

Evaluering af planlovens regler om forebyggelse af oversvømmelse og erosion

Marts 2021
Bilag 2

Evaluering af planlovens regler om forebyggelse
af oversvømmelse og erosion

Marts 2021

Bilag 2 til Evaluering af planloven m.v. 2021

Bolig- og Planstyrelsen
Landsplanlægning & Tilsyn

www.bpst.dk

Layout og grafik: Bolig- og Planstyrelsen
Fotos: Unsplash

Publikationen kan hentes på
www.planinfo.dk

Indhold

Kapitel 1 Baggrund	3
Kapitel 2 Kommunernes anvendelse af reglerne i planloven om oversvømmelse og erosion	6
Kapitel 3 Indspil fra KL og kommuner om reglerne	17
Kapitel 4 Evaluering af planlovens regler om forebyggelse af oversvømmelse og erosion	18
Kapitel 5 Sammenfattende vurdering	22
Oversigt over regler i planloven	24

Baggrund

Det forventes, at Danmark i fremtiden vil opleve mere voldsomt vejr, der kan betyde flere oversvømmelser og mere erosion af kysterne. Vejrhændelser med voldsomme oversvømmelser og erosion kan resultere i et stort udgiftspres på såvel den offentlige som den private økonomi. Derudover kan udgiftspreset have økonomiske konsekvenser for bl.a. stat og kommuner, forsikringsselskaber, Stormrådet samt private virksomheder og borgere. Endelig er der også de menneskelige omkostninger ved at opleve oversvømmelser på egen ejendom og få sine ting ødelagt. Fysisk planlægning er et vigtigt redskab, når kommunerne skal forebygge skader ved oversvømmelse og erosion.

I 2018 blev planloven ændret, så kommunerne gennem fysisk planlægning kan forebygge skader ved oversvømmelse og erosion.¹ Reglerne indebærer, at der i kommuneplanen skal udpeges de områder i kommunen, der kan blive udsat for oversvømmelse eller erosion. Der skal ligeledes tages stilling til afværgeforanstaltninger til sikring mod oversvømmelse eller erosion ved planlægning af byudvikling, særlige tekniske anlæg, ændret arealanvendelse m.v. i de udpegede områder.

Formålet med reglerne er, at kommunerne på et tidligt tidspunkt tager stilling til behovet for afværgeforanstaltninger for oversvømmelse og erosion, når der planlægges for nye byområder, fortætning af eksisterende by, særlige tekniske anlæg eller ændret arealanvendelse. Derudover har reglerne til formål at styrke kommunernes forudsætning for planlægning af forebyggende indsatser på tværs af kommunegrænserne.

Derudover blev der i 2018 indført mulighed for, at der i helt særlige tilfælde kan etableres kystbeskyttelses anlæg uden tilvejebringelse af en lokalplan i tilfælde, hvor kommunen ellers har en lokalplanpligt.¹ Formålet med lovændringen er at opnå en hurtigere behandling af kystbeskyttelsessager i de situationer, hvor der er behov for særlig hurtig handling.

Erhvervsministeren tilkendegav i forbindelse med behandlingen af lovforslagene, at reglerne ville blive evalueret 3 år efter lovens ikrafttrædelse. Lovændringerne trådte i kraft den 1. februar 2018.

¹ Lov nr. 62 og 63 af 30. januar 2018 om ændring af lov om planlægning (Forebyggelse af skader ved oversvømmelse eller erosion og mulighed for at etablere kystbeskyttelses anlæg uden tilvejebringelse af en lokalplan).

Denne evaluering omfatter evaluering af planlovens regler fra 2018 om oversvømmelse og erosion og undtagelsesmuligheden for lokalplanpligt. Det er undersøgt, i hvilket omfang kommunerne har implementeret kravet om udpegning af områder, der kan blive udsat for oversvømmelse eller erosion i kommuneplanen, og i hvilket omfang kommunerne har anvendt de nye muligheder i lokalplanlægningen. Det er derudover undersøgt, om formålet med reglerne er opfyldt, dvs. om reglerne medvirker til at forebygge mod skader ved oversvømmelse og erosion, og om reglerne fungerer hensigtsmæssigt.

I 2020 blev der i planloven indført mulighed for, at ministeren efter ansøgning fra en kommunalbestyrelse i særlige tilfælde kan træffe afgørelse om, at klageadgangen over afgørelser om landzonetilladelser, kommuneplaner eller lokalplaner om kystbeskyttelses anlæg helt eller delvist afskæres. Lovændringen trådte i kraft den 22. maj 2020. Formålet med lovændringen er at opnå en hurtigere behandling af kystbeskyttelsessager i de situationer, hvor der er behov for særlig hurtig handling. Muligheden for afskæring af klageadgang er endnu ikke blevet anvendt.

Kommunerne har tidligere udarbejdet klimatilpasningsplaner. Det indgik som en del af økonomiaftalen fra 2013 mellem regeringen og KL, at alle kommunerne skulle have udarbejdet klimatilpasningsplaner inden udgangen af 2013. Planerne skulle indeholde en kortlægning af risikoen for oversvømmelser, anviser tiltag til at imødegå oversvømmelser og prioritere indsatsen. Klimatilpasningsplanerne indgik som en del af kommunernes kommuneplaner fra 2013 eller som tillæg til kommuneplanerne.

I forbindelse med udarbejdelsen af klimatilpasningsplanerne stillede staten data og kort til rådighed for kommunernes risikokortlægning. Endvidere nedsattes i 2017 et rejsehold for oversvømmelse og erosion, som i perioden 2017-2020 har haft til opgave at vejlede kommunerne om klimatilpasning og helhedsløsninger til beskyttelse mod oversvømmelse og erosion.

Hvad skal kommunen vurdere i kommuneplanlægningen ift. forebyggelse af oversvømmelse og erosion?

Det er op til kommunalbestyrelsen at vurdere konsekvenserne af en mulig oversvømmelse eller erosion i forhold til økonomi, forurening, miljø, sundhed, osv. samt om, og hvordan der i de enkelte områder skal etableres afværgeforanstaltninger. Kommunen skal vurdere, hvorvidt en indsats i forhold til oversvømmelse eller erosion er nødvendig. Dette indebærer, at kommunerne i forbindelse med deres kommuneplanlægning foretager den nødvendige afvejning af, hvad området skal anvendes til, og hvor påkrævet en indsats for sikring mod oversvømmelse eller for erosion, der er i det pågældende område. De forskellige udpegede områder kan have forskellige behov for afværgeforanstaltninger i forhold til, hvad der planlægges for. Der er fx forskelligt behov for eksempelvis sikring mod oversvømmelse af et sportsanlæg eller en park i forhold til eksempelvis sikring af helårsboliger eller et teknisk anlæg.

Det er op til kommunalbestyrelsen at vurdere, hvilken form for indsats for at sikre mod oversvømmelse eller erosion i områderne, der er hensigtsmæssig og nødvendig i forhold til den planlagte anvendelse. Kommunen kan fx beslutte, at der skal etableres regnvandsbassiner, etableres skråningsbeskyttelse, fastsættes minimumskrav til sokkelkoter for bebyggelsen, eller at der skal etableres diger eller højvandsmure for at modvirke oversvømmelser fra nedbør eller havvandsstigning eller erosion.

Kommunernes anvendelse af reglerne i planloven om oversvømmelse og erosion

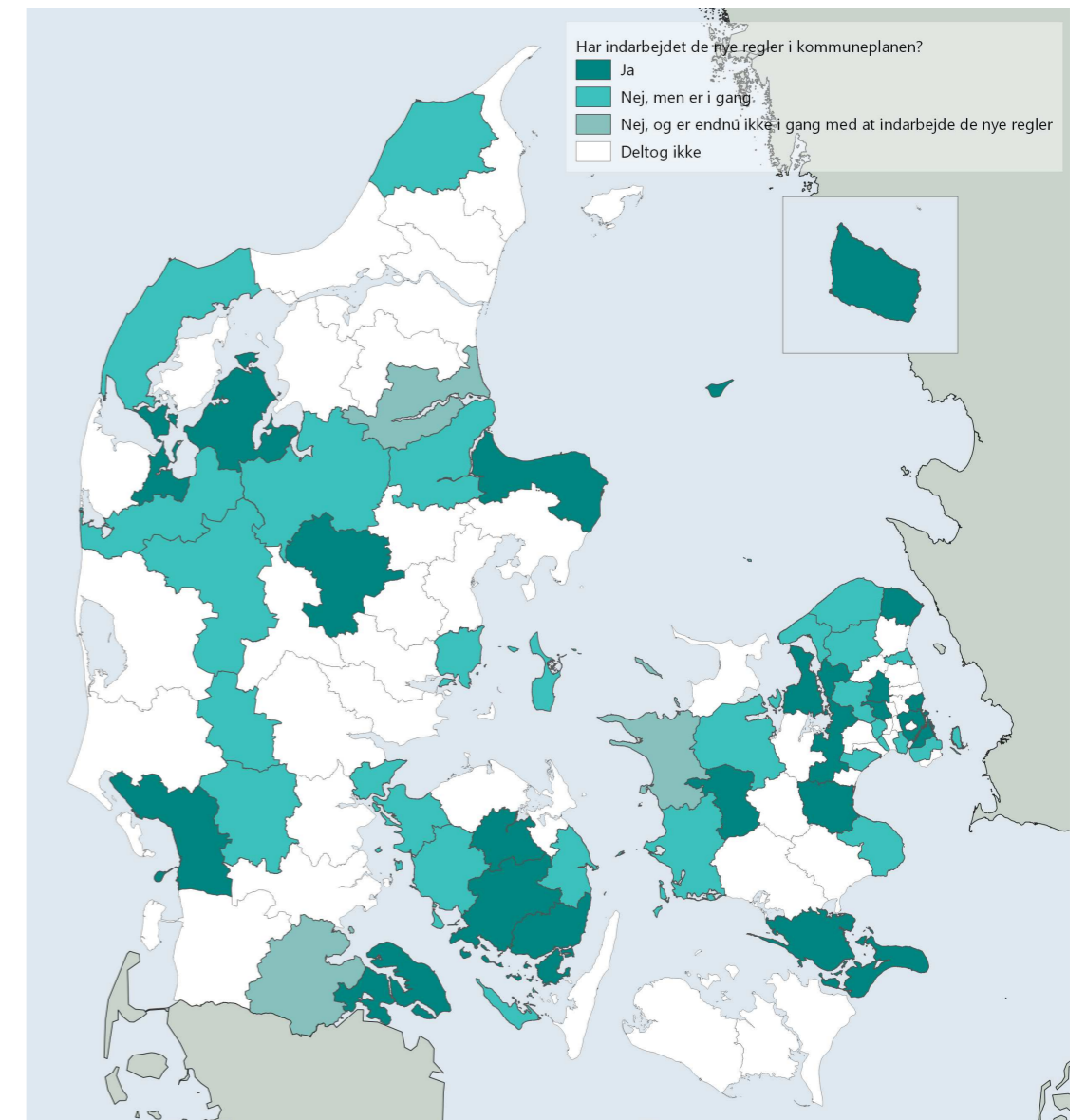
Undersøgelse af kommunernes anvendelse af reglerne

Det er ikke alle kommuner, der på nuværende tidspunkt har indarbejdet reglerne fra 2018 i kommuneplanen, idet kommuneplaner bliver revideret hvert fjerde år, hvorfor alle kommuner ikke er nået til revideringen af deres kommuneplan.

For at vurdere, hvordan og i hvilket omfang kommunerne har anvendt de nye regler, og om de har den tilsigtede effekt, herunder om kommunerne har gjort sig nogle overvejelser om behov for ændring af reglerne, er der sendt et spørgeskema ud til landets 98 kommuner. 52 kommuner har svaret på undersøgelsen. De 52 kommuner dækker et bredt udsnit af landets kommuner i forhold til både størrelse og geografisk placering. Undersøgelsen er suppleret med gruppeinterviews med i alt 10 af de kommuner, som har svaret på spørgeskemaet. Derudover er indspil i forbindelse med den generelle evaluering af planloven inddraget i evalueringen, jf. kapitel 3.

Af de 52 kommuner, som har besvaret undersøgelsen, oplyser 20 kommuner, at de har indarbejdet reglerne i kommuneplanen. De fleste af disse kommuner har indarbejdet reglerne i deres kommuneplan i 2019 og 2020. 29 kommuner er i færd med at indarbejde reglerne, og 3 kommuner har endnu ikke indarbejdet reglerne.

Det er en national interesse, at en kommuneplan indeholder retningslinjer om udpejning af områder, der kan blive udsat for oversvømmelse og erosion. Staten har ikke fremsat indsigelse mod kommunernes planlægning i forhold til oversvømmelse og erosion siden reglernes ikrafttræden i februar 2018. Nogle kommuner har dog foretaget en tilretning af kort og retningslinjer på baggrund af en forhåndsdialog med staten om kommuneplanen.



Kort 1: Oversigt over de kommuner, som har deltaget i undersøgelsen, og hvor langt de er kommet med indarbejdelsen af reglerne i deres kommuneplan.

I de følgende afsnit gennemgås kommunernes anvendelse af de nye regler på baggrund af oplysninger fra den gennemførte undersøgelse, som består af besvarelse af spørgeskema og interview med 10 af kommunerne.

Kommunernes udpegning af områder i kommuneplanen

Det er i 2018 indført som et nyt krav, at kommuneplanen skal indeholde retningslinjer for udpegning af områder, der kan blive udsat for oversvømmelse eller erosion.

Opfyldes formålet med reglen?

Som led i undersøgelsen er det søgt afdækket, om det nye krav om udpegning af områder i kommuneplanen, der kan være udsat for oversvømmelse eller erosion, opfylder formålet om at forebygge skader ved oversvømmelse eller erosion.

Ud af de 52 kommuner vurderer 33, at reglerne opfylder formålet i høj til nogen grad. Se tabel 1.

Svar	Antal	Andel
I meget høj grad	1	2%
I høj grad	18	35%
I nogen grad	14	27%
I mindre grad	1	2%
Slet ikke	1	2%
Ved ikke	17	33%

Tabel 1: Opfylder reglen om udpegning af områder, der er truet af oversvømmelse eller erosion, formålet?

I forbindelse med undersøgelsen peger nogle kommuner på, at udpegningerne medfører større opmærksomhed på de udpegede områder hos både borgere, civilsamfund og politikere. Udpegningerne skaber et solidt afsæt for at lave bestemmelser i lokalplanlægningen og gør det lettere at argumentere for afværgeforanstaltninger, som indarbejdes i planlægningen for at undgå skader på længere sigt. Udpegningerne kan desuden bruges til at stille krav til afværgeforanstaltninger, dokumentation og nye beregninger, hvis bygherre ønsker at planlægge i et udpeget område.

Nogle kommuner peger på, at udpegningerne medvirker til at sikre, at der ikke udlægges nye boligområder, som er truet af oversvømmelse eller erosion, eller at der ikke opføres ny bebyggelse i sårbare oversvømmelsestruede områder.

De fleste kommuner i undersøgelsen tilkendegiver, at de er tilfredse med, at der er metodefrihed i forhold til valg af data og valg af relevante oversvømmelseskilder (regnvand, grundvand, havvand, spildevand m.v.).

Fungerer reglen efter hensigten?

Flere af kommunerne, der har besvaret undersøgelsen, oplever, at reglerne har medført, at de har ændret deres planlægningspraksis.

Ud af de 52 kommuner, der har besvaret undersøgelsen, oplyser 23 kommuner således, at de planlægger på en anden måde. Se tabel 2.

Svar	Antal	Andel
Ja	23	44%
Nej	17	33%
Ubesvaret	1	2%
Ved ikke	11	21%

Tabel 2: Har de nye regler medført, at kommunen planlægger på en anden måde, end hvad kommunen ellers ville have gjort?

Det fremgår af de uddybende svar i undersøgelsen, at kommunerne oplever, at de nye regler har gjort kommunerne mere bevidste om at undersøge behovet og mulighederne for klimatilpasning i forbindelse med lokalplanlægning. Der er taget højde for fremtidige oversvømmelser, og der kommer mere fokus på, hvor forskellige anvendelser skal placeres. Kommunerne bestræber sig desuden på at have fokus på vandhåndtering så tidligt i processen som muligt, og flere faggrupper bliver inddraget tidligere end før, for at tage vandhåndtering i betragtning, inden ansøgninger og planer kommer for langt.

Det fremgår endvidere af svarene, at der ikke planlægges i områder med alvorlig oversvømmelsestrussel, og kommunerne er blevet mere tilbageholdende i forhold til at planlægge for bebyggelse på lavtliggende arealer. Der er også opmærksomhed på at friholde arealer til bebyggelse i lokalplanlægningen på lavtliggende arealer (oversvømmelsestruede arealer), og at disse arealer fx kan anvendes til håndtering af regnvand.

Endelig er kommunerne opmærksomme på, at der kan stilles krav til bygherre og ejendomsudvikler om at forholde sig til oversvømmelsestruslen, så bebyggelsen enten placeres uden for oversvømmelsesområdet, eller at bebyggelsen bliver beskyttet via afværgeforanstaltninger.

Planlægning for afværgeforanstaltninger

Det er i 2018 indført som et nyt krav, at kommuneplanen skal indeholde retningslinjer for etablering af afværgeforanstaltninger til sikring mod oversvømmelse eller erosion ved planlægning af byudvikling, særlige tekniske anlæg, ændret arealanvendelse m.v. i de udpegede områder.

Opfyldes formålet med reglen?

Kravet om afværgeforanstaltninger kan være et generelt krav med henvisning til kommuneplanrammer, der ligger helt eller delvist indenfor de udpegede områder, eller det kan være et konkret krav om afværgeforanstaltninger i de enkelte rammeområder, som skal overholdes ved den efterfølgende lokalplanlægning.

Af de 52 kommuner i undersøgelsen vurderer 17, at reglerne har den ønskede effekt, mens 30 kommuner svarer, at de ikke ved, om modellen har den ønskede effekt. Det er således flertallet af kommunerne i undersøgelsen, som ikke ved, om reglen opfylder formålet om at forebygge skader. Se tabel 3.

Svar	Antal	Andel
I meget høj grad	2	4%
I høj grad	5	10%
I nogen grad	10	19%
I mindre grad	5	10%
Ved ikke	30	58%

Tabel 3: Har modellen den ønskede effekt i forhold til forebyggelse af skader?

Fungerer reglen efter hensigten?

Flere kommuner peger i undersøgelsen på, at det er bedre at undgå planlægning af områder, som er oversvømmelsestruede frem for at lave afværgeforanstaltninger, som efterfølgende måtte vise sig ikke at fungere efter hensigten.

Kommunerne skriver generelle krav eller formuleringer i forhold til afværgeforanstaltninger ind i kommuneplanen, således at en senere bygherres kreative frihed ikke indskrænkes.

Som et eksempel bemærker en kommune, at de optimalt set gerne havde udpeget arealer til diger, regnvandsbassiner og til erosionsbeskyttelse i kommuneplanen, men at det kræver, at man er meget langt i beslutningsprocessen om at etablere de pågældende afværgeforanstaltninger.

Der bliver også peget på, at udfordringen nogle gange er, at reglerne alene sikrer afværgeforanstaltninger i forhold til ny byudvikling. Der peges på, at behovet for afværgeforanstaltninger ofte er i forhold til den eksisterende by.

Redegørelseskrav for udpegning og valg af afværgeforanstaltning

I 2018 er det indført som nyt krav, at der i kommuneplanen skal redegøres for grundlaget for udpegning af oversvømmelses- og erosionstruede områder, dvs. for valg af kilder, hændelsesniveau og planlægningshorisont, samt for valg af afværgeforanstaltninger. Redegørelseskravet skal ses i sammenhæng med, at kommunerne har metodefrihed i forbindelse med udpegning af områder truet af oversvømmelse eller erosion og valg af afværgeforanstaltninger. Redegørelseskravet er med til at sikre synlighed af kommunernes overvejelser om udpegning og valg af afværgeforanstaltninger.

Opfyldes formålet med reglen, og fungerer den efter hensigten?

Flertallet af de kommuner, som har besvaret undersøgelsen, tilkendegiver, at de er tilfredse med metodefriheden, der dog samtidig stiller krav til kommunernes kendskab til området.

Redegørelseskrav for kommuneplanens sammenhæng med kommuneplanlægningen i andre kommuner

I 2018 er det indført som nyt krav, at der i kommuneplanen skal redegøres for kommuneplanens sammenhæng med kommuneplanlægningen i andre kommuner, for så vidt angår deres afværgeforanstaltninger. Et eksempel på en afværgeforanstaltning, som kan påvirke andre kommuner, kan være udledning af vand til et vandløb, som løber gennem flere kommuner.

Opfyldes formålet med reglen, og fungerer den efter hensigten?

Af kommunernes svar i undersøgelsen peges der på, at kravet er yderst relevant, da oversvømmelse eller erosion et sted kan skabe eller forstørre problemer et andet sted uafhængigt af kommunegrænser.

Der peges dog samtidig på, at kommunerne, ikke nødvendigvis arbejder med reglerne om oversvømmelse og erosion i kommuneplanen på samme tidspunkt, hvilket vanskeliggør mulighederne for en koordinering på tværs af kommunerne i selve kommuneplanen.

I praksis vil samarbejdet derfor ofte ske i form af en løbende koordinering om fx vandplaner, planer for større regioner, m.v., som kan danne grundlag for, at dele af dette kan komme med i kommuneplanen. Af konkrete eksempler nævnes samarbejde med opstrøms kommuner og tværregionalt og tværkommunalt samarbejde.

Nye regler for lokalplanlægningen

I 2018 blev der indført nye krav til lokalplaner om, at der, når der planlægges for byudvikling, særlige tekniske anlæg eller ændret arealanvendelse, skal optages bestemmelser om sikring af afværgeforanstaltninger. Det skal ske i de områder, der i kommuneplanen er udpeget som områder, der kan blive udsat for oversvømmelse eller erosion.

Kommunernes anvendelse af de nye regler

Ud af de 52 kommuner, der har besvaret undersøgelsen, har 25 kommuner anvendt de nye regler i lokalplaner. Der er samlet set i de 52 kommuner udarbejdet 176 lokalplaner, hvor de nye regler er anvendt. Se tabel 4.

Antal lokalplaner, hvor de nye regler har fundet anvendelse	Antal kommuner
0	23
1	3
2	6
3	3
4	1
5	2
8	1
10	1
12	3
13	1
14	1
15	1
16	1
26	1
Ubesvaret	4
Total 176	Ialt 52

Tabel 4: Har kommunen anvendt de nye regler om afværgeforanstaltninger i lokalplaner for udpegede områder for oversvømmelse og erosion, og i så fald i hvor mange lokalplaner?

Eksempler på afværgeforanstaltninger i lokalplaner

Fra undersøgelsen kan nævnes forskellige typer af afværgeforanstaltninger, som indgår i lokalplaner:

- Bebyggelsen må ikke indeholde kældre.
- Koter, både stuegulvskoter og sokkelkoter.
- Krav om at bebyggelsen skal hæves eller skal kunne tåle vand til en bestemt kote.
- Krav om terrænregulering op til en bestemt kote.
- Regnvandsbassiner til begrænsning af hydraulisk belastning.
- Regnvand skal håndteres på egen grund, så der skal etableres forsinkelsesbassiner i friarealerne mellem rækkehusbebyggelserne.
- Forsinkelsesbassinerne bør alle integreres med en landskabelig kvalitet.
- Der må ikke ledes mere regnvand til regnvandskloakken, end den er dimensioneret til.
- Mulighed for etablering af over- og underjordiske anlæg til håndtering af regn- og overfladevand.
- Lavninger og render til håndtering af ekstremregn.
- Udstykningsforbud, byggelinjer, sikring af plads til passage langs fjorden trods stigende vandstand og kystbeskyttelsesbehov.
- Beskyttelse med fast mur for at sikre kælderetage.
- Forhøjelse af dige.
- Sikret plads til potentielt sikringsanlæg i grønt område.
- Bede, beplantede grøfter, render o. lign. anlæg til håndtering af regn- og overfladevand og værn mod oversvømmelse.
- Oversvømbare arealer som afværgeforanstaltning til sikring mod oversvømmelser.
- Friholdelse af arealer for bebyggelse.
- Etablering af stormflodssikring.

Opfyldes formålet med reglerne?

Ud af de 52 kommuner, der har besvaret undersøgelsen, vurderer 15 kommuner, at reglerne har den ønskede effekt, mens flertallet af kommunerne, svarende til 36, ikke ved, om reglerne har den ønskede effekt. Se tabel 5.

Svar	Antal	Andel
I høj grad	7	13%
I nogen grad	7	13%
I mindre grad	1	2%
Ubesvaret	1	2%
Ved ikke	36	69%

Tabel 5: Har reglerne om afværgeforanstaltninger i lokalplaner den ønskede effekt?

Kommunerne har i deres uddybende svar om, hvorvidt reglerne har den ønskede effekt, peget på, at de nye og tydelige regler i planloven ansporer kommunerne til at forholde sig til fremtidige oversvømmelser, og hvordan disse kan forebygges. Nybyggeri vil være sikret i forhold til det valgte trusselsbillede, og der kan tænkes i levetid sammenholdt med truslen.

Det påpeges desuden, at kravet om afværgeforanstaltninger godt kan pålægges bygherre, ved mange af de nævnte afværgeforanstaltninger opremset ovenfor, men at nogle afværgeforanstaltninger udgør kollektive indsatser for et større område, fx kystbeskyttelsesplanlægning.

Fungerer reglerne efter hensigten?

Ud af de 52 kommuner i undersøgelsen vurderer 20 kommuner, at reglerne har medført, at kommunen planlægger på en anden måde, end den ellers ville have gjort, mens 19 kommuner vurderer, at reglerne ikke har medført ændringer. Se tabel 6.

Svar	Antal	Andel
Ja	20	38%
Nej	19	37%
Ved ikke	12	23%
Ubesvaret	1	2%

Tabel 6: Har de nye regler for lokalplanlægningen medført, at kommunen planlægger på en anden måde, end hvad kommunen ellers ville have gjort?

Indspil fra KL og kommuner om reglerne

En del af kommunerne peger på, at vandhåndtering er en af de styrende parametre ved planlægning i de nye lokalplaner. Vandhåndtering skal belyses så tidligt som muligt i dag, hvor det førhen først skete senere i processen. Reglerne har medvirket til, at vandhåndteringen er blevet sat i system.

Reglerne medvirker desuden til, at terrænet bliver styrende for planlægningen for ny bebyggelse, vandets kredsløb behandles samlet, der er fokus på levetider af anlæg og deres sårbarhed, og der er fokus på, hvordan overfladevand kan bruges som en ressource i kommunens udvikling.

Undersøgelsen viser, at der blandt de kommuner, som har besvaret undersøgelsen, er tilfredshed med reglerne på nuværende tidspunkt. Det er dog endnu for tidligt at vurdere effekten af reglerne, idet mange kommuner ikke har implementeret reglerne i deres planlægning. Reglerne stiller ikke specifikke krav, hvilket er hensigtsmæssigt, idet der aktuelt opbygges viden om emnet i kommunerne. I de kommuner, hvor der blev arbejdet med klimatilpasning, før reglerne blev indført, er praksis i princippet ikke ændret.

Mulighed for at etablere kystbeskyttelses anlæg uden lokalplan

Med ændringen af planloven i 2018 blev der indført mulighed for at fravige kravet om at udarbejde lokalplan ved etablering af kystbeskyttelsesprojekter eller projekt om ændring af et kystbeskyttelses anlæg, der er omfattet af kystbeskyttelseslovens kapitel 1 a, i tilfælde, hvor der er pligt til at udarbejde lokalplan. Denne mulighed kan anvendes af kommunerne, hvis lokalplanen vil forsinke processen med etablering af kystbeskyttelses anlægget væsentligt, og hvis der foreligger særlige omstændigheder, der gør, at forsinkelsen kan få en væsentlig negativ betydning.

Der er ingen af kommunerne i undersøgelsen, som har anvendt den nye undtagelsesmulighed. Bolig- og Planstyrelsen har heller ikke i øvrigt kendskab til kommuner, som har anvendt muligheden.

I forbindelse med undersøgelsen er der spurgt, om kommunerne har forslag til justering af reglerne i planloven om forebyggelse af oversvømmelse og erosion både i kommuneplanen og i lokalplanen.

De fleste kommuner finder, at reglerne fungerer, som de er, og at der ikke er behov for ændringer. Der er en passende frihed til at formulere retningslinjer og bestemmelser. Der peges i den sammenhæng også på, at det er et nyt emne i kommuneplanen, som endnu ikke er implementeret i alle kommuner, og at der i de kommende år vil blive høstet flere erfaringer med planlægning for klimatilpasning.

Nogle kommuner efterlyser en opdatering af den eksisterende vejledning, herunder om hvordan de rigtige data og kilder til fx oversvømmelse vælges m.v. Der peges på, at der fortsat er behov for udarbejdelse af analyser på overordnet plan (DMI, Kystdirektoratet, m.v.), og at det kunne gøres mere tydeligt, hvilke kort man kan forvente at få fra staten, og hvordan kortene skal bruges.

Nogle kommuner har peget på, at det kan være problematisk at planlægge i et område, hvor der i forvejen er bebyggelse, idet der efter planloven skal etableres afværgeforanstaltninger for det nye byggeri, men ikke for det eksisterende byggeri. I den sammenhæng nævnes det, at det er en udfordring med allerede lokalplanlagte områder, som ikke er fuldt udbyggede, og hvordan de kommende nye bygninger sikres, uden at skulle igennem en omstændig proces med ny lokalplan eller tillæg til lokalplan.

KL m.fl. har i forbindelse med evalueringen af planloven peget på, at det kræver et bredere samarbejde og bedre koordinering mellem kommuner, statslige myndigheder og private aktører at øge forebyggelsen mod skader og økonomisk tab forårsaget af storm, skybrud, erosion og oversvømmelse.

KL peger desuden på, at der er behov for større sammenhæng mellem den lovgivning, der beskriver og bestiller en løsning, og den lovgivning, der skal sikre udførelsen. Et eksempel på dette er forholdet mellem den fysiske planlægning, der via lokalplanen fx stiller krav om afværgeforanstaltninger til håndtering af regnvand og til udførelsen af regnvandshåndteringen, som skal ske i overensstemmelse med spildevandsplanlægningen, som reguleres i spildevandslovgivningen.

En anden problemstilling fremhævet af KL vedrører muligheden for at stille krav om afværgeforanstaltninger for oversvømmelse af et boligområde, hvor forebyggelsen sker uden for det område, der planlægges for.

Evaluering af planlovens regler om forebyggelse af oversvømmelse og erosion

I det følgende vurderes planlovens regler om forebyggelse af skader ved oversvømmelse og erosion på baggrund af undersøgelsen og de indspil, der er modtaget om reglerne i forbindelse med evaluering af planloven. Der foretages en vurdering af, om reglerne opfylder formålet, og om de fungerer efter hensigten.

Bolig- og Planstyrelsen vurderer på baggrund af kommunernes tilbagemeldinger i undersøgelsen, jf. kap. 2 og 3, at reglerne om kommuneplanlægning mht. udpegning af områder, der kan blive udsat for oversvømmelse eller erosion, og valg af afværgeforanstaltninger i disse områder, generelt opfylder formålet og fungerer efter hensigten. Reglerne har medført større opmærksomhed på områder, der kan blive udsat for oversvømmelse eller erosion, og på planlægningen i disse områder. Reglerne er med til at tydeliggøre, at der ikke bør planlægges i disse områder, eller at der stilles krav om afværgeforanstaltninger.

Bolig- og Planstyrelsen vurderer endvidere, at kommunernes udpegning af områder, der kan udsættes for oversvømmelse og erosion, på længere sigt vil kunne styrke grundlaget for en tværkommunal planlægning og derigennem fordre til brede samarbejder på tværs af kommunegrænserne.

Bolig- og Planstyrelsen er enig i, at det i nogle tilfælde ikke vil være muligt allerede i kommuneplanen at fastlægge den konkrete afværgeforanstaltning. Kommunerne kan i disse tilfælde fastlægge generelle krav om afværgeforanstaltninger. Reglerne skal sikre, at bygherre allerede i kommuneplanen bliver opmærksom på, at der skal indtænkes afværgeforanstaltninger, hvis der skal opføres bebyggelse i området.

Der er peget på forskellige udfordringer med det foreliggende datagrundlag for kommunernes udpegninger og planlægning. KL har også peget på, at der er meget data og på mange forskellige platforme, hvilket gør det svært at arbejde med for kommunerne. Da Bolig- og Planstyrelsen ikke har ansvaret for datagrundlaget, behandles det ikke nærmere her.

Data om klima

Der forefindes og udvikles løbende data om klima på forskellige platforme, ligesom staten har forpligtet sig til at udarbejde og stille data til rådighed for kommunernes klimatilpasningsaktiviteter.

DMI lancerede i oktober 2019 den digitale platform www.klimaatlas.dk, som indeholder data om forventede fremtidige ændringer i klimaet på kommuneniveau og dækker hele Danmark. Klimaatlas indeholder data for temperatur, nedbør, vandstand og stormflod i det forventede fremtidige danske klima. Data omfatter bl.a. et kvalificeret bud på, hvor meget temperaturen og vandstanden vil stige, samt hvordan mængden af nedbør og størrelsen af stormfloder og skybrud ændres.

Kystdirektoratet lancerede i november 2020 den digitale platform www.kystplanlagger.dk, som er en landsdækkende kortlægning af risikoen i kystområderne frem til 2120, suppleret af vejledende strategier og forslag til konkrete tiltag til at håndtere oversvømmelses- og erosionsrisikoen.

I forbindelse med den Fællesoffentlige Digitaliseringsstrategi 2016-2020 har SDFE lanceret det Hydrologiske Informations- og Prognosesystem (HIP). HIP udstiller hydrologiske data, modelberegninger og prognoser for fremtiden, der understøtter arbejdet med klimatilpasning, vandforvaltning og planlægning, og giver for første gang en samlet adgang til data om terrænnære hydrologiske forhold. HIP understøtter således klimatilpasning, vandforvaltning og anden planlægning, hvor vand spiller en rolle. HIP tillader visning og download af modeldata til brug for detaljeret lokal planlægning.

Miljøstyrelsen og Danmarks Miljøportal har udviklet screeningsværktøjet KAMP, der er målrettet kommunernes indsats for forebyggende planlægning i kommuneplanerne mod oversvømmelse. Siden lanceringen af nye grundvandsdata via HIP er der indarbejdet relevante datasæt i værktøjet, så kommunerne også kan planlægge for faren for højtstående grundvand.

Det er op til kommunerne, hvilke data de vil anvende, ligesom det er op til kommunerne, hvilke oversvømmelseskilder (regnvand, grundvand, havvand, spildevand m.v.) de vil medtage i deres planlægning.

Bolig- og Planstyrelsen vurderer, at reglerne om lokalplanlægning for områder, der er udsat for oversvømmelse og erosion har medvirket til større opmærksomhed på de områder, der kan blive udsat for oversvømmelse eller erosion, og på planlægningen i disse områder. Reglerne har bl.a. medvirket til at sikre vandhåndtering tidligt i planlægningsprocessen, og at der i højere grad tages udgangspunkt i det eksisterende terræn.

Da mange kommuner svarer, at de endnu ikke ved, om afværgeforanstaltningerne har en effekt, vurderes det, at det er for tidligt at vurdere, om formålet med reglerne generelt set er opfyldt, og om de fungerer efter hensigten. Kommunerne, der har deltaget i undersøgelsen, tilkendegiver samtidig, at de på nuværende tidspunkt overordnet set er tilfredse med reglerne. Reglerne støtter derudover positivt op om det arbejde med klimatilpasning, som var i gang i flere kommuner i forvejen.

Afværgeforanstaltninger kan være individuelle eller kollektive. Kystbeskyttelse vil ofte være en kollektiv afværgeforanstaltning, hvorimod mange af kommunernes eksempler på afværgeforanstaltninger i lokalplaner er individuelle anlæg, der kan stilles krav til bygherre om at bekoste.

Kommunerne, der har deltaget i undersøgelsen, tilkendegiver, at de overordnet set er tilfredse med reglerne og ikke har forslag til justeringer på nuværende tidspunkt. Da reglerne på nuværende tidspunkt ikke er taget i anvendelse af alle kommuner, vurderer Bolig- og Planstyrelsen, at reglerne skal have tid til at virke og finde anvendelse, og at der ikke på nuværende tidspunkt er behov for justeringer.

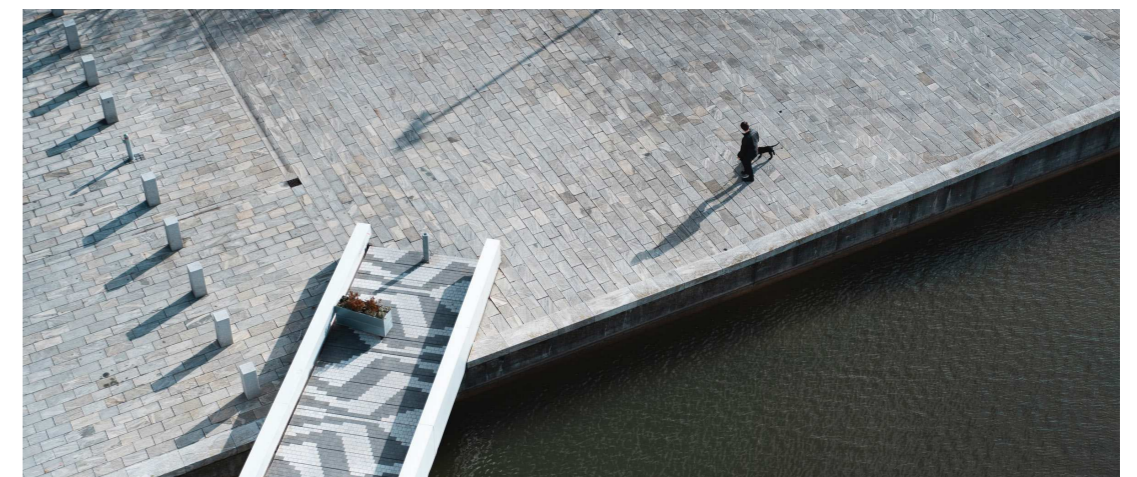
Planlovens manglende mulighed for i en lokalplan at kunne sikre afværgeforanstaltninger uden for lokalplanområdet er en relevant problemstilling. Bolig- og Planstyrelsen vurderer således, at der kan være situationer, hvor det vil være samfundsøkonomisk mest rentabelt at forebygge for oversvømmelse uden for et lokalplanområde for at kunne tage det pågældende lokalplanområde i anvendelse.

I situationer hvor fx et planlagt boligområde hovedsageligt kun kan undgå oversvømmelse, hvis der anlægges et regnvandsbassin udenfor det planlagte boligområde, kan den nuværende regulering betyde, at kommunen fravælger at byudvikle arealet, fordi der ikke kan findes finansiering til et regnvandsbassin. Det kan også betyde, at et regnvandsbassin ikke bliver placeret det mest hensigtsmæssige sted, fordi det søges placeret inden for et lokalplanlagt areal, som dækker et afgrænset område, eller at kommunen ser sig nødsaget til at lade lokalplanen dække et større areal, end det i

øvrigt er nødvendigt, udelukkende for at få indlemmet det areal i lokalplanen, hvor det vil være mest hensigtsmæssigt at placere regnvandsbassinet, både ift. størrelsen af regnvandsbassinet og ift. afstanden til det vandløb eller den å eller sø, som vandet skal udledes til. Det kan fx konkret være mest formålstjenligt og eventuelt også mest økonomisk, at et regnvandsbassin i form af en kunstig lavvandet sø placeres forholdsvis langt fra den bebyggelse, som den skal medvirke til at beskytte.

Bolig- og Planstyrelsen vurderer, at muligheden for gennem planlægningen at kunne stille krav eller indgå frivillige aftaler med bygherre om at etablere afværgeforanstaltninger uden for et lokalplanområde, vil give kommuner og bygherrer mulighed for at sikre, at de afværgeforanstaltninger, der etableres, kan indgå i en større helhedsorienteret sammenhæng og styrke kommunernes mulighed for at forebygge oversvømmelse og erosion i et område. Bygherre vil samtidig kunne få mulighed for at bygge et sted, hvor det ellers ikke ville have været muligt at bygge.

At planlægge for forebyggelse mod skader ved oversvømmelse eller erosion er en relativ ny opgave for mange kommuner, der både involverer mange fagligheder og forskellig sektorlovgivning. Det kan således være en udfordring at koordinere og få overblik over arbejdsdelingen på tværs af myndigheder og sektorer. Regeringen har i efteråret 2020 igangsat et tværministerielt udrednings- og analysearbejde. Det skal blandt andet se nærmere på lovgivning, og hvordan man sikrer den bedst mulige koordination af klimatilpasningsindsatsen og de bedste rammer for kommunerne til at håndtere de forskellige oversvømmelseskilder. Regeringen forventer, at det tværministerielle analysearbejde vil være færdigt i slutningen af 2021 med henblik på politiske forhandlinger om en samlet national klimatilpasningsplan i 2022.



Sammenfattende vurdering

Sammenfattende vurderer Bolig- og Planstyrelsen, at de nye regler i planloven om oversvømmelse og erosion har medvirket til, at kommunerne på et tidligt tidspunkt i planlægningen kan tage stilling til behovet for afværgeforanstaltninger for oversvømmelse og erosion, når der planlægges for nye byområder, fortætning af eksisterende by, særlige tekniske anlæg eller ændret arealanvendelse. Kravet om afværgeforanstaltninger har givet kommunerne mulighed for at stille præcise krav til en bygherre eller ejendomsudvikler om dokumentation for, at der kan byudvikles på det pågældende sted og med de rette afværgeforanstaltninger.

Samlet set vurderer Bolig- og Planstyrelsen, at reglerne om oversvømmelse og erosion fungerer efter hensigten, og at kommunernes foreløbige anvendelse af reglerne indikerer, at formålet med reglerne er opfyldt. Nogle af de påpegede udfordringer, herunder behovet for yderligere vejledning, forventes imødekommet som opfølgning på det igangsatte tværministerielle analysearbejde og den kommende revision af vejledning om planlægning for forebyggelse af skader ved oversvømmelse og erosion.

Bolig- og Planstyrelsen vurderer på baggrund af indspil fra evalueringen af planloven, at kommunernes planlægning vil kunne styrkes yderligere, hvis der gives mulighed for at etablere afværgeforanstaltninger uden for lokalplanområdet, og indgå frivillige aftaler med bygherre om etablering af afværgeforanstaltninger – inden for eller uden for lokalplanens område. Dette kan på den ene side fordyre udgifterne for bygherre, men på den anden side giver det bygherre en mulighed for at opføre byggeri i et område, hvor det ellers ikke var muligt.



Oversigt over regler i planloven

Kommuneplan

§ 11 a. Kommuneplanen skal indeholde retningslinjer for

...

18) udpegning af områder, der kan blive udsat for oversvømmelse eller erosion, og for etablering af afværgeforanstaltninger til sikring mod oversvømmelse eller erosion ved planlægning af byudvikling, særlige tekniske anlæg, ændret arealanvendelse m.v. i de udpegede områder,

§ 11 b. Rammer for indholdet af lokalplaner fastsættes for de enkelte dele af kommunen med hensyn til

....

14) etablering af afværgeforanstaltninger til sikring mod oversvømmelse eller erosion ved planlægning af byudvikling, særlige tekniske anlæg, ændret arealanvendelse m.v. i de udpegede områder, der kan blive udsat for oversvømmelse eller erosion, jf. § 11 a, stk. 1, nr. 18,

§ 11 e. Kommuneplanen skal ledsages af en redegørelse for planens forudsætninger, herunder om

...

12) grundlaget for udpegning af områder, der kan blive udsat for oversvømmelse eller erosion, jf. § 11 a, stk. 1, nr. 18,

13) etablering af afværgeforanstaltninger til sikring mod oversvømmelse eller erosion ved planlægning af byudvikling, særlige tekniske anlæg, ændret arealanvendelse m.v. i de udpegede områder, der kan blive udsat for oversvømmelse eller erosion, jf. nr. 12,

14) kommuneplanens sammenhæng med kommuneplanlægningen i andre kommuner, for så vidt angår afværgeforanstaltninger til sikring mod oversvømmelse eller erosion ved planlægning af byudvikling, særlige tekniske anlæg, ændret arealanvendelse m.v. i de udpegede områder, der kan blive udsat for oversvømmelse eller erosion, jf. nr. 12 og 13,

Lokalplan

§ 15. En lokalplan skal indeholde oplysninger om planens formål og retsvirkninger. Formålet skal fastlægge den planlægningsmæssige begrundelse, eksempelvis varetægelse af klimatilpasning eller forebyggelse af forurening.

Stk. 2. I en lokalplan kan der optages bestemmelser om:

...

19) etablering af afværgeforanstaltninger til sikring mod oversvømmelse eller erosion i områder, der kan blive udsat for oversvømmelse eller erosion, som betingelse for ibrugtagning af det, som skal sikres mod oversvømmelse,

...

Stk. 10. I et udpeget område, som kan blive udsat for oversvømmelse eller erosion, jf. § 11 a, stk. 1, nr. 18, og hvor der planlægges for byudvikling, særlige tekniske anlæg, ændret arealanvendelse m.v., skal der optages bestemmelser om sikring af afværgeforanstaltninger. Der skal desuden optages bestemmelser om, hvorvidt afværgeforanstaltninger skal etableres før ibrugtagning af det, som skal sikres mod oversvømmelse.

Undtagelse fra lokalplan

§ 13, stk. 8. Ved etablering af et kystbeskyttelsesprojekt eller projekt om ændring af et kystbeskyttelses anlæg, jf. kapitel 1 a i lov om kystbeskyttelse, gælder kommunalbestyrelsens pligt til at tilvejebringe en lokalplan efter stk. 2 eller § 19, stk. 2, ikke, hvis tilvejebringelsen af en lokalplan vil forsinke processen med etablering af kystbeskyttelses anlægget væsentligt, og hvis der foreligger særlige omstændigheder, der gør, at forsinkelsen kan få en væsentlig negativ betydning.

...

Stk. 9. Kommunalbestyrelsen offentliggør beslutning om, at der ikke tilvejebringes lokalplan ved etablering af eller ændring af et kystbeskyttelses anlæg, jf. stk. 8.

