UNIVERSITY OF COPENHAGEN

**Københavns Universitet**

# Lovgivningsmæssige rammer og barrierer for alternative bidragsmodeller vedrørende klimatilpasning

Anker, Helle Tegner; Nymann, Peter

*Publication date:*
2021

*Document version*
Også kaldet Forlagets PDF

*Citation for published version (APA):*
Anker, H. T., & Nymann, P. (2021). *Lovgivningsmæssige rammer og barrierer for alternative bidragsmodeller vedrørende klimatilpasning*. Institut for Fødevare- og Ressourceøkonomi, Københavns Universitet. IFRO Rapport Nr. 301

Download date: 11. okt.. 2026

INSTITUT FOR FØDEVARE- OG RESSOURCEØKONOMI
KØBENHAVNS UNIVERSITET

IFRO Rapport

# Lovgivningsmæssige rammer og barrierer for alternative bidragsmodeller vedrørende klimatilpasning

*Helle Tegner Anker*
*Peter Nymann*

**301**

**IFRO Rapport 301**

Lovgivningsmæssige rammer og barrierer for alternative bidragsmodeller vedrørende klimatilpasning

Forfattere: Helle Tegner Anker[1] og Peter Nymann[2]

[1] Institut for Fødevare- og Ressourceøkonomi, Københavns Universitet
[2] Advokatfirmaet Energi & Miljø

Udgivet oktober 2021

ISBN: 978-87-93768-28-4

Rapporten er udarbejdet i regi af projektet ”Klimatilpasning på Tværs” med finansiering fra Region Hovedstaden.

Se hele rapportserien på http://www.ifro.ku.dk/publikationer/ifro_serier/rapporter/

Institut for Fødevare- og Ressourceøkonomi (IFRO)
Københavns Universitet
Rolighedsvej 25
1958 Frederiksberg C
www.ifro.ku.dk

# Forord

Dette notat er udarbejdet i regi af projektet *Klimatilpasning på Tværs* med finansiering fra Region Hovedstaden. Projektet har en bred partnerskabskreds, der blandt andet omfatter flere kommuner i hovedstadsregionen og sekretariatsbetjenes af Egedal og Brøndby kommuner. I projektet er der blandt andet fokus på, hvordan udgifterne til klimatilpasningsprojekter kan fordeles, og hvordan der kan sikres samarbejde på tværs af kommunegrænser. I projektet indgår forskningsbidrag om blandt andet bidragsmodeller, anden finansiering, samarbejde på tværs og interessentinddragelse. Målgruppen for forskningsbidragene er dels de deltagende partnere i projektet, dels andre der arbejder med klimatilpasning i praksis.

Notatet er udarbejdet som en del af en serie af fire arbejdspakker om bidragsmodeller med fokus på henholdsvis eksisterende viden, principper og pejlemærker for nye bidragsmodeller, barrierer for implementering og afprøvning af modeller.

Notatet har til formål at afdække lovgivningsmæssige rammer og barrierer for alternative bidragsmodeller vedrørende klimatilpasning i vandløbs- og kystbeskyttelsesprojekter. Undersøgelsen er gennemført som en traditionel juridisk analyse af eksisterende lovgivning og praksis, herunder relevante offentliggjorte domme og klagenævnsafgørelser.

Der er foretaget faglig kvalitetssikring af notatet ved intern gennemlæsning på Institut for Fødevare- og Ressourceøkonomi, Københavns Universitet.

Frederiksberg, august 2021

# Indhold


**1. Introduktion** ... 3

**2. Alternative bidragsmodeller for kyster og vandoplande** ... 3

**2.1. Takstfinansierede modeller** ... 3

2.1.1 Pligtmæssige bidrag ... 4

Potentielle barrierer ... 5

2.1.2 Frivillige bidrag ... 5

Klimatilpasningsprojekter ... 5

Afgrænsning mellem spildevandsanlæg og vandløb ... 7

Afgrænsning mellem spildevandsanlæg og vejafvandingsanlæg ... 7

Potentielle barrierer ... 8

**2.2. Offentlige bidrag (stat/kommuner)** ... 8

2.2.1 Pligtmæssige bidrag ... 9

Potentielle barrierer ... 10

2.2.2 Frivillige bidrag ... 10

Statslig støtte ... 10

Kommunale bidrag ... 11

Potentielle barrierer ... 12

**2.3. Private bidrag fra bygherrer/developers** ... 12

2.3.1 Pligtmæssige bidrag ... 12

Grundejere ... 12

Betingelser for ibrugtagning af ny bebyggelse ... 13

Potentielle barrierer ... 14

2.3.2 Frivillige bidrag ... 14

Potentielle barrierer ... 15

**3. Sammenfatning** ... 15

**Oversigt over love m.v.** ... 18

**Referencer** ... 18

# 1. Introduktion

Spørgsmålet om, hvem der skal (eller kan) betale for projekter, der har til formål at afbøde oversvømmelse eller erosion som følge af klimaforandringer, giver anledning til en række overvejelser. I dette notat fokuseres der på de lovgivningsmæssige rammer – og særligt eventuelle barrierer – for 'alternative' bidragsmodeller i forbindelse med klimatilpasningsprojekter. Alternative bidragsmodeller skal her ses i modsætning til bidragsfordeling ud fra det almindelige nytteprincip, der gælder både efter kystbeskyttelsesloven og vandløbsloven, hvor de (grund-)ejere, der vil have nytte af klimasikringen, skal betale. I realiteten vil der dog næppe være tale om egentlige alternativer, men derimod om en kombination af forskellige muligheder for at bidrage til finansiering af klimatilpasningsprojekter. Bidragsmodeller skal derfor i dette notat ikke forstås snævert som pligtmæssige bidrag, men mere bredt som modeller, hvor der også kan være tale om 'frivillige' bidrag enten fra forsyningsselskaber, offentlige myndigheder eller private. Der vil i notatet blive anvendt en sondring mellem pligtmæssige bidrag og frivillige bidrag – og de lovgivningsmæssige rammer og barrierer vil blive analyseret i forhold hertil.

Der anvendes i notatet ikke en opdeling i forhold til henholdsvis kyster og vandoplande. Dette skyldes i det væsentlige, at de lovgivningsmæssige rammer for bidrag fra for eksempel offentlige myndigheder eller private parter i et vist omfang er de samme, uanset om klimatilpasningen angår et kystprojekt eller et vandoplandsprojekt. Der kan dog være visse modeller (eller bidragydere), der i overvejende grad er knyttet til bestemte projekter, for eksempel er takstfinansierede modeller særligt relevante i forhold til klimatilpasning i vandoplande.

I notatet fokuseres der på tre 'alternative' bidragsmodeller. Det drejer sig om 1) takstfinansierede modeller, hvor forsyningsselskaberne spiller en central rolle, 2) offentlige bidrag fra kommuner eller staten samt 3) private bidrag fra bygherrer eller developers, navnlig i forbindelse med byudvikling. Notatet behandler ikke muligheden for, at der kan være andre alternative bidragydere, for eksempel fonde, forsikringsselskaber eller Stormrådet. Opmærksomheden henledes på, at såfremt Stormrådet skal kunne deltage mere aktivt i klimatilpasningsprojekter, vil det som udgangspunkt kræve en lovændring. Tilsvarende gælder ved etablering af eksempelvis en kyst- og/eller klimasikringsfond. Derimod er der som udgangspunkt ikke noget til hinder for, at private fonde med videre kan yde støtte til klimatilpasningsprojekter.[1]

# 2. Alternative bidragsmodeller for kyster og vandoplande

## 2.1. Takstfinansierede modeller

Muligheden for at anvende takstfinansierede bidrag gennem forsyningsselskaberne er primært relevant i forhold til klimatilpasning i vandoplande og håndtering af spildevand i form af tag- og overfladevand (regnvandsafledning). Det kan dog ikke afvises, at der også i forhold til kyster kan være situationer, hvor der er behov for kombinerede løsninger med for eksempel højvandslukke eller håndtering af 'bagvand', det vil sige vand fra 'baglandet', hvor forsyningerne også vil kunne spille en rolle.[2]

[1] Om private støttemuligheder se for eksempel https://www.klimatilpasning.dk/.

[2] Forsyningssekretariatet har i sag 13/03642 vedrørende Aarhus Vand truffet afgørelse om, at en højtvandsbarriere havde som det primære formål at sikre midtbyen og togbanen og ikke at håndtere tag- og

I det følgende skitseres de generelle rammer for takstfinansieret klimatilpasning med særligt fokus på de lovgivningsmæssige barrierer for, at forsyningsselskaberne bidrager til klimasikring.

### 2.1.1 Pligtmæssige bidrag

I forhold til pligtmæssige bidrag kan forsyningsselskaberne sættes i bidrag i henhold til nytteprincippet efter både vandløbsloven og kystbeskyttelsesloven.

For *kystbeskyttelsesprojekter* er det i kystbeskyttelsesloven præciseret, at nytteprincippet gælder for 'ejere af fast ejendom', hvilket ud over grundejere også kan omfatte for eksempel ledningsejere. Dette følger ligeledes af Miljø- og Fødevareklagenævnets praksis, hvor også en mere indirekte fordel ved at kunne tilgå en installation ved oversvømmelse udløste bidragspligt.[3]

Nytteprincippet gælder også for *vandløbsprojekter*, det vil sige regulering af vandløb, jf. vandløbsloven. Det gælder også for hel eller delvis omlægning af rørlagte vandløb, jf. vandløbslovens § 32.

Da vandløb, søer og lignende indvande omfattet af vandløbsloven ofte fungerer som det vandområde, hvor forsyningsselskabernes regnvandskloakker har udløb til, kan forsyningsselskaberne sættes i bidrag efter vandløbslovens medbenyttelsesprincip, jf. vandløbslovens § 63. Ved meddelelse af en tilladelse efter miljøbeskyttelseslovens § 28 til forsyningsselskabernes udledning af spildevand forudsættes myndigheden ligeledes at have forholdt sig til det modtagende vandområde.[4]

Som en særlig variant af nytteprincippet kan forsyningsselskaber også blive sat i bidrag efter vandløbslovens § 68. Forsyningsselskaber kan her pålægges at yde bidrag til vandløbets regulering og vedligeholdelse, hvis udledning af spildevand i nævneværdig grad forøger arbejdet ved vandløbets oprensning. Det må antages, at vandløbslovens anvendelse af begrebet 'ejere af ejendomme' i lovens § 68, stk. 2 også omfatter ledningsejere, der kan have nytte af et vandløb til bortledning af spildevand, jf. lovens § 68, stk. 1, hvorefter både ejere af ejendomme eller anlæg kan pålægges bidrag.

Forsyningsselskabers bidragspligt eller bidrag for medbenyttelse af vandløbene vil i udgangspunktet forudsætte, at der indgås en mindelig løsning om de økonomiske forhold, eller at disse afklares af taksationsmyndighederne.[5] Bidragspligt for forsyningsselskaber er tæt knyttet til, om der kan identificeres en nytte eller fordel af projektet, herunder set i forhold til de udgifter selskabet ellers

---

overfladevand i Aarhus Å. Omkostningerne til højtvandsbarrieren kunne derfor ikke indregnes i prisloftet, og forsyningsselskabet kunne ikke medfinansiere højtvandsbarrieren. Forsyningssekretariatet accepterede dog efter fornyet henvendelse fra Aarhus Vand med oplysninger om, at højtvandsbarrieren også ville have en afledt effekt på kapaciteten i Aarhus Å, at selskabet kunne medfinansiere 20 procent af højtvandsbarrieren, se Forsyningssekretariatets afgørelse af 26. juni 2013, j.nr. 13/03642.

[3] Se Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 9. oktober 2019 (j.nr. 19/06109 og 19/06110), der er optrykt i MAD 2020.201, hvor også en indirekte beskyttelse (eller nytte) gav grundlag for bidragspligt.

[4] I MAD2006.751 fandt Miljøklagenævnet, at der var hjemmel til at regulere tilførslen af spildevand til vandløb med det sigte at sikre bredejerne mod unødige gener i forbindelse med oversvømmelser og nedbrydning af brinker. Der var også hjemmel til i udledningstilladelsen at fastsætte vilkår for den maksimale vandmængde, der måtte udledes til vandløbet, da der ikke i det pågældende vandløbsregulativ var fastsat nogen angivelse heraf. Se også MAD2017.426, hvor retten i Odense idømte et spildevandsselskab en bøde på 50.000 kr. for at have fortsat spildevandsudledning i tre år efter Natur- og Miljøklagenævnets ophævelse af udledningstilladelsen, hvorved der var sket periodevis oversvømmelse. Byretten fandt dog, at der på grund af manglende årsagsforbindelse ikke var grundlag for erstatningsansvar for oversvømmelsesskader.

[5] En tvist om bidragsfordeling må indbringes for den relevante taksationskommission, hvis afgørelse derefter kan indbringes for en overtaksationskommission nedsat efter lov om offentlige veje, se blandt andet Anker og Janfelt (2020, s. 9).

ville have haft til håndtering af overfladevand eller spildevand. Det kan for eksempel være sparede udgifter til kloakledninger eller bassinkapacitet, der ellers ville have været nødvendige.[6]

*Potentielle barrierer*

De potentielle barrierer, der er forbundet med forsyningsselskabers pligtmæssige bidrag i henhold til nytteprincippet, vil i et vist omfang være knyttet til, hvor tæt en forbindelse der kan siges at være mellem vandløbs- eller kystsikringsprojektet og den direkte (eller eventuelt indirekte) nytte, som forsyningsselskabet har. I hvilket omfang der faktisk fastsættes bidragspligt for forsyningsselskaber, navnlig for så vidt angår indirekte nytte, er uafklaret, og der er kun få afgørelser vedrørende forsyningsselskabernes bidragspligt fra taksationskommissionerne (for vandløb) eller fra Miljø- og Fødevareklagenævnet (for kyster). Særligt for vandløbssager i henhold til vandløbslovens §§ 63 og 68 forudsættes normalt, at de involverede parter indbyrdes bliver enige om projekternes økonomi. Samtidig kan der være en tilbageholdenhed med at pålægge forsyningsselskaber at tage del i vedligeholdelsesbyrden, da forsyningsselskabet ikke er bredejer i vandløbslovens forstand.

### 2.1.2 Frivillige bidrag

Der er flere forskellige situationer, hvor forsyningsselskaberne 'frivilligt' eller på eget initiativ kan bidrage til klimasikring. For det første er der mulighed for at deltage i finansieringen af for eksempel vandløbsprojekter efter de nye regler om klimatilpasning af spildevandsanlæg i betalingsloven og vandsektorloven. For det andet er der mulighed for, at et klimasikringsprojekt kan defineres som et spildevandsteknisk anlæg og dermed være et anliggende for forsyningsselskabet. Endelig kan der være tale om samarbejdsprojekter, hvor håndtering af spildevand sker i et samspil med andre infrastrukturprojekter, for eksempel vejprojekter. Der kan altså være et større eller mindre pligtelement forbundet med sådanne 'frivillige' bidrag. Endvidere kan der i alle tre situationer være visse lovgivningsmæssige barrierer forbundet med forsyningernes mulighed for at bidrage.

Fælles for disse projekter er, at der skal kunne identificeres en interesse, som forsyningsselskabet lovligt må varetage og takstfinansiere. Klimatilpasningsprojekternes lovlighed vil som udgangspunkt blive vurderet i forbindelse med Forsyningssekretariatets afgørelse om prislofter/økonomiske rammer i henhold til vandsektorloven og kommunernes godkendelse af forsyningsselskabernes takster.

*Klimatilpasningsprojekter*

Reglerne om klimatilpasning af spildevandsanlæg blev ændret ved lov nr. 2210 af 29. december 2020,[7] hvor den hidtil gældende medfinansieringsordning blev afskaffet. Til udmøntning af loven er der endvidere udstedt en række bekendtgørelser, se nedenfor.

I forhold til klimatilpasning af spildevandsanlæggene er det forsyningsselskabets opgave at sørge for transport, behandling og/eller afledning af tag- og overfladevand inden for det serviceniveau, der er fastsat for selskabet i spildevandsplanen.

Ved *serviceniveau* forstås her en angivelse af, hvor ofte vand fra henholdsvis regnvandskloakker og kloakker med en blanding af regn- og spildevand i gennemsnit må forekomme på terræn i mængder, der forvolder skade. Ifølge bekendtgørelse nr. 2276 af 29. december 2020 om fastsættelse af

[6] I MAD2010.385 afviste Overtaksationskommissionen for Nordsjælland dog, at kommunens sparede udgifter til anlæg af broer ved rørlægning af et vandløb kunne betragtes som en selvstændig nytte, der knyttede sig til reguleringen af vandløbet.

[7] Lov om ændring af lov om betalingsregler for spildevandsforsyningsselskaber m.v., lov om miljøbeskyttelse, vandsektorloven, lov om vandløb og lov om vandforsyning m.v.

serviceniveau m.v. for håndtering af tag- og overfladevand (serviceniveaubekendtgørelsen) er det blevet præciseret, at kommunerne må fastsætte et bindende serviceniveau for spildevandsanlæggene i konkrete kloakeringsområder. Serviceniveauet bliver herefter bindende for forsyningsselskaberne, når der etableres nye spildevandsanlæg, eller eksisterende anlæg udskiftes. Det er et krav, at kommunen kan dokumentere, at serviceniveauet er fastsat til et samfundsøkonomisk hensigtsmæssigt niveau, hvis serviceniveauet fastsættes højere end en 5-års regnhændelse i separatkloakerede områder og en 10-års regnhændelse i fælleskloakerede områder.

I områder, hvor serviceniveauet for spildevandsanlæggene ønskes forhøjet, skal der foretages en samfundsøkonomisk analyse, hvor de forventede årlige skadesomkostninger uden klimatilpasning afvejes over for omkostningerne til en klimatilpasningsløsning. Analysen skal dokumentere, at det valgte serviceniveau er det niveau, der udviser den størst mulige positive nettonutidsværdi. Det er kommunen, der vælger det hydrologiske opland eller kloakeringsområde, hvor serviceniveauet skal forhøjes – og dermed kommunen, der sætter de ydre rammer for klimatilpasningen via spildevands-planlægningen.

Det samfundsøkonomisk mest hensigtsmæssige serviceniveau skal på den måde fungere som en ydre grænse for, i hvor høj grad forsyningsselskaberne lovligt må udføre og betale for klimatilpasning.

Til udmøntningen af lov nr. 2210 af 29. december 2020 er der også udstedt bekendtgørelse nr. 2275 af 29. december 2020 om spildevandsforsyningsselskabers omkostninger til klimatilpasning i forhold til tag- og overfladevand og omkostninger til projekter uden for selskabernes egne spildevandsanlæg og med andre parter i øvrigt (omkostningsbekendtgørelsen).

Omkostningsbekendtgørelsen regulerer forsyningsselskabers indregning af dels udgifter til klima-tilpasning, dels udgifter til aftaler med andre parter om etablering eller drift af spildevandsanlæg eller andre anlæg i spildevandsbidragene. Det er dermed omkostningsbekendtgørelsen, der skal erstatte den hidtidige medfinansieringsordning – og dermed fastsætte rammerne for forsyningsselskabernes takstfinansiering af udgifterne til klimatilpasning.

Det er efter omkostningsbekendtgørelsen en forudsætning, at der kun kan indregnes udgifter til håndtering af tag- og overfladevand op til det serviceniveau, der i spildevandsplanen er fastsat for forsyningsselskabet for det pågældende kloakeringsområde. Det gælder, uanset om området er fysisk kloakeret i forvejen, eller der er tale om nykloakering. Håndtering af tag- og overfladevand over det fastsatte serviceniveau er dermed uden for forsyningsselskabets ansvarsområde – og må i givet fald varetages og finansieres af andre parter.

Forsyningsselskabet skal samtidig dokumentere, at fysiske løsninger, der etableres til opfyldelsen af det fastsatte serviceniveau, er selskabsøkonomisk hensigtsmæssig via en sammenligning med mindst ét andet relevant løsningstiltag, der opfylder samme serviceniveau, men afviger væsentligt fra løsningen, som selskabet ønsker at etablere.

Ligesom den hidtidige medfinansieringsordning giver omkostningsbekendtgørelsen forsynings-selskabet mulighed for at indgå samarbejder med andre parter om projekter uden for forsynings-selskabets spildevandsanlæg. Her er mange af medfinansieringsordningens fysiske bindinger af projekterne til bestemte arealer m.v. nu ophævet, hvorved forsyningsselskaberne har videre adgang til at deltage i sådanne projektsamarbejder. Det er frivilligt for et forsyningsselskab, om det ønsker at indgå i et samarbejde om et projekt, men hvis selskabet indgår i samarbejdet, skal omkostningsbekendtgørelsens regler følges, hvilket særligt betyder, at der skal laves en

omkostningsfordeling, der viser, at selskabet ikke finansierer udgifter, der ligger uden for ansvarsområdet.

I modsætning til medfinansieringsprojekterne indgår projektanlæg, der er omfattet af de nye regler om klimatilpasning, i den økonomiske regulering af vandsektoren, hvilket betyder, at projekterne bliver omfattet af vandsektorlovens effektiviseringskrav på samme måde som forsyningsselskabets øvrige spildevandsanlæg.

### *Afgrænsning mellem spildevandsanlæg og vandløb*

Som det er beskrevet i Anker og Janfelt (2020, s. 4ff), er det sandsynligvis muligt at optage et eksisterende vandløb som et spildevandsteknisk anlæg i spildevandsplanen med den virkning, at ejerskabet til vandløbet overgår til forsyningsselskabet som en del af selskabets anlæg.

Et vandløb bør alene optages som spildevandsanlæg, hvis vandløbet opfylder definitionen på et spildevandsanlæg, jf. spildevandsbekendtgørelsens § 4, stk. 7. Samtidig bør eksisterende drænrettigheder afvikles ved en vandløbssag, så de frakobles vandløbet, når det overgår til spildevandsanlæg (Miljøstyrelsen 2018, afsn. 2.1.8).

Efter optagelsen som spildevandsanlæg betaler forsyningsselskabet alle udgifter til den fremadrettede drift og vedligeholdelse af den del af vandløbet, der optages som selskabets spildevandsanlæg. Eventuelle øvrige dele af anlægget, der er placeret på privat grund, og som alene servicerer samme ejendom, har forsyningsselskabet imidlertid ikke hjemmel til at udføre arbejder på.

### *Afgrænsning mellem spildevandsanlæg og vejafvandingsanlæg*

Overfladevand, der opsamles og afledes fra vejarealer, er omfattet af definitionen på spildevand. Dog tilhører vejafvandingsanlægget som udgangspunkt vejens udstyr i medfør af vejlovene, hvorfor vejafvandingsanlægget kan sammenlignes med et privat spildevandsanlæg.

Sædvanligvis afgrænses vejafvandingsanlægget over for spildevandsanlægget således, at vejristen, brønden og stikledningen frem til et grenrør/påhug på forsyningsselskabets hovedledning i vejen tilhører vejejeren (Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet 2017, pkt. 1.1.4). Det udgangspunkt kan dog ændres – for eksempel i områder, hvor der ikke er en regnvandskloak. I praksis defineres vejafvandingsanlægget som tekniske anlæg i form af installationer og rør i vejen, der udelukkende eller overvejende har til formål at bortlede vejvand.

Forsyningsselskabet kan drive vejafvandingsanlægget for vejejeren, men i så fald skal det ske imod betaling på markedsvilkår, da der er tale om en tilknyttet aktivitet for selskabet.

Vejarealet kan anvendes som et led i klimatilpasningen ved etablering af skybrudsveje eller vejbede til opsamling af vand. Forsyningsselskabet kan indgå i disse projekter for så vidt angår selskabets ansvar for håndteringen af tag- og overfladevand inden for det fastsatte serviceniveau. Hvis forsyningsselskabet deltager i et sådant vejprojekt, skal reglerne om klimatilpasning ovenfor iagttages. Da ledninger i vejareal som udgangspunkt er omfattet af gæsteprincippet efter vejlovens § 77, bør der tages særligt højde for risikoen for, at det kan være nødvendigt at betale udgifterne til omlægning eller ændring af klimatilpasningsprojektet som følge af vejejerens vejarbejder.[8]

[8] Se blandt andet Markert og Soja (2021). Gæsteprincippet betyder, at ledningsejeren som 'gæst' skal afholde udgifterne til arbejder på ledninger, når arbejderne er nødvendige af hensyn til (vej-)ejerens ændrede brug af arealet, medmindre andet er særligt aftalt eller bestemt.

*Potentielle barrierer*

Selvom der med afskaffelse af de særlige medfinansieringsregler og tilknyttede begrænsninger er skabt bredere mulighed for, at forsyningsselskaberne kan vælge at bidrage til klimasikringsprojekter, er der fortsat en række potentielle barrierer for forsyningsselskabernes bidrag. Det er således fortsat en forudsætning, at der skal kunne identificeres en interesse, som forsyningsselskabet lovligt kan varetage og takstfinansiere. Det gælder blandt andet kravene til fastsættelse af det samfundsøkonomisk mest hensigtsmæssige serviceniveau og forudsætningen om, at der kun kan indregnes udgifter til håndtering af tag- og overfladevand op til det fastsatte serviceniveau. Endvidere kan kravet om at dokumentere, at en fysisk løsning er selskabsøkonomisk hensigtsmæssig, muligvis også rumme visse udfordringer og yderligere omkostninger. Endelig har det været påpeget, at det forhold, at anlæggene bliver omfattet af vandsektorlovens effektiviseringskrav, kan udgøre en barriere.[9] Der er tale om en kombination af lovgivningsmæssige barrierer for de maksimale bidrag for forsyningsselskaberne og økonomiske barrierer for incitamentet til frivilligt at deltage i klimasikring, for eksempel på grund af dokumentationskrav.

De nævnte krav og barrierer gælder som udgangspunkt både for forsyningsselskabernes egne spildevandsanlæg og ved forsyningsselskabernes deltagelse i samarbejdsprojekter, for eksempel vandløbsregulering eller vejprojekter. Særligt for så vidt angår vejprojekter, kan det omtalte gæsteprincip udgøre en særlig barriere for at indgå i klimatilpasningsprojekter, hvor der etableres spildevandsløsninger som en del af et vejanlæg.

Den uklare afgrænsning mellem vandløb og spildevandsanlæg kan potentielt også udgøre en barriere, navnlig i forhold til usikkerhed om, hvornår et vandløb kan ændres til et spildevandsanlæg, og om det indebærer yderligere forudsætninger, for eksempel om afkobling af dræn. Det er dog med de nye regler i mindre omfang afgørende for forsyningsselskabernes frivillige bidrag, om der er tale om et vandløb eller et spildevandsanlæg, da samarbejdsprojekter indgår på lige vilkår med traditionelle spildevandsanlæg i relation til de økonomiske rammer for forsyningsselskabernes bidrag. Dette kan måske skabe mulighed for i højere grad at lave samarbejdsprojekter, hvor nytteprincippet kombineres med bidrag fra forsyningsselskaberne i det omfang, det kan godtgøres, at der alene finansieres udgifter, der vedrører forsyningsselskabets ansvarsområde.

## 2.2. Offentlige bidrag (stat/kommuner)

Selvom nytteprincippet er udgangspunktet for bidragsfordeling både i vandløbs- og kystbeskyttelsessager, er der også mulighed for, at det offentlige – stat eller kommuner – kan bidrage til klimasikringsprojekter på forskellig vis. Der kan være tale om pligtmæssige bidrag, navnlig baseret på nytteprincippet som grundejere eller eventuelt baseret på en offentligretlig nytte i sikring af bestemte samfundsmæssige goder, for eksempel immaterielle værdier.[10] Dette gælder både i forhold til stat og kommuner. Særlige udfordringer eller barrierer kan knytte sig til tværkommunale projekter.

For så vidt angår frivillige bidrag kan der også være visse udfordringer eller barrierer knyttet til bidrag fra både stat og kommuner. Her kan der blandt andet være spørgsmål om, hvordan der kan sikres en rimelig og ligelig fordeling af offentlige midler, blandt andet i forhold til den almene samfundsnytte af et projekt. Endvidere sætter det statslige anlægsloft grænser for kommunale anlægsudgifter.

[9] Se blandt andet DANVA (2021).

[10] Se blandt andet Kystdirektoratet (2018, s. 24ff).

### 2.2.1 Pligtmæssige bidrag

Pligtmæssige bidrag for det offentlige vil som nævnt primært være baseret på *nytteprincippet*, hvor det offentlige som grundejer eller på anden vis kan have nytte af et vandløbs- eller kystbeskyttelsesprojekt.

*Staten* har derudover en særlig funktion i forhold til *statslig kystsikring*. Miljøministeren kan i medfør af kystbeskyttelseslovens § 2b beslutte, at der skal udføres kystbeskyttelsesforanstaltninger med staten som bygherre. Der kan her både være tale om Kystdirektoratets løbende kystbeskyttelse langs den jyske vestkyst og om projekter, som andre statslige myndigheder udfører. Om noget er statslig kystsikring eller ej, beror således på miljøministerens beslutning. Der er dog også særlove vedrørende visse digeprojekter, for eksempel lov nr. 69/1873 om digearbejder på Lolland og Falster, hvor statens (og eventuelt andre offentlige myndigheders) bidrag til anlægsudgifterne er fastsat.[11]

Udførelsen af (statslige) kystbeskyttelsesprojekter kræver siden 1. september 2018[12] udtrykkeligt en anlægstilladelse efter kystbeskyttelseslovens § 3, stk. 1 og 5, i modsætning til de hidtidige 'fællesaftaler', som har været udarbejdet i henhold til sædvane. Der er senest udarbejdet fire fællesaftaler for perioden 2020-2024, hvor der både aftales indsats og fastlægges en økonomisk fordeling mellem staten og kommunerne for visse kyststrækninger.[13]

*Kommunerne* kan som myndighed for *kommunale fællesprojekter* beslutte at sætte ejere af fast ejendom i bidrag efter nytteprincippet, jf. kystbeskyttelseslovens § 9a. I tilfælde, hvor kommunen selv ejer en ejendom, der opnår en nytte af kystbeskyttelsesforanstaltningen, vil kommunen dermed også kunne blive bidragspligtig.[14] Det er også i et vist omfang muligt, at en kommune skal yde bidrag som følge af almene interesser, for eksempel i forhold til kulturhistoriske eller rekreative værdier.[15] Dette er blandt andet lagt til grund i en afgørelse fra Miljø- og Fødevareklagenævnet om kystsikring ved Gl. Skagen, hvor kommunen fandtes at være nærmere til at bære omkostningerne ved beskyttelse af Gl. Skagens historiske islæt end de lokale grundejere.[16] Det er dog uklart, hvor grænserne går for kommunernes bidragspligt i så henseende.

Den tidligere gældende bestemmelse i kystbeskyttelseslovens § 9, stk. 2, hvorefter ministeren kunne pålægge en kommune at bidrage til et kystbeskyttelsesprojekt foranlediget af en anden kommune, er nu ophævet for at give større kommunal handlefrihed på kystbeskyttelsesområdet. Dette kan potentielt udgøre en barriere i projekter, der berører mere end én kommune, og hvor der ikke kan opnås enighed om et frivilligt bidrag. Såfremt et projekt berører mere end én kommune, må der som udgangspunkt tages stilling til bidragsfordelingen i de enkelte kommuner.[17] Det fremgår i øvrigt

[11] Se også lov nr. 319/1976 om forstærkning af Ribe dige og anlæg af veje langs nogle diger.

[12] Lov nr. 720/2018 om ændring af lov om kystbeskyttelse m.v.

[13] Se Kystdirektoratets information herom, https://kyst.dk/projekter/faellesaftaler/

[14] Se for eksempel Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 6. juni 2017 (MAD2017.203), hvor Slagelse Kommune blev sat i bidrag for et kommunalt ejet parkeringsareal.

[15] Se i denne retning lovbemærkningerne til kystbeskyttelsesloven fra 1988, FT 1987-88 L 37 Forslag til Lov om kystbeskyttelse.

[16] Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 7. juni 2017, NMK-450-00008 (MAD2017.209) vedrørende et kystbeskyttelsesprojekt ved Gl. Skagen.

[17] Se blandt andet Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 3. maj 2017 (NMK-451-00004) vedrørende Jyllinge Nordmark, hvor nævnet hjemviste Roskilde og Egedal kommuners enslydende afgørelser vedrørende bidragspligt.

direkte af lovens § 3, stk. 3, at det er kommunalbestyrelsen for de grundejere, der opnår beskyttelse, som er tilladelsesmyndighed og dermed også skal tage stilling til bidrag fra de pågældende grundejere.

En kommune kan overordnet bidrage til *klimatilpasning på vandløbsområdet* på to måder – enten igennem et ejerskab til et offentligt vandløb eller i sin egenskab af grund- eller vejejer efter nytteprincippet.

Således kan en kommune medvirke til gennemførelsen af en vandløbsreguleringssag, der skaber yderligere plads i et vandløb til bortledning af vand fra for eksempel spildevandsanlæg eller klimatilpasningsanlæg. Her er der dog ikke tale om en pligt for kommunen.

Som bredejer – ejer af en ejendom eller vej, der grænser op til et vandløb – kan en kommune også pålægges bidrag efter vandløbsloven i forbindelse med gennemførelsen af et vandløbsprojekt. Efter praksis[18] er vejejeren 'bredejer' i vandløbslovens forstand, når et privat vandløb er ført under en vej, hvilket betyder, at vedligeholdelsen af vejunderføringen påhviler vejejeren. På samme måde vil kommunen derfor kunne sættes i bidrag efter vandløbsloven, hvis der gennemføres vandløbsprojekter med et klimatilpasningsformål.

Hvis en kommune udleder overfladevand fra et vejafvandingsanlæg, vil kommunen – som medbenytter af vandløbet – principielt også kunne pålægges bidrag til vandløbets vedligeholdelse, jf. vandløbslovens §§ 63 eller 68.

*Potentielle barrierer*

I forhold til pligtmæssige bidrag under nytteprincippet savnes der klarere regler eller retningslinjer for at kunne pålægge enten statslige eller kommunale myndigheder, der ikke er ejere af fast ejendom, bidrag efter nytteprincippet som følge af mere almene interesser, herunder interesser i forhold til kulturmiljø, rekreation, naturbeskyttelse og infrastruktur m.v. Dette kan udgøre en barriere navnlig i forhold til kystbeskyttelsesprojekter. Den manglende mulighed for, at andre kommuner kan sættes i bidrag eller pålægges at deltage i et projekt efter kystbeskyttelsesloven, kan også udgøre en væsentlig barriere i forhold til kystbeskyttelsesprojekter, der går på tværs af kommunegrænser.

### 2.2.2 Frivillige bidrag

*Statslig støtte*

Det er i særlige tilfælde muligt at få *statslig støtte* til gennemførelse af projekter med et klimatilpasningsformål. En sådan støtte forudsætter dog som udgangspunkt en hjemmel i lovgivningen.

I medfør af bekendtgørelse nr. 982 af 24. juni 2020 om tilskud fra pulje til diger og anden kystbeskyttelse har regeringen afsat to tilskudspuljer for henholdsvis 2020 og 2021 på hver cirka 40 mio. kr. til kystbeskyttelsesforanstaltninger. Det er kommuner og digelag, der kan ansøge Kystdirektoratet om støtte fra puljerne til enten projekter om etablering eller forstærkning af diger ved Vadehavet eller kommunale fællesprojekter i områder, hvor risikoen for erosion er størst ifølge Kystanalysen fra 2016. Projekterne må ikke være færdigetableret og afsluttet på ansøgnings-

[18] Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 30. maj 2017, j.nr. NMK-43-00579 og Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 18. maj 2017, j.nr. NMK-43-00523.

tidspunktet. Der findes også en særlig tilskudsordning for Klima-Lavbundsprojekter, hvor reduktion af oversvømmelsesrisiko også er et af kriterierne for, om der kan tildeles støtte.[19]

### *Kommunale bidrag*

Kommunernes frivillige bidrag til klimatilpasningsprojekter efter både vandløbsloven og kystbeskyttelsesloven er undergivet visse rammer, blandt andet i form af kommunalfuldmagten og det såkaldte anlægsloft.

*Kommunalfuldmagtsreglerne* er praksisskabte regler for, hvilke dispositioner en kommune må foretage uden egentlig lovhjemmel, herunder hvilke ydelser kommunen må stille til rådighed for borgerne. Der er både i vandløbsloven og i kystbeskyttelsesloven udtrykkelig hjemmel til, at kommunen helt eller delvist kan afholde udgifterne til *visse projekter,* hvorved kommunalfuldmagten ikke finder anvendelse. For kystbeskyttelsesloven gælder det fællesprojekter, jf. lovens § 9. For vandløbslovens vedkommende gælder det offentlige vandløb, jf. vandløbslovens § 24, stk. 2, men derimod ikke offentlige pumpelag, jf. § 42 a.

For *andre projekter* må nytteprincippet lægges til grund, og eventuelle yderligere kommunale bidrag må ske under iagttagelse af kommunalfuldmagten.

Natur- og Miljøklagenævnet har i en afgørelse vedrørende en kommunes restaurering af et privat vandløb lagt til grund, at udgiftsfordelingen efter nytteprincippet i vandløbslovens § 35 i udgangspunktet ikke kan fraviges, med mindre der foreligger en særlig vandløbsfaglig begrundelse.[20] I sagen fandt nævnet, at kommunens mulighed for at overtage vedligeholdelsen af et privat vandløb – og dermed udgifterne hertil – uden særlig lovhjemmel hvilede på kommunalfuldmagtsreglerne. Nytteprincippet kan ikke tilsidesættes for at varetage andre hensyn af for eksempel social karakter, hvilket sætter en begrænsning for, hvilke udgifter en kommune på frivillig basis kan vælge at påtage sig for at gennemføre et klimatilpasningsprojekt.

I forhold til klimatilpasningsprojekter efter vandløbsloven eller kystbeskyttelsesloven vil kommunalfuldmagten kræve, at det kan sandsynliggøres, at der forfølges en saglig, kommunal interesse ved finansieringen af projektet, og at projektet har en vis almennyttig værdi. Netop på grund af nytteprincippet i lovgivningen vil der ofte kunne udpeges en kreds af personer, der opnår en gevinst ved projektets gennemførelse, hvilket taler imod, at projektet i sin helhed har almennyttig værdi. Dog kan det næppe afvises, at enkeltstående delelementer i et projekt kan have en sådan tilstrækkelig kommunal interesse, at kommunen kan finansiere disse dele – for eksempel forbedring af strand-faciliteter, forbedring af infrastruktur eller lignende.

*Anlægsloftet* udgøres af den anlægsramme, som kommunerne efter budgetloven og regeringens og KL's aftale om den kommunale økonomi er underlagt.[21] Anlægsloftet gælder for kommunernes investeringer og kan derfor udgøre en økonomisk barriere for kommunernes frivillige investeringer i klimatilpasningsprojekter. KL har fremsat ønsker om, at kommunernes andel af klimatilpasnings-

[19] Se nærmere i bekendtgørelse nr. 50/2021 om udtagning af kulstofrige lavbundsjorder med henblik på genopretning af naturlig hydrologi (klima-lavbundsprojekter). Se også Miljøstyrelsen (2021).

[20] Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 17. oktober 2014, j.nr. NMK-43-00447.

[21] Aftale om kommunernes økonomi for 2021. https://fm.dk/media/18036/aftale-om-kommunernes-oekonomi-for-2021.pdf

projekter skal fritages fra anlægsloftet (KL 2019). Det generelle anlægsloft blev som følge af en aftale mellem regeringen og KL ophævet for 2020,[22] mens anlægsrammen blev forøget for 2021.

*Potentielle barrierer*

I forhold til frivillige bidrag er der et vist råderum for kommunerne i henhold til de særlige hjemler i henholdsvis vandløbsloven (for offentlige vandløb) og kystbeskyttelsesloven (for fællesprojekter). I andre situationer sætter kommunalfuldmagten grænser for, om kommunen kan medfinansiere projekter. Det kan formentlig særligt være relevant at overveje en egentlig lovhjemmel til, at kommunerne kan yde frivillige bidrag også i forbindelse med klimatilpasning, der berører private vandløb. Derimod er det vanskeligt at forestille sig, at individuelle kystsikringsprojekter kan have en sådan samfundsmæssig betydning, at det kan begrunde offentlig finansiering. En anden potentiel barriere eller uhensigtsmæssighed i forhold til frivillige bidrag er, at der i tværkommunale projekter kan være stor forskel på, om de enkelte kommuner ønsker at yde frivillige bidrag (og i hvilket omfang). Det er dog næppe noget, der bør løses gennem lovgivningsmæssige ændringer. Det kan overvejes, om der i øvrigt kan fastsættes forpligtende rammer for kommunal deltagelse i tværkommunale klimasikringsprojekter – både for vandløb og kyster.

## 2.3. Private bidrag fra bygherrer/developers

Klimatilpasning både i forhold til vandoplande og kyster er i vidt omfang baseret på private bidrag i kraft af det almindelige nytteprincip, hvor navnlig grundejere eller eventuelt andre ejere af fast ejendom kan sættes i bidrag ud fra en nærmere fastlagt fordelingsnøgle (eller partsfordeling).[23] Private bidrag fra bygherrer eller developers vil særligt være relevante i situationer, hvor der *sker ny bebyggelse eller egentlig byudvikling*. I sådanne situationer kan klimatilpasning eller klimasikring indgå som en mere eller mindre integreret del af det pågældende byggeprojekt. Det kan navnlig være relevant, hvis der planlægges for projekter i nye byområder, men det kan også være relevant, hvor der planlægges for nyt byggeri i eksisterende byområder.

### 2.3.1 Pligtmæssige bidrag

*Grundejere*

Bygherrer eller developers kan i lighed med andre blive pålagt pligtmæssige bidrag til klimatilpasning som grundejere. Dette gælder både i forhold til kystbeskyttelsesloven og vandløbsloven. Bygherrer vil imidlertid ofte kun være grundejere i en kortere periode, hvorved det skal sikres, at kommende grundejere forpligtes til at betale for drifts- og vedligeholdelsesudgifter, for eksempel gennem et kyst-, dige-, pumpe- eller vandløbslag. Vedtægter for sådanne lag må tinglyses på ejendommen for at få gyldighed for senere erhververe af ejendommen. En sådan løsning forudsætter, at der på tidspunktet for bygherrens afhændelse af ejendommen er en tilstrækkeligt klar afgrænsning af klimatilpasningsprojektet. Er der tale om projekter, der først skal afgrænses og realiseres på et senere tidspunkt, må det på det tidspunkt kræve en stillingtagen til, om de enkelte grundejere vil have nytte af foranstaltninger efter det almindelige nytteprincip.

[22] Tillæg vedr. kommunernes økonomi i lyset af COVID-19. https://fm.dk/media/18248/aftaleteksttiltag-vedr-kommunernes-oekonomi-i-lyset-af-covid19_a.pdf

[23] Se blandt andet Klougart og Hilbert (2020) om kystbeskyttelseslovens nytteprincip i forhold til ejere af fast ejendom, herunder ejere af infrastrukturanlæg, men ikke operatører eller brugere heraf, s. 3 og 13.

*Betingelser for ibrugtagning af ny bebyggelse*

En mulighed for at pålægge bygherrer/developers pligtmæssige bidrag til klimasikring i forbindelse med nye projekter er i en lokalplan at fastsætte krav om afværgeforanstaltninger som betingelse for ibrugtagning af ny bebyggelse, jf. planlovens § 15, stk. 2, nr. 19 og § 15, stk. 10.[24] Ifølge § 15, stk. 10 er der ikke alene mulighed, men faktisk pligt til at fastsætte afværgeforanstaltninger, når der planlægges for byudvikling, særlige tekniske anlæg, ændret arealanvendelse m.v. i udpegede oversvømmelses- eller erosionstruede områder. Det er imidlertid kommunens valg, om etablering af sådanne afværgeforanstaltninger skal fastsættes som en betingelse for ibrugtagning af det, som skal sikres mod oversvømmelse.

Ifølge lovforarbejderne[25] kan afværgeforanstaltninger for eksempel være regnvandsbassiner, skråningsbeskyttelse, minimumskrav til sokkelkoter, etablering af diger eller højvandsmure.[26] En lokalplan må ikke stride mod kommuneplanen, og det fremgår af § 11 b, stk. 1, nr. 14, at der også skal fastsættes rammebestemmelser for afværgeforanstaltninger i kommuneplanen. Det skal dog ikke nødvendigvis i rammebestemmelsen være angivet, hvilken type af afværgeforanstaltning der skal etableres (Erhvervsstyrelsen 2020, s. 10). For så vidt angår lokalplanen er det normalt et krav, at lokalplanbestemmelserne skal være tilstrækkeligt klare og præcise for at kunne håndhæves, jf. planlovens § 18.[27] Endvidere forudsættes det, at bestemmelserne er planlægningsmæssigt begrundede, det vil sige, at der skal være tale om arealrelaterede dispositioner.[28] Endelig kan der ikke med en lokalplan fastsættes bestemmelser for forhold, der reguleres efter anden lovgivning.[29] I flere tilfælde vil etablering af afværgeforanstaltninger, for eksempel regnvandsbassiner eller diger, være nærmere reguleret efter anden lovgivning, hvor der kan fastsættes nærmere vilkår for udformning af anlæggene. Dette hindrer dog ikke, at en lokalplan kan fastsætte bestemmelser om placeringen af sådanne anlæg.

Hverken planloven eller lovforarbejderne til ændringen i 2018 forholder sig til, om der kan stilles krav om etablering af *afværgeforanstaltninger uden for lokalplanområdet*. Dette kan ikke antages at være tilfældet uden et klart hjemmelsgrundlag. Det er således, for så vidt angår planlovens § 15, stk. 1, nr. 12 om tilvejebringelse af eller tilslutning til fællesanlæg i eller uden for det af lokalplanen omfattede område, antaget, at det, for så vidt angår *tilvejebringelse,* alene gælder etablering af fællesanlæg inden for lokalplanens geografiske område.[30]

At der ikke kan stilles krav om etablering af afværgeforanstaltninger uden for lokalplanområdet, er også lagt til grund af Erhvervsstyrelsen (2021, s. 20), der blandt andet peger på, at dette kan føre til en uhensigtsmæssig placering af for eksempel regnvandsbassiner, fordi det søges etableret inden for lokalplanområdet, eller at lokalplanen udstrækkes til at gælde et større område, end det i øvrigt er

[24] Bestemmelserne blev indføjet ved lov nr. 62/2018.

[25] FT 2017-18, L 86 af 14. november 2017 forslag til lov om ændring af lov om planlægning (forebyggelse af skader ved oversvømmelse eller erosion og mulighed for at etablere kystbeskyttelsesanlæg uden tilvejebringelse af en lokalplan).

[26] Endvidere kan henvises til Erhvervsstyrelsen (2021). Se s. 14 for eksempler på afværgeforanstaltninger.

[27] Se blandt andet Anker (2013, s. 441).

[28] Se blandt andet Anker (2013, s. 337ff).

[29] Se blandt andet Pagh (2017 s. 332).

[30] Se Andersen og Christiansen (1989, s. 230). Se endvidere Anker (2013, s. 403).

nødvendigt. Erhvervsstyrelsen peger dog på muligheden for at kunne indgå frivillige aftaler med bygherrer om etablering af anlæg uden for lokalplanområdet.

Det er i lovforarbejderne angivet, at bestemmelser om afværgeforanstaltninger i visse situationer vil kunne medføre overtagelsespligt efter planlovens § 48, hvis en ejendom eller en del af en ejendom må anses for forbeholdt til et offentligt formål.[31] Der vil eksempelvis efter en konkret vurdering kunne være krav om overtagelse, hvis byrden i form af forbehold til afværgeforanstaltninger rammer en grundejer, som ikke eller kun i begrænset omfang samtidig har fordel af den udnyttelse, som lokalplanen i øvrigt giver mulighed for. Det er uklart, om intentionen med lovændringen herved har været, at bygherrer skulle kunne forpligtes til at etablere afværgeforanstaltninger, som i realiteten kommer andre grundejere i området til gode.

*Potentielle barrierer*

Samlet set kan der altså være visse barrierer forbundet med muligheden for at fastsætte krav om afværgeforanstaltninger i en lokalplan og dermed for at gøre etablering af sådanne foranstaltninger til en betingelse for ibrugtagning af ny bebyggelse m.v. En væsentlig barriere er knyttet til, at der ikke kan stilles krav om etablering af afværgeforanstaltninger uden for lokalplanområdet. Hertil kommer, at flere typer af afværgeforanstaltninger, for eksempel diger, skråningsanlæg og vandløbsforanstaltninger er reguleret i anden lovgivning og vanskeligt lader sig regulere i en lokalplan. En yderligere barriere kan knytte sig til behovet for fremtidig drift og vedligeholdelse af eventuelle afværgeforanstaltninger. Her er spørgsmålet, hvor langt planlovens § 15, stk. 2, nr. 17 om oprettelse af grundejerforeninger og deres forpligtelse til at drive og vedligeholde fællesanlæg kan strækkes.

Der er således et behov for enten i planloven eller i vejledninger at præcisere eller tydeliggøre, at der er nogle afværgeforanstaltninger, for eksempel knyttet til placering eller udformning af bebyggelse og terrænforhold, som meningsfuldt kan fastsættes i en lokalplan, mens der er andre foranstaltninger, for eksempel diger eller vandløbsforanstaltninger, som ikke kan eller bør reguleres i en lokalplan.

En alternativ eller supplerende mulighed kunne være at hente inspiration fra reglerne om etablering af parkeringsfonde og indbetaling hertil som betingelse for en dispensation fra en lokalplans krav om oprettelse af parkeringspladser, jf. planlovens § 21, stk. 2. På tilsvarende vis kunne der skabes hjemmel til, at kommunerne opretter en klimasikringsfond, som der skal ske indbetaling til ved lokalplanlægning for ny bebyggelse m.v. i oversvømmelses- eller erosionstruede områder, særligt i tilfælde hvor det ikke er muligt eller hensigtsmæssigt at etablere afværgeforanstaltninger i lokalplanområdet. Det er i øvrigt antaget, at der for eksempel i forbindelse med successiv udbygning af et område vil kunne dispenseres fra en lokalplans bestemmelser om etablering af fællesanlæg m.v. mod indbetaling af et beløb til sikkerhed for den forholdsmæssige andel af de forventede udgifter ved anlæggets senere etablering.[32] Tilsvarende må antages også at kunne ske i forhold til klimasikring, der etableres som fællesanlæg, ved successiv udbygning af et område.

### 2.3.2 Frivillige bidrag

Muligheden for, at en bygherre frivilligt kan tilbyde at dække udgifter til klimasikring, er for så vidt ikke lovreguleret – bortset fra de særlige regler om udbygningsaftaler i planloven. Baggrunden for planlovens regler om udbygningsaftaler skal findes i et ønske om at skabe klarere rammer for og

[31] I MAD2010.2757 fandt Overtaksationskommissionen for Vejle og Ringkøbing ikke grundlag for at, at udlæg af et areal til regnvandsbassin i en privat udstykning kunne anses for udlagt til offentlige formål, hvorved der ikke kunne kræves overtagelse efter planlovens § 48.

[32] Se Andersen og Christiansen (1989, s. 231). Se endvidere Anker (2013, s. 404).

åbenhed om sådanne aftaler. Ifølge bemærkningerne til lov nr. 537/2007[33] var det ikke hensigten at ændre på, at det er en kommunal opgave at foretage de fornødne investeringer i forbindelse med udbygning af infrastruktur og byggemodning af et område. I hvilket omfang det anses for en kommunal opgave at afværge eller begrænse oversvømmelse (eller erosion), er ikke nødvendigvis lige så klart. Her hviler dansk lovgivning i vidt omfang på princippet om, at de, der har nytte af klimasikringen, skal betale. Frivillige bidrag til klimasikring vil formentlig ofte være knyttet til, at der skabes nogle muligheder for udnyttelse af arealer eller områder på en måde, som ellers ikke vil være tilstede. I sådanne situationer kan der være behov for, at der i forbindelse med udarbejdelse af en lokalplan indgås udbygningsaftaler for at skabe klarhed over aftalerne.

En udbygningsaftale kan indgås mellem en grundejer og kommunalbestyrelsen om finansiering eller etablering af visse anlæg, jf. planlovens § 21 b. Bestemmelsen omfatter alene fysiske infrastruktur-anlæg, og der er nærmere angivet tre situationer: 1) forbedringer af kvaliteten af infrastruktur, 2) fremrykning af rækkefølge af udbygning og 3) ændring eller udvidelse af byggemuligheder. Både 2) og 3) vil formentlig kunne være relevante i forhold til klimasikring, selvom der ikke eksplicit er refereret til klimasikring i lovbemærkningerne. Endvidere er det en forudsætning, at anlægget er nødvendigt for at virkeliggøre planlægningen, jf. § 21b, stk. 3. Det fremgår udtrykkeligt af stk. 3, at der også kan være tale om anlæg uden for lokalplanområdet. I sådanne situationer kan det ikke forudsættes, at lokalplanen indeholder nærmere bestemmelser for anlægget, idet der normalt ikke kan planlægges for anlæg uden for lokalplanområdet. Derudover er det uklart, om der forudsættes fastsat nærmere lokalplanbestemmelser for de anlæg, der er omfattet af en udbygningsaftale. Det fremgår imidlertid af § 21 b, stk. 4, at oplysning om, at der foreligger et udkast til udbygningsaftale, skal offentliggøres samtidig med offentliggørelsen efter § 24 af forslag til kommuneplantillæg og lokalplan. Endvidere skal indgåelse af udbygningsaftalen vedtages samtidig med lokalplanens endelige vedtagelse, jf. stk. 5.

*Potentielle barrierer*

De potentielle barrierer i forbindelse med indgåelse af udbygningsaftaler knytter sig først og fremmest til spørgsmålet, om de pågældende klimasikringsanlæg falder ind under en af de tre angivne kategorier i § 21 b, stk. 2. Dertil kommer, at der forudsættes en reel frivillighed fra bygherrens side.

# 3. Sammenfatning

Som nævnt i indledningen er det overvejende sandsynligt, at de beskrevne bidragsmodeller i større eller mindre omfang kombineres med hinanden og med det almindelige nytteprincip. Der er således en ganske tæt sammenhæng med nytteprincippet, navnlig i forhold til de pligtmæssige bidrag. Det er derfor nærliggende, at nytteprincippet fortsat vil udgøre kernen i klimatilpasningsprojekter både for kyster og vandoplande, medmindre der er så store samfundsmæssige interesser på spil, at det kan begrunde, at det offentlige – enten stat eller kommune – er den centrale bidragyder, eventuelt i kombination med bygherrer eller developers, hvis der er tale om (samtidig) tilvejebringelse af nye udviklingsmuligheder. Dette udelukker ikke, at der i de forskellige situationer kan være andre frivillige bidragydere, eller at der eventuelt gennem ændring af lovgivningen kan bringes helt andre bidragydere på banen, for eksempel Stormrådet eller særlige fonde.

[33] FT 2006-07 L 204 Forslag til lov om ændring af lov om planlægning.

For så vidt angår nytteprincippet i både kystbeskyttelsesloven og vandløbsloven kan det være hensigtsmæssigt her at ridse op, hvilke lovgivningsmæssige udfordringer eller eventuelle barrierer, der er forbundet med de gældende regelsæt. Dette er navnlig baseret på tidligere rapporter:[34]

- Afgrænsningen til grundejere eller ejere af fast ejendom kan være for snæver, selvom det navnlig med ændringen af kystbeskyttelsesloven er understreget, at for eksempel ejere af ledningsanlæg og dermed ejere af infrastrukturanlæg også hører til kredsen, der kan pålægges bidrag. Tilsvarende er i praksis lagt til grund i forhold til vandløbsloven. Det er dog fortsat uklart, hvor bred en kreds af 'ejere' der er omfattet, og hvor langt nytteprincippet kan udstrækkes.
- Afgrænsningen af nytte eller fordele er ikke ganske klar i praksis, navnlig når det handler om immaterielle værdier af lokal eller national betydning. Sammenholdt med ejerbegrebet savnes der klarere regler eller retningslinjer for, i hvilket omfang kommuner – eller eventuelt staten – kan være bidragspligtige i projekter, hvor der sker beskyttelse af mere almene interesser, for eksempel i forhold til kulturmiljø, rekreative interesser, turisme, infrastruktur m.v.
- Nytte eller fordele på tværs af kommunegrænser – både i forhold til ejere og almene interesser – udgør også en udfordring navnlig i forhold til kystbeskyttelsesloven. Der savnes klare lovgivningsmæssige rammer for, at der kan pålægges bidragspligt på tværs af kommunegrænser eller eventuelt påbydes et samarbejde.

Dette notat har taget udgangspunkt i tre alternative 'bidragsmodeller' eller rettere bidragydere, nemlig takstfinansierede bidrag (forsyningsselskaberne), offentlige bidrag (stat eller kommune) samt private bidrag fra bygherrer eller developers.

For så vidt angår forsyningsselskabernes *takstfinansierede bidrag* er de lovgivningsmæssige barrierer i vidt omfang sammenhængende med, at der er fastsat grænser for, hvordan forsyningsselskaberne kan disponere over de takstfinansierede midler. Det gælder principielt både i forhold til pligtmæssige bidrag (under nytteprincippet) og frivillige bidrag.

- For de *pligtmæssige bidrag* er det en forudsætning, at der kan identificeres en nytte eller fordel af projektet, herunder set i forhold til de udgifter selskabet ellers ville have haft til håndtering af spildevand (overfladevand). Det kan for eksempel være sparede udgifter til kloakledninger eller bassinkapacitet, der ellers ville have været nødvendige. Der kan i praksis også være en vis uklarhed med hensyn til, i hvilket omfang forsyningsselskaberne faktisk pålægges bidrag.
- For *frivillige bidrag* gælder det også, at der skal kunne identificeres en interesse, som forsyningsselskabet lovligt må varetage og takstfinansiere. Dertil kommer, at de krav om blandt andet dokumentation for det samfundsøkonomisk mest hensigtsmæssige serviceniveau, forudsætningen om, at der kun kan takstfinansieres udgifter til overfladevand op til det fastsatte serviceniveau, samt dokumentation for at den fysiske løsning er selskabsøkonomisk hensigtsmæssig, kan begrænse incitamentet til frivilligt at deltage i klimasikring.

For så vidt angår *pligtmæssige bidrag fra stat eller kommune* under nytteprincippet er der visse potentielle barrierer, som er knyttet til bidrag efter nytteprincippet.

[34] Se blandt andet Anker og Janfelt (2020) og Anker, Fryd og Panduro (2021).

- Mulighederne for at pålægge bidrag som følge af mere almene interesser, herunder interesser i forhold til kulturmiljø, rekreation, infrastruktur m.v. er uafklarede både i lovgivning og i praksis. Dette skaber en vis usikkerhed og kan udgøre en barriere navnlig i forhold til kystbeskyttelsesprojekter.
- Manglende mulighed for at andre kommuner kan sættes i bidrag eller påbydes at deltage i et projekt efter kystbeskyttelsesloven udgør også en væsentlig barriere navnlig i forhold til kystbeskyttelsesprojekter, der går på tværs af kommunegrænser.

For så vidt angår *frivillige bidrag fra offentlige myndigheder* er der et vist råderum for kommunerne i henhold til de særlige hjemler i henholdsvis vandløbsloven (for offentlige vandløb) og kystbeskyttelsesloven (for fællesprojekter).

- I andre situationer sætter kommunalfuldmagten grænser for, om kommunen kan medvirke til at finansiere projekter, for eksempel i forhold til private vandløb.
- En anden potentiel barriere eller uhensigtsmæssighed i forhold til frivillige bidrag er, at der i tværkommunale projekter kan være stor forskel på, om de enkelte kommuner ønsker at yde frivillige bidrag (og i hvilket omfang). Det er dog næppe noget, der bør løses gennem lovgivningsmæssige ændringer. Det kan overvejes, om der i øvrigt kan fastsættes forpligtende rammer for kommunal deltagelse i tværkommunale klimasikringsprojekter – både for vandløb og kyster.

For så vidt angår *pligtmæssige bidrag fra bygherrer/developers* kan der være visse barrierer forbundet med muligheden for at fastsætte krav om afværgeforanstaltninger i en lokalplan og dermed for at gøre etablering af sådanne foranstaltninger til en betingelse for ibrugtagning af ny bebyggelse m.v.

- En væsentlig barriere er knyttet til, at der ikke kan stilles krav om etablering af afværgeforanstaltninger uden for lokalplanområdet. Hertil kommer, at flere typer af afværgeforanstaltninger, for eksempel diger, skråningsanlæg og vandløbsforanstaltninger, er reguleret i anden lovgivning og vanskeligt lader sig regulere i en lokalplan.
- En yderligere barriere kan knytte sig til behovet for fremtidig drift og vedligeholdelse af eventuelle afværgeforanstaltninger. Her er spørgsmålet blandt andet, hvor langt planlovens § 15, stk. 2, nr. 17 om oprettelse af grundejerforeninger og deres forpligtelse til at drive og vedligeholde fællesanlæg kan strækkes. Desuden kan der være behov for at præcisere, hvilke afværgeforanstaltninger, for eksempel knyttet til placering eller udformning af bebyggelse og terrænforhold, som meningsfuldt kan fastsættes i en lokalplan.
- En alternativ mulighed kunne være med inspiration fra reglerne om etablering af parkeringsfonde og indbetaling hertil at fastsætte hjemmel til, at kommunerne kan oprette en klimasikringsfond, hvortil der skal ske indbetaling ved lokalplanlægning for ny bebyggelse m.v. i oversvømmelses- eller erosionstruede områder, særligt i tilfælde hvor det ikke er muligt eller hensigtsmæssigt at etablere afværgeforanstaltninger i lokalplanområdet.

For så vidt angår *frivillige bidrag fra en bygherre* til klimasikring er der for så vidt ikke en lovregulering – bortset fra de særlige regler om udbygningsaftaler i planloven. Baggrunden for disse regler er et ønske om at undgå en gråzone og sikring af, at private ikke bliver 'pålagt' at dække udgifter, som det offentlige ellers skulle finansiere. Der skal derfor være tale om en reel frivillighed fra bygherrens side til at kunne finansiere visse nærmere angivne anlæg m.v.

## Oversigt over love m.v.

Betalingsloven: lovbekendtgørelse nr. 553 af 24. april 2020 om betalingsregler for spildevandsforsyningsselskaber m.v.

- bekendtgørelse nr. 2275 af 29. december 2020 om spildevandsforsyningsselskabers omkostninger til klimatilpasning i forhold til tag- og overfladevand og omkostninger til projekter uden for selskabernes egne spildevandsanlæg og med andre parter i øvrigt (omkostningsbekendtgørelsen)

Klima-lavbundsbekendtgørelsen: Bekendtgørelse nr. 50 af 15. januar 2021 om udtagning af kulstofrige lavbundsjorder med henblik på genopretning af naturlig hydrologi (klima-lavbundsprojekter)

Kystbeskyttelsesloven: lovbekendtgørelse nr. 705 af 29. maj 2020 om kystbeskyttelse m.v.

- bekendtgørelse nr. 982 af 24. juni 2020 om tilskud fra pulje til diger og anden kystbeskyttelse

Lov nr. 69 af 23. maj 1873 om digearbejder på Lolland og Falster

Miljøbeskyttelsesloven: lovbekendtgørelse nr. 1218 af 25. november 2019 om miljøbeskyttelse

- bekendtgørelse nr. 2276 af 29. december 2020 om fastsættelse af serviceniveau m.v. for håndtering af tag- og overfladevand (serviceniveaubekendtgørelsen)

Vandløbsloven: lovbekendtgørelse nr. 1217 af 25. november 2019 om vandløb

Vandsektorloven: lovbekendtgørelse nr. 52 af 23. januar 2020 om vandsektorens organisering og økonomiske forhold (vandsektorloven)

## Referencer


Andersen, B. & Christiansen, O. (1989). *Kommuneplanloven med kommentarer*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Anker, H.T. (2013). *Planloven med kommentarer*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Anker H.T. & Janfelt, A. (2020). *Bidragsmodeller ved klimatilpasning – lovgivningsmæssige rammer*. IFRO Rapport Nr. 293. Institut for Fødevare- og Ressourceøkonomi, Københavns Universitet. https://static-curis.ku.dk/portal/files/251309198/IFRO_Rapport_293.pdf

Anker, H.T., Fryd, O. & Panduro, T.E. (2021). *Overordnede pejlemærker for betalingsmodeller for klimatilpasning i vandoplande og på kyster*. IFRO Rapport Nr. 296. Institut for Fødevare- og Ressourceøkonomi, Københavns Universitet. https://curis.ku.dk/portal/files/260037298/IFRO_Rapport_296.pdf

DANVA (2021). *Indmelding til National Klimatilpasningsplan*. Dansk Vand- og Spildevandsforening. https://www.danva.dk/media/7471/klimatilpasningsplan-danva-indmelding_final.pdf

Erhvervsstyrelsen (2020). *Vejledning i planlægning for forebyggelse og erosion*, 2. version. https://planinfo.erhvervsstyrelsen.dk/sites/default/files/media/publikation/vejledning_i_planlaegning_for_forebyggelse_af_oversvoemmelse_og_erosion.pdf

Erhvervsstyrelsen (2021). *Evaluering af planlovens regler om forebyggelse af oversvømmelse og erosion*. https://planinfo.erhvervsstyrelsen.dk/sites/default/files/media/publikation/evaluering_af_planloven_m.v._2021.pdf

KL (2019). *Klimatilpasning for fremtiden: Vand fra alle sider*. https://www.kl.dk/media/22562/klimatilpasning-for-fremtiden-vand-fra-alle-sider.pdf

Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet (2017). *Vejledning om vandselskabers deltagelse i tilknyttet virksomhed*. VEJ nr 9038 af 26/01/2017. https://www.retsinformation.dk/eli/retsinfo/2017/9038

Klougart, S.K. & Hilbert, S. (2020). Bidragsmodeller og juridisk vurdering – stormflodssikring af Kalveboderne. Lundgrens. https://www.hvidovre.dk/~/media/ESDH/committees/86/1964/74194.ashx

Kystdirektoratet (2019). *Vejledning til bidragsfordeling i forbindelse med etablering og vedligeholdelse af kystbeskyttelsesforanstaltninger*. https://kyst.dk/media/79939/vejledning_til_bidragsfordeling.pdf

Markert, L. & Soja, H. (2021). Vandselskabernes mulighed for tillæg til økonomiske rammer. *Ret & Indsigt* nr. 1/2021, Horten. https://www.horten.dk/viden/artikel2021/vandselskabernes-mulighed-for-tillaeg-til-oekonomiske-rammer

Miljøstyrelsen (2018). *Spildevandsvejledningen til bekendtgørelse om spildevandstilladelser m.v. efter miljøbeskyttelseslovens kapitel 3 og 4*. Vejledning nr. 28. https://www2.mst.dk/Udgiv/publikationer/2018/06/978-87-93710-38-2.pdf

Miljøstyrelsen (2021). *Klima-Lavbund. Vejledning om tilskud til Klima-Lavbundsprojekter*. https://mst.dk/media/208644/februar-2021-vejledning-klima-lavbund.pdf

Pagh, P. (2017). *Fast ejendom – Regulering og køb*. Karnov Group.