grundlag for ansøgningsrunden og bidrage til en generelt hurtigere og smidigere administration af ordningen.

9.2.9.5 Forholdet til basisforsikringen

Ifølge de gældende regler skal skovejere opretholde basisforsikringen for skoven i 15 år efter udbetaling af sidste rate på tilskuddet. Der er imidlertid ikke identificeret en entydig og systematisk metode til at føre denne kontrol, og en sådan metode vil forventelig være forbundet med væsentlige omkostninger og administration for både Miljøstyrelsen, Stormrådet og forsikringselskaberne. En mulighed kunne være en dynamisk digitalisering af de forsikrede arealer og arealer med tilsagn, hvorved det potentielt bliver muligt at foretage en løbende og systematisk kontrol. Det forudsætter dog integrerede IT-systemer mellem henholdsvis Miljøstyrelsen, Stormrådet og Geodatastyrelsen, der

oprydningstilskuddet i forlængelse af en stormkatastrofe er fuldt ud foreneligt med gældende statsstøtteregler, selv om omkostningerne er afholdt inden ansøgning er indsendt.

¹⁶⁶ På tidspunktet for anmeldelsen af stormfaldet foreligger der endnu ikke flyfoto af de berørte ejendomme, hvorfor en præcis ansøgning ikke kan udarbejdes af ansøger. EU-Kommissionens forventes at acceptere denne fremgangsmåde, men afventer en nærmere dialog.

foretager den konkrete tinglysning af bindingen i matriklerne. En anden mulighed kunne være at opgive 15-års bindingen på basisforsikringen.

Udvalgets overvejelser og anbefalinger

Der har på den baggrund været drøftelser med forsikringsbranchen om, hvorvidt der fortsat er et ønske om at bevare kravet om opretholdelse af basisforsikringen i 15 år. Forsikringsbranchen har tilkendegivet at være indforstået med, at kravet udgår af ordningen, således at den enkelte skovejere alene er bundet af aftaleperioden for forsikringen (normalt 1 år). Udvalget anbefaler på den baggrund, at kravet om opretholdelse af basisforsikring ophæves.

9.2.9.6 Administrative forretningsgange mv.

Stormfaldsordningen er kendetegnet ved en kompleks sagsgang med mange forskellige aktører, bl.a. skovejere, forsikringsselskaber, Stormrådet, Miljøstyrelsen, Geodatastyrelsen og EU-Kommissionen. Håndteringen af ordningen kompliceres yderligere af, at den kun udløses med en del års mellemrum, hvilket begrænser videns- og erfaringsgrundlaget hos de relevante aktører. Dette kan hæmme en hurtig og smidig aktivering af ordningen til ugunst for de skadelidte skovejere.

Udvalgets overvejelser og anbefalinger

Når der har været stormfald, er det vigtigt med en fastlagt velbeskrevet procedure for den samlede administration af ordningen på tværs af aktører. Udvalget anbefaler derfor, at ordningens aktører retter fokus mod en optimering af de administrative forretningsgange og sørger for, at der sker en så effektiv administration af ordningen som muligt. Det kan bl.a. overvejes, at der udarbejdes vejledninger, drejebøger mv.

10 FREMTIDIG ORGANISERING OG ADMINISTRATION

10.1 STORMFLOD OG OVERSVØMMELSE

På baggrund af de erfaringer, der er gjort i Danmark og udlandet, især i de senere år, er det udvalgets vurdering, at der overordnet findes 3 hensigtsmæssige måder, hvorpå man kan indrette en ordning, der skal yde erstatning for skader som følge af stormflod eller oversvømmelse fra vandløb eller søer.

- a) En forsikringsmodel, der i vid udstrækning minder om andre forsikringsordninger.
- b) En offentlig/privat puljemodel, hvor det primære ansvar er placeret i forsikringssektoren, men med et offentligt kontrolorgan.
- c) Den eksisterende model med visse justeringer, hvor det overordnede ansvar for ordningen er forankret i Stormrådet.

Fælles for alle 3 modeller er, at de kan anvendes til håndtering af skader efter både stormflod og oversvømmelse fra vandløb eller sø. Efter udvalgets vurdering er der derfor ikke længere behov for en forskellig håndtering af skader efter disse to typer begivenheder, som det er tilfældet i dag. Samtidig vurderes det hensigtsmæssigt, at det fortsat er de kompetente myndigheder (Kystdirektoratet, DMI og Miljøstyrelsen), som foretager den faglige vurdering af, hvorvidt betingelserne for erklæring af stormflod eller afgørelse om oversvømmelse fra vandløb eller søer er opfyldt.¹⁶⁷

10.1.1 Forsikringsmodel

En forsikringsmodel ligner al anden forsikringsdækning og reguleres af forsikringslovgivningen og aftaler, som forsikringsselskab og skadelidte indgår på markedsvilkår. Forsikringsselskaberne tilbyder stormflods- og oversvømmelsesforsikring på samme måde og vilkår som ved andre forsikringsordninger, der er målrettet imod bestemte kundegrupperes særlige behov.¹⁶⁸

Et forsikringsprodukt kræver en kritisk masse af forsikringstagere for at være markedsmæssigt realistisk. For at sikre dette kunne modellen udformes således, at dækning af stormflod og oversvømmelse integreres i brandforsikringen uden mulighed for fravalg heraf. Dette kunne blive en naturlig udvikling, såfremt realkreditinstitutterne begyndte at stille krav om stormflods- og oversvømmelsesforsikring i lighed med krav om brandforsikring på realkreditfinansierede ejendomme.

Udfordringen med at få tilstrækkelig mange til at tegne forsikring kunne også løses ved at gøre stormflods- og oversvømmelsesforsikring obligatorisk for alle husstande beliggende i en vis afstand fra hav, vandløb eller sø. Som 2009-udvalget også påpegede, indebærer dette imidlertid en række udfordringer, herunder fx at kunne differentiere risikoen for to ejendomme i forskellig afstand fra havet mv.¹⁶⁹

I en forsikringsordning vil selskaberne varetage hele sagsbehandlingen fra skadesanmeldelse til afslutning efter de samme principper, som alle andre

¹⁶⁷ Se nærmere kapitel 8.4. om myndighedernes arbejde med indsamling og vurdering af data vedrørende vandstande.

¹⁶⁸ Dette findes bl.a. i britisk praksis.

¹⁶⁹ Jf. Rapport fra Udvalget om Revision af Stormflodsordningen, 2009.

forsikringsdækkede skader, således at kunden vil få samme oplevelse af skadesbehandling uafhængig af skadestype.

10.1.1.2 Finansiering

Da der er tale om en forsikring, vil finansiering af erstatningsudbetalinger alene basere sig på præmieindbetalinger, som sker på baggrund af den enkelte forsikringstagers risikoprofil mv. Der kan derfor godt være forskelle på præmieindbetalingerne afhængig af, hvor i landet det forsikrede befinder sig, ligesom præmieindbetalinger vil være selskabsafhængige, herunder som konkurrenceparameter. Det må forventes, at præmieniveauet i en række tilfælde vil være betydeligt højere end i den nuværende ordning, idet der ikke er tale om en fuld solidarisk ordning, da der forventeligt kun vil være betaling fra kunder med særlig risiko for at blive ramt af stormflod eller oversvømmelse.

Såfremt dækningen bliver en integreret del af brandforsikringen eller en anden mere almindelig forsikring, fx husforsikringen, vil det indebære, at en meget stor gruppe af forsikringstagere vil deltage, hvilket vil medvirke til at skabe det nødvendige finansieringsgrundlag og samtidig holde præmien nede. Til sammenligning er voldsomt skybrud i dag dækket via den almindelige husforsikring, som de fleste husejere har tegnet.

10.1.1.3 Refinansiering

Forsikringsdækning af skader efter stormflod eller oversvømmelse vil som andre forsikringsdækkede skader indgå i forsikringsselskabernes genforsikringsprogram, hvorfor selskaberne vil kunne afdække deres risiko på denne måde. Staten vil ikke have nogen rolle i ordningen, hvorfor den statsgaranti, der findes i den eksisterende ordning, bortfalder.

10.1.1.4 Sagsbehandling

Sagsbehandling, herunder taksering, vil udelukkende ske i forsikringsselskaberne under de samme betingelser som andre forsikringsskader. Det er allerede tilfældet i dag ift. taksering og sagsbehandling af stormflodsskader, dog efter stormflodslovens regler. Der vil ikke være behov for kontrol og tilsyn, da der ikke er offentlige midler at beskytte. Klager over et forsikringsselskabs sagsbehandling og afgørelser vil ske til Ankenævnet for Forsikring (Forsikringsankenævnet).

10.1.1.5 Dækkede skader

Ved en forsikringsordning er det op til det enkelte forsikringsselskab at fastsætte det relevante dækningsomfang gennem selskabets egne forsikringsbetingelser og individuelle aftaler med kunderne. Det vurderes, at der i lighed med andre forsikringstyper sandsynligvis vil udvikle sig en branchestandard for dækning af stormflods- og oversvømmelsesskader.

Det vurderes endvidere, at der ikke er væsentlige forskelle på brandforsikring på bygninger selskaberne imellem, bortset fra de tillægskæknings, som selskaberne udbyder efter behov og aftale. Opgørelse af erstatning, herunder totalskade og skadesgrad, kunne således tage udgangspunkt i den eksisterende vejledning for erstatningsopgørelse fra Forsikring & Pension ligesom ved brandforsikring.

10.1.1.6 Udvalgets overvejelser

Opsamlingsvis ser udvalget følgende fordele og ulemper ved en forsikringsordning til dækning af stormflods- og oversvømmelseskader:

Fordele:

- Kunderne skal alene tage kontakt til deres eget selskab og oplever dermed en genkendelig sagsbehandling mv. som ved øvrige forsikringsforhold.
- Selskaberne kan i stedet for et centralt eksternt system (Stormbasen) anvende egne sagsbehandlingssystemer, hvilket i nogen grad vil lette sagsbehandlingen.
- Selskaberne er ikke bundet af offentligretlige regler, men kan forholde sig overfor kunden som i andre forsikringssammenhænge, herunder fx ved udbetaling af erstatning uden dokumentation mv.
- Selskaberne kan for at fremme redning og bevaring samt skadesudbedring koordinere disse.
- Man kan klage til Forsikringsankenævnet som ved andre forsikringsskader (forventelig mindre tung klagevej, da der ikke skal tages højde for offentligretlige regler).
- Præmien kan forhandles og er udtryk for en reel risikovurdering og et forretningsmæssigt kundeforhold, herunder mulighed for loyalitetsrabatter mv.
- Ingen statslig eksponering.

Ulemper:

- På trods af en forventelig branchestandard kan der være risiko for forskel på sagsbehandling og erstatning i samme type sager.
- Risiko for stor præmie ved stor risiko og dermed nogle husstande, der ikke vil kunne dækkes på grund af præmiestørrelsen.

Ud fra en samlet vurdering er det udvalgets opfattelse, at en privat, markedsfølsom ordning ikke er mulig på nuværende tidspunkt, dels fordi forsikringsselskaberne ikke er interesserede i at udbyde sådanne forsikringer, dels fordi der er risiko for, at nogle borgere ikke vil tegne forsikring på grund af præmiestørrelsen.

10.1.2 Puljemodel

Puljemodellen er en mellemting mellem en offentlig ordning og en privat forsikringsordning, hvor hele sagshåndteringen sker i forsikringsselskaberne, hvorfor sagsgangen er som ved almindelige forsikringer. Dækningen tager udgangspunkt i fælles, lovbestemte minimumsregler for, hvad der er omfattet af puljen suppleret med selskabernes egne vilkår.

Det offentlige element i puljemodellen er en hjemmel til, at puljen kan opkræve en afgift, der dækker udgifterne i ordningen, så selskaberne ikke har en egenrisiko. Derudover kan det nærmere fastlægges, hvad selskaberne max. kan få refunderet af puljen. Et sådant max. skal lægges så tæt på normal forsikringsdækning som muligt.

Der fastsættes en fælles selvrisiko pr. begivenhed på niveau med gennemsnitlig selvrisiko på bygningsforsikringen, fx 8.000 kr. pr. skade. Erstatningen, som kan refunderes af puljen, kan ikke overstige det, som selskabet ville være forpligtet til at dække efter egne brandforsikringsvilkår. Selskaberne kan derfor heller ikke melde mere ind i puljen, end det de selv ville have dækket.

Puljens organisering kunne opdeles i 3 hovedområder (som i Norge):

- Skade
- Revision
- Reassurance

10.1.2.2 Finansiering

Puljen kunne finansieres ved en afgift, der opkræves på alle brandforsikringer. Afgiften kunne være en promille af forsikringssummen på den enkelte brandforsikring, hvorved der opstår en vis differentiering i betalingen til ordningen. Bestyrelsen i puljen fastsætter hvert år afgiftsniveauet ud fra de økonomiske behov i puljen i samarbejde med det relevante ministerium (Erhvervsministeriet).

Der bør være en opsparing (buffer), der kan håndtere mellemstore begivenheder. Det kunne fx være 500 mio. kr. Herudover skal puljen opkræve passende beløb til de løbende administrationsudgifter og genforsikringspræmie.

Endvidere oprettes en kreditmulighed i et pengeinstitut eller alternativt en mellemfinansiering direkte via selskaberne selv, der midlertidigt kan trækkes på, hvis opsparingen ikke slår til. Træk på kreditten afdrages efterfølgende ved midlertidige passende forhøjelser af afgifterne. Det bør løbende vurderes, hvor stor en opsparing, der er behov for.

Alternativt til en kreditmulighed kunne der etableres en statsgaranti, som kendes fra den nuværende ordning.

10.1.2.3 Genforsikring

Puljen køber hvert år genforsikring fx på enkeltskader over 500 mio. kr. og op til 3 mia. kr. pr. skadebegivenhed. Da oversvømmelse fra vandløb og søer må forventes yderst sjældent at overstige 500 mio. kr., vil puljen forventes at dække alle oversvømmelsesskader fra vandløb og søer selv. Genforsikringen vil herved (primært) gå på afdækning af stormflodsriskoen.

Behovet for genforsikring og puljens egenrisiko kan i princippet ændres år for år, så præmieniveau og dækning hele tiden optimeres efter behov. Dette afhænger primært af puljens økonomiske beholdning og prognoserne for fremtidige storme.

Det må forventes, at puljen via en mægler skal forhandle genforsikringen, og herunder afklare, om der er behov for at udarbejde modeller for storme og oversvømmelser i Danmark gennem specialiserede forecastingfirmaer, som det kendes fra Tyskland.

Udgifterne til genforsikring vil gøre ordningen dyrere end den eksisterende ordning, hvor der er adgang til en statsgaranti, der ikke betales en løbende afgift for.¹⁷⁰

10.1.2.4 Refusion og kontrol

Selskabernes udgifter til skadesbehandling og erstatningsdækning refunderes af puljen. Selskaberne indsender en opkrævning til puljen for skadesudgifter, hvorefter puljen refunderer beløbet. Der foretages stikprøvekontrol af selskabernes sagsbehandling af

¹⁷⁰ 2009-udvalget lavede beregninger, som viste, at en genforsikring på op til 1 mia. kr. vil koste ca. 12-16 kr. pr. police. Genforsikringsmarkedet er i dag formentlig mere fordelagtigt, end det var på daværende tidspunkt, men det ændrer ikke ved, at brug af genforsikring alt andet lige vil indebære et yderligere omkostningselement i ordningerne.

puljens revisionsudvalg til sikring af, at der kun udbetales den dækning, som puljen er forpligtet og har hjemmel til.

10.1.2.5 Sagsbehandling

Selskaberne behandler skaderne som almindelige forsikringskader. Erstatningsopgørelse, herunder totalskade og skadesgrad, skal følge den eksisterende vejledning for erstatningsopgørelse fra Forsikring & Pension. Skadelidte tager dermed, som ved anden forsikring, selv beslutning om, hvilken dækning man ønsker, når man vælger forsikringsselskab. Det enkelte selskab kan ud over grunddækningen for egen regning vælge at dække yderligere, fx terrasser, carporte, garager mv.

Selskaberne benytter egne sagssystemer og skal kunne dokumentere, at udbetalinger er sket i overensstemmelse med reglerne, og at dette sker under revisionskontrol, som det fx er tilfældet i Norge. De almindelige forvaltningsretlige regler gælder ikke, men der kan som i andre forsikringsager klages til Forsikringsankenævnet. Samtidigt minimeres de administrative udgifter.

10.1.2.6 Dækningsomfang

Puljen vil alene dække skader, som skyldes stormflod og oversvømmelse fra vandløb og søer. Der skal endvidere gælde ens regler for sagsbehandling af stormflods- og oversvømmelseskader. Med hensyn til dækningsomfanget i øvrigt vil dette skulle være af samme omfang, som det af udvalget anbefalede.¹⁷¹ Da dækningen aftales via den almindelige skadesforsikring, kan yderligere dækning aftales mellem forsikringstager og selskab.

10.1.2.7 Administration

Puljen vil blive administreret af Stormrådet, og vil primært bestå i:

- Registrering af indberetning af afgifter fra selskaberne.
- Udligning/refusion af selskabernes udgifter til erstatningsudbetaling (herunder via opkrævning af erstatning fra genforsikringen).
- Forhandling/køb af genforsikring (via mægler).
- Aftale med revisorer og revisionsudvalg om kontrol med erstatningsudbetalingerne. Herudover udfører genforsikringsselskaberne på normal vis revision/tilsyn med selskabernes erstatningsudbetalinger, hvis genforsikringen er aktiveret ved en konkret hændelse.
- Puljens bestyrelse og/eller revisionsudvalg består af repræsentanter for forsikringsbranchen og det offentlige.

10.1.2.8 Udvalgets overvejelser

Udvalget ser følgende fordele og ulemper ved denne ordning:

Fordele:

- Organisering i et privat forsikringsselskabs regi, som er velkendt for forsikringstagerne.
- En lettelse for de skadelidte, som kun skal henvende sig ét sted
- Mulighed for at få større dækning for skader mod betaling af højere præmie.

¹⁷¹ Jf. kapitel 9

- Ingen statslig eksponering (bortset fra medlemskab af puljebestyrelse og/eller revisionsudvalg).

Ulemper:

- Genforsikring på markedsvilkår vil kunne gøre ordningen dyrere end den nuværende.
- Der er et ekstra regelsæt set i relation til ren forsikringsdækning.
- Flere aktører end ved ren forsikringsordning.

Ud fra en samlet vurdering finder udvalget, at der er en række fordele ved puljeordningen, bl.a. at administrationen kunne blive mere smidig og efter velkendte kriterier, som kendes fra almindelig skadesforsikring. Da udvalget imidlertid er bekendt med, at forsikringsbranchen ikke kan tilslutte sig en puljemodel, anbefaler udvalget den ikke. Dertil kommer, at en puljemodel pga. genforsikringsbehovet muligvis vil være dyrere end den nuværende ordning.

10.1.3 Eksisterende model med justeringer

Den eksisterende model med justeringer tager udgangspunkt i den nuværende organisering, hvor sagsbehandlingen af anmeldelser sker i forsikringsselskaberne, og hvor Stormrådet har det overordnede ansvar for ordningen, herunder som klageinstans og tilsynsmyndighed for afgørelser truffet af forsikringsselskaberne.

Stormrådet betjenes af et sekretariat, hvis funktion varetages af en offentlig styrelse. Det er denne model, der overordnet set har været grundstenen i stormflodsordningen siden dens oprettelse.

Stormflods- og oversvømmelsesordningerne forbliver med denne model fortsat offentlige ordninger, men de administreres i privat regi.

10.1.3.2 Finansiering

Stormflods- og oversvømmelsesordningerne vil blive finansieret ved en lovbestemt afgift på alle brandforsikringspolicer, som det kendes i dag. Afgiften opkræves af forsikringsselskaberne. Der etableres som noget nyt en opsparing (buffer) på fx 500 mio. kr. til dækning af de skadesudgifter, der må forventes inden for en årrække.¹⁷² Herudover opkræves et passende beløb til de løbende administrationsudgifter.

Det anbefales, at Stormrådet i samarbejde med det relevante ministerium (Erhvervsministeriet) løbende vurderer, hvor stor en opsparing, der er behov for. Midlerne forvaltes som i dag af Stormrådet efter en revisoranbefalet investeringsstrategi, således at midlerne altid er placeret optimalt efter en afvejning af optimalt afkast og øjeblikkelig rådighed over midler til erstatningsudbetaling.

10.1.3.3 Refinansiering

Der gøres ikke brug af genforsikring i ordningerne, idet der er en bagvedliggende statsgaranti oven på den buffer, der opbygges i ordningen. Det kan tænkes, at der fremover skal betales for denne garantimulighed, fx 0,15‰ af garantien. Statsgarantien sikrer i sidste ende, at der altid vil være midler til at dække de aktuelle skadesomkostninger.

¹⁷² Jf. nærmere kapitel 11.

10.1.3.4 Sagsbehandling mv.

Al sagsbehandling i forbindelse med stormflods- og oversvømmelsessager, herunder taksering, foregår i de skadelidtes forsikringselskaber, medmindre disse ved aftale har overladt sagsbehandlingen til et andet selskab.

Erstatningsberegning, herunder totalskade og skadesgrad, sker efter stormflodslovens regler, og den af Stormrådet udarbejdede dækningsvejledning. Selskaberne benytter et fælles sagsbehandlingssystem, "Stormbasen". De almindelige offentligretlige regler gælder for sagsbehandlingen, og der kan klages til Stormrådet over forsikringselskabernes sagsbehandling og afgørelser.

På baggrund af drøftelser med forsikringsbranchen og praksis i forsikringselskaberne ved oversvømmelsessager har branchen udtrykt velvilje over for en fremtidig forsikringsdækning af skader, som både er forårsaget af oversvømmelse fra vandløb og søer og skybrud (kombinationsskade), hvis skaderne ikke kan opdeles.

De oversvømmelsesskader, der herefter kan være tilbage i oversvømmelsesordningen, er dem, som alene er forårsaget af oversvømmelse fra vandløb og søer, eller i en kombination med en skybrudsskade, hvor de to skader kan opdeles.

Det vil være forsikringselskabets ansvar i den pågældende situation at bevise, at en kombinationsskade kan opdeles. Det har formodningen imod sig, at skader, hvor vand fra et vandløb eller en sø og et skybrud er løbet sammen, kan adskilles.

10.1.3.5 Kontrol mv.

Da modellen indebærer en afkobling mellem finansiering og erstatningsudbetalinger, altså at erstatningspuljen ikke ejes af forsikringselskaberne, som beslutter udbetaling af erstatning, fører Stormrådet som i dag tilsyn med forsikringselskabernes sagsbehandling og afgørelser, herunder foretager stikprøvekontroller af, om selskaberne forvalter regelsættet korrekt og hensigtsmæssigt. I det omfang, tilsynet finder fejl, påtales disse eller medfører sanktioner efter nærmere fastlagte regler, fx ved påbud og fratagelse af honorar for sagsbehandlingen, herunder takseringen.

Da der i den eksisterende ordning gennem det førte tilsyn især vedr. sagerne fra stormfloden i 2013 er konstateret store fejl i erstatningsudbetalingerne, kan det overvejes at indføre en mulighed for Stormrådet til i særlige tilfælde, at kræve en tilbagebetaling af hele eller dele af det for meget udbetalte fra selskaberne. Denne mulighed eksisterer bl.a. under den norske ordning. Forsikring & Pension er enig i, at fejl skal kunne have konsekvenser, men at sanktionen ikke bør være højere end selskabernes grundbeløb for at behandle sagerne.

En udvidet sanktionsmulighed bør efter udvalgets opfattelse kombineres med fastholdelse og evt. udvidelse af uddannelsen af sagsbehandlere/taksatorer, som det bl.a. sker i forbindelse med Stormrådets årlige erfaringsmøder og individuelle møder med selskaberne. En yderligere uddannelsesmulighed kunne være målrettede halvårslige kurser i stormflods- og oversvømmelsesordningen udbudt af Stormrådet eller dets samarbejdspartnere. Det kan også være hensigtsmæssigt i den sammenhæng at øge brugen af eksperter i taksation i selskaberne.

10.1.3.6 Dækningsomfang

Dækningsomfanget vil være det, som følger af den seneste lovændring fra 2014 og det, der følger af overvejelserne, som udvalget har gjort sig hertil.¹⁷³ Af hensyn til at sikre ligebehandling af de skadelidte og en let administrerbar ordening udarbejder Stormrådet en dækningsvejledning svarende til almindelige forsikringsbetingelser i forsikringsaftaler.

10.1.3.7 Administration

Stormrådet har, bortset fra sagsbehandlingen, ansvaret for administrationen, som primært består i:

- Modtagelse af afgifterne samt indberetninger heraf fra forsikringsselskaberne.
- Udbetaling af erstatning efter selskabernes anvisning (kassefunktion).
- Drift, vedligeholdelse og udvikling af fælles sagssystem (Stormbasen).
- Aflæggelse af årligt regnskab og beretning for Stormrådets virksomhed.
- Behandling af klagesager og tilsynsførelse med forsikringsselskabernes sagsbehandling af stormflods- og oversvømmelsessager.

10.1.3.8 Udvalgets overvejelser

Udvalget ser følgende fordele og ulemper ved denne ordening:

Fordele:

- En velkendt organisering, som med visse justeringer har fungeret siden 2010.
- Mulighed for hurtig opskalering af bemanningen ved brug af forsikringsselskabernes ressourceberedskabsplaner, hvilket medvirker til at sikre acceptable sagsbehandlingstider uanset omfanget af hændelsernes omfang.
- Stormrådet fungerer som en uafhængig klageinstans for afgørelser om erstatning truffet af selskaberne.
- Et lille statsligt bidrag i form af statsgaranti, som kun har været brugt i forbindelse med stormfloden i 2013.
- En solidarisk præmie, der kan holdes lav, da alle brandforsikringstagere betaler.

Ulemper:

- Flere aktører kan gøre sagsbehandlingen tung og være forvirrende for de skadelidte.
- Offentligretlige regler på et område, som varetages af private, kan opleves som besværlig og medvirke til træghed, herunder frustration over den manglende mulighed for at afholde omkostninger uden dokumentation/konstatering af omfattet skadesbegivenhed.
- Den solidariske præmie tager ikke højde for den reelle risiko.
- Der kan ikke aftales yderligere dækning.

10.1.4 Udvalgets overvejelser og anbefalinger

Ud fra en samlet vurdering anbefaler udvalget at fastholde den eksisterende model med de ændringer, som er anført i denne rapport.

Udvalget har noteret sig forsikringsbranchens velvilje til at overtage de oversvømmelsesskader, som både er forårsaget af skybrud og oversvømmelse fra vandløb og søer, hvis skaderne ikke kan opdeles. Udvalget skal derfor henstille til, at

¹⁷³ Jf. kapitel 9.1.

den fremtidige oversvømmelsesordning omfatter de tilfælde, hvor oversvømmelseskader fra vandløb og søer rammer isoleret eller kan opdeles fra en evt. forsikringsdækket skybrudsskade. Det vil være forsikringsselskabets ansvar i den pågældende situation at bevise, at en kombinations-skade kan opdeles.

Den eksisterende model med de foreslåede justeringer er efter udvalgets opfattelse den organiseringsform, der på bedste vis på nuværende tidspunkt opfylder formålene med stormflods- og oversvømmelsesordningerne. Det skal også ses i lyset af, at de forbedringer, der allerede er gennemført vil betyde, at sagsbehandlingen mv. vil opleves væsentlig bedre ved kommende hændelser. Udvalget finder derfor, at dette er den mest balancerede model.

Udvalget forudsætter, at Stormrådet iværksætter de i denne rapport foreslåede og løbende forbedringer i stormflods- og oversvømmelsesordningerne samt de nødvendige justeringer i den administrative organisering, der skal til for at skabe effektive arbejdsgange og sagsbehandling til gavn for de skadelidte. Her tænkes bl.a. på optimering af kommunikationen til skadelidte, fx gennem justering af information via hjemmesider og direkte til berørte. Desuden skal Stormbasen løbende ajourføres, ligesom anmeldelsesproceduren skal forenkles, således at skadelidtes første anmeldelse til forsikringsselskabet tæller som rettidig anmeldelse af en skade efter ordningerne, hvis den afvises som forsikrings-skade. Endvidere skal samarbejdet med forsikringsselskabernes taksatorer styrkes med henblik på sikring af et tilstrækkeligt fagligt niveau i taksation og sagsbehandling. Dette kan fx ske ved målrettet undervisning og erfaringsudveksling. Desuden anbefales en effektivisering af tilsynet, fx gennem et forbedret reaktionsregime.

Udvalgets anbefalinger vil føre til en ændret opgave- og ansvarsfordeling, hvor stormflods- og oversvømmelsessager får næsten ens karakteristika. I tabellen nedenfor ses, hvilken opgave- og ansvarsfordeling der påtænkes.

Tabel 10.1 Opgave- og ansvarsfordeling ved stormflod og oversvømmelse		
Ansvar	Stormflod	Oversvømmelse
Anmeldelse	Skadelidte via Stormbasen.	Skadelidte via Stormbasen
Erklæring af katastrofe	Stormrådet efter udtalelse fra Kystdirektoratet og DMI	Stormrådet efter udtalelse fra Miljøstyrelsen, evt. med assistance fra taksator
Taksation	Forsikringsselskaberne	Forsikringsselskaberne
Fastsætte erstatning	Forsikringsselskaberne	Forsikringsselskaberne
Anvisning af udbetaling	Forsikringsselskaberne via Stormbasen	Forsikringsselskaberne via Stormbasen
Faktisk udbetaling	Stormrådet via Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen	Stormrådet via Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen
Afslutning	Forsikringsselskaberne, når erstatningen er udbetalt eller sagen afvises	Forsikringsselskaberne, når erstatningen er udbetalt eller sagen afvises
Genoptagelse	Stormrådet, hvis det relaterer sig til erklæring af stormflod	Stormrådet, hvis det relaterer sig til erklæring af oversvømmelsen

	Forsikringsselskabet, hvis det relaterer sig til taksation og sagsbehandling	Forsikringsselskabet, hvis det relaterer sig til taksation og sagsbehandling
Klageinstans	Stormrådet for så vidt angår erstatningsfastsættelse og sagsbehandling. Ingen administrativ rekurs vedrørende katastrofeerklæring.	Stormrådet for så vidt angår erstatningsfastsættelse og sagsbehandling. Ingen administrativ rekurs vedrørende katastrofeerklæring.
Tilsyn	Stormrådet med sagsbehandling og erstatningsfastsættelse	Stormrådet med sagsbehandling og erstatningsfastsættelse

10.2 STORMFALD

Udvalget har vurderet 3 modeller for en fremtidig stormfaldsordning:

1. En ordning med uændret organisering.
2. En ordning med ændret organisering.
3. En privat forsikringsordning.

Fælles for modellerne er, at kriterierne for erklæring af stormfald og ordningens dækningsomfang justeres.¹⁷⁴

10.2.1 Ordning med uændret organisering

Ud fra de anbefalinger, som Stormrådet og evalueringen i 2012 har givet, kan et scenarie for en ny ordning være, at den fastholdes som en statslig tilskudsordning med mindre justeringer ift. omfanget af tilskudsdekning samt administrative justeringer.

10.2.1.2 Finansiering

Ordningen vil som hidtil blive finansieret ved en afgift på alle brandforsikringspolicer, som opkræves af forsikringsselskaberne og administreres af Stormrådet.

10.2.1.3 Sagsbehandling

Ordningen skal fortsat aktiveres efter erklæring af stormfald, og sagsbehandlingen påbegyndes, når Stormrådet har godkendt en vejledning hertil. I lighed med hvad der allerede er tilfældet for stormflods- og oversvømmelsesordningerne, er det sigtet, at der udarbejdes en vejledning for ordningen, således at krav til plantetal mv. er fastsat på forhånd. Regelsættet opdateres løbende af Stormrådet, fx hvert 3. år.

Det vil muliggøre en hurtig aktivering af ordningen samtidig med, at det vil sikre klarhed over, hvad der kan forventes af ordningen inden en hændelse indtræffer. Stormrådet vil dog skulle godkende primære tilskudssatser efter hvert stormfald, da den optimale sammensætning heraf kan variere, afhængig af stormfaldets geografiske udbredelse.

Det vil fortsat være Stormrådet, der træffer afgørelser om tilskud mv. på baggrund af forudgående sagsbehandling i Miljøstyrelsen. Administrationsaftalen mellem Stormrådet og Miljøstyrelsen om denne opgavevaretagelse skal forhandles med passende mellemrum for at sikre, at der er overensstemmelse mellem formål, opgavevaretagelse mv.

¹⁷⁴ Jf. kapitel 9.2.

Det overordnede ansvar for at sikre, at der er tegnet en basisforsikring (hvis denne opretholdes) samt oplysninger om de forsikrede arealers fysiske beliggenhed påhviler fortsat Stormrådet, mens Miljøstyrelsen er ansvarlig for i de konkrete sager at sikre grundlaget for den videre sagsbehandling. Sagsgangene justeres, så fx T1-anmeldelsen¹⁷⁵ fremover sendes direkte fra forsikringselskaberne til Miljøstyrelsen.

10.2.1.4 Dækkede skader

Ligesom i dag er skovejere ikke forpligtede til at tegne en basisforsikring, men det vil fortsat være en betingelse for tilskud, at en sådan er tegnet. Dækningsomfanget justeres med udvalgets anbefalinger.¹⁷⁶

10.2.1.5 Udvalgets overvejelser

Udvalget ser følgende fordele og ulemper ved modellen:

Fordele:

- Der er tale om en velkendt organisering
- Det er hensigtsmæssigt, at Stormrådet fortsat er det overordnede, koordinerende organ mellem forsikringsdelen og tilskudsdelen.
- Modellen åbner mulighed for effektivisering af procedurer med anmeldelse af skade, efterfølgende ansøgning mv.

Ulemper:

- Hvis den hidtidige ordning fortsættes uden effektivisering er der tale om en administrativ tung organisering.
- Tilskudsadministration ligger almindeligvis i en offentlig styrelse og kunne evt. administrationsmæssigt sammentænkes med andre tilskudsordninger til samme erhverv.

10.2.2 Ordning med ændret organisering

En ændret organisering af stormfaldsordningen kunne tilpasses og effektiviseres, så forretningsgangen bliver mindre kompliceret. Da ordningen endvidere er en tilskudsordning, kunne den med de nødvendige tilpasninger indgå på linje med andre tilskudsordninger i Miljøstyrelsens administration. Dermed kunne der opnås yderligere synergieffekt i tilskudsadministrationen over for skovbrugserhvervet.

10.2.2.2 Finansiering

Finansiering sker som i dag ved opkrævning af en afgift på alle brandforsikringspolicer. Midlerne opkræves af Stormrådet, men videreformidles til en pulje i Miljøstyrelsen. Revisor skal erklære sig om korrekt opkrævning og videreformidling. Miljøstyrelsens revision skal erklære sig om brugen af midlerne, herunder tilskudsadministrationen. Der udarbejdes som i dag en administrationsaftale mellem Stormrådet og Miljøstyrelsen.

10.2.2.3 Sagsbehandling

Stormrådet involveres ikke i sagsbehandlingen, men træffer alene beslutning om, at der har været stormfald, og hvor det har været. Dette er nødvendigt for at imødekomme

¹⁷⁵ Anmeldelsen om det skete stormfald.

¹⁷⁶ Jf. kapitel 9.2.

EU's krav til friholdelse fra statsstøtteregeleer samt evt. medfinansiering under landdistriktsprogrammet.

Miljøstyrelsen træffer afgørelser og varetager al sagsbehandling ift. tilskud og evt. tilbagebetalinger. Miljøstyrelsen udsteder endvidere de nærmere regler vedr. ordningen. Kontrol med basisforsikring mv. forudsættes gennemført som i model 1.

10.2.2.4 Dækkede skader

Der ydes tilskud til gentilplantning efter stormfald og skader dækkes som nævnt under afsnit 10.2.1.3.

10.2.2.5 Udvalgets overvejelser

Udvalget ser følgende fordele og ulemper forbundet med denne model:

Fordele:

- Der kan blive tale om en væsentlig administrativ forsimpning, idet hele sagsbehandlingen foretages ét sted.
- Skovejerne skal kun orientere sig i retning af én offentlig instans.
- Stormrådet vil ikke skulle træffe afgørelser om tilskud, tilbagebetalinger mv.

Ulemper:

- Beslutningskompetence og procedure ift. Miljøstyrelsens økonomiske råderum, fx etablering af nye digitale ansøgningsrunder mv., er uden kontrol og umiddelbart input fra Stormrådet.
- Der vil mangle en samlet koordinerende rolle ift. Miljøstyrelsen og de private basisforsikringer, der p.t. er nødvendig for fyldestgørende administration af loven.

10.2.3 Privat forsikringsordning

Med den nuværende ordning er skadelidte skovejere alene sikret en sumerstatning af en relativt lille størrelse via basisforsikringen og kan via tilskudsordningen få dækket forskellen mellem at gentilplante med robust skov frem for ikke-robust skov. Der kunne derfor tænkes indført en privat forsikringsordning på linje med den, som Codan tilbød inden stormfaldet i 2005 og i lighed med, hvad der kendes fra en række andre lande.¹⁷⁷

Indførelse af en privat forsikringsordning kunne tænkes gjort på 2 måder.

Den ene måde er, at ordningen organiseres som en hovedsagelig markedsbaseret forsikringsordning, hvor tilskudsdelen i stormfaldsordningen ophæves. Dermed forsvinder også muligheden for evt. at gøre brug af EU's landdistriktsmidler til etablering af robust skov. Hensynet til etablering af robust skov varetages via betingelserne for udbetaling af erstatningen, hvor der stilles krav om, at der skal gentilplantes med arter og strukturer, så der sikres robust skov efter erklæret stormfald. Stormfaldspuljen anvendes til at gøre reassicurancen billigere ved at dække omkostninger op til et vist niveau, efter forsikringsselskaberne har dækket de første omkostninger.¹⁷⁸

Den anden måde er at bevare tilskudsdelen af ordningen, som den er i dag, i regi af Miljøstyrelsen, men erstatte basisforsikringen med en egentlig tabsforsikring. Hensynet til at sikre gentilplantning med robust skov varetages dermed, som det kendes i dag, og

¹⁷⁷ Jf. kapitel 6.

¹⁷⁸ Dette kendes fra terrorforsikringsordningen, jf. kapitel 7.

der vil fortsat være adgang til at anvende evt. ledige landdistriktsmidler til etablering af robust skov.

For skovejer vil det formentlig betyde en højere præmiebetaling pr. ha. Til gengæld vil skovejer også få en højere udbetaling i tilfælde af skade. Det vil være et krav for at få adgang til at søge om tilskud, at der er tegnet en tabsforsikring.

10.2.3.2 Finansiering

Med en forsikringsmodel gøres stormfald til en almindelig, forsikringsbar skadesbegivenhed med erstatning for både skader og driftstab mv. Erstatningsudbetalinger refinansieres gennem selskabernes almindelige reassuranceaftaler, hvor stormfaldspuljen i den ene variant dækker et vist beløb.

Ordningen finansieres fortsat ved en afgift på alle brandforsikringspolicer, som opkræves af forsikringselskaberne og administreres af Stormrådet. Disse midler anvendes til at gøre reassicurancen billigere, hhv. finansiere tilskuddene.

10.2.3.3 Sagsbehandling

Stormrådet skal i udgangspunktet fortsat erklære stormfald og afgrænse det geografisk. Forsikringselskaberne tilbyder forsikringen og varetager i den ene variant hele administrationen heraf, bl.a. sikre at skoven lever op til fastsatte forsikringsbetingelser om robust skov. Hvis tilskudsdelen af ordningen bevares, vil den administrative organisering mellem Stormrådet og Miljøstyrelsen fortsat gælde.

10.2.3.4 Dækkede skader

Stormfald gøres til en almindelig, forsikringsbar skadesbegivenhed med erstatning for både skader og driftstab mv. I tilfælde af erstatningsudbetaling vil forsikringsdækningen kunne indeholde krav om gentilplantning med særlige træarter mv. med henblik på sikring af robust skov.

Øvrige forhold, som vil gøre sig gældende i en sådan ordning er:

- Præmien til forsikringselskaberne gradueres efter arealfordeling til løv og nål og der tages ikke hensyn til alder eller bonitet.
- Evt. kan der parallelt indbetales til en pulje, der kan håndtere de mindre stormfald.
- Der vil være en selvrisiko som ved enhver anden forsikring.
- Erstatningsbeløbet fra forsikringselskaberne sker efter standardtal afhængig af løv og nål, aktuel bonitet mv. Der tages derved ikke højde for dokumenteret/reelt tab og omkostninger.

10.2.3.5 Udvalgets overvejelser

Udvalget ser følgende fordele og ulemper ved denne model:

Fordele:

- Etablering af en privat tabsforsikring, hvor private aktører forhandler præmie og dækning kan være samfundsmæssigt positivt.¹⁷⁹
- Flere vil kunne blive omfattet af en forsikring, samtidig med at der sikres etablering af robust skov.

¹⁷⁹ Bl.a. derfor ønskede man at afdække mulighederne for tillægsforsikringer til basisforsikringen ifm. stormfaldsordningens tilblivelse.

Ulemper:

- Afhængigt af prisen på forsikringen kan denne forsikring blive prohibitivt dyr for mange skovejere, og samfundet vil derfor ikke opnå robust skov efter stormfald på disse arealer.
- Landdistriktsmidler kan ikke bringes i anvendelse ved den rent private ordning.¹⁸⁰
- Afhængig af tabsforsikringens nærmere udformning er der risiko for en uheldig incitamentsstruktur i skovdriften.

10.2.4 Udvalgets overvejelser og anbefalinger

Udvalget har på baggrund af ovenstående overvejet, hvordan den fremtidige stormfaldsordning bedst kan organiseres og effektiviseres, herunder på baggrund af de erfaringer der hidtil er gjort med ordningen. Udvalget tilslutter sig de observationer, der er gjort af både Stormrådet og ved evaluering af stormfaldsordningen i 2012 og finder, at ordningen på den ene side er en succes, men på den anden side trænger til et løft, også på den administrative side.

Udvalget har noteret sig den interesse, der er både fra forsikringsbranchen og skoverhvervet i at få undersøgt mulighederne for at etablere en egentlig tabsforsikringsordning i lighed med den som blev oprettet efter 1999 stormene og var gældende frem til 2005, og som i al væsentlighed kan erstatte kravet om basisforsikring og muligvis også tilskudsadministrationen. Det har imidlertid ikke indenfor udvalgets tidshorisont været muligt at få undersøgt mulighederne for at få udformet en sådan forsikringsmodelmodel, da det kræver en række større analyser og afvejninger, herunder i relation til EU-retten og sammenhængen med det formål om etablering om robust skov, som fortsat skal være gældende.

På den baggrund anbefaler udvalget at fastholde den gældende organisering dog således, at der sker en administrativ forenkling af behandlingen af stormfaldssager.

¹⁸⁰ Dette ses dog ikke at være et problem i Sverige.

11 FREMTIDIG FINANSIERING OG ROBUSTHED

11.1 FINANSIERING Gennem PULJER

Stormflods-, oversvømmelses- og stormfaldsordningerne er finansieret gennem en stormflodsafgift på alle skadesforsikringspolice. Til puljerne betales efter loven ordinært 40 kr. i alt pr. police om året, hvoraf de 30 kr. går til stormflods- og oversvømmelsespuljen (fælles) og de 10 kr. til stormfaldspuljen. De to puljer er adskilte og kan ikke låne af hinanden.

Bag begge puljer ligger en statsgaranti, hvis puljernes egne midler ikke rækker til at dække de omkostninger, der påhviler ordningerne. Statsgarantien udgør 200 mio. kr. til hver pulje. Efter stormfloden i 2013 blev statsgarantien for stormflods- og oversvømmelsespuljen ekstraordinært hævet til 400 mio. kr. – og udbetalt til puljen. Dette betød samtidig, at afgiften midlertidigt blev hævet til 60 kr. pr. forsikringspolice, hvoraf de 50 kr. tilfalder stormflods- og oversvømmelsespuljen, mens stormfaldspuljen fortsat modtager 10 kr. pr. police.

Den midlertidige forhøjelse af afgiften ophører med udgangen af 2019, hvor statsgarantien forventes tilbagebetalt og afgiftsniveauet igen sænkes til 40 kr. pr. police. Udvalget har med udgangspunkt i kommissoriet for udvalgsarbejdet i det følgende for hver enkelt af puljerne drøftet, om der fortsat er økonomisk robusthed i ordningerne.

11.2 STORMFLODS- OG OVERSVØMMELSESORDNINGERNE

For stormflods- og oversvømmelsesordningernes har der i kommissoriet særligt været fokus på, at udvalget forholdt sig til:

- A. Samlet finansiering ift. udviklingen i dækningsomfang.
- B. Fastholdelse af incitament til skadesforebyggende adfærd fra den enkelte husstand og erhvervsejendom.
- C. Differentiering af afgift og/eller selvrisiko ud fra geografisk og værdimæssig risiko.

I det følgende gennemgås først punkt A vedr. beregninger af ordningernes samlede robusthed. Dernæst vil punkterne B og C indgå som elementer i en gennemgang af mulige ændringer til erstatningsudgifter, samt mulige ændringer til afgiftsindtægter.

11.2.1 Parametre for ordningernes økonomi

Ordningens økonomiske resultat er sammensat af indtægter via en fast afgift på hver skadesforsikring, overfor udgifter til skadeserstatning, sagsbehandling og generel administration. Disse parametre er oplyst i nedenstående tabel:

Tabel 11.1 Generelle økonomiske parametre for ordningernes økonomi		
Parameter	Værdi	Noter
Årlig afgiftsindtægt	129 mio. kr. (215 mio. kr.)	4,3 mio. police à 30 kr./stk. I parentes: ved ekstraordinær afgift á 50kr./stk.

Årlige faste omkostninger	20,6 mio. kr.	Primært drift af målerstationer og sekretariatsbetjening
Gennemsnitlige procesomkostninger pr sag	18.875kr.	Fast sagshonorar, samt variabelt godtgørelse for taksation
Gennemsnitlige antal årlige skader	500-846 sager ved nuværende vandspejl 725-1.296 ved hævet vandspejl	Heraf 154 sager ved basis-hændelser. Variationen er ved hhv. 5- og 10-årsfrekvens af stress-hændelser samt ved et 30 cm højere vandspejl (se nedenfor)
Gennemsnitlig erstatning pr. sag	125-148 tkr. ved nuværende vandspejl 125-149 tkr. ved hævet vandspejl	Heraf gennemsnitligt 101 tkr. ved basishændelser. Variationen er ved hhv. 5- og 10årsfrekvens af stress-hændelser samt ved et 30 cm højere vandspejl (se nedenfor)

Basis- og stresshændelser

Ved basishændelser forstås de almindelige stormflods- og oversvømmelseshændelser, som forventes at indtræde med en årlig frekvens. Udgifterne til disse hændelser er forventelige, løbende udgifter. Ved stresshændelser forstås stormflods- og oversvømmelseshændelser af særlig ødelæggende karakter.¹⁸¹ Stormfloderne i 2006 og 2013 var karakteriseret ved ekstraordinært mange skader med højere gennemsnitsomkostninger og kategoriseres derfor som stresshændelser.

Den nuværende årlige afgift på 50 kr. pr. police består af et fast niveau på 30 kr. samt en midlertidig forhøjelse på 20 kr. som følge af et træk på den statsgaranti, der stilles til rådighed. Den midlertidige forhøjelse falder bort, når den nuværende gæld til staten på 400 mio. kr. er tilbagebetalt.

Udover ovenstående generelle parametre er der til de efterfølgende beregninger indtaget følgende betragtninger.

Tabel 11.2 Vurderede parametre for ordningernes økonomi		
Parameter	Værdi	Noter
Nødvendig kapital i ordningen	500 mio.kr.	Det kapitalberedskab ordningen bør opbygge for at nedsætte for hyppige/store træk på statsgarantien
Antal år til opbygning af nødvendig kapital	10 år	Inkl. tilbagebetaling af nuværende gæld til staten (se nedenfor)
Frekvens for stress-hændelser	5-10 år	Hvor ofte der indtræder særligt ødelæggende stormfloder

Udvalget anser stormflods- og oversvømmelsesordningerne for økonomisk robuste, når ordningerne er økonomisk selv bærende i et sådant omfang, at det kun er i forbindelse med stresshændelser, at det bliver nødvendigt at gøre brug af statsgarantien, der ligger bag ordningerne. Statsgarantien forudsættes fortsat at ligge bag. Det vurderes ikke fornuftigt at dimensionere ordningerne til at kunne håndtere enhver stresshændelse uden brug af statsgarantien.

¹⁸¹ Karakteristisk for stresshændelser er, at de udsætter ordningens økonomiske robusthed og likviditet for et særligt stress. En stresshændelse vil typisk være en vejræssig ekstremhændelse, men ikke alle ekstremhændelser vil nødvendigvis udsættes ordningen for en økonomisk stresssituation.

Alternativet til en model, hvor ordningerne er økonomiske robuste, er en model, hvor forventningen er, at ordningerne kontinuerligt trækker på statsgarantien. Dette er principielt muligt, men denne intention bør i så fald kommunikeres tydeligt omverdenen.

Udgifterne til stormfloden i 2013 lå på 900 mio. kr. og har betydet et træk på ordningens statsgaranti på 400 mio. kr.¹⁸² Den foreslåede nødvendige kapital på 500 mio. kr. er vurderet ud fra det samlede omfang af udgifter til stresshændelser, samt det tidsmæssige afløb af disse. En egenkapital i ordningen på 500 mio. kr. vil forventeligt sætte ordningen i stand til at mindske behovet for at skulle trække på statsgarantien ved stresshændelser op til det omfang, der er kendt fra stormfloderne i 2006 og 2013. Hæves niveauet for nødvendig kapital, vil det enten kræve en højere afgift, en længere etableringstid, eller et lavere erstatningsniveau.

Hastigheden, hvormed den nødvendige kapital opbygges, har betydning for ordningens robusthed. Jo kortere etableringstid der ønskes, jo højere afgift vil være påkrævet. En kortere etableringstid vil dog skabe større sikkerhed om ordningens evne til at modstå mulige stresshændelser. Det er udvalgets vurdering, at en etableringstid på 10 år er et acceptabelt kompromis mellem afgiftsstørrelse og usikkerhed i stresshændelsernes forventede frekvens.

Frekvensen af stresshændelser mv.

Frekvensen for stresshændelser har stor betydning for vurderingen af ordningens robusthed, men er samtidig en ubekendt, som det ikke er muligt at komme med en statistisk præcisering af. Det er udvalgets forventning, at den gennemsnitlige frekvens vil ligge mellem 5-10 år. Vurderingen bunder i de to stresshændelser, der har været indenfor ordningens historie, stormfloderne i 2006 og 2013. Hændelserne ligger med 7 års mellemrum, og er de eneste to stresshændelser i en 20-års periode.

Udvalget har således taget udgangspunkt i de historiske data til at vurdere både frekvens og omkostninger ved stresshændelser. Afhængig af forventninger til klimascenarier mv. er denne forventning mere eller mindre konservativ. Hændelsernes erstatningsomkostning vil dog altid være afhængig af, hvilke kyststrækninger der rammes. Der kan derfor forekomme mindre hændelser, der er forholdsmæssigt dyrere, hvis det er et særligt dyrt kystområde, der rammes, fx kystnære storbyer.

Dette vil især være gældende, hvis de kystnære storbyer rammes af en stormflod. Da der kun er sparsomme data for, hvad en stormflod i en af storbyerne vil koste, har udvalget ikke foretaget beregninger for, hvad stresshændelser her vil betyde, men afgrænset beregningerne til de typer af hændelser, der kendes.

Der er som nævnt en vis usikkerhed om, hvornår en stresshændelse kan forventes. Usikkerhedselementet er primært relevant ift. håndteringen af en evt. likviditetsmæssig udfordring, hvis ordningen ikke har nået at opbygge den nødvendige kapital efter en hændelse, før den næste indtræder. Denne rent likviditetsmæssige udfordring kan dog imødegås ved, at staten fortsat accepterer at stille en passende statsgaranti til rådighed.

Den generelle stigning i havspejlet har også betydning for antal og omfang af skader efter en stormflod. Udvalget har vurderet to scenarier, et med det nuværende

¹⁸² Stormrådet har fra 2015 påbegyndt tilbagebetaling af dette lån. Beregningerne i dette kapitel tager dog udgangspunkt i situationen ved udvalgets nedsættelse.

havspejlsniveau og et med et 30 cm hævet havspejl. Begge disse scenarier indgår i graferne i efterfølgende afsnit.

11.2.2 Beregninger af robusthed

Nedenstående tabel viser de samlede gennemsnitlige omkostninger for ordningen afhængig af frekvens og havspejl for stresshændelser. Udgiftsniveauet er uafhængigt af ordningens afgiftsmæssige finansiering.

Tabel 11.3 Gennemsnitlige omkostninger fordelt på hændelsestype					
Hændelsesniveau	GNS. antal skader pr år	GNS. erstatning pr sag	GNS. procesudgifter pr. sag	Faste årlige omkostninger	GNS. årlige udgifter for ordningen
Basis hændelser	154	101.071	18.875	20.598.452	39.105.105
10-års frekvens af stress-hændelser					
Ved nuværende havspejl	500	124.777	18.875	20.598.452	92.430.484
Ved 30 cm højere havspejl	725	125.416	18.875	20.598.452	125.204.194
5-års frekvens af stresshændelser					
Ved nuværende havspejl	846	148.483	18.875	20.598.452	162.148.696
Ved 30 cm højere havspejl	1.296	149.762	18.875	20.598.452	239.089.854
Note: Bemærk her at de gennemsnitlige årlige udgifter er beregnet inklusiv decimaler for udgifter og skadesantal.					

Udvalget har beregnet forholdene omkring ordningernes samlede robusthed ud fra de parametre, der er opstillet i forrige afsnit. De nedenstående grafer viser forholdet mellem hhv. afgiftssats (Figur 11.1) og etableringstid af den nødvendige kapital (Figur 11.2 og Figur 11.3), overfor procentvis ændring af gennemsnitlig erstatning. Den procentvise ændring af gennemsnitlig erstatning er valgt som resultat, da dette giver et billede af, i hvilket omfang der enten er mulighed for at hæve erstatningsniveauet, eller om det er nødvendigt at nedsætte erstatningsniveauet.

Graferne tager højde for variation som følge af forskellige frekvenser for stresshændelser, samt som følge af forskelligt niveau for havspejlet ved stresshændelser.

På baggrund af beregningerne og grafernes resultater kan det samlet konkluderes:

1. Ordningens robusthed er i høj grad afhængig af frekvensen for stresshændelser, samt for havspejlsniveauet ved stresshændelser.
2. Hvis den nuværende gennemsnitserstatning skal fastholdes, kan den nødvendige afgift opgøres ud fra nedenstående tabel (tabel 11.4), afhængig af forventningerne til frekvens og havspejl ved stresshændelser.
3. Jo lavere afgiftssatsen er, jo mindre betydning har etableringstiden for, hvilken ændring af gennemsnitserstatningen der er nødvendig eller mulig.

Tabel 11.4 Afgift afhængig af hændelsestype		
Frekvens	Havspejl	Afgift i kr.
5-års	Nuværende	60,00
10-års	Nuværende	45,00
5-års	Hævet 30 cm	75,00
10-års	Hævet 30 cm	50,00

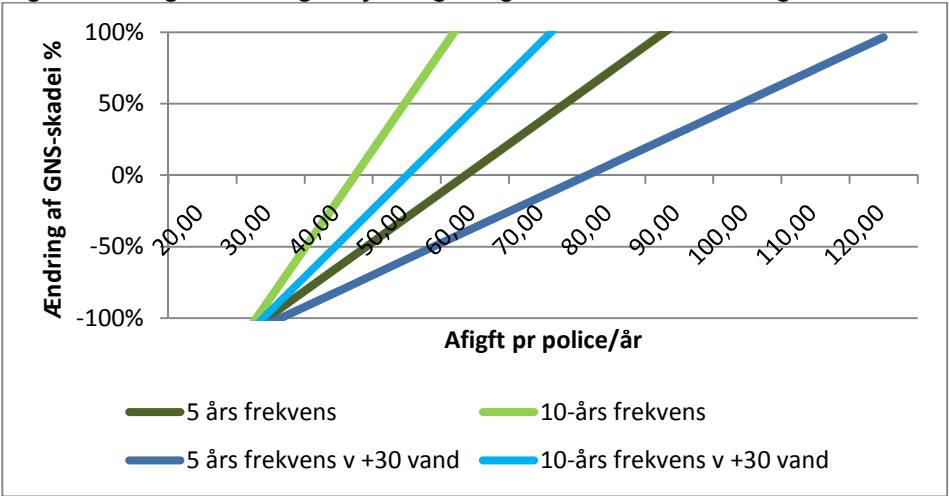
Ovenstående konklusioner er grafisk uddybet nedenfor.

11.2.2.2 Betydningen af afgiftssats overfor gennemsnitlig erstatning

Nedenstående graf sammenligner ændringer i afgiftssats ift. ændringer i den gennemsnitlige erstatning, der udbetales til skadelidte for at vurdere ordningens robusthed. Grafen viser således, hvor meget den gennemsnitlige erstatning kan forhøjes (positiv procentsats) eller reduceres (negativ procentsats) for at ordningen kan opbygge en kapital på 500 mio. kr. samt tilbagebetale den nuværende gæld til staten indenfor en tidshorisont på 10 år.

Vandret vises afgiftssats fra 20-120 kr., lodret vises ændring i den gennemsnitlige erstatning til skadelidte. Grafens lyse linjer viser 10-årsfrekvens for stresshændelser, mens de mørke linjer viser 5-årsfrekvens. Ydermere viser de grønne linjer scenariet med nuværende havspejl ved stresshændelser, mens de blå linjer viser scenariet med 30 cm højere havspejl. Generelt gælder, at højere afgift giver mulighed for højere gennemsnitserstatning, hvorimod lavere afgift kan betyde, at ordningen skal reducere i den gennemsnitlige erstatning.

Figur 11.1 Afgiftssats og betydning for gennemsnitserstatning



Spændet mellem frekvensen på 5-10 år er relativt stort for begge scenarier, hvilket er udtryk for ordningens naturlige usikkerhed. Grafen viser, at ved det nuværende ordinære

afgiftsniveau på 30 kr. skal den gennemsnitlige erstatning reduceres med 85-100% for, at ordningen kan opbygge den fornødne kapital i løbet af 10 år.

Det forbedres dog ved en afgift på 40 kr. hvor reduktionen kan være på 15-65% ved scenariet med nuværende havspejl, eller 50-80% ved scenariet med forhøjet havspejl. Ved en afgift på 50 kr. vil det ved nuværende havspejl og med en forventet 10-årsfrekvens af stresshændelser være muligt at hæve den gennemsnitlige erstatning, mens en reduktion fortsat er nødvendig, hvis stresshændelserne indtræder hvert 5. år, eller ved scenariet med hævet havspejl.¹⁸³

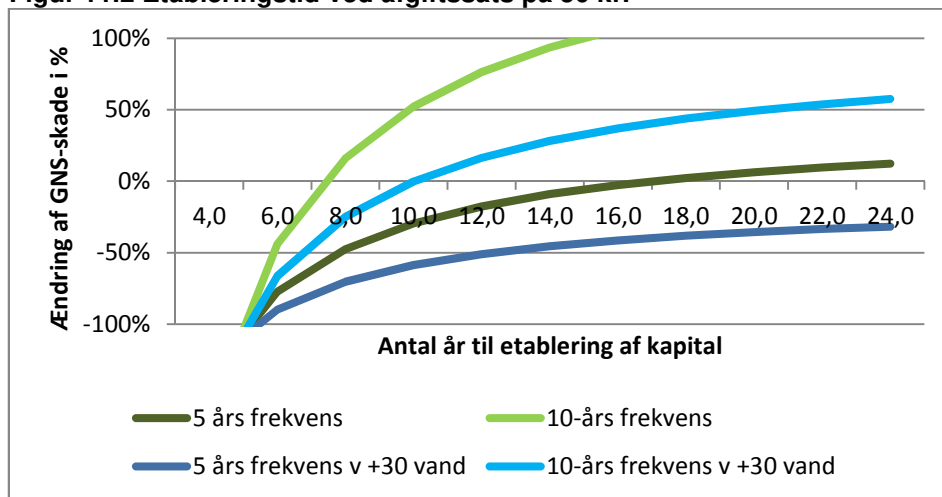
Som det kan aflæses af grafen, er spændet mellem 5- og 10-årsfrekvensen tiltagende for begge scenarier og usikkerheden således stigende for at beregne en præcis balance mellem ændringer til erstatningsudgift og afgiftsindtægter. Balancen er ligeledes betydeligt påvirket af scenarierne for havspejl, hvor de 30 cm hævet havspejl ved stresshændelser giver en markant forøget erstatningsomkostning.

Udvalget konkluderer derfor, at ordningens robusthed er afhængig af stresshændelsernes frekvens og karakter. Frekvensen er ikke mulig at estimere mere præcist end de angive 5-10 år.

11.2.2.3 Betydningen af etableringstid overfor gennemsnitlig erstatning

Nedenstående to figurer har samme lodrette akse som figur 11.1 (reduktion i gennemsnitlig erstatning). Grafernes farvekode er også ens (hhv. for frekvens af stresshændelser og scenarier for havspejl). Den vandrette akse er ændret til at vise det antal år, der skal gå, før ordningen har etableret den nødvendige kapital. I figur 11.2 er afgiftssatsen lagt på 50 kr. og i figur 11.3 på 30 kr. Begge grafer er som den forrige inklusive tilbagebetaling af ordningens nuværende gæld til staten.

Figur 11.2 Etableringstid ved afgiftssats på 50 kr.



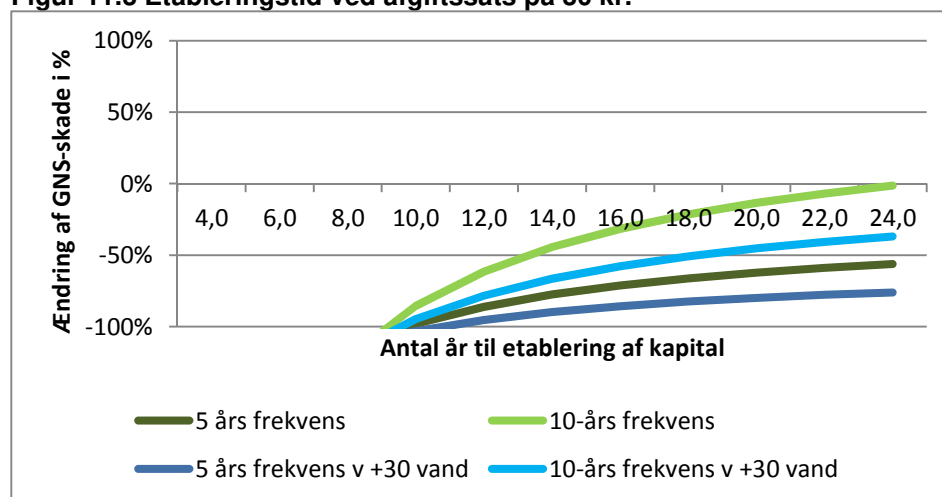
Grafen for etableringstid ved afgiftssats på 50 kr. viser fortsat et stor spænd mellem 5- og 10-årsfrekvensen. For 5-årsfrekvensen ved nuværende vandstand skal etableringstiden sættes ved 16-18 år, for at ordningen kan være robust uden reduktion i gennemsnitlig erstatning. For 5-årsfrekvensen ved hævet havspejl vil ordningen ikke kunne opbygge nødvendig kapital uden reduktion i den gennemsnitlige erstatning.

¹⁸³ Ved en frekvens på hvert 20. år vil det være muligt at fastlægge afgiften på 35-40 kr. Denne frekvens vurderes dog for optimistisk til at indgå i yderligere beregninger.

Grafen for etableringstid ved afgiftssats på 30 kr. viser, at ordningen hverken ved 5- eller 10-årsfrekvens for stresshændelser kan opbygge nødvendig kapital indenfor lovens forventede levetid uden reduktion i erstatningsgennemsnittet. Ved en 10-årsfrekvens under nuværende vandstand kan den nødvendige kapital akkurat etableres på 25 år, mens alle øvrige frekvenser og scenarier kræver betydelig reduktion i gennemsnitserstatningen.¹⁸⁴

Sammenholdt viser de to grafer, at en etableringstid på under 10 år er svær at opnå og reelt set kun kan opnås, hvis afgiften holdes over 30 kr. Der er dog store udsving ved forskellig frekvens og havspejlsniveau for stresshændelserne. Samtidig ses det af grafernes hældning, at ved en afgiftssats på 50 kr. har etableringstiden større betydning for, hvilken ændring af gennemsnitserstatningen der er nødvendig eller mulig. Ved afgiftssatsen på 30 kr. giver en øget etableringstid i mindre grad bedre forhold for gennemsnitserstatningen.

Figur 11.3 Etableringstid ved afgiftssats på 30 kr.



11.2.3 Muligheder for reduktion af erstatningsudgifter via selvrisiko

Ordningernes samlede udgifter til erstatning er baseret på det dækkede skadesantal samt de gennemsnitlige udgifter til erstatning. En reduktion i antallet af skader har nogenlunde samme procentmæssige betydning som en reduktion i gennemsnitlig erstatning. Skadesantallet og skadesstørrelsen har så at sige lige stor økonomisk betydning for ordningen.

Inden for ordningens rammer kan skadesantallet reelt set kun reduceres ved at ændre på hændeskriteriet på 20 år for en erstatningsgivende hændelse.¹⁸⁵

Udgifterne til erstatning påvirkes dels af det dækningsomfang, som fastsættes i ordningen., dels af skadelidtes selvrisiko ved erstatningsudbetaling. Samlet set har udvalgets anbefalinger af ændringer i dækningsomfang ikke væsentlig betydning for ordningens robusthed, på nær fjernelsen af selvrisiko på skadesbegrænsning og opmagasinering uden genhusning.

I de følgende selvriskomodeller er der taget udgangspunkt i en ordning, hvor der ikke er selvrisiko på skadesbegrænsning.

¹⁸⁴ Ved en frekvens på 20 år vil etableringstiden være 6-7 år ved en afgift på 50 kr., og 14-18 år ved en afgift på 30 kr.

¹⁸⁵ Jf. kapitel 9.1.1.

Procesmæssige udgifter til sagsbehandling og taksation er ikke behandlet i dette afsnit, da disse afgøres i aftaler mellem Stormrådet og Forsikring & Pension. Målt i procent af de samlede udgifter pr. sag, udgør procesomkostningerne gennemsnitligt 7% ved en stresshændelse og 16% ved almindelige hændelser. Ændring af disse udgifter vil ikke have væsentlig betydning for ordningernes robusthed.

11.2.3.2 Selvrisiko

Ud over reglerne for dækningsomfang er selvrisiko den væsentligste faktor for den gennemsnitlige erstatningsudgift. Fx blev der ved stormfloden i 2013 fratrukket 6,7% af skadernes samlede værdi¹⁸⁶ i selvrisiko.

Hvis det fremtidige afgiftsniveau fastsættes således, at den gennemsnitlige erstatning skal reduceres med eksempelvis 10%, for at ordningerne balancerer økonomisk, kan det gøres ved, at selvriskoen sættes op med 9,3 procentpoint. Ift. den nuværende selvrisiko vil dette være en forhøjelse af selvrisiko på omkring 40%.

11.2.3.3 Nuværende model for selvrisiko

Nuværende model for selvrisiko tager udgangspunkt i, hvilken type af ejendom der er tale om (bygningens brugsmæssige formål), samt hvor mange tidligere skader, der har været på ejendommen. Selvriskoen er således differentieret efter bygningstype med stigende procentvis selvrisiko ved gentagne skader.¹⁸⁷ Den procentvis stigende selvrisiko (trappemodellen) er tiltænkt som et væsentligt element til incitamentsstyring for skadesforebyggelse.¹⁸⁸ Denne opdeling fremgår af nedenstående tabel.

	Min.-SR	Max.-SR	%-SR		
Bygning			1.skade	2.skade	3.skade
-helårs	5.000	30.000	5%	10%	15%
-fritid	10.000	50.000	10%	15%	20%
-erhverv	10.000	Intet loft	10%	15%	20%
Løsøre (alt)	5.000	Som bygning	5%	5%	5%

Med den nuværende differentiering har helårsbeboelse den laveste selvrisiko, mens fritids- og sommerhuse har selvrisiko på niveau med erhverv. Fritids- og sommerhuse har dog et loft for selvrisiko, hvilket er betydningsfuldt i de større sager. Løsøre har samme minimum- og procentsats på tværs af bygningstype, men har et loft som den bygning, løsøret er placeret i. Det skal i den forbindelse bemærkes, at loftet over selvrisiko gælder på tværs af bygnings- og løsøreskaden. Dette betyder, at skadelidte ikke kan få større udgifter til selvrisiko end henholdsvis 30.000 og 50.000 kr., uagtet at både bygnings- og løsøreskaden beregnet ud fra procentsatsen samlet rammer en selvrisiko over dette niveau.

¹⁸⁶ Teknisk forstået som skadernes "nyværdi". Der er heri medtaget erstatning til genhusning.

¹⁸⁷ Trappemodellen gælder ikke for stormflodsskader efter en hændelse sjældnere end hvert 50. år. Dette er eksempelvis en stor del af skaderne efter stormfloden i december 2013, samt alle skader ved de to stormfloder i 2015.

¹⁸⁸ Stormrådet har oplyst, at i nuværende opsætning registreres der en dato ved anmærkningen i BBR-registeret. Denne dato er lig den dato, hvor anmærkningen bliver foretaget. Samlet set virker det efter udvalgets opfattelse mere hensigtsmæssigt at ændre dette til datoen for skadesbegivenheden. Dette bør ske fremadrettet.

11.2.3.4 Generelle elementer i en selvrisikomodel

Som ved almindelige forsikringsordninger er der i stormflods- og oversvømmelsesordningerne en selvrisiko. Selvrisikoen er et vigtigt element i såvel private forsikringsordninger som stormflods- og oversvømmelsesordningerne, idet den medvirker til at fastholde et ansvar og incitament for den enkelte til at forebygge skader på det forsikrede. Jo større selvrisiko, jo større er incitamentet i udgangspunktet til at forebygge og undgå skade på det forsikrede.

Selvrisikoen i private skadesforsikringer afhænger som regel af, hvilken årlig præmie den enkelte kunde ønsker at betale. Der er således ofte mulighed for at vælge mellem at betale en lav årlig præmie mod at have en høj selvrisiko, eller betale en højere årlig præmie mod at have en lav selvrisiko. Selvrisikoen i almindelige forsikringer er sammen med den årlige præmie, der skal betales, således udtryk for den risikoprofil, som forsikringen skal dække, og forsikringstagerens modvilje til at påtage sig risiko uden at blive kompenseret for det (risikoaversion). Denne sammenhæng mellem selvrisiko og betaling er ikke til stede i stormflods- og oversvømmelsesordningerne. Det er almindeligt i forsikringsforhold, at selvrisikoen eller præmien stiger ved gentagne skader.

Udvalget har identificeret 4 elementer, som kan indgå i overvejelserne om differentiering af selvrisikosatser: 1) bygningstype, 2) geografi, 3) skadesværdi og 4) skadesgenstande.

1) Bygningstype

Differentiering efter bygningstype kendes i den nuværende model for selvrisiko og er med til at underbygge ordningernes karakter af katastrofeordninger. Administrativt har det været en enkelt måde at håndtere differentiering på, og der har ikke været væsentlige indvendinger herimod fra offentligheden. Tilgangen har derfor også eksisteret siden ordningernes etablering.

Udvalget har drøftet, hvorvidt selvrisikodifferentieringen på bygningstype afspejler fordelingen i den afgiftsmæssige finansiering. Nedenstående tabel viser den samlede opgørelse af antal sager, gennemsnitserstatning og samlet erstatning efter stormfloden i 2013 fordelt på de 3 bygningskategorier. Afviste sager er sorteret fra.

Bygningskategori	Antal sager	Samlet erstatning	Gennemsnit pr. sag	Andel af erstatning
Erhverv	289	109.386.550	378.500	13%
Fritids- og sommerhus	962	316.112.205	328.599	37%
Helårsbeboelse	944	420.068.028	444.987	50%
Hovedtotal	2.195	845.566.783	385.224	100%

Ift. bygningskategorier, der bidrager til ordningerne via stormflodsafgiften, ses det, at helårsbeboelse bidrager mere, end der er udbetalt for.

Procent af antal policer	2013	2014	2015
Helårsbolig	38%	37%	37%

Privat løssøre	42%	45%	46%
Andre ejendomme	8%	8%	8%
Andet løssøre	12%	9%	9%

Indtil nu har stormflodsafgiften været registreret i ovenstående 4 kategorier, hvor "andre ejendomme" bl.a. inkluderer fritids- og sommerhuse samt erhverv. Det er derfor ikke muligt at opgøre antallet af erhvervspolicer direkte, men det er tydeligt, at den største del af ordningens finansiering kommer fra helårsbeboelse.

Helårsbeboelse har som nævnt et højere bidrag til ordningen, end hvad den kategori modtager i erstatning. Det er en naturlig følge af, at flertallet af helårsbeboelser er placeret i lavrisikoområder ift. stormflods- og oversvømmelsesskader. Desuden er afgiften ens på tværs af bygningstype.

På baggrund af denne forskel vil det være naturligt, at en højere andel af selvriskoen opkræves fra fritids- og sommerhuse og fra erhverv. En sådan yderligere differentiering vil samtidig underbygge ordningernes karakter som katastrofeordninger. Samtidig vurderes det, at erhvervsdrivende har bedre muligheder for at tegne en privat forsikring for stormflod mv. via fx all-risk forsikringer eller særlige erhvervsforsikringer for stormflod mv.

2) Geografi

Differentiering på baggrund af geografi kendes allerede i den nuværende model for selvrisiko i form af trappemodellen. Her er enkelte geografiske områder (afgrænset på bygning), vurderet med højere procentvis selvrisiko ud fra antal tidligere skader.

Selvom ordningernes formål er at sprede risikoen fra særligt udsatte områder til mindre/ikke udsatte områder, formår nuværende ordninger alligevel at tilføje en differentiering, ved at gentagne skader medfører højere selvrisiko.

Udvalget har gennemgået trappemodellen for at vurdere, hvor stærkt den virker som incitamentsskabende værktøj. Det er udvalgets vurdering, at virkningen af trappemodellen er reduceret væsentligt som følge af indførelsen af et loft over selvrisiko. Det skyldes særligt, at loftet er sat på et beløbsmæssigt så lavt niveau, at den procentvise selvrisiko hyppigt når loftet over selvrisiko.

Det stigende incitament til at forebygge, som trappemodellen oprindeligt var tiltænkt at skabe, og som var en væsentlig årsag til dens introduktion i 2009, bliver sådan set vendt på hovedet af loftet over selvrisiko. Incitamentet til at forebygge særligt store skader bliver således lavere, jo flere skader der allerede har været på ejendommen.

Nedenstående tabel viser, ved hvilken skadesværdi en sag vil opnå max. værdi for selvrisiko. Bemærk her, at loftet over selvrisiko opgøres på tværs af bygnings- og løssøreskade.

Bygningstype	Loft	1. skade	2. skade	3. skade
Helårsbeboelse	30.000	600.000	300.000	200.000
Fritids- og sommerhus	50.000	500.000	333.334	217.392

Omkring 26% af helårsbeboelses- og 22% af fritids- og sommerhussagerne ramte selvriskoloftet efter 2013-stormfloden. Dette udgør en stor andel af sagerne og således en væsentlig reduktion i effekten af den stigende selvrisiko som incitament til skadesforebyggelse.

Udvalget anbefaler, at trappemodellen ikke videreføres, da den ikke længere har den ønskede incitamentsskabende effekt.

Ønskes en mere generel differentiering af selvrisiko ud fra geografisk risiko, kan den principielt estimeres ud fra parametre som afstand fra vandet og højde over vandet. Differentieringen skal dog tillige tage højde for, hvor hyppigt og hvor hårdt en given kyststrækning eller åbred vil blive ramt, samt hvilke midlertidige eller permanente afværgeforanstaltninger den enkelte ejendom er beskyttet af.

Det er udvalgets vurdering, at det ikke på nuværende tidspunkt er muligt at udarbejde modeller for en sådan risikodifferentiering med en tilstrækkelig præcision til at lade det indgå i en egentlig fastsættelse af selvriskosatser. Ved en fremtidig evaluering af ordningen kan dette evt. tages op igen i lyset af de tiltag, der for øjeblikket gennemføres i forbindelse med risikokortlægning mv.

3) Skadesværdi

Differentiering på baggrund af skadesværdi kendes fra den eksisterende model i form af den nuværende procentvise selvrisiko. Som nævnt betyder loftet over selvrisiko dog, at effekten af at beregne selvriskoen i procent af skadesværdi ofte bliver begrænset. Procentvis selvrisiko har således større betydning og dermed incitamentsskabende virkning, jo større spændet er mellem minimum- og maksimumsselvrisiko.

Erfaringer fra sagsbehandlingen har vist, at den procentvise selvrisiko i visse situationer kan være svær for skadelidte at forstå. Det skyldes, at selvriskoen vil ændre sig i de tilfælde, hvor skaden af forskellige årsager skal genopgøres, hvilket særligt gjorde sig gældende i forbindelse med sagsbehandlingen i 2013/2014 pga. lovændringen med tilbagevirkende kraft. I sådanne tilfælde kan der opstå situationer, hvor der skal opkræves et større beløb i selvrisiko eller ske tilbagebetaling, hvis skadesværdien sættes ned.

Dette kunne muligvis undgås, hvis der i stedet for den procentvise selvrisiko blev fastsat faste selvriskotrin, så fx en skadesværdi på 0-200.000 kr. har en selvrisiko på 10.000 kr., mens en skade på 200.001-400.000 kr. har en selvrisiko på 15.000 kr. En sådan model vil imidlertid også virke uretfærdig for skader i bunden af hvert intervaltrin og vil ikke fjerne risikoen for ændring i størrelsen af selvriskoen, idet en genopgørelse kan indebære, at skaden falder indenfor et nyt interval.

Udvalget har i stedet valgt at fortsætte med brug af procentvis selvrisiko, som har været gældende siden stormflodsordningens indførelse i 1991.

4) Skadesgenstande

Differentiering på baggrund af skadesgenstande kan implementeres lig differentiering på bygningstyper, men mere findelt, så enkelte genstande har anden selvrisiko end andre. Dette kendes fra almindelige husforsikringer, hvor fx cykelforsikringen har en selvstændig selvrisiko forskellig fra øvrige skadede genstande. På denne måde kan der

mere præcist tages stilling til, hvilke genstande der er rimelige for en katastrofeordning at prioritere over andre genstande.

En sådan differentiering vil dog i mange tilfælde risikere at blive administrativt tung. Som beskrevet i kapitel 9 har udvalget dog valgt at foreslå, at selvriskoen på skadesbegrænsning og genhusning fjernes, men udvalget har afholdt sig fra at opstille yderligere differentiering på dette område.

11.2.3.5 Ændringer af selvriskosatser

Modeller for selvrisiko bør afveje 4 forhold:

- 1) Modellen skal ud fra et retfærdighedssynspunkt være en fair egenbetaling fra den skadelidte. Dette skal både være rimeligt ift. ordningens natur af solidarisk finansieret katastrofeerstatningsordning og ift., hvad en skadelidt kan forvente af egenbetaling. Selvriskoen og dens fastsættelse skal ses ift., at den enkelte boligejer ikke betaler en årlig afgift, som svarer til den konkrete risikoprofil, som det ellers er praksis i almindelige forsikringsaftaler.
- 2) Modellen skal skabe incitament for den enkelte boligejer til at forebygge og minimere skaden, og dermed at påtage sig et ansvar for at belaste den kollektive ordning mindst muligt. Dette både i selve forebyggelsen af skaden før hændelsen, samt i at begrænse skadens størrelse når hændelsen er indtruffet. Det er således et grundlæggende princip, også i private forsikringsaftaler, at man som ejer af fast ejendom er ansvarlig for at sikre og vedligeholde sin ejendom.
- 3) Modellen skal være administrativ let at behandle og kommunikere til skadelidte, håndværkere m.fl.
- 4) Modellen skal medvirke til at skabe robusthed i ordningens samlede finansiering.

Loft over selvrisiko

Ift. ordningens samlede erstatningsudgifter udgør loftet over selvrisiko en mindre andel af erstatningsudbetalingerne, men en væsentlig andel af tilbageløbet fra selvrisiko. Den samlede selvrisiko fra stormfloden i december 2013 var på omkring 6,5% af de samlede erstatningsudgifter, svarende til 56,9 mio. kr. Det estimeres, at denne andel ville være omkring 1,6 procentpoint højere svarende til en stigning på 13,3 mio. kr., hvis der ikke havde været loft over selvriskoen. Dette vil være en stigning i tilbageløb fra selvrisiko på hele 23%. Loftet over selvrisiko har således en væsentlig betydning for mængden af egenbetaling, der tilgår fra de skadelidte efter hændelserne.

Et loft over selvrisiko kan virke rimeligt ud fra et hensyn til at kunne garantere skadelidte en grænse for egenbetaling. Loftet skal dog samtidig have et niveau, hvor det ikke betragtes som en så uvæsentlig udgift, at den enkelte bygningssejer undlader at skadesforebygge. Derudover skal selvrisikoens samlede størrelse stå mål med ordningens karakter af katastrofeordning.

En stor del af skaderne efter stormfloden i 2013 nåede loftet for selvrisiko, og udvalget har derfor inkluderet modeller, hvor loftet over selvrisiko er sat op.¹⁸⁹

¹⁸⁹ Den samlede selvrisiko fra stormfloden i december 2013 er på omkring 6,5% af de samlede erstatningsudgifter, svarende til 56,9 mio. kr. Det estimeres, at denne andel ville være omkring 1,6 procentpoint højere, hvis der ikke havde været loft over selvriskoen, svarende til en stigning på 13,3 mio. kr. Dette vil være en stigning i tilbageløb fra selvrisiko på

Loftet over selvrisiko er på nuværende tidspunkt delt på tværs af bygning og løsøre. Det betyder, at den samlede selvrisiko for både bygning og løsøre ikke kan blive højere end loftet. Denne model forekommer ulogisk, da skadesgenstande, der ikke relaterer sig til hinanden, har betydning for egenbetalingen. Udvalget har derfor beregnet modeller, hvor loftet over selvrisiko er adskilt i både opgørelsen og opkrævningen.

11.2.3.6 Mulige modeller for selvrisiko

Udvalget har valgt at opstille 3 alternative modeller for selvrisiko. Det er taget højde for følgende:

- Selvrisiko på skadesbegrænsning undtages (alle modeller).
- Der indføres højere selvriskosatser for erhvervsbygninger (alle modeller).
- Der indføres et ikke-delt max. for selvrisiko (alle modeller).
- Satserne for løsøre er sat højere end satserne for bygning (model B og C).
- Højere satser for max. selvrisiko (model C).

Tabel 11.9 Forslag til nye selvriskomodeller					
Type af selvriskosats (SR)	Bygningstype	Nuværende model	Model-A	Model-B	Model-C
Max.-SR, Løsøre	Helårsbeboelse	30.000/delt	30.000	30.000	60.000
	Fritids- & sommerhus	50.000/delt	50.000	50.000	100.000
	Erhverv	Intet loft	Intet loft	Intet loft	Intet loft
Min.-SR, Løsøre	Helårsbeboelse	5.000	5.000	6.000	6.000
	Fritids- & sommerhus	5.000	5.000	6.000	6.000
	Erhverv	5.000	14.000	15.000	15.000
%-SR, Løsøre	Helårsbeboelse	5,0%	5,0%	6,0%	6,0%
	Fritids- & sommerhus	5,0%	5,0%	6,0%	6,0%
	Erhverv	5,0%	14,0%	15,0%	15,0%
Max.-SR, Bygning	Helårsbeboelse	30.000/delt	30.000	30.000	60.000
	Fritids- & sommerhus	50.000/delt	50.000	50.000	100.000
	Erhverv	Intet loft	Intet loft	Intet loft	Intet loft
Min.-SR, Bygning	Helårsbeboelse	5.000	5.000	5.000	5.000
	Fritids- & sommerhus	10.000	10.000	10.000	10.000
	Erhverv	10.000	14.000	14.000	14.000
%-SR, Bygning	Helårsbeboelse	5,0%	5,0%	5,0%	5,0%
	Fritids- & sommerhus	10,0%	10,0%	10,0%	10,0%
	Erhverv	10,0%	14,0%	14,0%	14,0%
Max. SR, Samlet	Helårsbeboelse	30.000	60.000	60.000	120.000
	Fritids- & sommerhus	50.000	100.000	100.000	200.000
	Erhverv	Intet loft	Intet loft	Intet loft	Intet loft

hele 23%. Loftet over selvrisiko har således en væsentlig betydning for mængden af egenbetaling, der tilgår fra de skadelidte efter hændelserne.

Difference til nuværende	Helårsbeboelse	-	0,04%	-0,12%	-0,75%
	Fritids- & sommerhus	-	0,85%	0,65%	-0,29%
	Erhverv	-	-3,95%	-4,12%	-4,12%
	Samlet	-	-0,16%	-0,33%	-1,00%

Fordelingsmæssigt gælder det, at højere minimumsselvrisko vil have størst betydning for de relativt små skader, mens højere maksimumsselvrisko vil have størst betydning for de store skader. Størrelsen på den procentvise selvrisko har betydning for, hvornår en skade når maksimumsselvriskoen, samt for den brede middelværdi af skaderne.

Det skal bemærkes, at det kræver relativt store stigninger i selvriskosatserne, såfremt der derigennem skal skabes en ændring af ordningens økonomi af afgiftsmæssig betydning.

Det er udvalgets opfattelse, at en ny selvriskomodell skal bæres af de samme hensyn som den eksisterende model, således at der samlet set ikke sker forringelse af boligejernes erstatning. Udvalget har derfor analyseret model A nærmere, da den samlet set er den mest neutrale ift. den eksisterende model, og da de mindre udsving, der kan konstateres, bæres af dem, som umiddelbart er nærmest til at bære disse, herunder især erhvervsdelen.

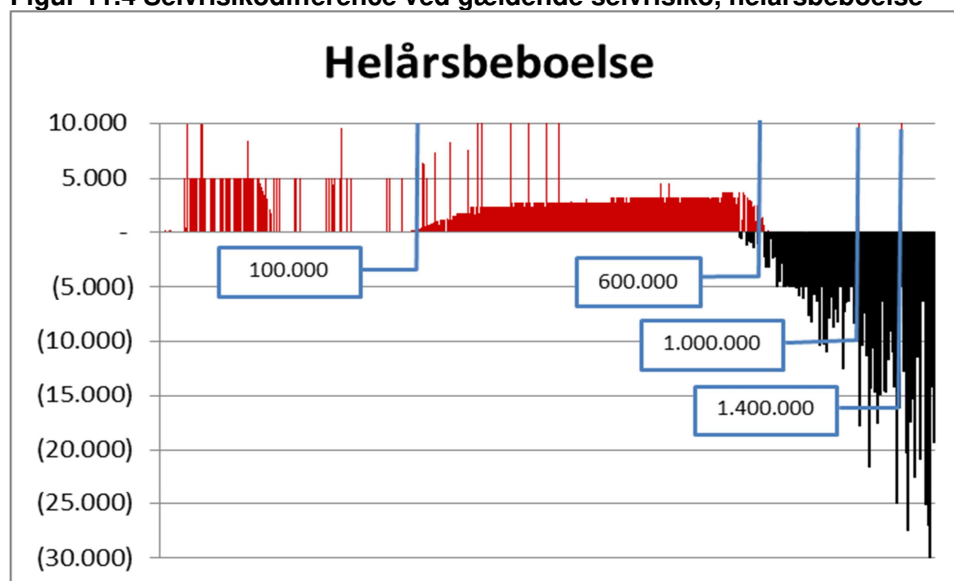
Analyse af model A

Med udgangspunkt i de foreslåede ændringer af selvriskoen har udvalget foretaget en analyse af, hvilken ændret erstatning der ville være udbetalt, hvis de foreslåede satser gjaldt for 2013-stormfloden. Analysen giver et svar på, hvilke konsekvenser ændrede selvriskosatser kan have på de konkrete erstatninger.

I de nedenstående grafer vises forskellen fra den faktiske erstatning til den erstatning, der ville være udbetalt ved model A. Hver enkelt linje repræsenterer en anerkendt skade og mængden af røde linjer viser således merudbetaling til den skadelidte, mens mængden af sorte linjer viser mindre udbetalt erstatning. I hver graf er sagerne sorteret således, at sager med højest skadeserstatning står længst mod venstre fortløbende mod laveste erstatning længst til højre. Beløbsangivelserne i boksene angiver skadeserstatningen på den vandrette akse, mens beløbene for den lodrette akse angiver hhv. mere eller mindre udbetalt.¹⁹⁰

¹⁹⁰ Andelen af sagernes erstatning der er gået til skadesbegrænsning er estimeret ud fra bygningserstatningen. Estimatet er foretaget på baggrund af stikprøver fra stormfloden i december 2013.

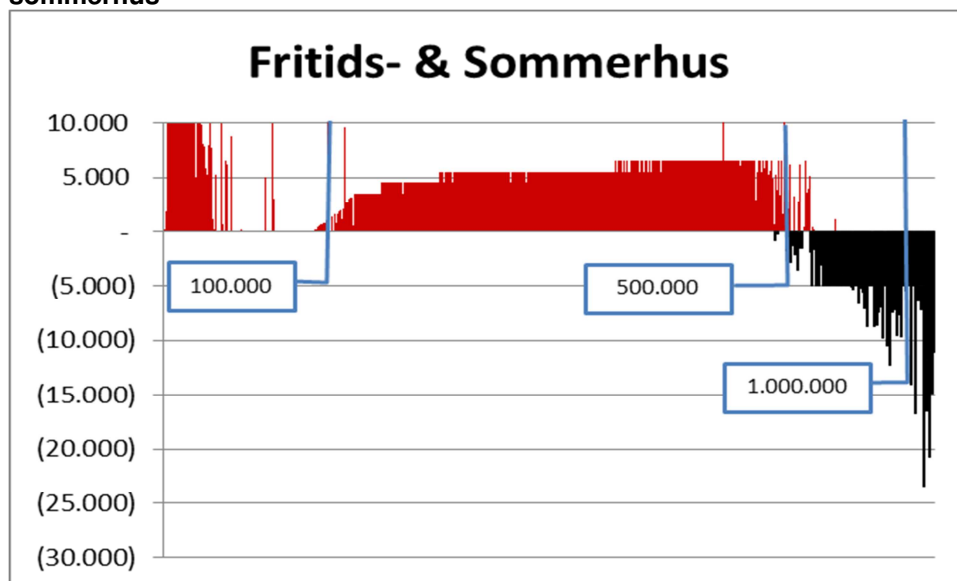
Figur 11.4 Selvrisikodifference ved gældende selvrisiko, helårsbeboelse



Tabellen viser, at ændringerne for helårsbeboelse generelt vil give en højere udbetalt erstatning til skadelidte med skadeserstatning op til omkring 600.000 kr. Da selvrisikosatserne i modellen er forslået uændret, vil den højere udbetaling komme fra en fjernelse af selvrisiko på skadesbegrænsning. Forventeligt er udgifterne til skadesbegrænsning højere, jo mere omfattende bygningsskaden er, hvorfor der vil være en højere merudbetaling i disse sager.

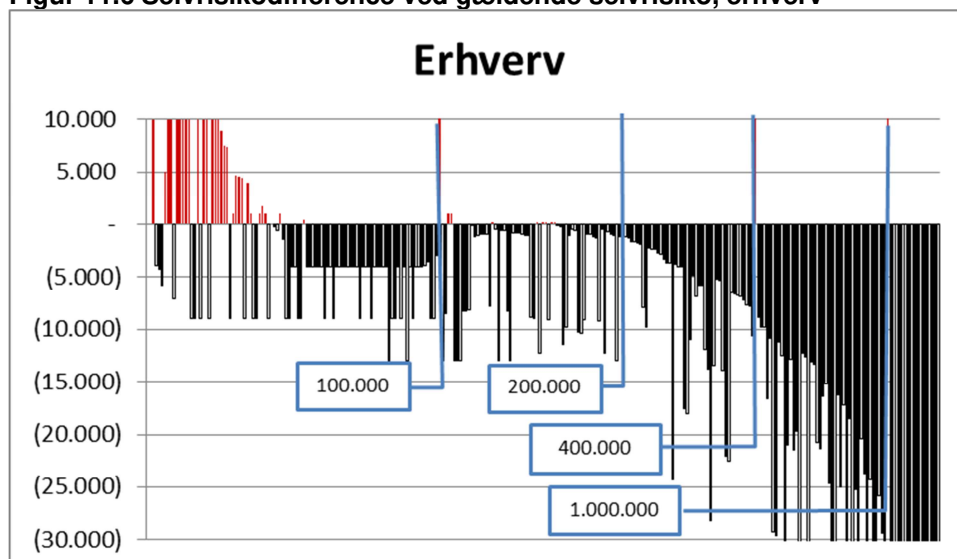
Skader med erstatninger over 600.000 kr. vil have en relativt lavere erstatningsudbetaling, da loftet over selvrisiko foreslås opdelt på tværs af bygning og løsøre. I denne gruppe af skadelidte med lavere erstatningsudbetaling ville den mindre udbetaling i gennemsnit ligge tæt på 7.900 kr. En enkelt skade vil have en lavere udbetaling på 30.000 kr., hvilket er det maksimale, der kan opnås, når både bygningsskaden og løsøreskaden rammer selvrisikoloftet. Skader på helårsbeboelse i denne størrelsesorden vil almindeligvis være totalskadede ejendomme, hvor stormflods- og oversvømmelsesordningerne betaler for genopførsel af en ny, tilsvarende ejendom. I enkelte tilfælde er skadeserstatningen her op over 3 mio. kr., da ordningen kan dække nogle følgeudgifter, der ikke ellers vil være dækket. Fx udgifter til genopretning af haveanlæg, der er skadet af reparationsarbejdet.

Figur 11.5 Selvrisikodifference ved gældende selvrisiko, fritids- og sommerhus



Tabellen viser, at ændringerne for fritids- og sommerhuse generelt vil give en højere udbetalt erstatning til skadelidte med skader op til omkring 500.000 kr. Merudbetalingen skyldes også her fjernelsen af selvrisiko på skadesbegrænsning. Effekten af fjernelsen giver mere pr. sag for fritids- og sommerhuse, da denne gruppe har en højere minimumselvrisiko, som udgifterne modsvarer. Skaderne over 500.000 kr. vil få en lavere udbetaling som følge af opdelingen af selvrisikoloftet. Effekten af dette er dog mindre end for helårsbeboelse, hvilket overordnet kan tilskrives at disse fritids- og sommerhuse har relativt lavere løssørerstatning.

Figur 11.6 Selvrisikodifference ved gældende selvrisiko, erhverv



Tabellen viser, at ændringerne for erhvervsjendomme ikke har helt samme ensartede udvikling ift. erstatningsstørrelse, som den tilsvarende for helårsbeboelse og fritids- og sommerhuse. Det skyldes, at der er flere erhvervsskader, der enten indeholder løssøre eller bygning, men relativt færre der indeholder begge dele. Det vil således gælde for en

del sager i hele spændet af erstatningsstørrelse, at sager med både bygnings- og løsøreskader får en højere egenbetaling via forhøjede selvrisikotakster.

Sager under 100.000 kr., som forventeligt vil få en højere udbetaling, er sager, der har haft erstatningsudbetaling tæt på minimumselvrisikoen, og de får derfor en større gevinst af fjernelse af selvrisiko på skadesbegrænsning. Der er 18 sager, der ville få en egenbetaling på mere end de 30.000 kr., som tabellen er afgrænset ved, heraf vil 6 sager have en reduceret erstatning med mere end 100.000 kr. Sagen der reduceres med mest, ville således være sat 626.000 kr. ned fra 14,46 mio. kr. til 13,83 mio. kr. I betragtning af det markante træk på ordningen fra én enkelt skade, virker den højere egenbetaling rimelig.

På baggrund af ovenstående analyse og de hensyn der ligger bag, anbefaler udvalget, at model A vælges som den fremtidige selvrisikomodel.

11.2.3.7 Mulige ændringer til afgiftsopkrævning

På linje med differentieringen af selvrisiko har udvalget undersøgt mulighederne for en differentiering af afgiften. Afgiftsopkrævningen kan principielt tilskrives de samme elementer som selvrisikoen dog med betydningsfulde praktiske forskelle.

Afgiften for stormflods- og oversvømmelsesordningerne er i dag en fast, nominel afgift for hver brandforsikringspolice.¹⁹¹ Definitionen af sådan en police er umiddelbart logisk, men der er nogle relevante praktiske forbehold. For fritids- og sommerhuse omfattes løsøre og bygning ofte af én samlet police, modsat to adskilte som for helårsbeboelse og løsøre. Fritids- og sommerhuse kan også være en del af policen for den forsikrede helårsbeboelse. Denne praksis varierer fra forsikringsselskab til forsikringsselskab.

Den nuværende afgift er i dag ikke differentieret ud fra bygningstype, geografisk risiko eller værdimæssig risiko.

11.2.3.7.1 Afgift fordelt på bygningstype

Udvalget har forholdt sig til, hvorvidt det er muligt at differentiere afgiften ud fra, hvilken bygningstype policen omhandler. Dette er overvejet med henblik på at skabe større sammenhæng mellem, hvor meget henholdsvis det private og erhvervslivet bidrager til og benytter ordningen.

Forsikringsselskaberne har over for udvalget oplyst, at en sådan sontring både vil være svær og principielt udfordrende at gennemføre praktisk. Det skyldes, at forsikringspolicer ikke er typeopdelt lige så skarpt, som stormflods- og oversvømmelsesordningerne gør det. Der kan således være både private og erhvervsmæssige ejere dækket af samme police, som det ikke vil være muligt at adskille.

11.2.3.7.2 Værdibaseret afgift

I forsikringssammenhæng sættes præmiebetalingen dels ud fra en vurderet risiko for skader eller tab, dels ud fra en vurdering af hvor store skader eller tab der er mulige. Konkret vil det derfor typisk give en højere præmie at forsikre en højere værdi. På samme måde kan afgiften omlægges til at være en procentdel af policens præmie eller policens forsikringssum. Derved differentieres risikoen, så dem med en højere andel forsikret værdi bidrager med en højere afgift.

¹⁹¹ Afgiften opkræves ved første præmiebetaling. Skifter en forsikringstager forsikringsselskab indenfor samme år, er der tale om køb af et ny forsikringspolice, og der opkræves ligeledes afgift af dette køb.

Flere forhold taler imod sådan en model. Dels vil det indebære et omfattende arbejde i at sikre, at ordningen løbende er kalibreret tilstrækkeligt ift. indtægterne. Dels er størrelsen på policens præmie også udtryk for andre forhold end værdi, såsom geografisk risiko for fx indbrud. Dels findes der ikke egentlig forsikringssum på bygningspolicer, men kun på løsørepolicer.¹⁹²

11.2.3.7.3 Geografisk baseret afgift (trappetrin på afgiften)

Et alternativ til at skabe incitament til skadesforebyggelse via selvrisiko er at lægge incitamentet over på en trinvis stigende afgift. Stormflodsafgiften er på nuværende tidspunkt en nominel fast afgift opkrævet på hver enkelt brandpolice. Der kan i stedet opstilles en model, hvor afgiften differentieres på baggrund af tidligere skader på ejendommen. På den måde vil afgiften i højere grad afspejle den risiko for skade, der er på den enkelte ejendom.

Ift. incitamenteffekten af trinvis afgift virker det sandsynligt, at trinvis afgift vil have en umiddelbart lavere incitamentsskabende effekt end trappetrin for selvrisiko. Det skyldes bl.a. afgiftsniveauet på nuværende tidspunkt er så lavt, at det er svært at skabe en tilstrækkelig differentiering mellem afgiftstrin, der vil blive oplevet som økonomisk betydningsfuld for den enkelte. Erfaringer fra sagsbehandlingen efter den nuværende ordning viser dog, at selve registreringen af selvriskotrinnet i BBR-registeret har en betydningsfuld effekt for boligejerne. Det er boligejernes forventning, at registreringen kan have en betydning ved salg. Hvorvidt denne evt. effekt skyldes registreringen i sig selv, mere end hvilket trappetrinsniveau den pågældende ejendom ligger på, er vanskeligt at vurdere.

11.2.3.7.4 Afgiftsopkrævning efter opbygning af nødvendig kapital

Ud over de oplistede muligheder for hvordan afgiften opkræves, har udvalget forholdt sig til, hvorvidt afgiften bør opkræves efter den nødvendige kapital er opbygget. Som anført vurderer udvalget, at ordningen bør tilstræbe at opbygge en kapital på 500 mio. kr. efter afholdte forpligtigelser. Såfremt staten stiller garanti for udgifter, der går ud over ordningens gældende likviditet, vurderes det ikke nødvendigt, at ordningen opbygger og har råderet over en større kapital end de 500 mio. kr.

Når de 500 mio. kr. er opbygget, reduceres afgiftsopkrævningen til 30 kr. Det modvirker en for stor kapitalbeholdning i ordningen, samt sikrer generationsmæssig sammenhæng mellem, hvornår afgiften udbetales som erstatning, og hvornår den opkræves. For at undgå en oplevelse hos forbrugerne af, at afgiften skiftevis stiger og falder meget, og for at anvende de beløb, der allerede er kendt i stormflods- og oversvømmelsesordningerne, nedsættes afgiften som nævnt til 30 kr. i perioder, hvor der er opbygget en buffer på 500 mio. kr.

Hvis det igen måtte være nødvendigt at trække på statsgarantien, øges afgiften igen til 50 kr., indtil den nødvendige kapital er opbygget. Dermed sikres det, at den løbende drift, samt de mindre hændelser, som kommer årligt, kan håndteres.

11.2.3.8 Udvalgets overvejelser og anbefaling

Efter en samlet vurdering anbefaler udvalget, at afgiftsmodellen med afgiftsopkrævning og opbygning af nødvendig kapital som er omhandlet i afsnit 11.2.3.8, anvendes som

¹⁹² I den norske ordning er afgiften fastsat ud fra en promille af en bygningsværdi, som ordningen selv estimerer som en kvadratmeterpris gældende for det pågældende område.

den fremtidige model. Den er efter udvalgets opfattelse robust og dæmper samtidig op for større træk på den underliggende statsgaranti, som udvalget forudsætter opretholdt.

11.3 STORMFALDSORDNINGEN

Ligesom stormflods- og oversvømmelsesordningerne bliver stormfaldsordningen finansieret ved en nominel afgift på samtlige brandforsikringer. Ordningen fører således midler fra almindelige forsikringstagere over til private ejere af fredskov til finansieringen af merudgiften for at plante mere robust skov, frem for skovlovens minimumskrav til skov på fredskovspligtige arealer.

Opspartet kapital i stormfaldspuljen udgør p.t. 180 mio. kr. Afgiftssatsen er på 10 kr. årligt pr brandforsikringspolice, opkrævet på omtrent 4,3 mio. police. Fraregnet generelle udgifter til administration og udsving i policeantal estimeres der et årligt rådighedsbeløb for ordningen på 41 mio. kr.

I ordningens levetid har der været 3 erklærede stormfald i hhv. 1999, 2005 og 2013. Dette er et meget lavt antal hændelser at vurdere robusthed ud fra, og beregningerne er dermed usikre. Samlet set viser stormfaldene også en stor spredning i omfang for både antal tilskudsgivne ha og samlede tilskudsudbetalinger.

År	Antal bevilligede tilskudssager	Antal ha med tilskud	Tilskud i mio. kr.
1999	2.130	11.575	429
2005	557	4.430	150
2013	206	882	23
Sum	2.893	16.887	602
Gns. pr. år	207	1.206	43

Målt fra indførelse i 1999 frem til stormfaldet 2013 har de gennemsnitlige årlige tilskudsomkostninger ligget på 43 mio. kr. Det er lige over det forventede rådighedsbeløb på 41 mio. kr. Usikkerheden taget i betragtning er det dog reelt umuligt at sige, om afgiftssatsen på 10 kr. ligger på et niveau, der giver balance. Det kan dog konkluderes, at afgiftssatsen ikke er hverken langt over eller under et realistisk niveau vurderet ud fra de tre erklærede stormfald.

Ud over tilskud til oprydning og gentilplantning har der endvidere været afholdt omkostninger til anlæg og drift af vandlager efter 1999-stormen til en samlet omkostning på 33 mio. kr.

Med afsæt i puljens nuværende størrelse kan stormfaldshændelser af et omfang som i 2005 og 2013 håndteres inden for puljens rammer, hvorimod en hændelse som i 1999 vil kræve en aktivering af statsgarantien.

Det skal bemærkes, at stormfaldsordningen efter stormfaldene i 1999 og 2005 har modtaget samlet 130 mio. kr. i refusion fra EU's landdistriktsprogram, hvilket ikke er modregnet i tilskudsbeløbene i ovenstående tabel. Støtteberettigede udgifter kan fortsat medfinansieres med EU-midler med potentielt op til 53%, forudsat at der er økonomisk

råderum i budgettet for Landdistriktsprogrammet. Dette er mest sandsynligt i slutningen af en programperiode, hvor der historisk set som følge af planlagte, men ikke gennemførte aktiviteter, har været betydelige midler til rådighed.

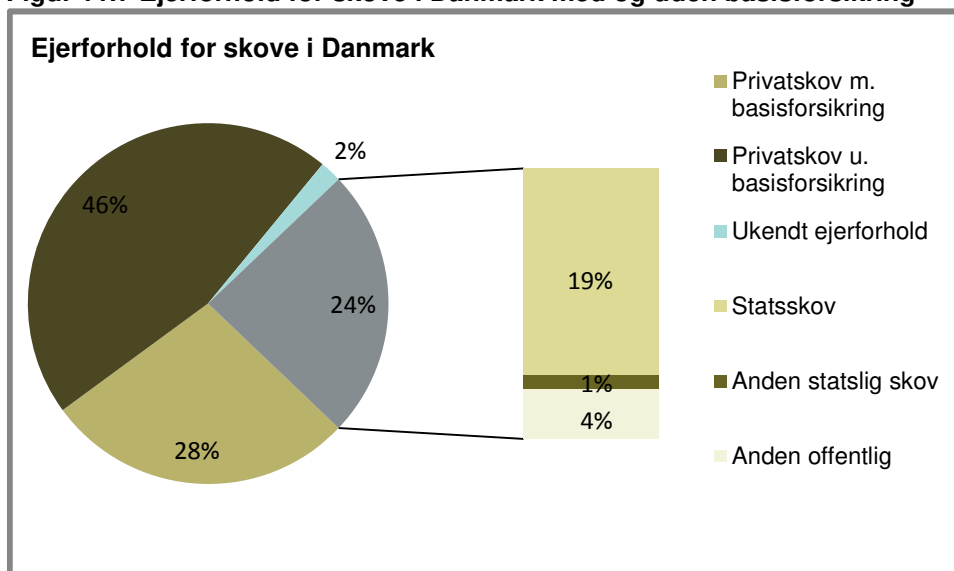
Den nuværende programperiode løber fra 2014-2020. Idet medfinansiering således ikke er garanteret, er denne del ikke medtaget i vurderingen af ordningens robusthed, men har bidraget betydeligt i 1999 og 2005 til at mindske trækket på stormfaldsordningens pulje.

Det bemærkes endvidere, at medfinansieringsgrad og støtteberettigede udgifter kan ændre sig over tid i såvel positiv som negativ retning. I modsætning til stormfaldet i 1999 samt 2005 tillader EU-Kommissionen fremadrettet, at oprydningstilskuddet, der p.t. svarer til 10.000 kr./ha, kan medfinansieres. Kombineret med EU-Kommissionens seneste forslag, hvor udgifter er støtteberettigede fra tidspunktet for selve skadetidspunktet, er det tale om en betydelig forbedring af medfinansieringen med EU-midler.

11.3.1 Andelen af forsikret skov

Stormfaldsordningen udbetaler udelukkende tilskud til de skove, der har en privat basisforsikring mod stormfald. Ved hvert stormfald kan der således være stormfældede arealer hos private skovejere uden basisforsikring, og som derfor ikke modtager tilskud fra ordningen. Ift. ordningens robusthed betyder dette, at robustheden vil være afhængig af, hvor mange ha skov, der har en basisforsikring mod stormfald. Nedenstående graf viser ejerforholdet for skove i Danmark, herunder fordelingen mellem private skove med og uden basisforsikring.

Figur 11.7 Ejerforhold for skove i Danmark med og uden basisforsikring



Der er 172.635 ha skov med basisforsikring. Sammenholdt med de 284.029 ha privat fredsskov¹⁹³ og 458.205 ha privat skov dækker ordningen 61% af det samlede private skovområde, der har fredsskovspligt, og 38% af det samlede private skovområde. Det er

¹⁹³ Omfanget af privat fredsskov er estimeret ud fra Nord-Larsen et. al. 2015 : Tabel 4.14 og tabel 6.2, idet areal med ukendt ejer antaget privat ejet og at al offentlig skov er fredsskov. (Nord-Larsen et. al. 2015: Thomas Nord-Larsen, Vivian Kvist Johannsen, Torben Riis-Nielsen, Iben M. Thomsen, Erik Schou, Kjell Suadicani og Bruno Bilde Jørgensen (2015): Skove og plantager 2014, Skov & Landskab, Frederiksberg, 2015, 85 s. ill.)

i dag muligt ved ejerskifte af en skov at indtræde i ordningen samt pålægge sin skov fredsskovspligt samtidig med modtagelse af stormfaldstilskuddet. Dette betyder, at ordningen potentielt kan imødesee en stigning i andelen af basisforsikret skov. Modsat er det muligt for skovejere at opsige deres basisforsikring ved forsikringsaftalens udløb og 15 år efter sidste udbetaling. Der forventes dog ikke store ændringer i omfang af skovareal med basisforsikring. Endelig kan nyanlagte skove forsikres, men der findes ikke statistik for dette. Støtte til skovrejsning har i lighed med stormfaldsordningen fremmet etablering af robuste skove, hvorfor behovet kan forventes mindre end for skovarealet i øvrigt.

11.3.2 Mængden af tilskudsansøgt skov

Ved hvert stormfald har der været skoveejere med basisforsikrede skovarealer, som har valgt ikke at ansøge om tilskud, eller kun i mindre omfang har ansøgt. Dette kan fx afhænge af, om de konkrete tilskudssatser er høje nok til den forretningsmæssige forventning, skovejeren har til sine arealer.

For stormfaldene i 2013 er det således oplyst fra de to forsikringselskaber med basisforsikring mod stormfald, at de har modtaget 483 skadesanmeldelser og udbetalt erstatning til omkring 2.300 ha skov. Stormfaldsordningen har således kun givet tilskud til omkring 40% af det areal, som selskaberne tilsammen har givet erstatning til.

Der er ikke oplyst tilsvarende data fra de to øvrige stormfald, og det er således ikke muligt at vurdere, hvor stor varians der er i denne forskel.

11.3.3 Udvikling af skovbrug

Hvor store mængder skov, der falder ifm. den enkelte stormfaldshændelse, vil bl.a. være afhængig af, hvor stor en andel af skovene, der har en nødvendig robusthed til at modstå stormfald. Ordningens økonomiske robusthed er således afhængig af, hvordan sammensætningen af skovenes kultur, alder og jordbundsforhold udvikler sig. Disse parametre har udvalget dog ikke fundet fagligt belæg for at indregne i den samlede vurdering.

11.3.4 Valgfrihed

Skovejere kan efter stormfald vælge at plante med forskellige kulturer med tilhørende forskellige tilskudssatser. Det er vanskeligt præcist at forudsige skovejers præferencer for valg af kulturmodel og dermed omkostninger for puljen. Generelt er gentilplantning med løvtræer dyrere for puljen sammenlignet med nåletræer. Valg af kulturmodel vil typisk variere med jordbundsforholdene, således at der plantes med nål på de magre jorder vestpå i Danmark og løv på de bedre jorde. Dermed vil stormfaldets geografiske udbredelse også have betydning ved vurdering af trækket på puljen.

11.3.5 Økonomisk betydning ved åbning for indtrædelse ved arveskifte

I nuværende lovgivning er det kun muligt at nytegne basisforsikring mod stormfald ved videresalg af skoven, eller ved nyplantning. Udvalget anbefaler, at muligheden for indtrædelse udvides til også at gælde ved arveskift af skoven. Dette vil kunne betyde en fordyrelse for ordningen.

Udvalget har hentet data hos Danmarks Statistik for, hvor hyppigt danske skove bliver hhv. solgt eller overdraget ved arveskift. Konklusionen herfra er, at der årligt fra 1995 til 2015 er handlet 11.500 ha skov i gennemsnit, mens 2-3.000 ha skov i gennemsnit har

skiftet ejer ved arv. Det kan derfor forventes, at potentialet for yderligere tilgang til ordningen kan stige med gennemsnitligt 65%, hvoraf en del allerede vil være omfattet af stormfaldsordningen og dermed ikke belaste denne yderligere.

Udvalget er af forsikringsselskaberne blevet oplyst om, at der ved ordningens indførelse i 2000 har været et samlet basisforsikret areal på 200.000 ha.¹⁹⁴ På nuværende tidspunkt har forsikringsselskaberne meddelt at der er 172.000 ha basisforsikret skov, og ordningen har således haft en nettoafgang på forsikret areal på 14%. Det er værd at bemærke, at selvom der handles for gennemsnitligt 11.500 ha skov årligt, har der alligevel været en nettoafgang af basisforsikret areal. Udvalget vurderer på den baggrund, at muligheden for at basisforsikre en skov ved arveskifte ikke vil have væsentlig betydning for ordningens risiko og derved økonomi. Udvalget finder det dog væsentligt, at Stormrådet fremadrettet løbende følger udviklingen i netto tilgang/afgang af ha basisforsikret skov for at kunne holde øje med om ordningens økonomi fortsat er holdbar som følge af markant tilgang af basisforsikret skov.

11.3.6 Udvalgets vurdering og anbefaling

Det er på baggrund af ovenstående udvalgets vurdering, at stormfaldsordningen er robust også for fremtidige hændelser, hvorfor finansieringen heraf anbefales fastholdt på det nuværende niveau på 10 kr. pr. brandforsikringspolice.

¹⁹⁴ Ved evalueringen af stormfaldsordningen i 2012 blev tallet oplyst til 198.800 ha.

De fremtidige stormflods-, oversvømmelses- og stormfaldsordninger

Rapport fra udvalget til evaluering
af stormflods-, oversvømmelses- og
stormfaldsordningerne

Publikationen kan hentes på Erhvervs-
ministeriets hjemmeside: www.evm.dk

Erhvervsministeriet
Slotsholmsgade 10-12
1216 København K
Tlf 3392 3350
evm@evm.dk
www.evm.dk

