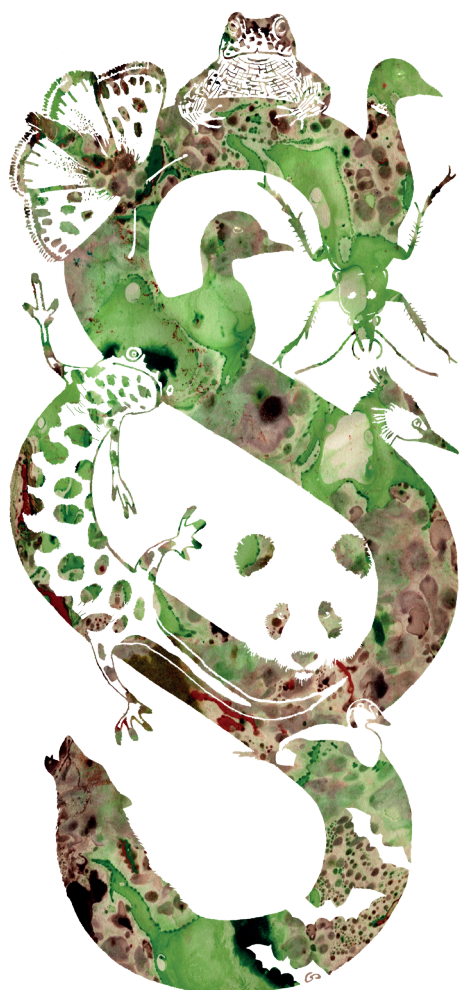


3 JUNI
2024

Tidsskrift for

Miljø, Klima og Energi



Udgives af
Djøf Forlag



Klimatilpasningslovgivning, -strategier og -handlingsplaner på EU og nationalt niveau (del 1)

Af professor emerita Ellen Margrethe Basse, Juridisk Institut, BSS, Aarhus Universitet

I Danmark opleves de udfordringer, som klimændringerne indebærer i form af stormflod, monsteregn – ændrede nedbørmønstre i øvrigt – samt højtstående grundvand, stadig tydeligere. I denne og den efterfølgende artikel beskrives den aktuelle klimatilpasningslovgivning, der forudsættes at bidrage til modstandsdygtighed mod sådanne klimaudfordringer. Den første artikel vedrører de internationale og EU-retlige klimatilpasningsforpligtelser – med hovedvægten på EU-retten. De sidstnævnte forpligtelser fremgår af oversvømmelsesdirektivet, Den Europæiske Klimalov og governanceforordningen. Til belysning af, hvad der er fastlagt i oversvømmelsesdirektivet, indgår der i det følgende *dels* en kortfattet redegørelse for de generelle rammer, der er fastlagt i vandrammedirektivet i form af bindende begreber og krav til reguleringsformen, *dels* en beskrivelse af, hvordan de nævnte rammer forudsættes at blive respekteret og anvendt ved den nationale gennemførelse af oversvømmelsesdirektivet. Der er fokus på de centrale forudsætninger i direktiverne om etablering af vandmyndigheder, der har en stedlig kompetence, der baseres på vandets naturlige afgrænsning og cirkulære planprocesser, der gennemføres i tre trin. Der redegøres herefter for, at EU har vedtaget governanceforordningen og Den Europæiske Klimalov til gennemførelse af de klimatilpasningsforpligtelser, der følger af EU's tiltrædelse af Parisaftalen med hensyn til vedtagelse og indrapportering af klimatilpasningsstrategier og -planer. Det fremgår, at der ikke foreligger en opdateret dansk klimatilpasningsstrategi eller -plan. Fremstillingen afsluttes med en kort introduktion til den efterfølgende artikel, hvori gennemførelsen af oversvømmel-

sesdirektivet og de øvrige lovgivningsmæssige rammer for klimatilpasning i Danmark beskrives og vurderes – herunder i lyset af de gældende EU-retlige forpligtelser.

1. De overordnede rammebetingelser

Klimatilpasningslovgivningen er en integreret del af miljøretten. Den er derfor karakteriseret ved, at der reguleres på tre niveauer. De overordnede rammebetingelser opstilles i konventioner (med supplerende protokoller og andre aftaler), som EU – sammen med medlemsstaterne – er part til. Forpligtelserne konkretiseres af EU i forordninger og direktiver, hvor forordningerne er umiddelbart anvendelige i medlemsstaterne, medens direktiverne skal gennemføres EU-konformt i medlemsstaternes lovgivning.

De internationale rammebetingelser, der har betydning for beskyttelsen imod oversvømmelser m.v., er fastlagt i Helsingforskonventionen¹ og FN's klimakonvention (UNFCCC),² der begge blev vedtaget i FN-regi i 1992. Som det vil fremgå af det følgende, er det især UNFCCC, der er central. Konventionen har til formål *både* at sikre en fælles stabilisering af koncentrationen af menneskeskabte drivhusgasser i atmosfæren *og* at opnå modstands-

1. UNECE-Konventionen af 17. marts 1992 om beskyttelse og udnyttelse af grænseoverskridende vandløb og internationale søer, der er vedtaget i regi af FN (Helsingforskonventionen).
2. FN's rammekonvention af 9. maj 1992 om klimændringer (FN's rammekonvention). UNFCCC er en forkortelse af United Nations Framework Convention on Climate Change.

dygtighed over for konsekvenserne af klimaændringerne. Helsingforskonventionen³ har til formål at styrke en fælles indsats i forhold til vandforvaltningen, der bl.a. er formuleret som krav om integreret management af landarealer, overflade- og grundvand. EU og Danmark har tiltrådt begge konventioner,⁴ hvor UNFCCC blev tiltrådt under den særlige boble for fælles europæisk opfyldelse af klimaforpligtelser.⁵

1.1. Klimatilpasning som en helhedsorienteret og generel indsats

De af UNFCCC fastlagte klimatilpasningsforpligtelser forudsættes udmøntet i konkrete beslutninger og protokoller m.v., der vedtages på de årlige partsmøder (Conference of the Parties – COP).⁶ Ved vedtagelsen af UNFCCC var det de sårbare udviklingslandes behov for økonomisk støtte til at modstå de negative konsekvenser af højere globale temperaturer, der var fokus på.⁷

3. Se vedrørende Helsingforskonventionen og de nævnte sammenhænge med EU's lovgivning og dansk gennemførelse i Ellen Margrethe Basse »*Environmental Law in Denmark*«, Wolters Kluwer og Djøf Forlag, 3. udgave, 2000, side 204 ff.
4. EU tiltrådte Helsingforskonventionen ved Rådets afgørelse 95/308/EF om indgåelse på Fællesskabets vegne af Konventionen af 17. marts 1992 om beskyttelse og udnyttelse af grænseoverskridende vandløb og internationale søer. Danmark ratificerede konventionen den 28. marts 1997, jf. bekendtgørelse nr. 27 af 29. april 1999 af konventionen. EU tiltrådte UNFCCC ved Rådets afgørelse af 15. december 1993 om indgåelse af FN's rammekonvention om klimaændringer. Danmark ratificerede konventionen den 9. maj 1992, jf. bekendtgørelse nr. 89 af 15. september 1994 om FN's rammekonvention af 9. juni 1992 om klimaændringer.
5. Accepten af EU som part fremgår af UNFCCCs artikel 1, stk. 6. EU's mulighed for at have en fælles forpligtelse blev etableret med Kyotoprotokollens artikel 4, stk. 6.
6. Vedrørende UNFCCC, EU's klimapolitik og dansk klimalovgivning, se Ellen Margrethe Basse »*Klimaregulering*« i E.M. Basse (red.) »Miljøretten 6. Energi og Klima«, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2007, side 662ff. og Ellen Margrethe Basse »*Environmental Law in Denmark*«, op.cit. note 3, side 178 ff.
7. Artikel 4 i UNFCCC fastslår, at de udviklede industrilande (Annex I-lande og Annex II-lande) skal bistå de mindre udviklede lande, der er særligt sårbare over for

Perspektivet på klimatilpasning er blevet udvidet betydeligt siden, idet der i dag er en global erkendelse af, at der er et generelt behov for beskyttelse af alle sårbare områder over for de negative konsekvenser, som de højere globale temperaturer afstedkommer. Indsigten fremgår bl.a. af EU's »Hvidbog. Tilpasning til klimaændringer: et europæisk handlingsgrundlag.«⁸ Det oplyses heri, at parterne til UNFCCC i 2009 arbejdede med udformning af konkrete klimatilpasningsforpligtelser, som de ønskede skulle indgå i en bindende protokol, der på det tidspunkt var forventet vedtaget til afløsning af Kyotoprotokollen i København samme år. Der henvises i Hvidbogen til de forventede forøgelse af vejrelaterede naturkatastrofers intensitet, som nødvendiggør solidariske beslutninger om, at der skal iværksættes tiltag, der kan øge modstandsvenen gennem klimatilpasning.⁹

FN's Verdensmål, der er en del af resolutionen »2030-dagsordenen«,¹⁰ der blev vedtaget på FN's Generalforsamling i september 2015, indeholder som mål nr. 13 – SDG13¹¹ – hurtigt bekæmpelse af klimaforandringerne og deres konsekvenser. Der redegøres i dagsordenen for de indsatsområder, der skal karakterisere arbejdet med klimatilpasning i regi af UNFCCC.¹² Det fastslås bl.a.:¹³

»The survival of many societies, and of the biological support systems of the planet, is at risk.«

klimaændringer, med økonomisk støtte til at opnå modstandsdygtighed over for klimaændringerne.

8. Kommissionens meddelelse af 1. april 2009 »Hvidbog. Tilpasning til klimaændringer: et europæisk handlingsgrundlag.« jf. KOM(2009) 147 endelig, side 6.
9. KOM(2009) 147 endelig op.cit. note 8, side 3.
10. FN's generalforsamlings resolution 70/1, »*Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development*«, der er baseret på bæredygtighedskonceptet.
11. SDG er en forkortelse for »*Sustainable Development Goals*«. Vedrørende bæredygtighedsbegrebets konkrete betydning, se bl.a. Maryna Rabinovych »*The Law-Sustainable Development Nexus in the Agenda 2030 and European Consensus for Development. Substance, Deficiencies and the Future*« i Journal Law, Social Justice & Global Development, journal ISSN 1467-0437, 2019, Issue 23.
12. Dagsordenens pkt. 32 vedrører forpligtelserne under UNFCCC.
13. Citat fra afsnittet »*Our world today*« i »2030-dagsordenen«.

Som det fremgår nedenfor, blev det fulgt op med vedtagelsen af Parisaftalen. FN's »2030-dagsorden« er tiltrådt af EU¹⁴ og dets medlemsstater.¹⁵ Dagsordenen har også begrundet vedtagelsen af en fælles global vandstrategi.¹⁶

1.1.1. Klimatilpasningsforpligtelser under Parisaftalen og EU's ratificering af aftalen

Et par måneder efter vedtagelsen af Verdensmålene vedtog parterne til UNFCCC Parisaftalen på COP21.¹⁷ Det fremgår bl.a. af aftalen, at den skal styrke tilpasningsindsatsen markant. Det anerkendes med Parisaftalen, at klimatilpasning er en global udfordring, som alle står over for, og at det er et mål at tilvejebringe øget tilpasningsevne, styrket modstandskraft og reduceret sårbarhed på alle niveauer over for klimaændringerne. Derfor fastslås det, at alle parter (dvs. staterne og EU) bør formulere og gennemføre klimatilpasningsstrategier og -planer.¹⁸

Parterne skal endvidere indsende periodisk opdaterede tilpasningsmeddelelser, hvori de beskriver deres prioriterer, behov, planer og handlinger. Resultaterne i relation til klimatilpasning skal opnås, samtidig med at den globale opvarmning begrænses til under 2° Celsius (og helst højest 1,5°) sammen-

lignet med temperaturniveauet, som det var før den industrielle revolution (1990).

Parisaftalen er efterfølgende blevet ratificeret af Rådet på vegne af EU's medlemsstater.¹⁹ EU forpligter sig til at sikre en fælles opfyldelse af de vedtagne forpligtelser. Gennemførelsen af Parisaftalen blev dels foretaget med »2030 Rammen for energi- og klimapolitikken« fra 2018, hvori bl.a. governan-ceforordningen²⁰ indgik med de deri fastslåede ind-rapporteringsforpligtelser, dels med vedtagelsen i 2019 af »Den Europæiske Grønne Pagt«,²¹ som i juli 2021 blev fulgt op med Den Europæiske Klimalovs ikrafttræden.²² Den sidstnævnte retsfor-skrift, der er vedtaget som en forordning, gennem-fører forpligtelsen til at udforme klimatilpasnings-strategier og -planer, der løbende skal ajourføres og indrapporteres. Der blev herefter i november 2021 vedtaget en fælles vandstrategi »Preventing water scarcity and drought in the EU strategy« (WSDS 2020-2024),²³ der skal bidrage til en bedre beskyt-telse imod oversvømmelse gennem et koordineret samspil mellem de initiativer, der tages under »Den

14. EU tiltrådte dagsordenen som grundlaget for sin egen strategi »Den Europæiske Grønne Pagt«, der vedrører perioden 2019-2024, jf. Kommissionens meddelelse af 11. december 2019 til Europa-Parlamentet, Det Europæiske Råd, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget, COM(2019) 640 final.
15. Den danske regering vedtog i marts 2017 »Handlingsplan for FN's Verdensmål – Danmarks opfølgning på FN's verdensmål om bæredygtig udvikling«.
16. Den seneste resolution, der er blevet vedtaget under »2030-dagsordenen«, er »The Water Action Agenda«, der er relateret til SDG6, jf. FN's Generalforsamlings resolution 75/212.
17. Parisaftalen blev indgået den 12. december 2015 på COP 21. Aftalen, der trådte i kraft den 4. november 2016, afløste Kyoto-protokollen den 1. januar 2021. Se om klimatilpasningsforpligtelserne bl.a. Christina Voigt »Parisavtalen« i Hans Chr. Bugge (red.) »Klimarett. Internasjonal, europeisk og norsk klimarett mot 2030«, Universitetsforlaget, 2021, side 141 og side 145 f.
18. Parisaftalens artikel 7.

19. EU tiltrådte Parisaftalen på medlemsstaternes vegne den 5. oktober 2016 ved Rådets afgørelse 2016/1841/EU. Aftalen trådte i kraft den 4. november 2016. Den afløste Kyoto-protokollen fra 1. januar 2021.
20. Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2018/1999 om forvaltning af energiunionen og klima-indsatsen (der også omtales som 'gennemførelsesforordningen' og som 'forvaltningsforordningen'), blev ændret med Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2023/839 af 19. april 2023. Forordningens centrale betydning for gennemførelsen af Parisaftalen har jeg redegjort for i artiklen »Den danske integrerede klima- og energiplan 2021 og planens baggrund i EU forpligtelser under »2030 rammen for klima- og energipolitikken« i Tidsskrift for Miljø 2020 hæfte 3, side 73 ff.
21. Se note 14 vedrørende Den Europæiske Grønne Pagt.
22. Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/1119 af 30. juni 2021 om fastlæggelse af rammerne for at opnå klimaneutralitet (Den Europæiske Klimalov). Forordningen trådte i kraft den 20. juli 2021.
23. Strategien, der også benævnes WSDS 2020-2024, der blev vedtaget den 23. november 2021, er tilgængelig på internettet, https://environment.ec.europa.eu/topics/water/water-scarcity-and-droughts_en (besøgt den 9. april 2024).

Europæiske Grønne Pagt«, vandrammedirektivet og oversvømmelsesdirektivet.²⁴

1.1.2. IPCC's 2022-rapport om klimatilpasning

Det uafhængige internationale videnskabelige rådgivende panel 'The International Panel on Climate Change' (IPCC)²⁵ har i sin seneste Sixth Assessment Report fra 2022 redegjort for de akutte behov, der er for klimatilpasningstiltag.²⁶ Panelet anfører som en generel kritik, at den aktuelle globale klimatilpasning overvejende er langsom og trinvis med en silostruktur. Den kritik er ikke rettet imod EU, der med »Den Europæiske Grønne Pagt« – som er udmøntet i Den Europæiske Klimalov og den ovenfor nævnte fælles vandstrategi WSDS 2020-2024 – foreskriver anvendelse af et helhedsorienteret perspektiv.

Rapporten er efterfølgende blevet anvendt både internationalt og i EU som en del af beslutningsgrundlaget, når der argumenteres om nødvendigheden af en retlig forpligtende klimatilpasningspolitik. Som det vil fremgå nedenfor af omtalen af den dom, som Menneskerettighedsdomstolen afsagde den 9. april 2024, indgår IPCC-rapporten også som helt central i de præmisser, der angives vedrørende staternes forpligtelse til at vedtage bindende klimatilpasningslovgivning.

1.2. Processuelle rettigheder

Ved en beskrivelse af de internationale rammebetingelser, der er opstillet for borgernes opnåelse af den nødvendige klimatilpasningslovgivning, er det

relevant at inddrage de processuelle rettigheder, der inden for miljøområdet er fastlagt i Århuskonventionen. Som det skal belyses nedenfor, er Menneskerettighedsdomstolens praksis også relevant.

Århuskonventionen er tiltrådt af EU og dets medlemsstater.²⁷ De processuelle forpligtelser, som er fastlagt i konventionen, er gennemført ved en forordning i forhold til EU's egne institutioner,²⁸ medens medlemsstaternes forpligtelser er gennemført ved nogle direktiver, der kort omtales i det følgende, og som der henvises til senere i artiklen i omtalen af de gældende projektoffentlighedsregler inden for klimatilpasningsområdet.

1.2.1. Aktindsigt og pligt til formidling af miljøoplysninger – søjle 1

Århuskonventionen fastslår som den 1. søjle, at offentligheden skal sikres en udvidet adgang til at få indsigt i miljøoplysninger.²⁹ Begrebet miljøoplysninger defineres meget bredt.³⁰

Det fastslås endvidere, at oplysningerne skal være pålidelige.³¹ Konventionen foreskriver, at de myndigheder og de organer, der udøver offentlig administration, er forpligtet til aktivt at informere borgerne om miljøets status. Sådanne oplysninger skal formidles med jævne mellemrum. Der må ikke være mere end 3-4 år mellem opdateringen.³²

Forpligtelserne under søjle 1 er i forhold til medlemsstaterne blevet gennemført med miljøop-

24. Der sikres herved en helhedsorientering på tværs af de i forhold til oversvømmelser relevante retsakter på EU-niveau.
25. IPCC er en forkortelse for. IPCC blev etableret i samarbejde mellem WMO og UNEP i 1986/1987 som et uafhængigt videnskabeligt panel. Se i øvrigt om det internationale samarbejde om klimadagsordenen bl.a. Ellen Margrethe Basse »Begrænsning af menneskeskabte klimaændringer gennem miljølovgivning« i Tidsskrift for Miljø, Klima og Energi, 2024, hæfte 2, side 53 ff.
26. IPCC Sixth assessment Report, »Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the International Panel on Climate Change«. Rapporten er tilgængelig på <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/> (besøgt den 14. april 2024).

27. Europarådets konvention af 25. juni 1998 om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet (Århuskonventionen). Konventionen blev gennemført i dansk ret ved lov nr. 447 af 31. maj 2000 om ændring af visse love.
28. Europa- Parlamentets og Rådets forordning nr. 1367/2006 af 6. september 2006 om anvendelse af Århuskonventionens bestemmelser om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet på Fællesskabets institutioner og organer (Århusforordningen).
29. Århuskonventionens artikel 4.
30. Århuskonventionens artikel 2, stk. 3.
31. Århuskonventionens artikel 5, stk. 3.
32. Århuskonventionens artikel 5, stk. 4.

lysningsdirektivet.³³ Direktivet er i dansk ret gennemført med miljøoplysningsloven.³⁴

1.2.2. Projektoffentlighed – søjle 2

Den berørte offentlighed³⁵ skal efter konventionens 2. søjle sikres ret til projektoffentlighed. De skal have mulighed for med en passende lang høringsfrist at fremkomme med deres synspunkter på konkrete lovforslag, planforslag, udkast til afgørelser m.v.³⁶ Begrebet »den berørte offentlighed« defineres i konventionen som:³⁷

»den del af offentligheden, som er berørt af, kan blive berørt af eller har en interesse i beslutningsprocesser, der vedrører miljøet; med sigte på denne definition skal ikke-statslige organisationer, der arbejder for at fremme miljøbeskyttelse, og som imødekommer alle krav efter national lovgivning, anses for at have en interesse«.

NGO'er, der har som deres formål at fremme miljøbeskyttelse i bred forstand, anses altid for at være omfattet af kategorien den berørte offentlighed, hvis de efter de kriterier, der er fastlagt i den nationale lovgivning, har opnået en vis anerkendelse som den berørte offentlighed. De nationale betingelser for anerkendelse af NGO'erne som berettiget til en sådan inddragelse i beslutningsprocessen må ikke være afgrænset på en måde, der er i strid med konventionens formål og principper.

Den 2. søjle er i EU gennemført ved projektoffentlighedsdirektivet,³⁸ SMV-direktivet,³⁹ VVM-

direktivet⁴⁰ og andre direktiver, herunder vandrammedirektivet og oversvømmelsesdirektivet, der omtales nedenfor i afsnit 2, henholdsvis afsnit 3.⁴¹

Inddragelsen af den berørte offentlighed er ligeledes central i forbindelse med den nationale vedtagelse af klimatilpasningsstrategier og -planer efter Den Europæiske Klimalov,⁴² der behandles nedenfor i afsnit 4. I samme afsnit omtales governanceforordningen, der fastslår, at der skal etableres en klima- og energidialog på flere niveauer i henhold til de nationale regler, hvor lokale myndigheder, civilsamfundsorganisationer, erhvervslivet og andre relevante interessenter samt offentligheden aktivt kan involvere sig og drøfte opnåelsen af Unionens mål om klimaneutralitet og de forskellige scenarier, der opstilles i energi- og klimapolitikken.

I en dansk sammenhæng er projektoffentlighedsreglerne først og fremmest blevet gennemført ved miljøvurderingsloven.⁴³

1.2.3. »Access to justice« – søjle 3

Den 3. søjle vedrører adgangen til at få efterprøvet lovligheden af de beslutninger, som myndighederne træffer, ved en uafhængig domstol eller en anden ved lov etableret uafhængig instans. Der er ved konventionens bestemmelser sikret offentligheden ret til at få efterprøvet de afgørelser, der træffes

fentlig deltagelse og adgang til klage og domstolsprøvelse (projektoffentlighedsdirektivet).

33. Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/4/EF om offentlig adgang til miljøoplysninger og om ophævelse af Rådets direktiv 90/313/EØF (miljøoplysningsdirektivet).
34. Lovbekendtgørelse nr. 980 af 16. august 2017 om aktindsigt i miljøoplysninger, se vedrørende lovens bestemmelser Azad Taheri Abkenar, Christian Østrup og Mohammas Ahsan »Miljøoplysningsloven med kommentarer«, Djøf Forlag.
35. Den berørte offentlighed er defineret i Århuskonventionens artikel 2, stk. 4.
36. Århuskonventionens artikel 7 og 8.
37. Århuskonventionens artikel 2, stk. 5.
38. Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/35/EF af 26. maj 2003 om muligheden for offentlig deltagelse i forbindelse med udarbejdelse af visse planer og programmer på miljøområdet og om ændring af Rådets direktiv 85/337/EØF og 96/61/EF for så vidt angår of-

39. Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/42/EF af 27. juni 2001 om vurdering af bestemte planer og programmets indvirkning på miljøet, som ændret ved projektoffentlighedsdirektivet (SMV-direktivet).
40. Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/92/EU af 13. december 2011 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet, som ændret ved direktiv 2014/52/EU af 16. april 2014 (VVM-direktivet).
41. Projektoffentligheden under vandrammedirektivet behandles i underafsnit 2.3.2., medens projektoffentlighed under oversvømmelsesdirektivet behandles i underafsnit 3.3.4., herunder med fremhævelsen af den sammenhæng, der skal sikres mellem de konkrete høringer.
42. Offentlighedskravene fremgår af den klimatilpasningsvejledning, som Kommissionen offentliggjorde i 2023, se herom nedenfor i afsnit 4.1.2.
43. Lovbekendtgørelse nr. 4 af 3. januar 2023 om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM) (miljøvurderingsloven).

ifm. deres aktindsigtsanmodninger (access to justice), så det er muligt for dem at få efterprøvet, om deres rettigheder under søjle 1 er blevet respekteret.⁴⁴

Den berørte offentlighed har en bredere generel adgang til access to justice i forhold til myndighedernes overholdelse af miljølovgivningen, idet der i den sammenhæng – afhængigt af den nationale lovgivning – kan være tillagt NGO'er en klageberettigelse eller en søgsmålsret, uden at de skal kunne dokumentere en retlig interesse. Sammen med Charteret⁴⁵ har Århuskonventionen betydning for NGO's muligheder for at få efterprøvet, om myndighederne overholder den gældende miljølovgivning.⁴⁶ Der skal efter EU-Domstolens praksis af de nationale myndigheder foretages såvel en konventionskonform som en EU-konform fortolkning af de gældende regler.⁴⁷ Domstolen har i den sammenhæng fastslået, at det er uforeneligt med de rettigheder, som konventionen og EU's retsforskrifter tillægger borgerne i EU, hvis de processuelle rettigheder ikke kan påberåbes ved de nationale domstole og andre uafhængige klageinstanser som grundlag for at holde de nationale myndigheder ansvarlige for overholdelsen af miljølovgivningen.⁴⁸ EU-Domstolen har i en præjudiciel afgørelse fastslået, at den udvidede adgang for NGO'er til at optræde som søgsmålsberettigede forudsætter, at der er tale om ikke-statslige organisationer, der arbejder for at fremme miljøhensyn, og som imødekommer alle de krav, der er fastlagt i den nationale lovgiv-

ning, for at de kan have en interesse i at blive anerkendt.⁴⁹

Konventionen fastslår endvidere, at den efterprøvelse, som foretages af de uafhængige organer og domstolene, når der indbringes klager over myndighedernes planer og afgørelser, skal gennemføres på en »ikke uoverkommeligt dyr, fair og effektiv måde«. EU-Domstolen har fastslået at de nævnte betingelser er harmoniseret på EU-niveau.⁵⁰

1.3. Retlige klimatilpasningskrav som menneskerettigheder

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol afsagde den 9. april 2024 en dom og to kendelser vedrørende menneskerettigheder ift. staternes opfyldelse af klimaforpligtelser i sager, der var indbragt af NGO'er, der påberåbte sig Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.⁵¹

I sagen *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and others v. Switzerland*⁵² blev der taget stilling til de menneskerettigheder, der kan påberåbes af NGO'er i klimasøgsmål, medens søgsmålene blev afvist i de to øvrige sager. Afvisningen blev foretaget med henvisning til jurisdiktion, henholdsvis med henvisning til manglende søgsmålskompetence.⁵³ Af-

44. Århuskonventionens artikel 9, stk. 1.

45. Artikel 47 i EU's Charter om grundlæggende rettigheder har betydning for adgangen til effektive retsmidler og til efterprøvelse ved en upartisk domstol.

46. Som eksempel fra EU-Domstolens praksis kan nævnes C-535/18 *Land Nordrhein-Westfalen*, præmis 120-135 om påberåbelse af vandrammedirektivets bestemmelser.

47. EU-Domstolens fortolkningsprincipper er bl.a. beskrevet i Ellen Margrethe Basse »*Vand Lovgivning*« Djøf Forlag, 2022, side 42ff.

48. C-197/18 *Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland m.fl.*, præmis 30, og C-535/18 *Land Nordrhein Westfalen*, præmis 122.

49. Se bl.a. C-826/18 L.B. *Stichting Varkens in Nood m.fl.*, bl.a. præmisserne 34-38, som den danske Højesteret henviser til i den dom, der er trykt i U 2023.3901 H.

50. Århuskonventionens artikel 9, stk. 2-4. EU-Domstolen har i sagen C-260/11 *Edwards and Pallikaropoulos* fastslået, at de nævnte betingelser er harmoniseret på EU-niveau.

51. Europarådets Konvention af 4. november 1952 til Beskyttelse af Menneskerettigheder og Grundlæggende Frihedsrettigheder (Den Europæiske Menneskerettighedskonvention).

52. I de præmisser, der indgår i *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and others v. Switzerland*, fastslås det med henvisning til menneskerettighedskonventionens artikel 8 (der vedrører retten til privatliv, hjem og familieliv), at de nationale myndigheder skal sikre borgerne imod de konsekvenser, som klimaændringerne indebærer, se https://climatecasechart.com/wp-content/uploads/non-us-case-documents/2024/20240409_Application-no.-5360020_judgment.pdf (https://climatecasechart.com/wp-content/uploads/non-us-case-documents/2024/202404-09_Application-no.-5360020_judgment.pdf (besøgt den 14. april 2024)).

53. Domstolen afviste med henvisning til jurisdiktion at realitetsbehandle klagen i *Duarte Agostinho and Others*

grænsningen af søgsmålsretten blev til dels støttet på de kriterier, der er opstillet i Århuskonventionen, idet det med afvisningen forudsættes, at sagsøgerne har en vis tilknytning i form af ophold eller bopæl i den stat, der sagsøges. Menneskerettighedsdomstolen opstillede mindre strenge krav med hensyn til, at organisationerne skal være etableret under den relevante nationale lovgivning og i overensstemmelse med de i den relevante lovgivning fastlagte krav.⁵⁴

I den dom, der blev afsagt i sagen *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and others v. Switzerland*, fastslås det i det afsnit, der bærer overskriften »Content of the States's positive obligations«,⁵⁵ at staterne skal vedtage retligt bindende bestemmelser om reduktion af deres drivhusgasudledninger⁵⁶ og om klimatilpasning.⁵⁷

Det er i relation til klimatilpasning domstolens konklusion, at Den Europæiske Menneskerettighedskonvention pålægger de nationale myndigheder konkrete retlige forpligtelser til – i overensstemmelse med Parisaftalen – at beskytte imod de alvorlige konsekvenser, som klimaændringerne indebærer, og at borgerne kan påberåbe sig sådanne forpligtelser over for myndighederne – herunder ved de nationale domstole. Dommen vil formentlig få betydning for, hvordan klimarettighederne vil blive vurderet i retsteorien og i de verserende klimaretssager.⁵⁸ Der skal derfor til belysning af de

rettigheder, der anerkendes, kort redegøres for nogle af de centrale præmisser, der indgår i dommen.

Med dommen blev det indledningsvis fastslået, at klimasøgsmål i en menneskerettighedssammenhæng indebærer nogle anderledes vurderinger end de øvrige miljøsager.⁵⁹ Staterne har en bred margin i forhold til, hvordan de vil opfylde de klimaforpligtelser, de har påtaget sig ved Parisaftalen. Domstolen fastslår samtidig, at det falder inden for dens kompetence at efterprøve, om den konkrete tilgang, der er valgt i den nationale lovgivning, vil kunne sikre en opfyldelse af de forpligtelser, der er tiltrådt ved ratificering af Parisaftalen, til at inddrage de involverede interesser og til at vægte alle hensyn i overensstemmelse med det forudsatte.⁶⁰ Der skal ifølge dommen være tale om en dybtgående, hurtig og bæredygtig reduktion af udledningen af drivhusgasser, der gør det muligt at holde den globale temperatur under 2° Celsius, og der skal i dette årti gennemføres den nødvendige klimatilpasningslovgivning. I beskrivelsen af grundlaget for den konkrete efterprøvelse indgår de videnskabelige analyser og scenarier, der er beskrevet i IPCC's Sixth Assessment Report, som helt centrale. Det fastslås bl.a. med henvisning til Parisaftalen og til IPCC-rapporten, at staterne skal vedtage retligt bindende normer, at de vedtagne normer skal være adækvate til at sikre en opfyldelse af de fastlagte reduktionsforpligtelser, at der skal være tale om en effektiv implementering, at der skal opstilles mål og tidslin-

v. *Portugal and 32 Others* (sag.no. 7189/21), medens sagen *Carême v. France* (sag no 39371/20) blev afvist på grund af manglende krænkelserstatus, da sagsøgerne ikke boede eller opholdt sig i det område, klagen vedrørte.

54. Se om anvendelsen af nogle af kriterierne i Århuskonventionen Ole Windahl Petersen i »Climate Change and the ECHR: The Results Are in«, der blev publiceret den 11. april 2024 i *European Journal of International Law 'EJIL:Talk!'*, <https://www.ejiltalk.org/climate-change-and-the-echr-the-results-are-in/> (besøgt den 21. april 2024).
55. Menneskerettighedsdomstolens dom op. cit. note 52 præmis 544-554.
56. Menneskerettighedsdomstolens dom op. cit. note 52 præmis 549.
57. Menneskerettighedsdomstolens dom op. cit. note 52 præmis 552.
58. Se herom Ole Windahl Petersen i »Climate Change and the ECHR: The Results Are in«, op. cit. note 54. Se

også vedrørende klimatilpasningskravene Chris Hilson »The ECtHR's KlimaSeniorinnen Judgement. The Meaning of Carbon Budget within a Wide Margin of Appreciation«, der er dateret den 11. april 2024. Artiklen indgår i debatten »The Transformation of European Climate Litigation«. Artiklen er publiceret i »Climate Law. A Sabin Center blog«, se <https://blogs-law.columbia.edu/climatechange/2024/04/11/the-ecthrs-klimaseniorinnen-judgment-the-meaning-of-carbon-budget-within-a-wide-margin-of-appreciation/> (besøgt den 14. april 2024).

59. Menneskerettighedsdomstolens dom, op. cit. note 52, præmis 538, litra c og d, samt præmis 541.
60. Menneskerettighedsdomstolens dom, op. cit. note 52, præmis 538, litra e. I præmis 539 redegøres der for domstolens kompetence til at efterprøve de processuelle regler – herunder i relation til offentlighedens adgang til de relevante oplysninger – som den relevante stat har fastlagt.

jer, og at indsatsen skal kunne dokumenteres.⁶¹ Summen af sådanne tiltag skal kunne reducere de tab og skader, som den globale temperaturstigning ellers (uden sådanne tiltag) vil indebære for mennesker og økosystemer.⁶² Domstolen fastslår endvidere, at de nationale klimatilpasningstiltag – i højere grad end reducerede udledning – er afgørende for beskyttelsen af borgerne.⁶³

Da EU har gennemført Parisaftalen med Den Europæiske Klimalov, der omtales nedenfor i afsnit 4, og da EU-Domstolen som nævnt ovenfor anvender en konventionskonform fortolkning, herunder både i relation til den berørte offentligheds »access to justice« under Århuskonventionen og med hensyn til overholdelsen af den relevante miljølovgivning, vil den af Menneskerettighedsdomstolen afsagte dom kunne få betydning for EU-Domstolens stillingtagen i præjudicielle søgsmål, der vedrører håndhævelsen af Den Europæiske Klimalov, som vil blive fortolknet i lyset af Parisaftalen.⁶⁴

Menneskerettighedskonventionen er gennemført ved dansk lovgivning.⁶⁵ Derfor vil danske interesseorganisationer, der er – eller bliver – etableret med vedtægter, der fastslår, at de repræsenterer borger-

nes ret til klimabeskyttelse, allerede i dag kunne argumentere for, at den danske regering efter Parisaftalen og Den Europæiske Klimalov er forpligtet til at vedtage en opdateret klimatilpasningsstrategi og -plan. Det skal til støtte for en sådan antagelse nævnes, at de danske domstole inden for andre retsomsråder har fastlagt en praksis, der er i overensstemmelse med de krav og principper, der fremgår af Menneskerettighedsdomstolens praksis.⁶⁶

1.4. Definition af og krav til klimatilpasning

Der indgår bl.a. i IPCC's Sixth Assessment Report, i EU's klimatilpasningsstrategi »Opbygning af et klimarobust Europa – den nye EU-strategi for tilpasning til klimaændringer«⁶⁷ og i den norske klimatilpasningsstrategi og -handleplan en beskrivelse af det, der karakteriserer klimatilpasning.

I IPCC's rapport defineres klimatilpasning som det svar, der gives på eksisterende eller forventede effekter af klimaændringer, hvor klimatilpasning modererer skaden eller udnytter fordelene ved klimaforandringerne.

I EU's klimatilpasningsstrategi defineres klimatilpasning som en justeringsproces i forhold til de faktiske eller forventede klimaforhold og virkningerne heraf. Det fremhæves, at der ikke med vedtagelsen af klimatilpasningsstrategier og -planer er tale om hasteindgreb, men derimod en række proaktive foranstaltninger til håndtering af sammenhængen mellem fare (f.eks. tørke, stigende grundvandsvandstand og stigende vandstand i vandløb og

61. Menneskerettighedsdomstolens dom, op. cit. note 52, præmis 550, og herom Ole Windahl Petersen, op. cit. note 53.

62. Menneskerettighedsdomstolens dom, op. cit. note 52, præmis 119, hvor der henvises til »Summary for policymakers« side 27 ff.

63. Menneskerettighedsdomstolens dom, op. cit. note 52, præmis 418 med henvisning til præmis 115, hvori der henvises til IPCCs »Summary for policymakers«, side 10ff.

64. Borgernes muligheder for at kunne påberåbe sig rettigheder, som er fastlagt ved internationale konventioner, er afhængig af, om der er tale om tilstrækkelig præcise regler, og i den sammenhæng vil den præcisering, der er foretaget ved Menneskerettighedsdomstolen blive tillagt betydning. EU-Domstolen har fastslået bl.a. med C-181/73 *Haegeman*, præmis 4-6, og C-12/86 *Demirel*, præmis 7, at de internationale retsakter, der er en integreret del af EU-retten, er omfattet af dens kompetence til at tage stilling til præjudicielle spørgsmål om den rette forståelse og anvendelse af sådanne konventioner. Der er i den sammenhæng også afsagt domme af EU-Domstolen, hvor Menneskerettighedsdomstolens praksis tillægges betydning.

65. Lovbekendtgørelse nr. 138 af 26. januar 2022 om Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

66. Se eksempelvis U 2021.4488 ØL vedr. langvarig tvangsfixering, hvor landsretten under henvisning til Menneskerettighedsdomstolens dom i sagen *Aggerholm mod Danmark* (no. 45439/18) fastslog, at tvangsfixeringen havde været i strid med konventionens artikel 3. Inden for samme retsomsråde kan det nævnes, at Højesteret i U 2022.3117 H med tiltrædelse af landsrettens dom, U 2021.65 ØL, fastslår, at godtgørelsen må fastsættes ud fra et samlet skøn, der skal baseres på konventionens artikel 41 sammenholdt med Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis

67. Meddelelse af 24. februar 2021 fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og regionsudvalget, COM(2021) 82 final. EU's klimatilpasningsstrategi er behandlet nedenfor i afsnit 4.1.1.

i havene), eksponering og sårbarhed.⁶⁸ Det er forudsat, at klimatilpasningstiltag er tværgående og ikke begrænset af »silotænkning«. Der skal sikres et tæt samspil med EU's biodiversitetsstrategi,⁶⁹ jord til bord-strategi,⁷⁰ handlingsplan for en cirkulær økonomi,⁷¹ handlingsplan for nulforurening,⁷² skovstrategi,⁷³ jordbundsstrategi⁷⁴ og strategi for bæredygtig finansiering.⁷⁵

Klimatilpasning defineret i den norske »Klima i endring – sammen for et klimarobust samfund« som:⁷⁶

»at forstå konsekvenserne af, at klimaet ændres og at iværksætte tiltag for på den ene side at forhindre og reducere skader, og på den anden side udnytte de muligheder, som ændringerne kan indebære«.

Klimatilpasning beskrives samtidig som et overordnet hensyn, der skal iagttages parallelt med hensyn til samfundssikkerhed, bevaring af biodiversitet

68. De højere sommertemperaturer og mangel på regn i sommermånederne kan forårsage tørke, der især rammer landbruget og gartnerier.

69. Strategien afløste EU's biodiversitetsstrategi af 3. maj 2011 »Vores livsgaranti, vores naturkapitel: EU's biodiversitetsstrategi frem til 2020«, COM(2011) 244 endelig.

70. Se meddelelsen af 20. maj 2020, »En jord til bord-strategi - for et fair, sundt og miljøvenligt fødevarer-system«, COM(2020) 381 final.

71. COM(2020) 98 final. »En ny handlingsplan for den cirkulære økonomi - For et renere og mere konkurrencedygtigt Europa.«

72. COM(2021) 400 final »Vejen til en sund planet for alle – EU-handleplan: mod nulforurening for luft, vand og jord«.

73. COM(2020) 380 final »EU's biodiversitetsstrategi for 2030 – Naturen skal bringes tilbage i vores liv.«

74. COM(2021) 699 final »EU's jordbrugsstrategi for 2030 – Udnyttelse af fordelene ved en sund jordbund for mennesker, fødevarer, natur og klima.«

75. COM(2021) 390 final »Strategi for finansiering og omstilling af en bæredygtig økonomi.«

76. Definitionen af klimatilpasning indgår i Det Kongelige Klima- og Miljødepartement Meld. St. 26 (2022-2023) »Klima i endring – sammen for et klimarobust samfund«, side 6. Definitionen blev oprindeligt anvendt i Eivind Junker »Klimatilpasning: begrepet, opgaven og retsslig regulering« i Hans Christian Bugge (red). »Klimarett. Internasjonal, europeisk og norsk klimarett mot 2030«, Universitetsforlaget, 2021, side 439.

og reduktion af drivhusgasudledningen.⁷⁷ Det fremhæves, at beslutningsprocessen skal baseres på lokal indsigt i de faktiske forhold og i de involverede interesser samt en helhedsorienteret planlægning, der tager hensyn til dagens og fremtidens klima.⁷⁸ Behovet for at sikre integrerede løsninger, hvor silotænkning ikke får mulighed for at begrænse opnåelsen af den nødvendige robusthed over for de uundgåelige klimaændringer, fremhæves – som nævnt ovenfor i afsnit 1.1.1 – både i IPCC's 2022-rapport og i »Den Europæiske Grønne Pagt«, der er udmøntet i Den Europæiske Klimalov og den fælles vandstrategi »WSDS 2020-2024«.

Gennemførelse af naturbaserede klimatilpasningsløsninger i større målestok end hidtil antages at øge modstandsdygtigheden over for klimaændringer, og der indgår derfor sådanne krav til medlemsstaterne i Den Europæiske Klimalov, der understøtter de internationale rammebetingelser for klimatilpasning.⁷⁹ Med naturbaserede løsninger udnyttes naturens iboende tilpasningskapacitet, fleksibilitet og robusthed ved at iagttage, restaurere eller efterligne naturlige processer og økosystemer.⁸⁰

Der nævnes også i beskrivelsen af klimatilpasningstiltag, at der ikke kun er negative aspekter ved

77. Eivind Junker *Klimatilpasning: begrepet, opgaven og retsslig regulering* i Hans Christian Bugge (red). »Klimarett. Internasjonal, europeisk og norsk klimarett mot 2030«, op. cit. note 75, side 440, hvor der henvises til den norske sivilbeskyttelseslovs § 1, naturmangfoldlovens § 1, klimalovens §§ 3-4 og planlovens § 3-1.

78. Eivind Junker »Klimatilpasning: begrepet, opgaven og retsslig regulering«, op.cit. note 76, side 444.

79. Det redegøres der for nedenfor i afsnit 4, se om de internationale og EU-retlige prioriteringer af naturbaserede løsninger bl.a. FN's Global Compacts beslutning af 14. august 2019 om »Nature-based solutions for climate« <https://unglobalcompact.org/take-action/events/climate-action-summit-2019/nature-based-solutions> (besøgt den 9. april 2024), EU's Hvidbog om klimatilpasning KOM(2009) 147 endelig, side 11 og EU's klimatilpasningsstrategi COM(2021) 82 final, side 12.

80. Miljødirektoratet »Løsningen er naturbaseret. En kartlegging av forvaltningens behov for brukerstøtte innen naturbaserte løsninger for klimatilpasning« 8. december 2020, side 8. Se også Kystdirektoratets »Modul 2. Naturbaseret kystbeskyttelse«, 2021, <https://viewer-ipaper.io/kystdirektoratet/undervisning-2021/modul-2-naturbaseret-kystbeskyttelse-i-paperpdf/?page=1> (besøgt den 9. april 2024).

en klimatilpasning, idet klimaændringerne også kan muliggøre nogle fordele, herunder i længere turistperioder og i ændrede landbrugsmuligheder.⁸¹

Som centralt for en klimatilpasningsindsats fremhæves det af 'Global Commission on Adaptation' – der er en kommission, der er nedsat i regi af FN – at der skal være tale om effektive varslings-systemer, en mere modstandsdygtig infrastruktur, forbedring af landbrugets afgrødeproduktion og en bæredygtig anvendelse af vandressourcerne.⁸²

1.5. En oversigt over de følgende afsnit

De oversvømmelser, der er tale om i forbindelse med stormflod, monsterrgn, ændrede nedbørsmønstre i øvrigt og højtstående grundvand, har mange negative konsekvenser for de enkelte borgere og for samfundet som helhed, ligesom de kan reducere den biologiske mangfoldighed,⁸³ hvorfor der er et udtalt behov for at den nødvendige klimatilpasningslovgivning tilvejebringes.

Der redegøres i afsnit 2 og afsnit 3 for, at EU har vedtaget et oversvømmelsesdirektiv,⁸⁴ der er et datterdirektiv til vandrammedirektivet.⁸⁵ Begge direktiver indgår i afdækningen af de forpligtelser, som de danske myndigheder er pålagt med hensyn til at øge modstandsdygtigheden imod oversvømmelser. De danske myndigheder er efter det i Lis-

sabontraktaten fastslåede loyalitetsprincippet forpligtede til at foretage en EU-konform gennemførelse af direktiverne – herunder både ved formulering af regler, der gennemfører direktiverne, og i den konkrete fortolkning og anvendelse af de nationale gennemførelsesbestemmelser.⁸⁶ I underafsnit 2.1. behandles de definitioner, der er fastlagt i vandrammedirektivet. Der redegøres herefter i underafsnit 2.2 for de krav, der er stillet i direktivet til den organisatoriske opbygning af de myndigheder, der har ansvaret for overflade- og grundvand. Det fremgår bl.a. heraf, at de ansvarlige myndigheder forudsættes at have en stedlig kompetence, der er fastlagt ved vandområdedistrikter, som afgrænses ud fra vandets naturlige afgrænsning. I underafsnit 2.3 er der fokus på de krav, der stilles til udarbejdelsen af vandområdeplaner og til den cirkulære planproces. Der redegøres for de forskellige trin, der skal indgå i vandplanlægningen, samt for kravet om procesoffentlighed. I underafsnit 3.1 og underafsnit 3.2 redegøres der for den forudsatte sammenhæng, der skal være i den nationale gennemførelse af vandrammedirektivet og oversvømmelsesdirektivet. Det gælder såvel i relation til begrebsanvendelse som den nationale organisering af de ansvarlige vandmyndigheder. I underafsnit 3.3 er der fokus på det helt centrale krav, der opstilles i oversvømmelsesdirektivet om en gennemførelse af en cirkulære planlægning, der synkroniseres med den generelle vandplanlægning. Det fremgår af afsnittet, at der *ikke* er opstillet fælles EU-mål for den nationale klimatilpasning, idet oversvømmelsesdirektivet i stedet tillægges gennemførelsen af planprocessen og den fælles offentlighedsproces den afgørende betydning for opnåelse af den nødvendige modstandsdygtighed over for oversvømmelser.⁸⁷ Der redegøres for principperne for generel interessevaretagelse i underafsnit 3.4. Det fremgår af fremstillingen, at udarbejdelsen af nationale farekort, risikokort og risikostyringsplaner skal kunne

81. Andrea M. Keessen og Helene F.M.W. van Rijswijk »Adaptation to Climate Change in European Water Law and Policy«, i *UtrechtLawReview*, vol. 8, issue 3, 2012, side 38 samt Miljødirektoratet »Løsningen er naturbaseret. En kartlegging av forvaltningens behov for brukerstøtte innen naturbaserte løsninger for klimatilpasning«, op.cit. note 80, side 8.

82. Global Commission on Adaptations »Adapt now: A Global Call for Leadership in Climate Resilience«, 2019. <https://gca.org/reports/adapt-now-a-global-call-for-leadership-on-climate-resilience/> (besøgt den 22. april 2024).

83. Det fremgår af Kommissionens forslag til oversvømmelsesdirektivet, der blev offentliggjort den 18. januar 2006 som KOM(2006) 15 endelig.

84. Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2007/60/EF af 23. oktober 2007 om vurdering og styring af risikoen for oversvømmelse (oversvømmelsesdirektivet).

85. Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/60/EF af 23. oktober 2000 om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger (vandrammedirektivet).

86. Loyalitetsprincippet er fastslået i Traktaten om Den Europæiske Union (TEU) artikel 4, stk. 3, 1. pkt.

87. Projektoffentlighedsfasen, der er en udmøntning af de generelle forpligtelser under Århuskonventionen, der er beskrevet ovenfor i afsnit 1.2, fremhæves især som helt central for indsamlingen af erfaringer, der kan bidrage til at sikre adækvat klimatilpasning.

bidrage til at opfylde oversvømmelsesdirektivets formål, der er at sikre, at der tilvejebringes de bedste forudsætninger for at mindske de negative konsekvenser for menneskers sundhed, miljø, kulturarv og aktivitet, som oversvømmelserne indebærer.⁸⁸ Det fremgår også, at menneskelige aktiviteter, såsom det stigende antal bebyggelser og økonomiske aktiviteter, samt de begrænsninger af jordens vandbindingsevne, der er en konsekvens af arealanvendelsen – sammen med klimaændringerne – medvirker til at øge risikoen for oversvømmelser og forværrer de skadevirkninger, der indtræder. Derfor skal sådanne aktiviteter indgå i de vurderinger, der foretages i forbindelse med udarbejdelse af farekort, risikokort og risikostyringsplaner.⁸⁹

I afsnit 4 behandles Den Europæiske Klimalov, der pålægger de danske myndigheder at udarbejde opdaterede klimatilpasningsstrategier og -planer til gennemførelse af de forpligtelser, der er vedtaget ved ratificering af Parisaftalen.⁹⁰ Der redegøres i underafsnit 4.1 for de krav, der i Den Europæiske Klimalov stilles til Kommissionen. Det fremgår af underafsnit 4.1.1, at Kommissionen har udarbejdet EU's klimatilpasningsstrategi, der erstattede den strategi, der blev vedtaget i 2013.⁹¹ De konkrete krav til anvendelse af naturbaserede løsninger og et øget engagement i den fælles strategi for gennemførelsen af Den Europæiske Klimalov, vandrammedirektivet og oversvømmelsesdirektivet fremhæves. I underafsnit 4.1.2 er det de af Kommissionen publicerede klimatilpasningsretningslinjer, der er fokus på. Der redegøres i det underafsnit for de fælles

principper, der er opstillet for, »hvad« og »hvordan« klimatilpasningsstrategier og -planer skal udarbejdes nationalt. Det fremgår også af underafsnittet, at Kommissionen skal vurdere de indsendte oplysninger om klimatilpasningsstrategi og -plan som en del af nationale integrerede energi- og klimaplaner (NECP), der indsendes under governanceforordningen. Kommissionen hermed bidrage til, at EU kan opfylde de krav, der er fastlagt i Parisaftalen til løbende indberetning og øgning af ambitionerne i forhold til bl.a. klimatilpasning.⁹² I underafsnit redegøres der for de forpligtelser, medlemsstaterne er pålagt i Den Europæiske Klimalov. Det fremgår heraf, at den danske regering i den indberetning, der blev indsendt til Kommissionen under de nye regler i 2023, henviste til den danske klimatilpasningsstrategi fra 2008 og til den danske klimatilpasningshandlingsplan fra 2012. Det fremgår endvidere, at regeringen udsendte et udkast til en klimahandlingsplan i oktober 2023, der i forbindelse med indgåelsen af en politisk aftale, der blev indgået i april 2024, forudsættes at være endelig.

I afsnit 5 introduceres den redegørelse for den danske lovgivning, der behandles i den efterfølgende artikel. Klimatilpasning indgår *ikke* som en del af den danske klimalov,⁹³ hvorfor loven ikke er nævnt i det afsluttende afsnit og heller ikke indgår i den efterfølgende artikel.⁹⁴

88. Oversvømmelsesdirektivets artikel 1.

89. I den efterfølgende artikel vil der blive redegjort for, hvordan risikostyringsplanerne udarbejdes af de kommuner, der har vandområder, der indgår i Kystdirektoratets risikokortlægning. Der redegøres i den sammenhæng for, at der ikke er en pligt for kommuner, der har fælles vandområder, til at samarbejde om risikostyringsplanerne, og at planerne ikke koordineres med det, der fremgår af Miljøministeriets bekendtgørelser, der er udarbejdet som alternativ til vandområdeplaner.

90. Parisaftalens artikel 4, stk. 18.

91. Den tidligere klimatilpasningsstrategi fremgår af Kommissionens meddelelse af 16. april 2013 til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Økonomiske og Sociale Udvalg »En EU-strategi for tilpasning til klimaændringer«, COM(2013) 216 final.

92. Parterne til Parisaftalen skal mindst hvert femte år sende oplysninger om deres indsats til UNFCCC-sekretariatet. Indberetningsforpligtelsen omtales i relation til reduktionsforpligtelserne i Ellen Margrethe Basse »Begrænsninger af menneskeskabte klimaændringer gennem miljølovgivning«, der er publiceret i Tidsskrift for Miljø og Klima, 2024, hæfte nr. 2, side 53 ff.

93. Lovbekendtgørelse nr. 2580 af 13. december 2023 om klima (klimaloven).

94. Den danske løsning adskiller sig herved fra den løsning, der bl.a. er valgt i Norge, hvor klimaloven både regulerer reduktionsforpligtelser og klimatilpasningsforpligtelser. Se herom Elise Johansen i Hans Chr. Bugge (red.): »Klimarett. Internasjonal, europeisk og norsk klimarett mot 2030«, Universitetsforlaget, 2021, side 359ff. Den klimatilpasningsrelevante dansk lovgivning er, som det fremgår af Ellen Margrethe Basse »Begrænsning af menneskeskabte klimaændringer gennem miljølovgivning«, op.cit. note 92, spredt ud over flere

2. Vandrammedirektivets krav til medlemsstaterne

Vandrammedirektivet, der blev vedtaget i 2000, fastlægger en ramme for beskyttelse og benyttelse af grundvand og overfladevand på land (herunder kystvand én sømil ud).⁹⁵

Det er formålet med direktivet at opnå en bæredygtig, afbalanceret og rimelig anvendelse af vandet, hvor den konkrete anvendelse skal være baseret på en langsigtet beskyttelse af vandressourcerne.⁹⁶

Direktivet suppleres af en række datterdirektiver⁹⁷ – herunder oversvømmelsesdirektivet.⁹⁸ Det er vandets kvalitet, der er i fokus i vandrammedirektivet, medens oversvømmelsesdirektivet, der blev vedtaget i 2007, supplerer med parallelle kortlægning- og planlægningskrav, der skal beskytte imod oversvømmelser. I EU's »Hvidbog: Tilpasning til klimaændringer: et europæisk handlingsgrundlag« fremhæves det parallelle og synkroniserede planlægningssystem, der beskrives nedenfor, som centralt i forhold til at øge beskyttelsen imod oversvømmelser gennem den integrering af klimatilpasningsbehovet, der er forudsat i vandforvaltningen.⁹⁹

love, uden at der er sikret den sammenhæng på tværs af sektorer, der er forudsat i Den Europæiske Klimalov.

95. Samspillet mellem beskyttelsen af grundvandet og overfladevandet imod forringelser og de forpligtelser, der er til at opnå de miljømål, der er angivet i direktivets artikel 4 med bilag V, er helt centralt også i relation til vurderingen af den danske gennemførelse af oversvømmelsesdirektivet, hvor der ikke indgår beskyttelse imod den oversvømmelse, der forårsages af for højt grundvand.

96. Vandrammedirektivets artikel 1, litra b.

97. Der er i alt syv datterdirektiver. Det er: oversvømmelsesdirektivet, grundvandsdirektivet, vandkvalitetskravdirektivet, drikkevandsdirektivet, nitratdirektivet, byspildevandsdirektivet og badevandsdirektivet. Skaldyrsdirektivet indgår også i et samspil med de øvrige direktiver.

98. Vandrammedirektivet behandles i Ellen Margrethe Basse »Vand Lovgivning«, op.cit. note 47, side 81 ff., som det centrale direktiv til forståelse af de generelle rammer for EU's vandlovgivning.

99. KOM(2009) 147 endelig, side 11.

2.1. Vandrammedirektivets bindende definitioner
Vandrammedirektivet indeholder mange definitioner, som oversvømmelsesdirektivet henviser til.¹⁰⁰

Overfladevand defineres som »*indvand bortset fra grundvand*«. Kystvande er en del af overfladevandet. Grundvand defineres som:¹⁰¹ »*alle former for vand under jordoverfladen i mættede zoner og i direkte kontakt med jordoverfladen eller grundvandet*«. Grundvandsforekomster defineres som en separat mængde grundvand i et eller flere grundvandsmagasiner.¹⁰²

Begrebet »vandløb«, der også er fælles for de to direktiver, defineres som:¹⁰³ »*indvand, som for størstedelens vedkommende løber på jordoverfladen, men som kan løbe under jorden i en del af sit løb*«. Et af de øvrige fælles begreber er »vandløbsopland«, der defineres som:¹⁰⁴ »*landområde, hvorfra al overflade-afstrømning løber gennem en række mindre og større vandløb og eventuelt søer ud til havet i én enkelt flodmunding eller ét enkelt delta*«. Begrebet »delopland« defineres som:¹⁰⁵ »*landområde, hvorfra al overfladeafstrømning løber gennem en række mindre og større vandløb og eventuelt søer til et bestemt punkt i et vandløb (normalt en sø eller et vandløbssammenløb)*«.

Som det fremgår af de citerede definitioner, er begreberne formuleret ud fra klare forudsætninger om, at der skal anvendes begreber og et reguleringsperspektiv, der er baseret *både* på vandets naturgivne afgrænsning, og på en erkendelse af, at vandet konkret bevæger sig, så det kan indgå i

100. De fælles definitioner fremgår af oversvømmelsesdirektivets artikel 2, stk. 1, 1. led, der henviser til vandrammedirektivets artikel 2.

101. Definitionen af overfladevandet, herunder at det inkluderer kystvandet, hhv. definitionen af grundvandet fremgår af vandrammedirektivets artikel 2, nr. 1 og nr. 2. De regler, der gælder i forhold til grundvand efter vandrammedirektivet og den nationale gennemførelse af direktivet i dansk ret er behandlet i Ellen Margrethe Basse »Vand Lovgivning«, op.cit. note 47, kapitel 4 og kapitel 6. De regler, der gælder i forhold til overfladevand efter vandrammedirektivet og den nationale gennemførelse af direktivet i dansk ret er behandlet i kapitel 4 og kapitel 5.

102. Vandrammedirektivets artikel 2, nr. 12.

103. Vandrammedirektivets artikel 2, nr. 4.

104. Vandrammedirektivets artikel 2, nr. 13.

105. Vandrammedirektivets artikel 2, nr. 14.

vandløb, søer og kystvande, trænge gennem jorden på de omgivende arealer og ende i grundvandet, hvorfor reguleringen skal være baseret på en sådan sammenhæng.

Det følger – som nævnt ovenfor – af EU-rettens loyalitetsprincip og EU-Domstolens praksis, at de begreber, der fastlægges i et direktiv, skal respekteres i den nationale gennemførelseslovgivning og praksis, hvorfor de fælles begreber er af central betydning for forståelsen af de krav, som den nationale gennemførelse af såvel vandrammedirektivet som oversvømmelsesdirektivet skal opfylde.¹⁰⁶

2.2. Forudsætninger om myndigheder og stedlig kompetence

Begrebet »vandområdedistrikter« – der er fælles for vandrammedirektivet og oversvømmelsesdirektivet – er baseret på den samme helhedstænkning i forhold til vandets bevægelse, idet det er formuleret ud fra de ovenfor nævnte begreber. Vandområdedistrikt defineres som:¹⁰⁷

»et land- og havområde bestående af et vandløbsopland eller flere tilstødende vandløbsoplande sammen med det tilhørende grundvand og kystvand, som i artikel 3, stk. 1, er fastlagt som hovedenhed for vandløbsoplandets forvaltning. ...«

I det omfang grundvand ikke fuldt ud følger et bestemt vandløbsopland, afgrænses og henlægges det under det nærmeste eller mest hensigtsmæssige vandområdedistrikt. Det forudsættes derfor, at den kortlægning og risikoplanlægning, der foretages under oversvømmelsesdirektivet, også omfatter grundvandet. Kystvande afgrænses og henlægges under det eller de nærmeste eller mest hensigtsmæssige vandområdedistrikter.¹⁰⁸

Som der redegøres for nedenfor, indeholder oversvømmelsesdirektivet nogle muligheder for, at der ikke altid stilles helt de samme krav til den kortlægning, der foretages af grundvandet og kyst-

vandet, som der stilles i forhold til vandløb og søer.¹⁰⁹

Vandrammedirektivet – og dermed også oversvømmelsesdirektivet, der anvender samme begreb – tager, som det fremgår af definitionen af vandområdedistrikter, ikke udgangspunkt i, at de nationale myndigheder blot anvender den eksisterende afgrænsning af myndighedernes stedlige kompetence ved formuleringen af den organisatoriske opbygning af vandforvaltningen.¹¹⁰

Vandrammedirektivet fastslår – til gennemførelse af den ovenfor nævnte Helsingforskonvention – at de medlemsstater, der har fælles vandområder, skal samarbejde gennem indgåelse af aftaler, og at de skal etablere fælles vandmyndigheder, der kan forvalte de vandområder, der går på tværs af nationale grænser. Er der tale om vandløbsoplande, der dækker mere end én medlemsstats område, skal der etableres et internationalt vandområdedistrikt.¹¹¹ Medlemsstaterne skal organisere den offentlige vandforvaltning på en måde, der kan sikre en sammenhængende planlægning og forvaltning af vandet ud fra vandets hydrologiske afgrænsning.¹¹²

Der er dog efter direktivet en mulighed for medlemsstaterne til at udpege eksisterende nationale eller internationale organer som de ansvarlige myndigheder.¹¹³ Det er imidlertid en mulighed for fleksibilitet, som begrænses af kravet om, at de forvaltningsmyndigheder, der udpeges, skal være organiseret på en måde, der sikrer, at medlemsstaten opfylder direktivets formål – herunder gennem en vandplanlægningsproces der dækker hhv. de nationale vandområdedistrikter og de internationale vandområdedistrikter.¹¹⁴

Mulighed for at anvende eksisterende administrative myndigheder er, som det fremgår af den

109. Se vedrørende modifikationerne i de oplysninger, der skal indgå i kortene, nedenfor i afsnit 3.3.2.2.

110. Vandrammedirektivets artikel 3, stk. 1.

111. Vandrammedirektivets artikel 3, stk. 3.

112. Jf. om det nævnte perspektiv og dets betydning Andrea M. Keessen og Helene F.M.W. van Rijswijk »*Adaptation to Climate Change in European Water Law and Policy*«, op.cit. note 81, side 41 f.

113. Vandrammedirektivets artikel 3, stk. 6.

114. Andrea M. Keessen og Helene F.M.W. van Rijswijk »*Adaptation to Climate Change in European Water Law and Policy*«, op.cit. note 81, side 42.

106. Vedrørende EU-Domstolens fortolkningsprincipper se bl.a. Ellen Margrethe Basse »*Vand Lovgivning*«, op.cit. note 47, side 42 ff.

107. Vandrammedirektivets artikel 2, nr. 15.

108. Vandrammedirektivets artikel 3, stk. 1, 4. pkt.

efterfølgende artikel, udnyttet i den danske gennemførelse af vandrammedirektivet og oversvømmelsesdirektivet.

2.3. Vandområdeplaner og cirkulære planprocesser

Medlemsstaterne pålægges ved vandrammedirektivet at udarbejde én retlig bindende vandområdeplan for hvert vandområdedistrikt.¹¹⁵ Der skal for hvert vandområdedistrikt gennemføres tre vandplanlægningsperioder, og der skal være tale om en cirkulær proces.

Ved de enkelte planperioders udløb skal indsatsen kunne resultere i, at såvel overfladevand som grundvand opnår de miljømål, der er opstillet i den relevante vandområdeplan. Den første periode vedrørte 2009-2015, den anden vedrørte 2015-2021, og den tredje – og sidste – vedrører perioden 2021-2027. Den 22. december 2027 skal der være opnået en »god tilstand« i alt overfladevand og grundvand.¹¹⁶

2.3.1. Cirkulær planlægning med tre trin efter vandrammedirektivets regler

Som led i forberedelsen af de enkelte vandområdeplaner pålægger vandrammedirektivet medlemsstaterne (som 1. trin) at foretage en basisanalyse af vandets status inden for hvert vandområdedistrikt.¹¹⁷ De skal på grundlag af basisanalysen klassificere den konkrete tilstand ud fra de kriterier, der i direktivets bilag II er foreskrevet anvendt ved kategorisering af, hvordan overfladevandets, henholdsvis grundvandets tilstand er ved planperiodens start. I relation til overfladevand vurderes målene ud fra »den økologiske tilstand« hhv. »kemisk til-

stand«, medens kriterierne, der er relevante ift. grundvandet, er henholdsvis »den kvantitativ tilstand« og »den kemiske tilstand«.¹¹⁸

Vandets tilstand skal overvåges med henblik på at sikre, at dets tilstand ikke forringes, men derimod forbedres.¹¹⁹ Medlemsstaterne skal som det 2. trin i beslutningsprocessen opstille konkrete miljømål, som skal realiseres inden for den enkelte planperiode. Endelig skal der som det 3. trin vedtages indsatsprogrammer.¹²⁰ Det skal efter direktivet ved formuleringen af indsatsprogrammerne kunne sikres, at de miljømål, der er fastsat nationalt til opfyldelse af miljømålene, realiseres.¹²¹ Der skal endvidere foretages en økonomisk analyse i overensstemmelse med direktivets bilag III, der kan sikre de mest omkostningseffektive kombinationer af initiativer, som kan indgå i indsatsprogrammet. Det skal samtidig sikres, at alle indsatsprogrammer samordnes for vandområdedistriktet som helhed.¹²² Hvis der er en risiko for en dårlig tilstand, skal der foretages en yderligere karakteristik.¹²³

2.3.2. Offentliggørelse og aktiv involvering af den berørte offentlighed

Vandrammedirektivet fastslår, at myndighederne skal inddrage offentligheden og alle interesserede parter aktivt i vandplanlægningen. Myndighederne skal for hvert vandområdedistrikt »offentliggøre og gøre det muligt for offentligheden, herunder brugere, at fremsætte bemærkninger« til udkastet til vandområdeplanen og de enkelte plantrin, der indgår i planprocessen. Det pålægges i den forbindelse medlemsstaterne at give den berørte offentlighed mulighed for at fremsætte bemærkninger til:¹²⁴

- en tidsplan og et arbejdsprogram for udarbejdelse af planen, herunder en redegørelse for hø-

115. Vandrammedirektivets artikel 13, stk. 1.

116. Det er ikke lykkedes for de danske myndigheder at overholde de frister, der er fastlagt for vedtagelse af de vandområdeplaner, der skulle være på plads senest for den første periode den 22. december 2009, for den anden periode den 22. december 2015 og for den tredje periode den 22. december 2021. Danmark blev dømt ved EU-Domstolen for den første forsinkelse C-190/14 *Kommissionen mod Danmark*. Jf. herom Ellen Margrethe Basse »Erhvervsmiljøretten. Miljøgodkendelser, miljøkvalitetskrav og proces- og digitaliseringskrav«, Jurist- og Økonomiforbundets Forlag, 2017, side 389 ff.

117. Vandrammedirektivets artikel 5.

118. Vandrammedirektivets artikel 4 og bilag V.

119. Vandrammedirektivets artikel 8.

120. Vandrammedirektivets artikel 11.

121. Kriterierne for vurderingen af miljømålene fremgår af vandrammedirektivets artikel 4, der henviser til direktivets bilag V.

122. Vandrammedirektivets artikel 3, stk. 4, 1. pkt.

123. Det fremgår i relation til grundvandet af vandrammedirektivets bilag II punkt 2.2, jf. herom også C-559/19 *Doñana* præmis 91, præmis 97-99 og præmis 109.

124. Vandrammedirektivets artikel 14, stk. 1.

ringsprocessen, mindst tre år inden begyndelsen af den periode, planen vedrører,

- en foreløbig oversigt over de væsentlige vandforvaltningsmæssige problemstillinger, der har vist sig at berøre vandløbsoplandet, mindst to år inden begyndelsen af den periode, planen vedrører
- udkast til vandområdeplanen mindst et år inden begyndelsen af den periode, planen vedrører.

Såfremt den berørte offentlighed anmoder herom, skal der gives adgang til de baggrundsdokumenter og oplysninger, der er anvendt ved udarbejdelsen af vandområdeplanen. Den tid, som den berørte offentlighed skal have mulighed for at forholde sig til materiale (dvs. høringsfristen), skal efter direktivet være på mindst seks måneder.¹²⁵

I forbindelse med ajourføring af planerne skal projektoffentligheden igen sikres gennemført på samme måde.

2.3.3. Vandrammedirektivets strenge betingelser for accepteret misligholdelse

Der skal som nævnt ovenfor tilvejebringes en »god tilstand« for alt overflade- og grundvand senest med udløbet af den 3. vandplanlægningsperiode den 22. december 2027. Der er endvidere i vandrammedirektivet og EU-Domstolens praksis fastslået et generelt forbud mod at forringe vandets kvalitet.¹²⁶

En manglende opfyldelse af »god kvantitativ tilstand« eller »god kemisk tilstand« for grundvandet, eller en forringelse af grundvandets tilstand, kan under meget strenge undtagelsesbetingelser blive accepteres efter vandrammedirektivet, hvis det skyldes ændringer i grundvandsforekomstens niveau. I relation til misligholdelse af forpligtelsen til i et overfladevandområde til at sikre »godt økologisk potentiale«, henholdsvis »god økologisk tilstand«, og/eller manglende forebyggelse af forrin-

gelse af et overfladevandsområdes tilstand, kan der accepteres en misligholdelse, hvis misligholdelsen skyldes nye ændringer af overfladevandområdets fysiske karakteristika, som eksempelvis kan være begrundet i etablering af klimatilpasningsrelevante anlæg. Det skal både i relation til grundvand og i relation til overfladevand samtidigt kunne dokumenteres, at myndighederne har sikret en opfyldelse af fire yderligere, der er beskrevet i vandrammedirektivet.¹²⁷

3. Oversvømmelsesdirektivets parallelle og supplerende regler

Oversvømmelsesdirektivet har til formål at sikre, at medlemsstaternes nationale klimatilpasningsindsats bliver baseret på gennemførelse af en med den generelle vandplanlægning tidsmæssig synkron proces. Der er som led i den forudsatte integrering af risikostyringsplanerne med den generelle vandplanlægning foreskrevet *såvel* en fælles organisatorisk opbygning af myndighederne *som* en parallel cirkulær planproces, herunder med fælles projektoffentlighedsfase. Synkroniseringen af de to planprocesser skal gøre det muligt at udnytte de miljødata og de erfaringer, der indsamles om vandets tilstand og naturlige strømninger m.v., i forbindelse med udarbejdelsen af fare- og risikokort samt risikostyringsplaner.

Der er *ikke* i oversvømmelsesdirektivet – sådan som situationen er i vandrammedirektivet – opstillet bindende resultatmål, idet der i stedet er forudsat opnået en robust beskyttelse gennem den parallelle planlægningsproces imod de negative konsekvenser, som oversvømmelser indebærer. Det forudsættes, at der gennem etablering af en samordnet projektoffentlighedsfase tilvejebringes et effektivt informationsværktøj og et solidt grundlag for prioritering ift. det offentliges planer og de afgørelser, der

125. Vandrammedirektivets artikel 14, stk. 2 og stk. 3.

126. Forbuddet fremgår af vandrammedirektivets artikel 4 og den rette forståelse af forbuddet er blevet fastlagt af EU-Domstolen i sag C-461/13 *Weser*, sag C-535/18 *Land Nordrhein Westfalen*, sag C-559/19 *Doñana*, sag C-346/14 *Kommissionen mod Østrig*, og sag C-525/20 *Association France Nature Environment*.

127. Vandrammedirektivets artikel 4, stk. 7, der bl.a. er behandlet i Ellen Margrethe »Vand Lovgivning« op. cit. note 47, side 95 ff. Se også Andrea M. Keessen og Helene F.M.W. van Rijswijk »*Adaptation to Climate Change in European Water Law and Policy*«, op.cit. note 81, side 47 med henvisning til EU-Domstolens fremhævelse af betingelser i artikel 4, stk. 7, i sag C-43/10 *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitolokarnanias m.fl.*

træffes om styring af risikoen for oversvømmelser, herunder ved anvendelse af kort over de konkrete farer for oversvømmelse og kort over risikoen for oversvømmelse.¹²⁸ Det er samtidig forudsat, at medlemsstaterne sikrer en samordnet indsats på tværs af landegrænser i et samspil med det, der er foreskrevet i Helsingforskonventionen og vandrammedirektivet om etablering af internationale vandområdedistrikter. Det fastslås i oversvømmelsesdirektivet, at både EU's institutioner og medlemsstaterne ved udformning af deres politikker om vand- og arealanvendelse bør tage hensyn til oversvømmelsesrisikoen.¹²⁹

3.1. De anvendte definitioner

De definitioner, der fastlægges i vandrammedirektivet ift. »overfladevand«, »grundvand«, »vandløb«, »vandløbsopland«, »delopland« og »vandområdedistrikter«,¹³⁰ skal – som nævnt ovenfor – også anvendes ved gennemførelse af oversvømmelsesdirektivet.¹³¹ Der indgår endvidere to supplerende definitioner i oversvømmelsesdirektivet. Det er følgende:

- 1) »Oversvømmelse«:¹³² *»en midlertidig vanddækning af arealer, der normalt ikke er dækket af vand. Dette omfatter oversvømmelser hidrørende fra vandløb, bjergstrømme, efemerale vandløb i Middelhavsområdet samt oversvømmelser fra havet i kystområder og kan udelukke oversvømmelser fra spildevandssystemer.«*
- 2) »Oversvømmelsesrisiko«:¹³³ *»kombinationen af sandsynligheden for en oversvømmelse og de potentielle negative følger for menneskers sundhed, miljø, kulturarv og økonomiske aktiviteter, der er forbundet med oversvømmelser.«*

128. Oversvømmelsesdirektivets præambel betragtning 12.

129. Oversvømmelsesdirektivets præambel betragtning 19.

130. Oversvømmelsesdirektivets artikel 2, stk. 1, 1. led, der henviser til vandrammedirektivets artikel 2.

131. Der henvises her til det, der er beskrevet ovenfor i afsnit 2.1.

132. Citat fra oversvømmelsesdirektivets artikel 2, nr. 1.

133. Citat fra oversvømmelsesdirektivets artikel 2, nr. 2.

Definitionen af oversvømmelse er kortere i den danske gennemførelse.¹³⁴ Derimod er definitionen af begrebet »oversvømmelsesrisiko« gentaget i den danske gennemførelseslovgivning.

3.2. Forudsætninger om myndigheder og stedlig kompetence

Oversvømmelsesdirektivet angiver – som det er nævnt ovenfor – at afgrænsningen af de områder, som fare- og risikokortlægningen samt udarbejdelsen af risikostyringsplanerne til beskyttelse imod oversvømmelser, skal følge som vandområdedistrikterne. Det er de samme ansvarlige myndigheder, der skal anvendes af medlemsstaterne ved den nationale gennemførelse af de to direktiver.¹³⁵ Den afgrænsning, der foretages af vandløbsopland og vandområdedistrikter, herunder med grundvandet som en integreret del, er derfor også relevante i den nationale klimatilpasning til de øgede udfordringer med oversvømmelser.¹³⁶ Kompetencen til at forestå de opgaver, der skal varetages for at reducere oversvømmelsesrisiko samt håndtering af oversvømmelser, skal derfor som udgangspunkt henlægges til de myndigheder, der varetager den generelle vandplanlægning.¹³⁷

Der er i relation til den administrative ordning efter oversvømmelsesdirektivet dog også – ligesom i vandrammedirektivet – accepteret, at medlemsstaterne har en mulighed til at overlade administrationen til andre myndigheder end dem, der er udpeget

134. I oversvømmelseslovens § 2, nr. 1), anvendes der følgende definition: *»Oversvømmelse: En midlertidig vanddækning med vand fra vandløb og søer af arealer, der normalt ikke er dækket af vand.«*

135. Oversvømmelsesdirektivets artikel 3, stk. 1. Der henvises heri til den administrative ordning, der er knyttet til den nævnte stedlige afgrænsning ved vandrammedirektivets artikel 3, stk. 2, ligesom der henvises til afgrænsning af internationalt vandområdedistrikter ved direktivets artikel 3, stk. 3 og stk. 5. Det accepteres, at der anvendes eksisterende nationale og internationale organer ved artikel 3, stk. 6.

136. At grundvandet er integreret i planlægning og forvaltning fremgår af vandrammedirektivets artikel 3, stk. 1. Se også herom ovenfor i redegørelsen for vandrammedirektivet.

137. COM(2006) 15 endelig side 5.

med basis i vandområdedistrikterne.¹³⁸ Denne fleksibilitet i direktivet var ikke en del af det forslag, som Kommissionen fremlagde til direktivet i 2006.¹³⁹

De medlemsstater, der vælger en anden opbygning af den ansvarlige forvaltning af oversvømmelsesfarer og -risici, skal *dels* tage højde for, at den organisatoriske opbygning skal bidrage til at sikre den sammenhæng med vandrammedirektivets regler, der – som det fremgår ovenfor – er helt central i oversvømmelsesdirektivet, *dels* skal valget af en anderledes organisatoriske opbygning indberettes til Kommissionen. Indberetningen skulle foretages senest den 26. maj 2010.¹⁴⁰

Det er endvidere efter oversvømmelsesdirektivet en forudsætning, at medlemsstaterne i forbindelse med gennemførelsen skal sikre, at et vandopløbsland, der dækker mere end én medlandsstats område, skal henlægges under det internationalt vandområdedistrikt, der er etableret som led i gennemførelsen af vandrammedirektivet.¹⁴¹

3.3. Cirkulær planlægning med tre trin og krav om projektoffentlighed

Som det fremhæves ovenfor i den indledende beskrivelse af oversvømmelsesdirektivets formål, er den med vandplanlægningen synkront gennemførte planproces helt afgørende til sikring af den nødvendige beskyttelse imod oversvømmelser. Den nationale kortlægning af oversvømmelsesfarer og -risici samt den oversvømmelsesrisikostyring, der skal foretages, skal koordineres og synkroniseres

tidsmæssigt med den generelle vandplanlægning, så der tilvejebringes de bedste forudsætninger for, at undgår oversvømmelser.¹⁴²

Der er – ligesom inden for vandrammedirektivet – efter oversvømmelsesdirektivet foreskrevet en planlægningscyklus med planperioder på seks år,¹⁴³ hvor den 1. planperiode skulle gennemføres i 2010-2015, den 2. skulle gennemføres i 2016-2021 og den 3. skal gennemføres i 2022-2027.

De tre plantrin skal baseres på relevant »bedste praksis« og »bedste tilgængelige teknologier«, der ikke medfører urimelige omkostninger, inden for styring af risikoen for oversvømmelse.¹⁴⁴ De skal opdateres og revideres, herunder med inddragelse af klimaændringernes sandsynlige indvirkning på forekomsten af oversvømmelser.¹⁴⁵ De risici i form af skader på miljøet, som kan forårsages, f.eks. når spildevandsbehandlingsanlæg eller fabrikker med store lagre af giftige kemikalier oversvømmes, skal forhindres.

3.3.1. Foreløbig vurderinger og udpegning af risikoområder – plantrin 1

Der skal som 1. plantrin efter oversvømmelsesdirektivet foretages en foreløbig vurdering af oversvømmelsesrisikoen for hvert vandområdedistrikt eller for hvert forvaltningsområde – eller for den del af et internationalt vandområdedistrikt, der ligger på deres område.¹⁴⁶ Vurderingen skulle første gang være gennemført senest den 22. december 2011. Den efterfølgende vurdering skulle være foretaget senest den 22. december 2018, og den næste skal være foretaget senest den 22. december 2024.¹⁴⁷

Plantrin 1 modsvarer den basisanalyse, der skal foretages efter vandrammedirektivet som forberedelse til en ny vandplanlægningsperiode. I over-

138. Oversvømmelsesdirektivets artikel 3, stk. 2, litra a og litra b.

139. COM(2006) 15 endelig, side 13. Flexibiliteten er blevet kritiseret for at reducerer klimatilpasningens effektivitet, jf. bl.a. Andrea M. Keessen og Helena F.M.W. van Rijswick, »*Adaptation to Climate Change in European Water Law and Policy*«, op. cit. note 81, side 44 ff.

140. Ved gennemførelsen af direktivet i dansk ret i 2009 var det miljømålslovens regler om vandplanlægning, der var gældende, dvs. der eksisterede på det tidspunkt retligt bindende vandplaner. Det er ikke tilfældet i dag, hvor den generelle vandplanlægning er reguleret ved vandplanlægningsloven. Den betydning, som denne forskel har, vil blive belyst i den efterfølgende artikel.

141. Oversvømmelsesdirektivets artikel 3, stk. 1, der henviser til vandrammedirektivets artikel 3.

142. COM(2006) 15 endelig, side 5 og om den centrale betydning af en sådan synkronisering, se Andrea M. Keessen og Helene F.M.W. van Rijswick »*Adaptation to Climate Change in European Water Law and Policy*«, op. cit. note 81, side 46.

143. Oversvømmelsesdirektivets artikel 14, stk. 1-3.

144. Oversvømmelsesdirektivets præambel betragtning 18.

145. Oversvømmelsesdirektivets artikel 14, stk. 4.

146. Oversvømmelsesdirektivets artikel 4, stk. 1.

147. Oversvømmelsesdirektivets artikel 14, stk. 1.

svømmelsesdirektivets kapitel II fastlægges de krav, der stilles til den foreløbige vurdering af oversvømmelsesrisikoen. Det oplyses, at vurderingen skal tage udgangspunkt i foreliggende eller let tilgængelige oplysninger, såsom arkivfortegnelser og studier af udviklingen over en lang periode. Vurderingen skal som et minimum omfatte topografiske kort over vandområdedistriktet i passende skala, hvor kortene også skal vise arealanvendelsen. Grænserne for vandløbsoplande, delvande og – hvor de findes – tilknyttede kystområder skal fremgå af kortene.¹⁴⁸ Der skal indgå en beskrivelse af oversvømmelsens omfang og strømningsveje samt en vurdering af de skader, der er indtruffet.¹⁴⁹ De større oversvømmelser, der har fundet sted tidligere, og som har forårsaget omfattende skader på menneskers sundhed, miljø, kulturarv og økonomiske aktiviteter, skal fremgå.¹⁵⁰ Klimaændringernes indvirkning på forekomsten af oversvømmelser samt den øgede sårbarhed, som aktiviteter i de relevante risikoområder indebærer, skal belyses.¹⁵¹ Det skal i den forbindelse tillægges betydning, om hændelserne sandsynligvis vil kunne gentage sig i fremtiden.

Medlemsstaterne skal – inden for hvert vandområdedistrikt eller hver forvaltningsenhed – eller for den del af et internationalt vandområdedistrikt, der ligger på deres område – på baggrund af den foretagne vurdering udpege de områder, hvor der er en potentiel væsentlig risiko for oversvømmelse. De områder, hvor en oversvømmelse må anses for sandsynlig, skal også udpeges som risikoområder.¹⁵²

3.3.2. Udarbejdelse af farekort og risikokort – plantrin 2

Medlemsstaterne skal for hvert vandområdedistrikt eller hver forvaltningsenhed, hvor der er foretaget en udpegnings »risikoområder«, udarbejde farekort

og risikokort.¹⁵³ Der gælder en tilsvarende forpligtelse ift. de »risikoområder«, der indgår i et internationalt vandområdedistrikt.¹⁵⁴

De kort, der skulle udarbejdes for den første oversvømmelsesperiode, skulle være færdige senest den 22. december 2013.¹⁵⁵ Der er efter direktivet en pligt til at udarbejde de første kort på en sådan måde, at de oplysninger, der indgår heri, er i overensstemmelse med de relevante oplysninger, der kræves efter vandrammedirektivet.¹⁵⁶ Det fastslås endvidere i oversvømmelsesdirektivet, at kortene skal samordnes med – og at de kan integreres i – den version af basisanalyserne, der udarbejdes under vandrammedirektivet i den 2. og 3. vandplanlægningsperiode.¹⁵⁷

3.3.2.1. De konkrete oplysningskrav, der skal indgå i farekortene

Det skal fremgå af de farekort, der udarbejdes i plantrin 2, om det – baseret på scenarier – må antages, at der er en ringe sandsynlighed for oversvømmelser eller ekstreme hændelser, eller om der er tale om en middelstor sandsynlighed for oversvømmelse (sandsynligvis højst en gang hvert 100-år). Det skal også fremgå, om der er en stor sandsynlighed for oversvømmelse, hvor det er relevant.¹⁵⁸ For hvert scenario skal der indgå følgende oplysninger:¹⁵⁹

- a) oversvømmelsesgrad
- b) vanddybde eller vandstand, alt efter hvad der er relevant

148. Oversvømmelsesdirektivets artikel 4, stk. 2, litra a.

149. Oversvømmelsesdirektivets artikel 4, stk. 2, litra b.

150. Oversvømmelsesdirektivets artikel 4, stk. 2, litra c og d.

151. Oversvømmelsesdirektivets artikel 4, stk. 2.

152. Oversvømmelsesdirektivets artikel 5, stk. 1.

153. Oversvømmelsesdirektivets præambel betragtning 12, betragtning 16, artikel 6, stk. 1, jf. artikel 3 samt artikel 5.

154. Oversvømmelsesdirektivets artikel 6, stk. 2, jf. artikel 3 samt artikel 5

155. Oversvømmelsesdirektivets artikel 6, stk. 8.

156. Oversvømmelsesdirektivets artikel 9, stk. 1, nr. 1, 1. pkt.

157. Oversvømmelsesdirektivets artikel 9, stk. 1, nr. 1, 2. pkt., der henviser til revisionen af basisanalyserne, der skulle revideres og ajourføres senest i 2013 efter vandrammedirektivets artikel 5, stk. 2.

158. Oversvømmelsesdirektivets betragtning 12 og artikel 6, stk. 3. Kravene fremgår i dansk ret af oversvømmelseslovens bilag 1 og kystoversvømmelsesbekendtgørelsens bilag 1.

159. Oversvømmelsesdirektivets artikel 6, stk. 4.

- c) strømhastighed eller relevante vandmængder, hvor det er relevant.

Kortene skal udarbejdes ved hjælp af dynamiske oversvømmelsesmodelleringer, hvor vandets udbredelse i terrænet over tid modelleres. De skal vise den maksimale oversvømmelsesdybde for den enkelte hændelse samt den maksimale oversvømmelsesudbredelse.

Der skal i forbindelse med kortlægningen bl.a. være fokus på den markante stigning i sårbarheden, der er tale om på grund af antallet af mennesker og de økonomiske aktiviteter, der befinder sig i de oversvømmelsestruede områder.

Kortene skal vise de negative følger i forbindelse med oversvømmelser, der skal udtrykkes i overensstemmelse med de kriterier, der er opregnet i direktivet.¹⁶⁰ Arten af økonomisk aktivitet i det område, der potentielt vil blive berørt – herunder om der er tale om IE-anlæg,¹⁶¹ der vil kunne forårsage forureningsuheld i tilfælde af oversvømmelse – skal derfor være oplyst.

Der skal oplyses om anslået antal indbyggere, der potentielt vil blive berørt, og om de ved vandrammedirektivet berørte beskyttede områder, som potentielt kan blive berørt af en oversvømmelse.¹⁶² Dvs. at der skal indgå oplysninger om områder, der er udpeget til indvinding af drikkevand,¹⁶³ ligesom

der skal indgå oplysninger om områder, der er udpeget til beskyttelse af økonomisk vigtige akvatiske arter.¹⁶⁴ Der skal også indgå oplysninger om vandområder, der er udpeget til rekreative formål, herunder områder udpeget som badevandsområder i henhold til badevandsdirektivet,¹⁶⁵ næringsstoffsomme områder, herunder områder, der er udpeget som områder i medfør af nitratdirektivet,¹⁶⁶ og områder der er udpeget i medfør af byspildevandsdirektivet.¹⁶⁷ De områder, der er udpeget til beskyttelse af levesteder eller arter, herunder de relevante Natura 2000-lokaliteter, der er udpeget i medfør af habitatdirektivet¹⁶⁸ og fuglebeskyttelsesdirektivet,¹⁶⁹ hvor opretholdelse eller forbedring af vandets tilstand er en vigtig faktor i deres beskyttelse, skal ligeledes fremgå af kortlægningen.

Andre oplysninger, som medlemsstaterne finder nyttige, såsom angivelse af områder, hvor der kan forekomme oversvømmelser med et stort indhold af sediment og debris,¹⁷⁰ og oplysninger om andre vigtige forureningskilder skal ligeledes indgå i kortlægningen.

3.3.2.2. Modifikationer i forhold til oplysninger i kortene

I de situationer, hvor der er tale om kystområder, som har et tilstrækkeligt beskyttelsesniveau, kan medlemsstaterne beslutte at begrænse de oplysnin-

160. Oversvømmelsesdirektivets artikel 6, stk. 5. Kravene fremgår i dansk ret af oversvømmelseslovens bilag 1 og kystoversvømmelsesbekendtgørelsens bilag 1. Det redegøres der for i den efterfølgende artikel om dansk klimatilpasningslovgivning.

161. Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2010/75/EU om industrielle emissioner.

162. Jf. vandrammedirektivets 8 og defineret i direktivets bilag IV.

163. Der henvises i oversvømmelsesdirektivet til vandrammedirektivets artikel 7, der vedrører de beskyttelseskrav, der følger af artikel 8 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2020/2184 af 16. december 2020 om kvaliteten af drikkevand (drikkevandsdirektivet), i forhold til indvindingsoplandet til indvindingsstedet, skal derfor indgå i de oplysninger, der skal indgå i kortene. Om beskyttelseskravene, se Anne-Mette Randrup Rasmussen og Ellen Margrethe Basse »Hvordan gennemføres 2020-drikkevandsdirektivet? En koordineret vandplanlægning eller nye ændringer i vandforsyningsloven« i Tidsskrift for Miljø 2022, side 471 ff.

164. Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 2006/113/EF af 12. december 2006 om kvalitetskrav til skaldyrsvand (skaldyrsdirektivet)

165. Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/07/EF af 15. februar 2006 om forvaltningen af badevandskvalitet (badevandsdirektivet).

166. Rådets direktiv 91/676/EØF af 12. december 1991 om beskyttelse af vand mod forurening forårsaget af nitrater, der stammer fra landbruget.

167. Rådets direktiv 91/271/EØF af 21. maj 1991 om rensning af byspildevand (byspildevandsdirektivet). Der blev i januar 2024 opnået enighed om et nyt byspildevandsdirektiv mellem Europa-Parlamentet og Rådet, der dog ikke er offentliggjort endnu i den nye udgave.

168. Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter (habitatdirektivet).

169. Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/147/EF af 30. november 2009 om beskyttelse af vilde fugle (fuglebeskyttelsesdirektivet).

170. Debris betyder små affaldsrester.

ger, der indgår i kortene til det, der vedrører oversvømmelsesgraden.¹⁷¹ De kan endvidere beslutte i forhold til oversvømmelsesrisiko fra grundvandsforekomster, at der kun skal udarbejdes kort over oversvømmelsesgraden. Oplysningerne kan vedrøre den ringe sandsynlighed, der er for oversvømmelse eller ekstreme hændelser.¹⁷² Det er derimod ikke muligt at undlade at inddrage grundvandsforholdene – herunder den risiko, som højtstående grundvand indebærer i form af oversvømmelser – i det, der beskrives i kortene.

3.3.3. Risikostyringsplanernes indhold og funktion – plantrin 3

Oversvømmelsesdirektivet fastslår, at risikostyringsplanerne for oversvømmelse bør fokusere på forebyggelse, sikring og beredskab.¹⁷³ På grundlag af de kort, der er udarbejdet over faren for oversvømmelse og de kort, der er udarbejdet over risikoen for oversvømmelse, skal medlemsstaterne efter direktivet udarbejde risikostyringsplaner. Planerne skal samordnes med vandområdedistrikt- eller forvaltningsenhedsniveau hhv. de internationale vanddistriktoråder.¹⁷⁴

Den første version af risikostyringsplanerne skulle foreligge senest den 22. december 2015, dvs. samtidig med udløbet af den 1. vandplanlægningsperiode efter vandrammedirektivet.¹⁷⁵

De første risikostyringsplaner og de efterfølgende revisioner heraf, skal samordnes med – og de kan, men skal ikke, integreres i – vandområdeplanerne.¹⁷⁶ Muligheden for fælles synergier og fordele bør udnyttes, herunder for at sikre effektiv og forsvarlig ressourceanvendelse.¹⁷⁷

171. Det fremgår af oversvømmelsesdirektivets artikel 6, stk. 6.

172. Oversvømmelsesdirektivets artikel 6, stk. 7.

173. Præambelens betragtning 14, 1. pkt.

174. Oversvømmelsesdirektivets artikel 7, stk. 1 og artikel 8.

175. Oversvømmelsesdirektivets artikel 7, stk. 5.

176. Oversvømmelsesdirektivets artikel 9, stk. 1, nr. 2, der henviser til vandrammedirektivets artikel 13, stk. 7. Se også COM(2006) 15 endelig side 5.

177. Oversvømmelsesdirektivets præambel betragtning 17.

3.3.3.1. Fleksibilitet i forhold til de konkrete nationale mål/standarder

Der er ikke i oversvømmelsesdirektivet opstillet konkrete resultatmål – i modsætning til det, der karakteriserer vandrammedirektivet.¹⁷⁸ Der er – som konsekvens heraf – heller ikke opstillet monitoringsforpligtelser i oversvømmelsesdirektivet. Der er således ud fra det i EU-retten gældende proportionalitetsprincip og subsidiaritetsprincip¹⁷⁹ ved formuleringen af direktivet accepteret, at det er op til de enkelte medlemsstater selv at angive de konkrete målsætninger for beskyttelsen imod oversvømmelse.¹⁸⁰

Der skal i de nationale risikostyringsplaner opstilles »passende mål« for styring af oversvømmelsesrisiciene med særlig vægt på at mindske de potentielle negative følger af oversvømmelse og – hvis det anses for relevant – skal planerne indeholde mål for ikke-strukturelle initiativer og/eller mål for nedbringelse af sandsynligheden for oversvømmelser.¹⁸¹ Det centrale er, at der skal være tale om udnyttelse af fælles data og en erfaringsindsamling, der skal sikres gennem de parallelle planprocesser med inddragelse af den berørte offentlighed.¹⁸²

178. Vandrammedirektivets artikel 4, der med henvisning til direktivets bilag V, fastlægger konkrete mål, der skal realiseres senest den 22. december 2027 i forhold til overfladevandet økologiske, kemiske tilstand hhv. i forhold til grundvandet kvantitative og kemiske tilstand.

179. De to principper er fastslået i artikel 5, stk. 1, 2. pkt. TEU.

180. Se en kritik af den valgte processuelle tilgang frem for en materiel tilgang Maria Pettersson, Marleen van Rijswijk, Cathy Suykens, Maghan Alexander Kristina Ek og Sally Priest »Assessing the legitimacy of flood risk governance arrangements in Europe: insights from intracountry evaluations« i Water International, vol. 42, issue 8, side 936.

181. Oversvømmelsesdirektivets artikel 7, stk. 2.

182. Den fleksibilitet, der er tale om, kritiseres af Sally J. Priest, Cathy Suykens, Helena F.M.W. Van Rijswijk, Thomas Schellenberger, Susana Goytia, Zbigniew W. Kundzewicz, Willemijn J. van DoornHoekveld, Jean-Christophe Beyers og Stephen Homewood i artiklen »The European Union approach to flood risk management and improving societal resilience.: lessons from the implementation of the Flood Directive in six European Countries«, i Ecology and Society, December 2016, vol. 21, issue 4,

Den fleksibilitet i forhold til opstilling af passende nationale mål for risikostyring m.v., der accepteres i direktivet, kommer på medlemsstatsniveau til udtryk i betydelige forskelle i den måde, direktivet er blevet gennemført på. Det er bl.a. blevet afdækket, at Holland anvender sikkerhedsstandarder, der er ti gange så høje som dem, der anvendes af de tyske myndigheder. Forskellene er blevet forklaret med, at der i Holland anvendes et forebyggelsesperspektiv, medens der i Holland er tale om et forsigtighedsperspektiv og et skadereducerende perspektiv.¹⁸³

3.3.3.2. Obligatoriske emner, foranstaltninger og koordinering

De første risikostyringsplaner skal indeholde beskrivelser af de foranstaltninger, der iværksættes til opnåelse af de mål, der er opstillet nationalt samt til opfyldelse af de krav, der fremgår af direktivets bilag del A.¹⁸⁴ Det fremgår bl.a. af den nævnte del A, punkt 4, at der i risikostyringsplanen skal indgå oplysninger om de foranstaltninger og de prioriteringer af og mellem foranstaltninger, der *dels* tager sigte på at nå de relevante nationale mål for oversvømmelsesrisikostyringen, *dels* vedrører de oversvømmelsesrelaterede tiltag, der er truffet i henhold til anden fællesskabslovgivning, herunder SMV-direktivet, VVM-direktivet¹⁸⁵ og risiko-direktivet¹⁸⁶ og vandrammedirektivet. Indsatsen skal derfor koordineres med det, der foregår som led i opfyldelsen af vandrammedirektivet, herunder til opfyldelse af de miljømål, der er opstillet i vandområdeplanerne.¹⁸⁷

I de efterfølgende versioner af risikostyringsplanerne – det vil bl.a. sige de planer, der aktuelt er gældende – skal de oplysninger, der er angivet i bi-

laget del B indgå. Det indebærer, at der skal være oplysninger om:¹⁸⁸

- »1) eventuelle ændringer og ajourføringer siden offentliggørelsen af den tidligere version af risikostyringsplanen for oversvømmelser...
- 2) en vurdering af de fremskridt, der er gjort med hensyn til at nå de fastsatte mål ...
- 3) en beskrivelse af og en forklaring på eventuelle foranstaltninger, der var planlagt i den tidligere version af risiko-styringsplanen for oversvømmelser, men som ikke er iværksat
- 4) en beskrivelse af eventuelle andre foranstaltninger siden offentliggørelsen af den foregående version af risikostyringsplanen for oversvømmelser.«

Der skal i formuleringen af risikostyringsplanerne tages følgende relevante aspekter i betragtning: omkostninger og fordele, oversvømmelsesomfang, afløbsveje og arealer, der kan virke som overløb ved oversvømmelser, som f.eks. naturlige flodsletter, miljømålene i vandområdeplanerne, jordbunds- og vandforvaltning, fysisk planlægning, arealanvendelse, naturbevaring, sejlands og havneinfrastruktur.¹⁸⁹ Der skal i den sammenhæng også tages hensyn til de særlige forhold, der gør sig gældende for de forskellige vandløbsoplande eller deloplande.¹⁹⁰ Hensynet til at fremme bæredygtige arealanvendelsesmetoder kan også indgå i risikostyringsplanerne, ligesom der kan inddrages forbedringer af vandbindingen såvel som kontrolleret oversvømmelse af visse områder i tilfælde af oversvømmelse.¹⁹¹

3.3.4. Offentliggørelse og projektoffentlighed

Medlemsstaterne skal – i overensstemmelse med »den gældende fællesskabsret« – stille den foreløbige vurdering af oversvømmelsesrisikoen, de udarbejdede fare- og risikokort samt risikostyringsplanerne til rådighed for offentligheden.¹⁹² Med

183. Andrea M. Keessen og Helene F.M.W. van Rijswijk »Adaptation to Climate Change in European Water Law and Policy«, op. cit. note 81, side 43 og side 46.

184. Oversvømmelsesdirektivets artikel 7, stk. 3, 1. afsnit.

185. De nævnte direktiver er omtalt ovenfor i afsnit 1.2.2. om projektoffentlighed.

186. Rådets direktiv 96/82/EF af 9. december 1996 om kontrol med risikoen for større uheld med farlige stoffer.

187. Oversvømmelsesdirektivets præambel betragtning 17 samt om miljømålene ovenfor i afsnit 2.3.

188. Citat fra oversvømmelsesdirektivets bilag del B.

189. Oversvømmelsesdirektivets artikel 7, stk. 3, 2. afsnit.

190. Oversvømmelsesdirektivets artikel 7, stk. 3, 3. afsnit, 1. pkt.

191. Oversvømmelsesdirektivets artikel 7, stk. 3, 3. afsnit, 2. pkt.

192. Oversvømmelsesdirektivets artikel 10, stk. 2.

formuleringen »den gældende fællesskabsret«, der anvendes i oversvømmelsesdirektivet, henvises der til EU-Domstolens praksis og de retsakter, som er nævnt ovenfor, er vedtaget til gennemførelse af Århuskonventionen.¹⁹³ Begrebet »offentligheden« er defineret i konventionen som:¹⁹⁴

»en eller flere fysiske eller juridiske personer og i henhold til national lovgivning eller praksis disses foreninger, organisationer eller grupper«.

Begrebet »offentligheden« indgår også i miljøoplysningsdirektivet,¹⁹⁵ VVM-direktivet¹⁹⁶ og SMV-direktivet.¹⁹⁷ Kravene indebærer, som nævnt ovenfor, at myndighederne aktivt skal sikre en formidling af opdaterede og pålidelige miljødata.

I oversvømmelsesdirektivet understreges det, at der er en pligt for myndighederne til aktivt at sørge for, at de berørte parter (den berørte offentlighed) inddrages i udarbejdelsen, revisionen og ajourføringen af risikostyringsplanerne for oversvømmelser.¹⁹⁸ Det fastslås endvidere, at den aktive inddragelse af alle interesserede parter i relevant omfang skal koordineres med den aktive inddragelse, der er foreskrevet i vandrammedirektivet.¹⁹⁹ Projekt-offentlighedsfasen, der gennemføres til opfyldelse af forpligtelserne i vandrammedirektivet henholdsvis i oversvømmelsesdirektivet skal derfor koordineres.²⁰⁰ Den erfaringsindsamling og koordinering af viden, der herved kan sikres, betragtes som meget central.²⁰¹ Der skal fokuseres på mulighederne for

at forbedre effektiviteten og udvekslingen af oplysninger, så der opnås fælles synergier og fordele under hensyn til de miljømål, der er opstillet i vandrammedirektivet i forhold til såvel overfladevand som grundvand.²⁰²

Udarbejdelsen af risikostyringsplanerne er i øvrigt omfattet af SMV-direktivets²⁰³ krav om gennemførelse af en strategisk miljøvurdering med projekt-offentlighed, da der er tale om planer, der vedrører vandområdet.²⁰⁴ Der er efter SMV-direktivet en pligt til at inddrage habitatbeskyttelsen, der dermed også skal indgå i arbejdet med risikostyringsplanerne.²⁰⁵

Risikostyringsplanerne må ikke indebære øget risiko i andre medlemsstater for oversvømmelse.²⁰⁶ Denne forpligtelse, der bl.a. er begrundet i de internationale forpligtelser, der er fastlagt i Helsingforskonventionen, er blevet fortolket som et krav om en forudgående opnåelse af nabostaternes accept af den konkrete udformning af risikoplanerne.²⁰⁷

3.4. Generel interesseafvejning med basis i vandrammedirektivet

Der er i oversvømmelsesdirektivets præambel fastslået følgende generelle vejledning i forhold til afvejning af involverede interesser i situationer, hvor der kan være behov for at træffe afgørelse om den konkrete beskyttelse imod oversvømmelse i en mulig konflikt mellem de relevante interesser, herun-

193. Konventionen er beskrevet ovenfor i afsnit 1.2

194. Århuskonventionens artikel 2, stk. 4.

195. Miljøoplysningsdirektivets artikel 2, nr. 6.

196. VVM-direktivets artikel 1, stk. 2, nr. 3.

197. SMV-direktivets artikel 2, nr. 2.

198. Oversvømmelsesdirektivets artikel 10, stk. 2.

199. Oversvømmelsesdirektivets artikel 9, nr. 3, der henviser til vandrammedirektivets artikel 14, som er omtalt ovenfor i afsnit 2.3.3.

200. COM(2006) 15 endelig, side 5.

201. Det understreges ud fra vurderinger af modstandsdygtigheden imod klimaændringer bl.a. af Sally J. Priest, Cathy Suykens, Helena F.M.W. Van Rijswick, Thomas Schellenberger, Susana Goytia, Zbigniew W. Kundzewicz, Willemijn J. van Doorn-Hoekveld, Jean-Christophe Beyers og Stephen Homewood i artiklen »The European Union approach to flood risk management and improving societal resilience: lessons from

the implementation of the Flood Directive in six European Countries«, op.cit. note 182. Samme konklusion nåede forskerne frem til i analysen af forvaltningens legitimitet, jf. Maria Pettersson, Marleen van Rijswick, Cathy Suykens, Maghan Alexander Kristina Ek og Sally Priest »Assessing the legitimacy of flood risk governance arrangements in Europe: insights from intracountry evaluations« (op. cit. note 180).

202. Oversvømmelsesdirektivets artikel 9, nr. 2.

203. Jf. om de processuelle rettigheder ovenfor i afsnit 1.2.1.

204. SMV-direktivets artikel 3, stk. 2.

205. SMV-direktivets artikel 3, stk. 1, stk. 2 litra b, sammenholdt med habitatdirektivets artikel 6.

206. Oversvømmelsesdirektivets artikel 7, stk. 4.

207. Andrea M. Keessen og Helene F.M.W. van Rijswick »Adaptation to Climate Change in European Water Law and Policy«, op. cit. note 81, side 43.

der i forhold til opfyldelsen af de forpligtelser, der er fastlagt ved vandrammedirektivet.²⁰⁸

»I de tilfælde, hvor vandområder anvendes flersidigt til forskellige former for bæredygtige menneskelige aktiviteter (f.eks. styring af risikoen for oversvømmelser, miljøbeskyttelse, sejland på indre vandveje eller vandkraft), og hvor en sådan anvendelse påvirker vandområderne, indeholder vandrammedirektivets bestemmelser om klare og gennemskuelige procedurer for sådanne anvendelser og virkninger, herunder eventuelle undtagelser fra målet om »god tilstand« eller »ingen forringelse« i direktivets artikel 4. Vandrammedirektivet indeholder bestemmelser om omkostningsdækning i artikel 9.«

Det er med den citerede betragtning fra præambelen fastslået, at der gælder et tilsvarende princip for omkostningsdækning i oversvømmelsesdirektivet som det, der er fastlagt i vandrammedirektivet.²⁰⁹ Beregningen skal foretages i overensstemmelse med de kriterier, der er opstillet i vandrammedirektivets bilag III.²¹⁰ Det fremgår samtidig af den citerede betragtning, at de betingelser for at acceptere en misligholdelse, der er fastlagt i vandrammedirektivet, også kan inddrages i en stillingtagen til konkrete projekter, der er nødvendige som led i beskyttelsen imod oversvømmelse. Dvs., at de nødvendige ændringer i grundvandsniveauet og ændringer i overfladevandets fysiske karakteristik, som f.eks. sluser og dæmninger, der vedtages som led i klimatilpasning, vil kunne accepteres under de strenge undta-

gelsesbetingelser, der er fastlagt i vandrammedirektivet.²¹¹

4. Den Europæiske Klimalovs krav til medlemsstaterne

Den Europæiske Klimalov, der – som nævnt ovenfor – er vedtaget som en forordning, adresserer den forpligtelse til opfyldelse af Parisaftalen, som både EU og dets medlemsstater har påtaget sig ved at ratificere aftalen. Det fremhæves i forordningen, at den internationalt indgåede aftale har til formål »at øge tilpasningsevnen over for de skadelige virkninger af klimaændringerne«.²¹²

Såvel Kommissionen som medlemsstaterne pålægges i Parisaftalen²¹³ at sikre fremskridt med hensyn til forbedring af tilpasningskapaciteten, styrkelse af modstandsdygtighed og mindskelse af sårbarheden over for klimaændringerne i overensstemmelse med de forpligtelser, der følger af Paftalen.²¹⁴ De skal sikre, at der bliver tale om en klimatilpasningspolitik, der er sammenhængende og gensidigt understøttende,²¹⁵ og som bidrager til imødegåelse af de voksende problemer, der er forbundet med de stadig hyppigere intense hedeølger, naturbrande, tørke og oversvømmelser.²¹⁶

Klimatilpasningen skal af Kommissionen og medlemsstaterne gennemføres på en integreret måde sammen med de andre initiativer, der indgår i »Den Europæiske Grønne Pagt«, så de vedtagne klimatilpasningsstrategier og -planer maksimerer de gensidige fordele ved samspejlet med andre politikker og anden lovgivning.²¹⁷ Der er derfor samtidig en pligt til – hvor det er relevant – på alle politikområder at

208. Citat fra oversvømmelsesdirektivets præambel betragtning 19, hvor betragtningens angivelse af vandrammedirektivet som direktiv 2000/60/EF her er omskrevet, så der i stedet står vandrammedirektivet. Vandrammedirektivets artikel 4 er omtalt ovenfor i afsnit 2.3.

209. Det er imidlertid i retsteorien blevet anført, at der ikke er tilsvarende bestemmelse om omkostningsdækning i oversvømmelsesdirektivet, se Andrea M. Keessen og Helene F.M.W. van Rijswijk »Adaptation to Climate Change in European Water Law and Policy«, op. cit. note 81, side 43, side 47 f. og side 49.

210. Forpligtelsen i vandrammedirektivets artikel 8 til omkostningsdækning er blevet fortolket af EU-Domstolen i sagen C-525/12 *Kommissionen mod Tyskland*. Domstolen frifandt Tyskland med henvisning til, at undladelsen af at inddrage de nævnte former for vandanvendelse ikke i sig selv kunne forhindre en opfyldelse af vandrammedirektivets mål.

211. Der kan her henvises til vandrammedirektivets artikel 4, stk. 7, som der henvises til ovenfor i afsnit 2.3.3.

212. I Den Europæiske Klimalovs præambel betragtning nr. 8 henvises der til Parisaftalens artikel 2, stk. 1, litra b. Se vedrørende Parisaftalen ovenfor i afsnit 1.1.1.

213. Den Europæiske Klimalovsartikel 5, stk. 1 og stk. 4, der henviser til Parisaftalens artikel 7.

214. Den Europæiske Klimalovs præambel betragtning 31 og artikel 5, stk. 1, henviser til Parisaftalens artikel 7.

215. Den Europæiske Klimalovs artikel 5, stk. 3, 1. pkt.

216. Det fremgår af Den Europæiske Klimalovs præambel betragtning nr. 5.

217. Se vedrørende »Den Europæiske Grønne Pagt« ovenfor i note 14.

arbejde for en bedre integration af tilpasning til klimaændringerne på en konsekvent måde, herunder ift. socioøkonomiske og miljømæssige politikker og tiltag.²¹⁸ Den 11. marts 2024 udsendte Det Europæiske Miljøagentur en foreløbig rapport »*European Climate Risk Assessment*«, hvori der redegøres for de betydelige udfordringer, der er tale om i Europa.²¹⁹

Det fastslås i forordningen, at uden gennemførelse af den nødvendige tilpasning til de klimaændringer, der er tale om aktuelt og i fremtiden, vil økosystemer, mennesker og økonomier stå over for ekstrem varme, oversvømmelser, tørke, vandmangel, stigning i havvandstanden, smeltende gletsjere, skovbrande, kastevinde og tab for landbruget, og at det er omkostningseffektivt at forberede sig i god tid på konsekvenserne. En tidlig indsats kan også medføre betydelige sidegevinster for økosystemerne, sundheden og økonomien. Naturbaserede klimatilpasningsløsninger fremhæves at have et særligt potentiale til at bidrage til afhjælpning af klimaændringernes negative virkninger, til opnåelse af den nødvendige tilpasning og til beskyttelse af biodiversiteten.²²⁰

4.1. Kommissionens forpligtelser

Den Europæiske Klimalov pålægger Kommissionen at udarbejde – og regelmæssigt at gennemgå og opdatere – den overordnede EU-klimatilpasningsstrategi.²²¹

Kommissionen pålægges endvidere at udarbejde konkrete retningslinjer med fælles principper og praksis for identifikation, klassificering og tilsynmæssig forvaltning af materielle fysiske klimarisici i forbindelse med planlægning, udvikling, gennemførelse og overvågning af projekter og programmer for de klimatilpasningsprojekter, der skal gennemføres.²²²

218. Den Europæiske Klimalovs artikel 5, stk. 3, 2. pkt.

219. Se rapporten »*European Climate Risk Assessment*« nr. 1/2024, <https://www.eea.europa.eu/publications/european-climate-risk-assessment> (besøgt den 30. april 2024).

220. Det Europæiske Klimalovs præambel betragtning 32.

221. Den Europæiske Klimalovs artikel 5, stk. 2.

222. Den Europæiske Klimalovs artikel 5, stk. 5.

4.1.1. Kommissionens klimatilpasningsstrategi fra 2021

Til opfyldelse af den forpligtelse, som Kommissionen er pålagt ved Den Europæiske Klimalov, udsendte Kommissionen i februar 2021 klimatilpasningsstrategien »*Opbygning af et klimarobust Europa – den nye EU-strategi for tilpasning til klimaændringer*«. ²²³ I strategien konstateres det, at Europa i stigende grad står over for situationer, hvor der er tale om oversvømmelser på grund af for meget vand, henholdsvis situationer hvor der opstår problemer med udtørring af vandområder, mangel på adgang til drikkevand m.v. Det konstateres, at problemerne ofte – som det er erkendt internationalt i regi af UNFCCC og Verdensmål 13 – kun kan løses på tværs af landegrænser. Der er derfor behov for en øget fælles indsats i EU.²²⁴

4.1.1.1. Behovet for naturbaserede løsninger

I klimatilpasningsstrategien fremhæves den betydning for en effektiv klimatilpasning, som anvendelsen af naturbaserede løsninger skal tillægges.²²⁵ Løsningerne betragtes som afgørende for at bevare sunde vandressourcer, herunder havmiljøet, og en sund jordbund. Behovet for at få en bedre indsigt i den indbyrdes afhængighed mellem klimaændringer og økosystemer – og de tjenester, som økosystemerne leverer – er derfor blandt det, der fremhæves som en fælles indsats.

Med hensyn til at sikre, at det ikke kun bliver teknologiske løsninger, der vælges, fremhæves gennemførelsen af en beskyttelse og genopretning af vådområder, tørveområder, kystøkosystemer og marine økosystemer, udvikling af grønne områder i byerne og etablering af grønne tage og vægge, som helt centrale. Som eksempel nævnes det, at anvendelse af naturbaserede løsninger inde i landet, herunder retablering af svampelignende funktioner i jorden, vil kunne fremme forsyningen af rent ferskvand og mindske risikoen for oversvømmelser.²²⁶

223. Rådet godkendte klimastrategien den 10. juni 2021. Rådskonklusionerne bekræfter i den sammenhæng den afgørende rolle, som bæredygtig håndtering af vand spiller i den overordnede klimamodstanddygtighed.

224. COM(2021) 82 final, side 18.

225. COM(2021) 82 final, side 6.

226. COM(2021) 82 final, side 6.

Indsatsen skal også fremme en bæredygtig forvaltning af skove og en bæredygtig anvendelse af landbrugsjord, idet en sådan arealanvendelse kan bidrage til at tilpasse naturressourcerne til klimaændringerne på en omkostningseffektiv måde.²²⁷

4.1.1.2. Engagement ift. en fælles gennemførelsesstrategi med vanddirektiverne

Kommissionens klimatilpasningsstrategi forudsætter et øget engagement i den fælles gennemførelsesstrategi, der er tale om under Den Europæiske Klimalov, vandrammedirektivet og oversvømmelsesdirektivet, idet det konstateres, at klimaændringer gør det mere udfordrende at dele de fælles vandressourcer. Der skal derfor sikres et tættere samarbejde mellem tilpasningsindsatsen og vandforvaltningen, herunder på tværs af grænser.

Modstandsdygtighed over for de risici, som klimaændringerne indebærer i forhold til vandplanlægning og forvaltning, forudsættes bl.a. opnået gennem en politik, der sikrer, at ferskvand er tilgængelig på en bæredygtig måde. Også behovet for at beskytte drikkevandsforsyningen skal inddrages i de nationale klimatilpasningsstrategier og -planer. Det skal sikres ved, at de risikoanalyser, der foretages i regi af de (drikke)vandsforvaltningsplaner, der skal udarbejdes efter drikkevandsdirektivet,²²⁸ samordnes med klimatilpasningsinitiativerne.

Det anbefales, at der udvikles vandovervågnings-teknologier, og at det sikres, at der opretholdes en vis vandgennemstrømning i vandløb og floder.²²⁹

4.1.2. Kommissionens klimatilpasningsretningslinjer fra 2023

Kommissionen udsendte den 27. juli 2023, som led i opfyldelsen af den forpligtelse, der er fastlagt i Den Europæiske Klimalov, en meddelelse med titlen »Retningslinjer for medlemsstaternes tilpasningsstrategier og -planer«.²³⁰ Meddelelsen indle-

des med en henvisning til IPCC's rapport fra 2022 og oplysninger om de vigtigste elementer i tilpasningspolitikken.

Der henvises til forståelse af kravet om naturbaserede løsninger, der er fastslået i Den Europæiske Klimalov, til den af FN fastlagte definition af naturbaserede løsninger. Der er tale om følgende definition:²³¹

»... foranstaltninger til beskyttelse, bevarelse, genopretning, bæredygtig anvendelse og forvaltning af naturlige eller modificerede land-, ferskvands-, kyst- og havøkosystemer, som på effektiv og fleksibel vis takler sociale, økonomiske og miljømæssige udfordringer, samtidig med at de skaber trivsel blandt mennesker og tilvejebringer økosystemtjenester, modstandsdygtighed og biodiversitet«.

Det understreges, at der med governanceforordningen blev fastslået en national klimatilpasningsforpligtelse, der kun var processuel, medens der med vedtagelsen af Den Europæiske Klimalov er fastslået en »pligt« for medlemsstaterne til at tilpasse sig til klimaændringerne.²³²

4.1.2.1. Formålet bag de formulerede retningslinjer

Med henvisning til den opgave, som Kommissionen er pålagt i Den Europæiske Klimalov, oplyses det, at det er formålet med de udstedte retningslinjer:

- at hjælpe medlemsstaterne med at revidere deres tilpasningsstrategier og udarbejde eller revidere deres tilpasningsplaner for at imødegå de tilpasningsrelaterede udfordringer, de står over for, under hensyntagen til forskellene i deres administrative strukturer og de tilpasningsmæssige planlægningsforløb, de allerede har taget

2023 (Kommissionens retningslinjer for medlemsstaternes klimatilpasningsstrategier og -planer).

231. Den Europæiske Unions Tidende (EUT) den 27. juli 2023 C 264/29 med henvisning til den multilateralt af-talte definition af naturbaserede løsninger, der blev vedtaget af FN's femte miljøforsamling under UNEP den 2. marts 2022 (UNEP/EA.5/RES.5), <https://wedocs.unep.org/handle/20.500.11822/39864;jsessionid=B19D9041A5BC13ECB23354256F5BA5F3> (besøgt den 27. april 2024).

232. Citat fra Kommissionens retningslinjer i EUT den 27. juli 2023 C 264/2.

227. COM(2021) 82 final, side 6.

228. Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2020/2184 af 16. december 2020 om kvaliteten af drikkevand. Drikkevandsdirektivet er ligesom oversvømmelsesdirektivet et datterdirektiv til vandrammedirektivet.

229. COM(2021) 82 final, side 18 f.

230. Kommissionens meddelelse 2023/C 264/01, der er optrykt i Den Europæiske Unions Tidende den 27. juli

- at fremhæve de centrale elementer, der er afgørende for at levere kvalitetstilpasningspolitikker og -resultater. Eftersom effekterne af klimaændringerne kræver en mere systemisk og hurtig reaktion, er tilpasningsstrategier og -planer, der ikke integrerer alle politikområder og ikke indgår i beslutningstagningen på alle niveauer, ikke længere tilstrækkelige til at opnå de ønskede resultater. Principperne gælder derfor for den overordnede nationale tilpasningsramme, mens tilpasningsstrategier og -planer støtter opnåelsen af gode tilpasningsresultater
- at give et eksempel på en skabelon, der skitserer en struktur for, hvordan de nationale klimatilpasningsstrategier kan udformes på en måde, som vil gøre det lettere at få adgang til og sammenligne disse strategier og at sikre et sammenligneligt overblik over beredskabet og de planlagte foranstaltninger på EU-plan
- at styrke tilpasningspolitikken med nye områder.

I retningslinjerne henvises der til den yderligere vejledning, der kan hentes i Det Europæiske Miljøagenturs elektroniske klimatilpasnings-support system »Climate-ADAPT«.²³³

4.1.2.2. Hvad gennemføres og hvordan gennemføres det nationalt?

Som de væsentligste elementer i den nationale klimatilpasningspolitik beskrives der i retningslinjerne, *dels* »hvad« der skal betragtes som de væsentlige byggesten, *dels* »hvordan« konkrete processer og virkemidler kan anvendes i gennemførelsen af klimatilpasningsstrategier og -planer.

Der opregnes følgende tiltag, der betegnes som væsentlige byggesten:²³⁴

1. tilvejebringelse af retlige rammer, der fastlægger »tilpasningspligten« på nationalt plan, herunder i form af bindende og regelmæssigt ajourførte sektorspecifikke tilpasningsmål

2. regelmæssigt ajourførte tilpasningsstrategier og -planer, der fastlægger den overordnede tilpasningspolitik og dens gennemførelse på strategisk og operationelt plan
3. tilpasningspolitiske prioriteter
4. regelmæssigt ajourførte og solide vurderinger af klimaændringernes indvirkning og den konkrete sårbarhed, der skal opnås beskyttelse ift. ud fra den seneste klimavidenskab, og
5. stresstest af (kritisk) infrastruktur og systemer.

Til belysning af, »hvordan« medlemsstaterne gennemfører de foreskrevne strategier og planer, angives der i retningslinjerne følgende processer og midler:²³⁵

6. tilstrækkeligt kvalificeret personale og finansielle ressourcer på tværs af alle relevante institutioner og administrative afdelinger til koordinering af aktiviteter og gennemførelse af aktioner på alle forvaltningsniveauer (nationalt, regionalt, lokalt)
7. inddragelse af alle relevante interessenter (den private sektor, NGO'er, visse lokalsamfund osv.), som er særligt udsatte eller sårbare og/eller har viden, ressourcer og kapacitet til at informere og/eller gennemføre tilpasningsforanstaltningerne
8. koordinering og mainstreaming²³⁶ på flere niveauer, både horisontal (f.eks. på tværs af ministerierne) og vertikal (f.eks. med andre niveauer i den offentlige forvaltning) i forbindelse med planlægning og gennemførelse af tilpasningsforanstaltninger
9. løbende overvågning og evaluering af gennemførelsen af tilpasningsforanstaltninger, der både omfatter processer og effekter og resultater, og som har adgang til de nødvendige instrumenter. Infrastruktur til overvågning af tilpasningsresultater kan have vigtige synergier med tidlig varsling.

233. Der er adgang til Miljøagenturets 'Climate ADAPT Adaptation Support Tool' her, <https://climate-adapt-eea.europa.eu/en/metadata/videos/climate-adapt-adaptation-support-tool-webinar> (besøgt den 27. april 2024).

234. Citat af opregningen af de væsentlige byggesten i EUT den 27. juli 2023 C 264/3.

235. Citat fra opregningen af processer og midler i EUT den 27. juli 2023 C 264/3-4.

236. Begrebet 'mainstreaming' forklares i retningslinjerne som EUT den 27. juli 2023 C 264/5.

4.1.2.3. Vigtige trin i udviklingen/ajourføringen af tilpasningsstrategier og -planer

I retningslinjerne angives der fem vigtige trin, der skal indgå i den nationale udvikling eller ajourføring af tilpasningsstrategier og -planer.

Trin 1 vedrører fastlæggelse af de institutionelle rammer og opnåelse af opbakning fra interessenterne.²³⁷ Det angives, at det første trin i retning af at styrke ambitionerne f.eks. kunne være at vedtage en retlige ramme («klimalov») for den nationale klimapolitik med henblik på at fastsætte bindende, regelmæssigt ajourførte tilpasningsmål for at måle de samlede fremskridt med henblik på at opbygge modstandsdygtighed. Det fastslås, at nationale klimalove også kan give yderligere støtte til de tilpasningspolitiske rammer, der er fastsat i klimatilpasningsstrategier og -planer.²³⁸ Under trin 1, skal der – som trin 1.a – opnås støtte på højt plan. Der henvises i den sammenhæng til politisk støtte på højt plan, f.eks. fra Statsministeriet. Trin 1.b vedrører etablering af processen, herunder ved oprettelse af en national tværtjenestelig tilpasningstaskforce og ved inddragelse af det regionale og lokale forvaltningsniveau. Der skal i den forbindelse sikres en inddragelse af interessenter. Trin 1.c vedrører tilvejebringelse af ressourcer og trin 1.d vedrører løbende formidling af behovet for tilpasning og oplysning.

Trin 2 vedrører den nationale gennemførelse af vurderinger af de risici og den konkrete sårbarhed, der er relevant i forbindelse med klimaændringerne, som skal foretages på grundlag af den nationale klimaplan eller -strategi, der er fastlagt.²³⁹ Formålet med vurderingen er at forstå, hvad de potentielle virkninger af klimaændringerne vil være på et bestemt område, herunder hvilke risici der er forbundet med konsekvenserne af klimaændringerne på et bestemt geografisk område eller i en bestemt sektor, at kortlægge i overensstemmelse med oversvømmelsesdirektivet regler, og at prioritere, hvilke risici der straks skal gøre noget ved. Det fremgår af retningslinjerne, at der som trin 2.a skal tilvejebringes en omfattende metode til at vurdere virkningerne

af klimaændringerne, der bl.a. bør baseres på den nyeste forskning og viden, ligesom vurderingerne bør baseres på resultaterne af stresstest. Den vurdering bør foretages på et basissniveau, indeholde kvantitative oplysninger, omfatte en klar tidsramme og tage fat på vidensklofter og usikkerheder. I forbindelse med trin 2.b fremhæves de hensyn, der skal tages til klimaændringeres sociale virkninger. Under trin 2.c fremhæves de hensyn, der skal tages til grænseoverskridende risici og kaskaderisici på tværs af medlemsstaterne. I forbindelse med beskrivelsen af trin 2.d fastlægger retningslinjerne kriterier for vurdering af og for prioritering både af de kortlagte virkninger og den sårbarhed, der skal inddrages i forbindelse med udformningen af tilpasningsstrategien. Strukturen i denne del af vurderingen fastslås at burde følge to forløb: enten at fokusere på de vigtigste farer og risici på tværs af bestemte sektorer eller områder, eller at fokusere på de nøglesektorer eller -områder, der er berørt af klimaændringer på kort sigt (20'erne), på mellemlangt sigt (2050'erne) eller på langt sigt (2100'erne).²⁴⁰

Trin 3 vedrører kortlægning og prioritering af tilpasningsmuligheder, indsamling af relevante oplysninger om de konkrete muligheder og en prioritering af dem på grundlag af den størst mulige gevinst eller forebyggelse af det størst mulige tab.²⁴¹ Det fremgår bl.a., at tilpasningsmulighederne ikke kun har til formål at undgå eller mindske eksponeringen for klimarisici, herunder ved at bygge oversvømmelsessikring. Tilpasningsmulighederne kan bl.a. indebære, at man accepterer klimapåvirkninger og -tab ved at trække sig ud fra bestemte områder eller/og ved at fokusere på at udnytte nye muligheder gennem klimaændringer.

Trin 4 vedrører udarbejdelsen af en handlingsplan og gennemførelse af tilpasningsforanstaltning

237. EUT den 27. juli 2023 C 264/4-9.

238. EUT den 27. juli 2023 C 264/5.

239. EUT den 27. juli 2023 C 264/9-14.

240. EUT den 27. juli 2023 C 264/11-14, hvor der bl.a. indgår SMART-mål, eksempel 1: forebyggelse og reduktion af virkningerne af tørke i landbruget, SMART-mål, eksempel 2: reduktion af risici i forbindelse med høje temperaturer i bylandskabet, og SMART-mål, eksempel 3: en styrket beskyttelse af kritiske tjenester og kritisk infrastruktur.

241. EUT den 27. juli 2023 C 264/15-16,

ger.²⁴² Der oplyses under trin 4.a om de vigtige elementer, der skal indgå i en handlingsplan for tilpasning, herunder i forhold til oversvømmelsessikring og synergier med andre politikker.

Plantrin 5 vedrører overvågning og evaluering,²⁴³ herunder fastlæggelse af målet for og formålet med et overvågningssystem (trin 5.a), hvem der skal inddrages i processen (trin 5.b), fastlæggelse af indikatorer og tilgange med blandede metoder (trin 5.c) og kommunikation af resultaterne med henblik på anvendelse på politisk niveau og i praksis (trin 5.d).

I retningslinjerne indgår »*Eksempel på skabelon for klimatilpasningsstrategi*« som bilag 1. Bilagets del IV »*Gennemførelsesdel – handlingsplan*« gælder også for tilpasningsplanen.²⁴⁴ Det oplyses, at skabelonen skal kunne bidrage til at gøre det muligt for offentligheden – herunder den berørte offentlighed – at identificere mangler ved den nationale klimastrategi. Anvendelsen af en skabelon skal også gøre det lettere for den interesserede offentlighed at sammenligne de forskellige medlemsstaters klimatilpasningsstrategier.

Retningslinjerne indeholder også et bilag II om »Nye områder inden for tilpasningspolitikken«, der indeholder følgende underafsnit: »Retfærdig modstandsdygtighed«, »Dårlig tilpasning«, »Naturbaserede løsninger«, »Klimastresstest« og »Praktisk eksempel: nederlandsk praksis for indarbejdelse af klimastresstest i klimatilpasningsplaner gennem risikodialoger«.

4.1.2.4. Kommissionens evaluering og opfølgning på staternes indberetninger

Kommissionen skulle senest den 30. september 2023 – og herefter hvert femte år den 30. marts – foretage en vurdering af den kollektive klimatilpasningsindsats.²⁴⁵ Den vurdering, som Kommissionen foretager, skal integreres i dens vurdering af de øvrige nationale integrerede energi- og klimaplaner (NECP),

242. EUT den 27. juli 2023 C 264/17-19.

243. EUT den 27. juli 2023 C 264/19-22.

244. EUT den 27. juli 2023 C 264/23-26.

245. Den Europæiske Klimalovs præambels betragtning 36 og artikel 7, stk. 1, litra b, jf. artikel 5.

der indrapporteres under governanceforordningen,²⁴⁶ så EU kan opfylde forpligtelsen under Parisaftalen til at indrapportere de nationale planer.²⁴⁷

Kommissionen skal endvidere foretage en vurdering af de af medlemsstaterne indrapporterede nationale foranstaltningers overensstemmelse med de formål, der er opstillet i Den Europæiske Klimalov. Vurderingerne skal Kommissionen forelægge Europa-Parlamentet og Rådet.²⁴⁸ Hvis Kommissionen finder, at de nationale tiltag er utilstrækkelige i forhold til målsætningen om klimatilpasning, skal den over for den pågældende medlemsstat fremsætte en henstilling og gøre henstillingen offentlig tilgængelig.²⁴⁹

4.2. Medlemsstaternes forpligtelser

Den Europæiske Klimalov pålægger medlemsstaterne at vedtage – og gennemføre – nationale tilpasningsstrategier og -planer under hensyntagen til den af Kommissionen formulerede klimatilpasningsstrategi.²⁵⁰

De nationale klimatilpasningsstrategier skal bygge på robuste klimaændrings- og sårbarhedsanalyser og på fremskridtsvurderinger og -indikatorer.²⁵¹ Der skal tages udgangspunkt i den bedste tilgængelige og

246. Den Europæiske Klimalovs artikel 6, stk. 1, litra b, der henviser til governanceforordningens artikel 29, stk. 5. Der er i Ellen Margrethe Basse »*Den danske integrerede energi- og klimaplan 2021-2030 (NECP2021-2030), klimaloven, klimapartnerskaber og klimahandlingsplaner*«, Tidsskrift for Miljø 2020, side 73 ff. og side 111 ff., redegjort for forordningen, dens umiddelbare anvendelige i dansk ret og de danske indberetninger.

247. Parterne til Parisaftalen skal fastlægge egne målsætninger i deres national plan for reduktionen af drivhusgasser og klimatilpasning (NDCP'er). Det fremgår af Parisaftalens artikel 4, stk. 12-14, at alle parter er forpligtet til at indrapportere deres nationalt bestemte klimaplaner og målsætninger vedrørende såvel reduktion af drivhusgasudledning som klimatilpasning (Nationally Determined Contributions Plan) NDCP.

248. Den Europæiske Klimalovs artikel 7, stk. 1, litra b, der henviser til governanceforordningens artikel 35.

249. Den Europæiske Klimalovs præambels betragtning 36 og artikel 7, stk. 2.

250. Den Europæiske Klimalovs artikel 5, stk. 4, 1. pkt., 1. led.

251. Den Europæiske Klimalovs artikel 5, stk. 4, 1. pkt., 2. led.

nyeste videnskabelige dokumentation.²⁵² Herudover er der krav om, at der i den nationale klimatilpasningsstrategi skal tages hensyn til den særlige sårbarhed, som præger relevante sektorer, herunder bl.a. landbruget,²⁵³ ligesom der skal sikres robusthed både i forhold til vand- og fødevarsystemerne og i forhold til fødevarerikthed.²⁵⁴

De løsninger, der vælges, skal kunne fremme anvendelsen af naturbaserede løsninger og en økosystembaseret tilpasning.²⁵⁵

De nationale klimatilpasningsstrategier skal ajourføres regelmæssigt, og de skal – sammen med den øvrige løbende indrapportering, der skal foretages under governanceforordningen – indsendes til Kommissionen,²⁵⁶ der – som nævnt ovenfor – skal foretage en vurdering af, om det indrapporterede lever op til de formål, der er beskrevet i Den Europæiske Klimalov.

De forpligtelser, som en medlemsstat, der modtager en henstilling fra Kommissionen, pålægges ved Den Europæiske Klimalov, er følgende:²⁵⁷

- a) den pågældende stat skal senest seks måneder efter underrette Kommissionen om, hvilke foranstaltninger, den agter at tage i anvendelse for i en ånd af solidaritet mellem medlemsstaterne og Unionen og medlemsstaterne indbyrdes at tage behørigt hensyn til den af Kommissionen formulerede henstilling,
- b) efter at have indsendt en sådan redegørelse skal medlemsstaten i sin efterfølgende integrerede nationale energi- og klimastatusrapport (NECP), der skal forelægges i overensstemmelse med governanceforordningen²⁵⁸ i det år, der følger efter det år, hvor henstillingen blev fremsat, redegøre for, på hvilken måde den har taget behø-

rigt hensyn til henstillingen. Hvis den pågældende stat beslutter ikke at følge henstillingen eller en væsentlig del af henstillingen, skal den begrunde det over for Kommissionen,

- c) henstillingen supplerer de seneste henstillinger, der er fremsat i forbindelse med det europæiske semester.

5. Den danske klimatilpasning

Opfølgningen i Danmark på de ovenfor beskrevne internationale og EU-retlige forpligtelser med hensyn til klimatilpasningsstrategier og -handleplaner m.v. har været yderst begrænset.

Finansministeriet udsendte i juni 2021 den danske »Handelsplan for FN's Verdensmål«²⁵⁹ og en vejledning om konsekvensvurdering af lovforslag i forhold til FN's verdensmål for bæredygtig udvikling.²⁶⁰ I den nævnte handlingsplan angives det som målsætning 23 under overskriften »Prioritet 3 – Miljø og Klima«, at Danmark vil fastholde sin førerstilling med at udvikle bæredygtige og levedygtige byer, og at den relevante indikator for det er: kommunernes »agenda 21-plan«, kommunernes klimatilpasningsplan samt genanvendelsesprocenten for husholdningsaffald.

Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet nævner de globale klimatilpasningsforpligtelser i publikationen »Klimaprogram 2023. Vi bygger vejen til 2025 og 2030 færdig«.²⁶¹

5.1. Dansk opfølgning på Den Europæiske Klimalov

I det grund- og nærhedsnotat, som Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet præsenterede for Folketingets Europaudvalg i marts 2020, blev det oplyst, at Kommissionens forslag til Den Europæiske Kli-

252. Den Europæiske Klimalovs artikel 5, stk. 4, 1. pkt., in fine.

253. Den Europæiske Klimalovs artikel 5, stk. 4, 2. pkt., 1. led.

254. Den Europæiske Klimalovs artikel 5, stk. 4, 2. pkt., 2. led.

255. Kommissionens retningslinjer side 29.

256. Den Europæiske Klimalovs artikel 5, stk. 4, 3. pkt., der henviser til governanceforordningens artikel 19, stk. 1.

257. Den Europæiske Klimalovs artikel 7, stk. 3.

258. Den Europæiske Klimalovs § 7, stk. 3, litra b henviser her til governanceforordningens artikel 17.

259. Handleplanen blev udsendt af Finansministeriet på vegne af den socialdemokratiske regering (Mette Frederiksen I).

260. Vejledning nr. 9409 af 3. juni 2021 om konsekvensvurdering af lovforslag i forhold til FN's verdensmål for bæredygtig udvikling.

261. Klima-, Energi- og forsyningsministeriet, september 2023, se <https://kefm.dk/Media/638315764817167867/-Klimaprogram%202023.pdf> (besøgt den 4. april 2024).

malov ikke vil have lovgivningsmæssige konsekvenser.²⁶²

5.1.1. Klimatilpasningsstrategi fra 2008, henholdsvis -handlingsplan fra 2012

Den første – og hidtil eneste – klimatilpasningsstrategi, der er udsendt af en dansk regering, blev udsendt af Anders Fogh Rasmussen III-Regeringen i marts 2008 med titlen »Strategi for klimatilpasning i Danmark«.

I strategien indgår der en opregning af de berørte sektorer. I forhold til de udfordringer, der forventes i forhold til oversvømmelser, er der kun fokus på kystforvaltning og vandforsyning.²⁶³ Der er stort set alene tale om en prioritering af en målrettet informationsindsats, etablering dels af en forskningsfaglig strategi, dels af et tværgående Koordinationsforum for Klimatilpasning (KFT). Det nævnte forum – der er nedlagt for mange år siden – skulle sikre, at der i den danske forskning blev fokuseret mere på klimatilpasningsproblemer. Det efterfølgende år blev der etableret en klimatilpasningsportal, der stadig er eksisterende.²⁶⁴

I december 2012 blev en klimatilpasningshandlingsplan offentliggjort af Helle Thorning-Schmidt I-Regeringen med titlen »Sådan håndterer vi skybrud og regnvand. Handlingsplan for klimasikring af Danmark«. Der indgår følgende indsatser i planen:

- etablering af en Task Force, der skal udarbejde en handlingsplan for klimatilpasning samt sikre en hurtig implementering af EU's oversvømmelsesdirektiv

- en sikring af, at alle kommuner inden for maksimalt 2 år udarbejder en handlingsplan for klimatilpasning
- modernisering af vandløbsloven og vandforsyningsloven
- undersøgelse af om vandselskaberne har tilstrækkeligt gode muligheder for at finansiere klimatilpasning,
- undersøgelse af om der er et behov for at der gennemføres klimatilpasning i form af andre tiltag end kloakering, der gør det hensigtsmæssigt at justere arbejdsdelingen mellem kommuner, vandselskaber og myndigheder i øvrigt.

Som opfølgning på handleplanen blev der i kommunerne udarbejdet frivillige klimatilpasningsplaner dels på grundlag af en bestemmelse, der blev indføjet i planloven i 2012, dels på grundlag den 2013-vejledning, der blev udsendt af Naturstyrelsen om »Klimatilpasningsplaner og lokalplaner«. I den efterfølgende artikel ses der på, hvordan kommunernes deltagelse i klimatilpasningsarbejdet er blevet udviklet frem til i dag.

5.1.2. Indberetning under governanceforordningen i marts 2023

Den danske regering indsendte den 15. marts 2023 til Kommissionen – som påbudt i Den Europæiske Klimalov – de oplysninger om de danske klimatilpasningstiltag, der skulle indgå i NECP'en. Der henvises heri til den ovenfor nævnte klimatilpasningsstrategi fra 2008 og klimatilpasningshandlingsplan fra 2012.²⁶⁵ Der blev endvidere indsendt en rapport, »Mapping Climate Change – barriers and opportunities for actions«, der var udarbejdet i maj 2012 af den dengang nedsatte Task Force for klimaændringer og Naturstyrelsen. Der indgik endvidere i indberetningen nogle data om meteorologiske observationer, der indgik link til de eksisterende elektroniske platforme »Klimaatlas« og »Kyst-

262. Klima-, Energi- og Forsyningsministeriets grund- og nærtotat af 26. marts 2020 til Folketingets Europaudvalg, jf. Klima- Energi- og Forsyningsudvalget 2019-20, KEF Alm. Del – Bilag 261, hvori der redegøres for KOM(2020) 80.

263. Miljøministerens »Strategi for klimatilpasning i Danmark«, marts 2008, side 9ff.

264. Der blev redegjort for Koordinationsforum for Klimatilpasning i Folketingets Miljø- og Planlægningsudvalg 2009-20, <https://www.ft.dk/samling/20091/almdel/mpu/spm/232/svar/681815/791277.pdf> (besøgt den 12. april 2024). KFT er nedlagt. Portalen er fortsat eksisterende, se [www.klimatilpasning](http://www.klimatilpasning.dk) (besøgt den 12. april 2024).

265. Se vedrørende indberetningen »Information on national adaptation action reported under the Governance Regulation« som opdateret den 15. marts 2023, <https://climate-adapt.eea.europa.eu/en/countries-regions/countries/denmark> (besøgt den 24. april 2024).

planlægger«,²⁶⁶ oplysninger om miljøtilstand på Miljøministeriets hjemmeside og en rapport, der i 2021 blev udarbejdet af DCE om indikatorer for vurderingen af de påvirkninger, som klimaændringerne har på miljø og natur.²⁶⁷ Der er ikke fundet tilgængelige oplysninger om Kommissionens vurdering af den danske indberetning på nettet.

Derimod foreligger Kommissionens henstilling af 18. juni 2019 om de manglende oplysninger om klimatilpasning, der var tale om i det danske udkast til NECP 2021-30, som den tidligere VLAK-regering indsendte den 21. december 2018.²⁶⁸ I den endelige udgave af NECP 2021-30, som den daværende socialdemokratiske regering (Mette Frederiksen I) indsendte i december 2019, var der ikke indføjet nye oplysninger om dansk klimatilpasning.

5.1.3. »Klimatilpasningshandlingsplan I« og en politisk aftale

SVM-regeringen publicerede den 24. oktober 2023 »Udkast til klimatilpasningshandlingsplan I« med en ledsagende pressemeddelelse.²⁶⁹ Der er ikke tilgængelige oplysninger om, at der foreligger en endelig vedtaget klimatilpasningshandlingsplan. Det synes imidlertid forudsat i den politiske aftale, der blev indgået den 14. april 2025 om deludmøntning af Grøn Fond, at handlingsplanen er endelig.²⁷⁰

266. I den efterfølgende artikel redegøres der for Klimaplanlægger.

267. DCE »Miljøindikatorer – Indikatorer for vurdering af effekter af klimaændringer. Sammenstilling og præsentation af indikatorer og understøttende data til vurdering af effekter af klimaændringer på miljø og natur«, rapport nr. 449/2021.

268. Ellen Margrethe Basse »Den danske »integrerede energi- og klimaplan 2021-2030« og planens baggrund i EU-forpligtelser under »2030 Rammen for Klima- og Energpolitikken og Parisaftalen« i Tidsskrift for Miljø 2020, side 73 ff. og side 111 ff.

269. SVM-Regeringens udspil af 23. oktober 2023 til Klimatilpasningsplan 1. Udspillet er tilgængeligt på <https://kyst.dk/nyheder/2023/klimatilpasningsplan-skal-saette-tempo-paa-kystbeskyttelse> (besøgt den 11. marts 2024)

270. Aftalen blev indgået mellem regeringen, Socialistisk Folkeparti, Det Konservative Folkeparti, Enhedslisten og Radikale Venstre.

5.1.3.1. Pressemeddelelse om udkastet til handlingsplanen

I den pressemeddelelse, der blev udsendt i oktober 2023 samtidig med udkastet til klimatilpasningshandlingsplan I, oplyses det, at der er behov for at sætte stærkere ind for at sikre de danske kyster, byer, boliger og infrastruktur mod konsekvenserne af klimaforandringerne. Det oplyses, at det nye udspil til klimatilpasningshandlingsplanen vil hjælpe kommunerne og grundejerne videre med en sådan indsats.

Det fremgår af pressemeddelelsen, at der erkendes et behov for at sikre en struktureret løsning på højtstående grundvand, idet der oplyses at være ca. 450.000 boliger, hvor grundvandsspejlet står højt. Efter det i det fremlagte materiale oplyste er grundvandet 80 % af året under 1 meter fra de bygningsfundamenter, som er udsatte. Som løsning på den udfordring lægges der op til, at der skal vedtages en lovgivning, der tillægger kommunerne myndighedsansvaret for håndtering af det højtstående grundvand. Det skal med en lovændring gøres muligt for de kommunalt ejede spildevandselskaber at etablere kollektive løsninger i områder, hvor det kan betale sig for samfundet. Der er ikke aktuelt (1. maj 2024) fremsat et sådant lovforslag.

5.1.3.2. Økonomisk støtte, rådgivning og erfaringsindsamling m.v.

Der er i »klimatilpasningshandlingsplan I« først og fremmest tale om at tilvejebringe økonomisk støtte til konkrete projekter, samt en prioritering af en indsats ved den jyske vestkyst, hvor der ifølge udkastet til handleplanen skal anvendes 1 milliard kroner til sandfodring og investeringer i kritiske sluse- og kystanlæg i Thorsminde og Hvide Sande. Kommuner i andre udsatte kystområder, hvor der er et beskyttelsesbehov i forhold til havet, skal efter handlingsplanen kunne ansøge om op til 50 % medfinansiering til fælleskommunale kystbeskyttelsesprojekter, dvs. medfinansiering af projekter, der iværksættes efter kystbeskyttelseslovens regler.²⁷¹ Det nationale fokus på kysterne kommer også til udtryk i forudsætninger om bedre rammer for kommunale kyst-

271. Der redegøres for de relevante regler i den efterfølgende artikel.

projekter gennem struktureret styrkelse af kommunernes kystprojekter.

I »klimatilpasningshandlingsplan I« fremhæves behovet for et forpligtende samarbejde om tilvejebringelse af mere viden gennem etablering af et nyt rådgivende embedsmandsudvalg. Det oplyses, at udvalget skal analysere skader og investeringer samt klimatilpasning i samspil med natur- og miljøsyn.

Med den politiske aftale, der blev indgået den 14. april 2024, blev der afsat 150 mio. kr. til udmøntning af handlingsplanen i 2024. Der afsættes endvidere for de efterfølgende år i 2025-2030 hvert år 219 mio. kr. Den samlede økonomiske ramme angives at være 1.246 mio. kr.

5.1.4. Tværgående klimatilpasningslovgivning

Der mangler endnu en klimatilpasningsstrategi og -plan, der opfylder det, som er forudsat i Den Europæiske Klimalov, i EU's klimatilpasningsstrategi samt i de ovenfor nævnte klimatilpasningsretningslinjer. På Miljøstyrelsens hjemmeside oplyses det, at:²⁷²

»... styrelsen arbejder for at sikre, at klimatilpasning bliver tænkt ind i lovgivning på miljøområdet, så vel som på tværs i tilstødende lovkomplekser. Det kan for eksempel være, at kommunerne får bedre mulighed for at aflede og opsamle regnvand, for at undgå oversvømmelser. Det kan også være at sikre statsskovene mod storme. I Danmark har fokus primært været på at reducere risikoen som følge af oversvømmelser fra skybrud og stormflod.«

5.2. Introduktion til den danske klimatilpasningslovgivning

I den artikel redegøres der for den danske gennemførelse af oversvømmelsesdirektivet. Det fremgår, at der ikke anvendes vandområdeplaner, der danner grundlag for en koordinering med den generelle vandplanlægning, og at det ikke er de myndigheder, der er ansvarlige for den generelle vandplanlægning, der er tillagt kompetencen til at varetage opgaverne i relation til beskyttelse imod oversvømmelse.

I forhold til gennemførelsen af oversvømmelsesdirektivet anvendes der to forskellige love, idet beskyttelsen af kyster og fjorde fremgår af kyst-

oversvømmelsesbekendtgørelsen, der er udstedt i medfør af kystbeskyttelsesloven, medens beskyttelsen af oversvømmelser fra vandløb og søer er reguleret oversvømmelsesloven. Det højtstående terrænnære grundvand er der ikke aktuelt tale om at beskytte imod, selv om grundvandet er omfattet af de forpligtelser, der følger af Den Europæiske Klimalov og af oversvømmelsesdirektivet.

I artiklen redegøres der for Miljøministeriets kompetence som vandplanlægningsmyndighed og for grundvandskortlægningen og for Kystdirektoratets kompetencer som ansvarlig for risikokortlægningen. Det fremgår, at risikokortlægningen udarbejdes *dels* for at fastslå, hvilke kommuner der skal gennemføre en risikostyringsplanlægning, *dels* for at vejlede kommuner og borgere om oversvømmelsesrisici. Som en ren national digital kortlægning har styrelsen endvidere udarbejdet »Kystplanlægger«, der inddeler landet i 15 hovedstrækninger, og som indeholder skadekort og strategianbefalinger til samtlige kommuner.

Ansvaret for at vedtage risikostyringsplaner er henlagt til de 27 kommuner, der er omfattet af Kystdirektoratets risikokortlægning. I praksis opnås der ikke en konkret beskyttelse ved de vedtagne risikostyringsplaner.

I den danske klimatilpasningslovgivning er det primært kommunerne, der er tillagt kompetence til at beskytte borgerne imod oversvømmelser. De 27 kommuner, der er omfattet af Kystdirektoratets risikokortlægning, er tillagt kompetencer i oversvømmelsesloven og kystoversvømmelsesbekendtgørelsen. Alle 98 kommuner har relevante kompetencer, der er fastlagt i kystbeskyttelsesloven, vandløbsloven, miljøbeskyttelsesloven, betalingsloven og planloven. Det fremgår, at det først og fremmest er kystbeskyttelseslovens regler om fælleskommunale kystbeskyttelsesprojekter, der giver kommunerne mulighed for at gennemføre kystbeskyttende projekter, herunder med samtidig dispensation fra vandløbsloven og naturbeskyttelsesloven, der kan beskytte imod oversvømmelser.

272. Citat fra <https://mst.dk/erhverv/rent-miljoe-og-sikker-forsyning/klimatilpasning>, (besøgt den 6. marts 2024).

Klimatilpasningslovgivning, -strategier og -handlingsplaner på EU og nationalt niveau (del 2)

Af professor emerita Ellen Margrethe Basse, Juridisk Institut, BSS, Aarhus Universitet

Det spørgsmål, der er fokus på i denne og den forudgående artikel med samme titel, er, om vi i Danmark har de nødvendige lovgivningsmæssige rammer til at sikre en robust beskyttelse imod oversvømmelser, og om lovgivningen lever op til de forpligtelser, der er fastlagt ved oversvømmelsesdirektivet og Den Europæiske Klimalov.

Det konkluderes i artiklen, at de fleste kompetencer ikke er resultatet af en gennemførelse af EU's klimatilpasningsregler. Der er således slet ikke foretaget en gennemførelse af Den Europæiske Klimalov, og den danske gennemførelse af oversvømmelsesdirektivet er problematisk. De kompetencer, som myndighederne er tillagt som led i gennemførelsen af direktivets regler om forebyggelse og begrænsning af oversvømmelser fra vandløb og søer, findes i oversvømmelsesloven, medens de samme myndigheders kompetencer til at forebygge og begrænse oversvømmelser fra havet og fjorde er reguleret ved kystoversvømmelsesbekendtgørelsen, der er udstedt med hjemmel i kystbeskyttelsesloven. Kun 27 kommuner – herunder Holstebro Kommune – er aktuelt omfattet af reglerne om vedtagelse af de risikostyringsplaner, der skal sikre gennemførelsen af direktivet. Som det bl.a. illustreres med de vanskeligheder, som Holstebro Kommune har med at få vedtaget klimatilpasningsprojekter til beskyttelse imod oversvømmelser fra Storeå i overensstemmelse med den af kommunen vedtagne risikostyringsplan, kan de regler, der er gennemført som en del af den generelle vandplanlægning, i praksis indebære barrierer for vedtagelsen af konkrete klimatilpasningsprojekter. Det fremgår af det følgende, at de i forhold til klimatilpasning relevante

danske regler er spredt ud over en række bestemmelser i kystbeskyttelsesloven, vandløbsloven, planloven, miljøbeskyttelsesloven, betalingsloven, vandsektorloven, oversvømmelsesloven og beredskabsloven. De mange regler tillægger myndighederne forskellige kompetencer til at vedtage regler og planer og til at træffe afgørelser, der vedrører – eller indirekte har betydning for – vedtagelsen af klimatilpasningsstrategier, -planer og/eller konkrete projekter. Det er primært kommunerne, der skal sikre en beskyttelse imod oversvømmelser. Kommunerne skal udarbejde fysiske planer og spildevandsplaner med klimatilpasningsindhold, ligesom de kan træffe afgørelser vedrørende klimatilpasningsprojekter til beskyttelse imod oversvømmelser fra kysten, fjorde, vandløb og søer. De kommunalt ejede spildevandselskaber kan – ud over at sikre den almindelige håndtering af spildevandet – deltage i særlige klimatilpasningsprojekter, der etableres som led i håndtering af regn- og tagvand. Der er tillagt statslige ministerier – herunder styrelserne i Miljøministeriet, i Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet og i By-, Land- og Kirkeministeriet – kompetencer til inden for hvert deres sektorlovgivning at opstille rammebetingelserne for og til at kontrollere kommunernes og/eller de kommunalt ejede spildevandselskabers udøvelse af deres beføjelser. Generelt kan lovgivningen kritiseres for at være udtryk for en gammeldags »silo-opdeling«, der ikke sikrer en sammenhæng mellem indsatsen på tværs af vandets naturlige bevægelse, og som er helt uden nogen dækning i forhold til de udfordringer, der er tale om fra højtstående grundvand.

1. De overordnede rammebetingelser

De senere år har der i Danmark være tale om kraftige storme, øgede mængder af regnvand og højtstående terrænnært grundvand, der i høj grad har aktualiseret behovet for en adækvat klimatilpasningslovgivning, robuste tilpasningsstrategier og -handleplaner. Som medlem af Den Europæiske Union (EU) har Danmark retligt forpligtet sig til at sikre en EU-konform gennemførelseslovgivning og -praksis i forhold til de retskilder, der vedtages af EU's institutioner. Derfor indebærer en vurdering af den danske lovgivning både spørgsmålet om, hvorvidt det, der konkret fremgår af lovgivning og praksis, er i overensstemmelse med EU's retsfor skrifter, og hvorvidt lovgivningen på en adækvat måde dækker det behov for en robust beskyttelse, der er tale om.

Det betyder, at den danske lovgivning skal vurderes i lyset af de krav og klare forudsætning, der er fastslået i oversvømmelsesdirektivet,¹ der er redegjort for i den første del af artiklen.² Direktivet indgår som en integreret og central del af EU's sammenhængende vandlovgivning, hvor vandrammedirektivet³ opstiller de fælles definitioner og angiver krav til den organisatoriske opbygning af de kompetente myndigheder. Det forudsættes i oversvømmelsesdirektivet, at der nationalt etableres en cirkulær planproces med 6-årige planperioder, der fungerer synkront med den generelle cirkulære vandplanlægningsproces, som aktuelt – som led i gennemførelsen af vandrammedirektivet – er inde i den 3. vandplanlægningsperiode (VP3). Samspelet mellem den nationale gennemførelse af vandrammedirektivet og den nationale gennemførelse af oversvømmelsesdirektivet skal efter det sidstnævnte direktiv kunne sikre en optimal beskyttelse imod oversvømmelser gennem en langsigtet og data-underbygget beslutningsproces, hvor interessenterne

skal have mulighed for at bidrage med deres indsigt og erfaringer som en central del af beslutningsgrundlaget ved vedtagelsen af risikokortlægning (1. plantrin), udarbejdelse af risiko- og farekort (2. plantrin) samt – og ikke mindst – vedtagelsen af risikostyringsplaner (3. plantrin).

Det fremgår af den første del af artiklen, at Den Europæiske Klimalov⁴ – der som en forordning indgår direkte som en del af dansk ret – pålægger de danske myndigheder at vedtage opdatere klimatilpasningsstrategier og klimatilpasningsplaner, der skal indrapporteres til Kommissionen som led i opfyldelsen af Parisaftalen. Der er i den sammenhæng afsluttende i første del af artiklen redegjort for, at den danske regerings indberetning i 2023, der blev foretaget som led i den generelle indrapportering under governanceforordningen,⁵ kun indeholdt oplysninger om den i 2008 under Anders Fogh Rasmussen III-regeringen vedtagne klimatilpasningsstrategi og om den under Helle Thorning-Schmith I-regeringen i 2012 vedtagne klimatilpasningshandlingsplan. Der er endvidere i artiklens første del redegjort for, at SVM-regeringen i oktober 2023 offentliggjorde et udkast til »Klimatilpasningshandlingsplan I«, der i april 2024 blev fulgt op af en politisk aftale om anvendelse af 150 mio. kr. til udmøntning af de tiltag, der er beskrevet i udkastet – herunder med et meget entydigt fokus på kysterne.

1.1. Efterlysning af sammenhængende lovgivning og robusthed

Her i indledningen til beskrivelsen af den danske lovgivning skal der kort redegøres for de udfordringer og behov for andre mere sammenhængende og dækkende løsninger i forhold til den aktuelle lovgivning, som centrale aktører har italesat. Med henvisning til de perspektiver og scenarier for den

1. Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2007/60/EF af 23. oktober 2007 om vurdering og styring af risikoen for oversvømmelse (oversvømmelsesdirektivet).

2. Ellen Margrethe Basse »Klimatilpasningslovgivning, -strategier og -handlingsplaner på EU og nationalt niveau (del 1)« i Tidsskrift for Miljø, Klima og Energi, 2024 (herefter artiklens del 1), side 119 ff.

3. Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/60/EF af 23. oktober 2000 om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger (vandrammedirektivet).

4. Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/1119 af 30. juni 2021 om fastlæggelse af rammerne for at opnå klimaneutralitet (Den Europæiske Klimalov).

5. Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2018/1999 om forvaltning af energiunionen og klimaindsatsen, som ændret ved forordning (EU) 2023/839 af 19. april 2023 (governanceforordningen). Forordningens centrale betydning for gennemførelsen af Parisaftalen er behandlet i Ellen Margrethe Basse »Den danske integrerede klima- og energiplan 2021 og planens baggrund i EU-forpligtelser under "2030 rammen for klima- og energipolitikken« i Tidsskrift for Miljø 2020, side 73 ff.

fremtidige udvikling, der er beskrevet af Danmarks Meteorologiske Institut (DMI)⁶ og Danmarks Geologiske Undersøgelser (GEUS)⁷ i relation til højstående grundvand, højere middelvandstande, højere havvandsniveau og flere stormflodshændelser, fremhævede Hovedstadsområdet Forsyningsselskab (HOFOR) – der er Danmarks største lokale forsyning⁸ – i en 2024-hvidbog, den aktuelle oversvømmelsestrussel, som samspillet mellem de nævnte udfordringer indebærer.⁹ Som det fremgår af det følgende, står HOFOR ikke alene med bekymringer i forhold til manglende robusthed i den danske håndtering af de øgede vandmængder. Det er bekymringer, som flere af de centrale organisationer deler.

I forbindelse med forberedelsen af det, der resulterede i udkastet til »Klimatilpasningshandlingsplan I«, indsendte Kommunernes Landsforening (KL) et bidrag, hvori det blev understreget, hvad der efter kommunernes mening er behov for:¹⁰

»[E]t af de helt centrale fokuspunkter for KL i en national klimatilpasningsplan er behovet for at sikre mere sammenhængende lovgivning og regulering. Den eksisterende lovgivning er "silo-opdelt", dvs. reelt mange forskellige lovgivninger, fordelt på forskellige sektorministerier og med hvert sit formål. I flere tilfælde spiller reglerne ikke sammen, men modarbejder hinanden. KL efterspørger ikke en ny, sammenhængende klimatilpasningslov, men at der foretages en grundig gennemgang af eksisterende lovgivning og tages samlet ansvar for at etablere den nødvendige sammenhæng på tværs af sektorer. Målet er at etablere hensigtsmæssige rammer for klimatilpasning, der gør det muligt at håndtere vandet, uanset hvor det kommer fra.«

6. DMI-data indgår i KlimaAtlas, <https://www.dmi.dk/klima-atlas/> (besøgt den 5. juli 2024).
7. Der henvises til de undersøgelser, der er foretaget af De Nationale Geologiske Undersøgelser for Danmark og Grønland (GEUS), som blev publiceret i »Danmarks grundvand stiger«, november 2023, tilgængelig her, <https://www.geus.dk/om-geus/nyheder/nyhedsarkiv/2023/nov/danmarks-grundvand-stiger> og i »Rekordhøj grundvand«, 2024 tilgængelig her <https://www.geus.dk/om-geus/nyheder/nyhedsarkiv/2024/jan/rekordhoejt-grundvand> (besøgt den 30. juni 2024).
8. HOFOR sørger for håndteringen af spildevand, vandforsyning, varmforsyning, bygas, køling for mere end 1 million mennesker, jf. <https://www.hofor.dk/om-hofor/organisationen/om-os/> (besøgt den 27. juni 2024).
9. HOFOR »Vand fra alle sider truer byerne. Klimasisikring i fællesskab«, 2024, <https://www.hofor.dk/om-hofor/>

Tilsvarende blev det fremhævet af Dansk Vand- og Spildevandsforening (DANVA), at:¹¹

»Vand kender ikke administrative grænser, og vandhåndtering bør også gå på tværs af administrative grænser og være baseret på vandoplade. I en dansk sammenhæng er det en stor udfordring for klimatilpasning, at vi planlægger kortsigtet og fragmenteret. Det er et problem, at der ikke er rammer og incitamenter til at håndtere vand, hvor det giver størst samfundsmæssig værdi, i eller uden for byen, og hvor det bidrager til merværdi f.eks. i form af biodiversitet eller sundhed for borgerne.

En mere langsigtet og sammenhængende planlægning og implementering skal bidrage til at implementere løsninger for et klima under hastig forandring i en sektor, hvor man typisk bygger og finansierer infrastruktur over en 40-70-årig tidsramme. Aktørerne skal sikres økonomiske rammer og viden til at planlægge helhedsorienteret. ...

Det er også et problem, at der ikke er tilstrækkelig høj grad sker en samtænkning mellem aktiviteter på og under overfladen. Sikring af grundvandsressourcer mod oversvømmelse og saltvandsindtrængning hører med til en helhedsbetragtning omkring klimatilpasning.«

Danske Regioner bidrog også med indspil til den nationale klimatilpasningsplan med kritik af den eksisterende danske klimatilpasningslovgivning. Det anføres bl.a., at:¹²

»Vandet respekterer ikke administrative grænser, og løsningerne mod de stigende mængder vand håndteres bedst i vandets naturlige geografi. Det er ikke den virkelighed, vi ser i dag. Der er derfor behov for en integreret planlægning, der kan håndtere vandforvaltningen i hele vandets kredsløb.«

Én af de helt centrale udfordringer, som er blevet fremhævet, er de manglende løsninger i forhold til

- presse-og-talspersoner/vand-fra-alle-sider-truer-byerne-klimasisikring-i-faellesskab/ (besøgt den 27. juni 2024).
10. Citat fra Kommunernes Landsforenings indspil, »KL's input til den nationale klimatilpasningsplan – udfordringer og løsningsforslag«, 1. udgave, 1. oplag, side 4. Publikationen er tilgængelig på internettet: <https://www.kl.dk/media/x2fd012r/cls-input-til-den-nationale-klimatilpasningsplan.pdf> (besøgt den 14. maj 2024)
11. Citat fra »DANVA. Indmelding til National Klimatilpasningsplan«, dateret 22. februar 2021, side 5. Publikationen er tilgængelig på internettet: https://www.danva.dk/media/7471/klimatilpasningsplan-danva-indmelding_final.pdf (besøgt den 14. maj 2024).
12. Citat fra Danske Regioner »Vandet kommer – syv anbefalinger til en national klimatilpasningsplan«, side 8. Publikationen er tilgængelig på <http://www.e-paages.dk/regioner/203/> (besøgt den 14. maj 2024).

håndtering af de oversvømmelser, der forårsages af grundvandsstigninger.¹³ DANVA og KL har bl.a. kritiseret, at det ikke er muligt at tilrettelægge klimatilpasningsløsninger, der vedrører håndtering af det højstående terrænnære grundvand, som en del af spildevandsplanlægningen.¹⁴ De to organisationer har som led i den rejste kritik i et fælles udspil offentligtgjort samfundsøkonomiske beregninger, der illustrerer de betydelige samfundsøkonomiske fordele, der kan opnås ved en anvendelse af vandselskabernes kompetencer til at løse problemerne, når (eller hvis) den manglende lovgivning tilvejebringes.¹⁵ DANVA og KL har også kritiseret, at Kystdirektoratet ikke – som led i gennemførelsen af oversvømmelsesdirektivet – har udpeget risikoområder, der geografisk set er udsatte for oversvømmelser fra højstående grundvand.¹⁶

Vandselskaberne oplever, at de mange regler, der er fastlagt for deres gennemførelse af klimatilpasningsprojekter, der aktuelt kun omfatter tag- og regnvand, er for restriktive. Det kommer bl.a. til udtryk i HOFOR's hvidbog »Vand fra alle sider truer byerne. Klimasikring i Fællesskab«, hvor det som grundlag for en debat om fremtidens løsninger konstateres:¹⁷

»Lovgivningen for serviceniveauet for håndtering af regn- og spildevand begrænser ofte forsyningsselskabernes muligheder

for at investere i den nødvendige beskyttelse. Det er teknisk muligt og giver flere steder økonomisk mening at investere i en højere sikring mod regn og skybrud. Men i de fleste tilfælde vil det ikke kunne lade sig gøre fremover for forsyningsselskaberne, fordi lovgivningen de facto presser niveauet for klimasikring ned.«

I det følgende skal den aktuelle danske lovgivning og praksis beskrives med fokus på, hvad der ligger bag den rejste kritik og de ønsker, der er fremsat om tilvejebringelse af en mere sammenhængende og adækvat lovgivning. Der skal samtidig henvises til den anbefaling, som blev afleveret af ekspertpanelet i »Lovkompasset«, hvor det anbefales, at der gennemføres en mere samlet regulering af vand med henblik på at opnå en mere helhedsorienteret og sammenhængende regulering, der i højere grad end i dag matcher EU-lovgivningens struktur og fokus på beskyttelse af økosystemer.¹⁸

Derimod indgår der ikke i det følgende retspolitiske betragtninger om, hvordan udformningen af en ambitiøs klimatilpasningshandlingsplan nr. 2, som bl.a. Dansk Industri (DI) har efterlyst, bør udformes. DI begrunder behovet for en sådan ny handlingsplan med, at:¹⁹

»Stigende vandmængder fra oven (regn), fra neden (grundvand) og fra siden (åbent vand) truer allerede nu omkring

13. De udfordringer i form af oversvømmelser, der er tale om i forhold til højstående grundvand, behandles bl.a. i Peter van der Keur og Hans Jørgen Henriksen »Højstående grundvand i byer – Udredning af vidensniveau og behov vedrørende højstående grundvand i urbane områder«, GEUS-rapport 2022/23, der er udarbejdet for Realдания, <https://pub.geus.dk/da/publications/hojstaaende-grundvand-i-byer-udredning-af-vidensniveau-og-behov-v> (besøgt den 30. maj 2024), der kan også henvises til den eksempelsamling, der er udarbejdet af WSP, Smith, Teknologisk Institut og Lundgrens »Terrænnært grundvand i danske byer. Eksempelsamling – problemer, årsager og løsninger?«, september 2021, <https://www.klimatilpasning.dk/media/1909341/terraennaert-grundvand-i-danske-byer.pdf> (besøgt den 30. maj 2024).
14. Miljøministeriet, Departementet, »Afrapportering fra fast track-projektet om højstående grundvand i byerne«, juni 2021 <https://www.klimatilpasning.dk/media/1840098/afrapportering-af-arbejdsgruppe-om-hoejstaaende-grundvand-juni-2021.pdf> (besøgt den 30. maj 2024).
15. DANVA og KL »Samfundsøkonomiske cost-benefit-analyser for løsninger til håndtering af terrænnært grundvand«, 2020, <https://www.danva.dk/publikationer/analyser/samfundsokonomiske-cost-benefit-analyser-for-loesningertil-haandtering-af-terraennaert-grundvand/> (besøgt den 30. maj 2024) (besøgt den 30. juni 2024).
16. KL og DANVA »National indsats imod stigende overfladenært grundvand«, 28. december 2019. https://www.kl.dk/media/ox4ovmkb/final-notat-national-indsats-mod-stigende-terraennaert-grundvand-kl-danva_ver-11.pdf (besøgt den 30. juni 2024).
17. HOFORs hvidbog, »Vand fra alle sider truer byerne. Klimasikring i Fællesskab«, 2024, side 30. Den relevante lovgivning omtales nedenfor i underafsnit 3.2.2. i forbindelse med Miljøstyrelsens kompetencer, i afsnittene 3.4.-3.5. i forbindelse med omtalen af Energistyrelsens og Vandsektortilsynets kompetencer og i afsnit 7 om spildevandsselskabernes kompetencer.
18. Miljø- og Fødevareministeriet »Lovkompasset. Anbefalinger fra ekspertpanelet vedrørende en fremtidig struktur for miljø- og fødevarerlovgivningen«, december 2017, side 40f.
19. Dansk Industri »DI Business«, <https://www.danskindustri.dk/di-business/arkiv/nyheder/2024/5/vand-truer-120.000-erhvervsbygninger/> (besøgt den 16. maj 2024).

440.000 helårshuse, 120.000 erhvervsbygninger og 160.000 fritidshuse«

1.2. Introduktion og afgrænsning af den relevante danske lovgivning

Den danske lovgivning på klimatilpasningsområdet har jeg tidligere behandlet i to artikler, der blev bragt i Tidsskrift for Miljø 2021/2022.²⁰ I det følgende går jeg dybere ned i analysen af, hvad der karakteriserer den aktuelle lovgivning, herunder med en fremhævelse af de problemer, der må tilskrives den mangelfulde gennemførelse af oversvømmelsesdirektivet, den traditionelle »silo-opdeling« af reguleringen i mange miljølove og det traditionelle isolerede fokus på kysterne.

Det kan indledningsvis konstateres om den aktuelt gældende »klimatilpasningslovgivning«, at der som altovervejende hovedregel er tale om love, der er blevet vedtaget ud fra andre hensyn end klimatilpasning.

1.2.1. De relevante loves tilblivelse og formål

Vandløbsloven²¹ og kystbeskyttelsesloven²² har reguleringsmæssigt mange lighedspunkter, idet de stort set blev til samtidig tilbage i 1840'erne ud fra

sammenlignelige hensyn. Vandløbsloven blev vedtaget som en varetægelse af landbrugets interesser i afvanding af markerne og i løsning af de interessekonflikter, der opstod (og opstår) mellem brederejerne. Kystbeskyttelsesloven, der i dag må betragtes som den mest centrale ved gennemførelse af klimatilpasningsprojekter, blev vedtaget som resultatet af en sammenskrivning af tre ældre love. Det var beskyttelsen af kystejernes arealer imod erosion af kysten og oversvømmelser fra havet samt løsning af de interessekonflikter mellem naboer, der opstod (og opstår) i forbindelse med etablering af kystbeskyttende anlæg, der var baggrunden for vedtagelsen.

Vandforsyningsloven²³ blev vedtaget for 100 år siden med det formål at sikre en hensigtsmæssig fælles vandforsyning,²⁴ medens beredskabsloven²⁵ blev vedtaget efter afslutningen af Den Anden Verdenskrig som afløser for lov om civilforsvaret.

20. Ellen Margrethe Basse »Hvornår anvendes ”nytteprincippet” som grundlag for dækning af omkostningerne ifm. klimatilpasningsprojekter? Og hvornår dækkes omkostningerne på anden måde?« er publiceret i Tidsskrift for Miljø, 2021, side 465 ff. og Ellen Margrethe Basse »Den danske klimatilpasningslovgivning – En kaotisk og uhensigtsmæssig lovgivning, som de ansvarlige myndigheder heller ikke kan forstå« er publiceret i Tidsskrift for Miljø, 2022, side 3 ff.
21. Lovbekendtgørelse nr. 1217 af 25. november 2019 om vandløb (vandløbsloven), som senest ændret ved lov nr. 322 af 2. april 2024 om ændring af miljøskadeloven, miljøbeskyttelsesloven og forskellige andre love. Se vedrørende vandløbslovens historie Ellen Margrethe Basse »Hvornår anvendes ”nytteprincippet” som grundlag for dækning af omkostninger ifm. klimatilpasningsprojekter og hvornår dækkes omkostninger på anden måde?« (op.cit. note 20) side 473 ff.
22. Lovbekendtgørelse nr. 73 af 18. januar 2024 om kystbeskyttelse (kystbeskyttelsesloven). Kystbeskyttelsesloven historie er behandlet i Ellen Margrethe Basse »Hvornår anvendes ”nytteprincippet” som grundlag for dækning af omkostninger ifm. klimatilpasningsprojekter? Og hvornår dækkes omkostningerne på anden måde?« (op.cit. note 20) side 467ff.
23. Lovbekendtgørelse nr. 602 af 10. maj 2022 om vandforsyning (vandforsyningsloven), som ændret senest ved lov nr. 668 af 11. juni 2024 om ændring af vandsektorloven, lov om vandforsyning m.v., lov om betalingsregler for spildevandsforsyningselskaber m.v. og lov om kommuners afståelse af vandselskaber (»Styrkelse af økonomisk tilsyn og takstkontrol m.v. i vandsektoren«).
24. Loven blev vedtaget i 1926. Om lovens historie, formål og reguleringsform, se Anne-Mette Randrup Rasmussen og Ellen Margrethe Basse »Hvordan gennemføres 2020-drikkevandsdirektivet? En koordineret vandplanlægning eller nye ændringer i vandforsyningsloven?« i Tidsskrift for Miljø, 2022, side 472ff.
25. Lovbekendtgørelse nr. 314 af 3. april 2017 om beredskab (beredskabsloven). Beredskabslovens meget begrænsede ansvarsområde er bl.a. beskrevet af Niels Johan Juhl-Nielsen i artiklen »Danmarks beredskab har brug for en gevaldig opgradering« i Information den 21. marts 2024, side 16f. Lovens konkrete indhold er ganske kortfattet behandlet i Ellen Margrethe Basse »Vand Lovgivning«, Djøf Forlag, 2022, side 424ff. Den første udgave af loven blev vedtaget som lov nr. 1054 af 23. december 1992. Forud for vedtagelsen var det civile beredskab reguleret ved lov nr. 342 af 23. december 1959. Den aktuelt gældende version af beredskabsloven er lovbekendtgørelse nr. 314 af 3. april 2017, som ændret ved lov nr. 144 af 28. februar 2018 om ændring af lov om kommunernes styrelse og forskellige andre love.

Den fysiske planlægning, som i dag er reguleret ved planloven,²⁶ er også af ældre dato. Den er først og fremmest et resultat af en sammenskrivning, der blev foretaget i forbindelse med miljøreformen i 1992, af by- og landzoneloven (fra 1969), lands- og regionplanloven (fra 1973) og kommuneplanloven (fra 1975). Det primære formål bag loven var oprindeligt at sikre en samfundsøkonomisk og miljømæssigt hensigtsmæssig udvikling i den fremtidige arealanvendelse, hvor de fysiske planer, allerede når de fremsættes som forslag, skal kunne begrænse grund-ejernes muligheder for at foretage væsentlige fremtidige ændringer i deres arealanvendelse, uden at restriktionerne begrunder noget krav på erstatning ud fra ekspropriationsbetragtninger. Det formål er fortsat centralt, men det er – som det vil fremgå af det følgende – blevet kombineret med en prioritering af vækst og udvikling.

Miljøbeskyttelsesloven,²⁷ der har et primært fokus på beskyttelsen imod forurening, blev vedtaget i 1973 med en forudsætning om, at der kunne etableres et godkendelsessystem, der én gang for alle begrænsede de risici for forurening, som fulgte med industriel virksomhed, samtidig med at de ansvarlige for de godkendte virksomheder opnåede en retsbeskyttelse imod nye krav.²⁸ Håndtering af de udfordringer, der er begrundet i klimaændringer, var – og

er – ikke en del af lovens formål. Betalingsloven,²⁹ der blev til i 1987, skal sikre fælles betalingsbetingelser for håndteringen af det spildevand, der kommer fra husholdninger og industri.³⁰ Vandsektorloven,³¹ der trådte i kraft den 1. januar 2010, har som hovedformål at udskille de kommunale aktiviteter inden for spildevands- og vandforsyningsområdet fra de øvrige kommunale aktiviteter, så forsyningen varetages af de kommunalt ejede, organisatorisk og økonomisk uafhængige vandselskaber, på en samfundsøkonomisk måde, der ikke er i konkurrence med private aktører. Miljøbeskyttelsesloven, betalingsloven og vandsektorloven – og de bekendtgørelser, der er udstedt med hjemmel i de nævnte love – fastlægger nogle stramme økonomiske krav, der skal respekteres af spildevandsselskaberne, når de deltager i klimatilpasningsprojekter til håndtering af oversvømmelsesrisici fra tag- og regnvand.³²

De to eneste af de danske love, der *ikke* er begrundet i ren dansk politik, er vandplanlægningsloven³³ og oversvømmelsesloven.³⁴ Vandplanlægningsloven er vedtaget til gennemførelse af vandrammedirektivet, medens oversvømmelsesloven er vedtaget til gennemførelse af den del af oversvømmelsesdirektivet, der vedrører oversvømmelsesfarer og -risici, der hidrører fra vandløb og søer.

26. Lovbekendtgørelse nr. 572 af 29. maj 2024 om planlægning (planloven), som senest ændret ved lov nr. 614 af 11. juni 2024 om statsligt udpegede energiparker.

27. Lovbekendtgørelse nr. 84 af 12. januar 2024 om miljøbeskyttelse (miljøbeskyttelsesloven), som senest ændret ved lov nr. 677 af 11. juni 2024 om ændring af vandforsyningsloven m.v. og miljøbeskyttelsesloven.

28. Der er en beskrivelse af miljørettens udvikling og de værdipræmisser, der er tale om i lovgivningen i Ellen Margrethe Basse (red.) »Miljøretten 1. Almindelige emner«, Jurist- og Økonomiforbundets Forlag, 2006, side 30ff.

29. Lovbekendtgørelse nr. 1775 af 2. september 2021 om betalingsregler for spildevandsselskaber (betalingsloven), som ændret senest ved lov nr. 668 af 11. juni 2024 om ændring af vandsektorloven, lov om vandforsyning m.v., lov om betalingsregler for spildevandsforsynings-selskaber m.v. og lov om kommuners afståelse af vandselskaber (Styrkelse af økonomisk tilsyn og takstkontrol m.v. i vandsektoren).

30. Mogens Moe og Alex Puggaard, »Spildevandsbetalingsloven – en kommentar«, Karnov Group, 2. udgave, 2015, side 19.

31. Lovbekendtgørelse nr. 1693 af 16. august 2021 om vandsektorens organisering og økonomiske forhold

(vandsektorloven), som ændret senest ved lov nr. 668 af 11. juni 2024 om ændring af vandsektorloven, lov om vandforsyning m.v., lov om betalingsregler for spildevandsforsynings-selskaber m.v. og lov om kommuners afståelse af vandselskaber (»Styrkelse af økonomisk tilsyn og takstkontrol m.v. i vandsektoren«).

32. Reguleringen blev gennemført med § 3 i lov nr. 2210 af 29. december 2020 om ændring af lov om betalingsregler for spildevandsforsynings-selskaber m.v., lov om miljøbeskyttelse, vandsektorloven, vandløbsloven og lov om vandforsyning m.v. under overskriften »Spildevandsselskabernes klimatilpasning, vandselskabernes foreninger til fremme af vandsektorens effektivisering og kvalitet m.v.« Se dels i afsnit 3.2, afsnit 3.3 og 3.4, dels i afsnit 8 om de økonomiske rammebetingelser, som spildevandsselskabernes håndtering af cversvømmelsesfarer og -risici tag- og regnvand er undergivet.

33. Lovbekendtgørelse nr. 126 af 26. januar 2017 om vandplanlægning (vandplanlægningsloven).

34. Lovbekendtgørelse nr. 72 af 18. januar 2024 om vurdering og styring af oversvømmelsesrisikoen fra vandløb og søer (oversvømmelsesloven).

Der er ikke i de danske love tale om en regulering, som har fokus på vandets geografi og bevægelse på tværs af overfladevand/grundvand og på tværs af de elementer, der indgår i overfladevandet (vandløb, søer og kystvande), sådan som det er forudsat i oversvømmelsesdirektivet. Sammen med de forvaltningsretlige principper og grundsætninger,³⁵ der skal respekteres af myndighederne og de offentligt ejede spildevandsselskaber – hvad enten de vedtager bekendtgørelser, planer, strategier, konkrete afgørelser eller tilbyder konkrete ydelser – bidrager de eksisterende love til »silo-opdeling« af den måde, hvorpå oversvømmelsesfarer og -risici kan håndteres i dag.

I kystbeskyttelsesloven er der dog indføjet en bestemmelse, der kan fungere som en (omend yderst begrænset) opblødning af den nævnte »silo-opdeling«.³⁶

1.2.2. Love der falder uden for det behandlede

Der er en række love, der ikke inddrages i det følgende. Det gælder de love, der vedrører selve

sagsbehandlingen. Derfor redegøres der ikke for miljøvurderingslovens³⁷ krav om strategisk miljøvurdering af de planer, der vedtages inden for bl.a. fysisk planlægning og vandområder, og der redegøres heller ikke for lovens VVM-regler, der kan være relevant ved vedtagelse af konkrete klimatilpasningsprojekter.³⁸ Sådanne reglers betydning er behandlet i andre sammenhænge.³⁹ I forbindelse med omtalen af Miljø- og Fødevareklagenævnets underkendelse af Holstebro Kommunes klimatilpasningsprojekt nævnes det dog kort, at der var tale om underkendelse af en VVM-tilladelse.⁴⁰

Reglerne om habitatvurdering, der er fastlagt i habitatdirektivet⁴¹ – herunder med henvisning også til fuglebeskyttelsesdirektivet⁴² – som er gennemført med flere bekendtgørelser (⁴³) og som opstiller både materielle og processuelle krav til myndighedernes vedtagelse af planer og afgørelser, behandles heller ikke i det følgende. Der henvises i stedet til den behandling, som andre har foretaget af den betydning, som habitatdirektivets regler har – og konkret havde

35. Vedrørende de nævnte forvaltningsretlige grundprincipper, se bl.a. Niels Fenger »*Legalitetsprincippet og grundsætningen om saglig forvaltning*« side 299 ff. og Søren Højgaard Mørup »*Andre almindelige retsgrundsætninger og afgørelses indhold*«, side 344 ff. i Niels Fenger (red.) »*Forvaltningsret*«, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2018.

36. Jf. herom nedenfor i underafsnit 6.1.2 vedrørende inddragelse af anden lovgivning i beslutningsgrundlaget efter kystbeskyttelseslovens § 3.

37. Lovbekendtgørelse nr. 4 af 3. januar 2023 om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM) (miljøvurderingsloven).

38. Miljøvurderingsloven er en gennemførelse af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/42/EF af 27. juni 2001 om vurdering af bestemte planer og programmers indvirkning på miljøet (SMV-direktivet) og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/92/EU af 13. december 2011 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet, som ændret ved direktiv 2014/52/EU af 16. april 2014 (VVM-direktivet).

39. Se bl.a. Ellen Margrethe Basse »*Vand Lovgivning*« (op.cit. note 25), side 145ff. og Peter Pagh »*EU's regler om miljøvurdering af planer og projekter – mål og middel og udfordringer for dansk miljøret som speciel forvaltningsret. Med omtale af nyere praksis fra Domstolen*« i Michael Hansen-Jensen, Helle Bødker Madsen og Søren Højgaard Mørup (red.) »*Festskrift til Karsten Revsbech*«, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2020, side 309 ff. og Peter Pagh »*Faktisk og retligt og dilemma – bremser naturbeskyttelse grøn omstilling?*« i Caroline

Heide-Jørgensen, Ingrid Lund-Andersen og Jesper Lau Hansen (red.) »*Festskrift til Linda Nielsen*«, Djøf Forlag, 2022, side 351ff.

40. Se om sagen Peter Pagh »*Står EU-rettens krav om vandkvalitet og beskyttet natur i vejen for klimatilpasning mod oversvømmelser?*«, i Tidsskrift for Miljø 2023, side 443 ff. (især side 450 ff.) og kort nedenfor i afsnit 2.2.2 vedrørende den manglende sammenhæng mellem gennemførelsen af de to direktiver.

41. Rådets direktiv 92/43/EØF om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter (habitatdirektivet).

42. Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/147/EF af 30. november 2009 om beskyttelse af vilde fugle (fuglebeskyttelsesdirektivet).

43. Der er følgende relevante bekendtgørelser: Bekendtgørelse nr. 654 af 19. maj 2020 om administration af internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter for så vidt angår kystbeskyttelsesforanstaltninger samt etablering og udvidelse af visse anlæg på søterritoriet (kystbeskyttelse habitatbekendtgørelsen), bekendtgørelse nr. 1098 af 21. august 2023 om udpegning og administration af internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter (habitatbekendtgørelsen), og bekendtgørelse nr. 517 af 24. marts 2021 om vurdering af virkning på miljøet (VVM) af projekter vedrørende erhvervs havne og Københavns Havn samt om administration af internationale naturbeskyttelsesområder og beskyttelse af visse arter for så vidt angår anlæg og udvidelse af havne (havne-, VVM- og habitatbekendtgørelsen).

i forbindelse med gennemførelse af Holstebro Kommunes klimatilpasningsprojekt ved Storeå.⁴⁴ De forpligtelser, som følger af naturbeskyttelsesloven⁴⁵ og skovloven,⁴⁶ der ligeledes kan udgøre nogle retlige begrænsninger for vedtagelsen af konkrete klimatilpasningsprojekter, nævnes alene i forbindelse med omtalen af kystbeskyttelseslovens bestemmelse om inddragelse af anden relevant lovgivning i kommunernes beslutningsgrundlag.⁴⁷

Byggelovgivningen er ikke omfattet af den følgende fremstilling, da der hverken i loven eller i bygningsreglementet er konkrete krav, der ud fra klimatilpasningshensyn fastslår begrænsninger af retten til at etablere bygninger i oversvømmelsestruede områder.⁴⁸ Naturskadeloven⁴⁹ indgår heller ikke i det følgende, da den alene vedrører muligheden for at opnå økonomisk kompensation, når der er indtruffet nærmere definerede konkrete tabssituationer, der kan være relevante i forbindelse med oversvømmelser.

1.3. En oversigt over det følgende

Oversvømmelsesdirektivets gennemførelse i dansk lovgivning kan kun betragtes som EU-konform, hvis der ved gennemførelsen er sikret den forudsatte

sammenhæng med gennemførelsen af vandrammedirektivet, idet oversvømmelsesdirektivet er et datterdirektiv til vandrammedirektivet. Derfor redegøres der i afsnit 2 kort for gennemførelsen af de to direktiver. Det fremgår af underafsnit 2.1, at gennemførelsen af vandrammedirektivet i den 1. vandplanlægningsperiode (2009-2015) blev foretaget med miljømålsloven.⁵⁰ Loven indeholdt regler om bindende vandplaner. Under den 2. vandplanlægningsperiode (2016-2021) og den aktuelle 3. vandplanlægningsperiode (2021-2027) er der anvendt en meget anderledes reguleringsform, idet bekendtgørelser har afløst vandplanerne. I underafsnit 2.2 redegøres der for gennemførelsen af oversvømmelsesdirektivet. Det fremgår, at oversvømmelsesloven⁵¹ – som det allerede er nævnt ovenfor – kun er anvendt til at gennemføre direktivet ift. oversvømmelsesfarer og -risici fra vandløb og søer. Kystbeskyttelsesloven er hjemmelsgrundlaget for bekendtgørelsen om forebyggelse af oversvømmelser fra kyster og fjorde (kystoversvømmelsesbekendtgørelsen).⁵²

De definitioner, der anvendes, og den organisatoriske opbygning af de danske myndigheder sammenholdes i underafsnit 2.3 med det, der er forudsat i direktiverne.

44. Se vedrørende Miljø- og Fødevarerklagenævnets stillingtagen til klimatilpasningsprojektet ved Storeå Peter Pagh »*Står EU-rettens krav om vandkvalitet og beskyttet natur i vejen for klimatilpasning mod oversvømmelser?*« (op.cit. i note 40), side 443ff. og Peter Pagh »*Faktisk og retligt og dilemma – bremser naturbeskyttelse grøn omstilling?*« (op.cit. note 39), side 351ff. Miljøministeriet har udarbejdet vejledning nr. 10023 af 8. december 2021 om fravigelsesprocessen ved vurdering af kystbeskyttelsesprocessers påvirkning af Natura 2000-områder og bilag IV-arter.
45. Lovbekendtgørelse nr. 1392 af 4. oktober 2022 om naturbeskyttelse (naturbeskyttelsesloven), som senest ændret ved lov nr. 614 af 11. juni 2024 om statsligt udpegede energiparker.
46. Lovbekendtgørelse nr. 690 af 26. maj 2023 om skove (skovloven), som senest ændret ved lov nr. 614 af 11. juni 2024 om statsligt udpegede energiparker.
47. Se herom nedenfor i underafsnit 6.1.2 vedrørende inddragelsen af en række love i kommunernes beslutningsgrundlag under kystbeskyttelsesloven.
48. Der er som en del af bygningsreglementet udarbejdet en *Vejledning om byggeri i kystnære områder – til bygherrer vedrørende sikring mod stormflod og vandstigninger*, der imidlertid ikke er fuldt opdateret, se

https://bygningsreglementet.dk/Historisk/BR18_Version3/Vejledninger/Klimasikring/Vejledning_Klimasikring/Byggeri_i_kystnaere_omraader (besøgt den 19. juli 2024). Se i øvrigt om byggelovens og bygningsreglementets begrænsede relevans i Ellen Margrethe Basse »*Vand Lovgivning*« (op.cit. note 25) side 413 f.

49. Naturskadelovens betydning for borgernes muligheder for at opnå økonomisk støtte til afhjælpning af de indtrufne storm- og oversvømmelseskader er behandlet i Ellen Margrethe Basse »*Vand Lovgivning*« (op.cit. note 25) side 426 ff.
50. Gennemførelsen af vandrammedirektivet blev foretaget med lov nr. 1150 af 17. december 2003 om miljømål m.v. for vandforekomster og internationale beskyttelsesområder (miljømålsloven).
51. Oversvømmelsesloven blev vedtaget som lov nr. 1505 af 27. december 2009 om vurdering og styring af oversvømmelsesrisikoen fra vandløb og søer. I den i note 14 omtalte artikel »*Den danske klimatilpasningslovgivning – En kaotisk og uhensigtsmæssig lovgivning, som de ansvarlige myndigheder heller ikke altid forstår*« (op.cit. note 20) side 7 ff., er der redegjort kort for det, der også behandles her i artiklens afsnit 2.1.
52. Bekendtgørelse nr. 894 af 21. juni 2016 om vurdering og risikostyring for oversvømmelser fra havet, fjorde eller andre dele af søterritorier (kystoversvømmelsesbekendtgørelsen).

I afsnit 3 redegøres der for de kompetencer, som de statslige myndigheder er tillagt til at udstede bekendtgørelser, formulere vejledning, foretage digital kortlægning, meddele dispensationer og til at udføre kontrol, hvor kompetencerne er relevante for, hvordan klimatilpasningen fungerer i praksis. Det fremgår af underafsnit 3.1, at Kystdirektoratets udpegnings af risikoområder, der foretages efter oversvømmelseslovens henholdsvis kystoversvømmelsesbekendtgørelsens regler, aktuelt kun har betydning for 27 kommuner, og at de af myndighederne i praksis anvendte planperioder ikke er synkroniseret med de planperioder, der er foreskrevet i direktivet som vedrørende følgende 6-årige perioder 2010-2015, 2016-2021 og 2022-2027. Det fremgår endvidere, at direktoratet – parallelt med den nævnte kortlægning – foretager en rent national designet digital kortlægning i »Kystplanlægger.dk«, som indeholder skadekort og anbefalinger til samtlige kystkommuner. Der redegøres herefter i underafsnit 3.2 kort for Miljøministeriets kompetence inden for vandplanlægningslovens område som kompetencerne var fastlagt, indtil de den 24. august 2024 blev overflyttet til Ministeriet for Grøn Trepert. Der redegøres i den sammenhæng for de styrende bekendtgørelser, som ministeren, hhv. Miljøstyrelsen har kompetence til at dispensere fra, hvis de i vandrammedirektivet opstillede kriterier for misligholdelse er opfyldt.⁵³ Miljøstyrelsens ansvar i forhold til styring af spildevandssekskabernes klimatilpasningsprojekter behandles ligeledes i underafsnittet. Energistyrelsens og Vandsektortilsynets kompetencer til at regulere og kontrollere spildevandssekskabernes deltagelse i klimatilpasningsprojekter behandles herefter i underafsnitene 3.3-3.4. I relation til den fysiske planlægning redegøres der i underafsnit 3.5 for By-, Land- og Kirkeministeriet henholdsvis Plan- og Landskabsstyrelsens kompetence til at kontrollere kommunernes anvendelse af fysisk planlægning med klimatilpasningsindhold.

I afsnit 4 behandles de kommunale planlægningsopgaver og -kompetencer. Der redegøres i underafsnit 4.1 for, hvordan de 27 kommuner, der er ansvarlig for udarbejdelse risikostyringsplaner, skal

varetage opgaven efter henholdsvis oversvømmelsesloven og kystoversvømmelsesbekendtgørelsen. Planerne udgør det 3. plantrin til gennemførelse af oversvømmelsesdirektivet. Det fremgår, at kommunepaner og lokalplaner i de 27 kommuner efter planloven skal respektere, at risikostyringsplanerne er indplaceret over de fysiske planer i planhierarkiet. I det efterfølgende underafsnit 4.2 er det planlovens regler om fysisk planlægning, som regulerer alle de danske kommuners kompetence til at vedtage kommunepaner og lokalplaner med klimatilpasningsindhold, der behandles. Det fremgår bl.a., at det er intentionen bag den i 2018 indførte kommunale selvstændige kortlægning af risikoområder at gøre det muligt for kommunerne at planlægge for ny bebyggelse i oversvømmelses- og erosionstruede områder. Der redegøres herefter i underafsnit 4.3 for de kommunale spildevandsplaner, der har betydning for spildevandssekskabernes muligheder for at gennemføre klimatilpasningsprojekter. De kommunale beredskabsplaner behandles kort i underafsnit 4.4.

De kompetencer, som kommunerne er tillagt til at træffe konkrete afgørelser om regulering af vandløb, etablering af sluser og pumpelag m.v. efter vandløbsloven, behandles i kapitel 5. I kapitel 6 er det de forskellige former for kystbeskyttelsesprojekter, der kan gennemføres efter kystbeskyttelseslovens regler, der er i fokus. Der redegøres for de fælles regler, der gælder på tværs af de private og kommunale projekter, og for de særlige regler, der gælder for kommunale fællesprojekter. I kapitel 7 er det vandforsyningslovens snævre fokus på drikkevandsinteresser, der behandles.

I det efterfølgende afsnit 8 redegøres der for de kompetencer – og de mange begrænsninger – som de kommunalt ejede spildevandssekskaber fungerer under, når de deltager i klimatilpasningsprojekter.

Artiklen afsluttes i afsnit 9 med en opsummering af det, der karakteriserer den danske klimatilpasningslovgivning – herunder vurderet i lyset af forpligtelsen til at sikre en EU-konform gennemførelse af EU's klimatilpasningslovgivning.

53. Kriterierne fremgår af vandrammedirektivets artikel 4, stk. 7. Den danske gennemførelse af den nævnte undtagelsesbestemmelse, der kan begrunde dispensationer, er

behandlet i Ellen Margrethe Basse »Vand Lovgivning« (op.cit. note 25) side 246 ff.

2. Den danske gennemførelseslovgivning

Oversvømmelsesdirektivet, der er et datterdirektiv til vandrammedirektivet, forudsættes som nævnt nationalt gennemført på en måde, der sikrer en EU-konform praksis. Medlemsstaterne skal efter oversvømmelsesdirektivet træffe passende foranstaltninger, der sikrer en koordineret gennemførelse af direktiverne, idet lovgivningen *dels* skal gøre det muligt, at sikre synkron planprocesser, herunder i forhold til udveksling af oplysninger i de samtidige of-fentlighedsfaser, *dels* skal den nationale gennemførelseslovgivning formuleres på en måde, der sikrer synergier og fordele med hensyn til opnåelse af robusthed over for potentielle oversvømmelser. Foranstaltningerne skal gennemføres under hensyn til de miljømål, der er opstillet i vandrammedirektivet i forhold til såvel overfladevand som grundvand. Samtidig er en imødegåelse af oversvømmelsesrisici ved etablering af konkrete klimatilpasningsanlæg blandt de ved vandrammedirektivet accepterede begrundelser for en misligholdelse ift. opfyldelse af de for vandområderne opstillede miljømål.⁵⁴

2.1. Gennemførelsen af vandrammedirektivet

Den danske gennemførelse af vandrammedirektivet blev – som nævnt ovenfor – foretaget i 2003 med vedtagelsen af miljømålsloven, der indeholdt regler om vedtagelse af retligt bindende vandplaner.⁵⁵ På grund af en alt for kort høringsperiode blev samtlige de statslige vandplaner, der skulle have dækket den

første vandplanlægningsperiode, ophævet af det tidligere Natur- og Miljøklagenævnet i december 2012.⁵⁶ Folketinget reagerer på nævnets afgørelse i december 2013 med en ophævelse af miljømålslovens vandregler, der blev erstattet af vandplanlægningsloven.⁵⁷ EU-Domstolen fastslog herefter i 2014, at Danmark var ansvarlig for traktatbrud, fordi man ikke havde overholdt tidsfristerne i vandrammedirektivet for vedtagelse af de første vandplaner senest den 22. december 2009.⁵⁸

2.1.1. Vandplanlægningsloven og relevante bekendtgørelser

Det er ikke muligt for Folketinget at vedtage regler om, at konkrete vandplaner ikke kan påklages, da en sådan lovgivning vil være i strid med Århuskonventionen,⁵⁹ som både Danmark og EU er part til. En sådan lovgivning ville være i strid med den faste praksis, som EU-Domstolen har udviklet til gennemførelse af konventionen.⁶⁰ For at forhindre nye klager, som kan begrænse ikrafttrædelsen af den politisk vedtagne vandplanlægning, vedtog Folketinget vandplanlægningsloven uden regler om retligt bindende vandplaner. Der er i stedet tale om anvendelse af en række bekendtgørelser, der har en gyldighedsperiode, der er begrænset til de enkelte vandplanlægningsperioder. I juni 2023 blev de bekendtgørelser, der vedrører den aktuelle 3. vandplanlægningsperiode (VP3) – dvs. perioden fra den 22. december

54. De intentioner, der ligger bag formuleringen af oversvømmelsesdirektivet som datterdirektiv til vandrammet, er beskrevet i denne artikels del 1 afsnit 3 (op.cit. note 2) side 133 ff. At misligholdelsesbeføjelsen i vandrammedirektivets artikel 4, stk. 7, kan anvendes i en situation, hvor det er nødvendigt at etablere en klimatilpasningsbegrundet sluse eller andre anlæg, er der redegjort for i artiklens del 1 (op.cit. note 2) underafsnit 2.3.3 på side 133.

55. Det fremgår af den i 2003 vedtagne formulering af miljømålslovens § 3, stk. 1 og 2. Lovens nr. og årstal fremgår af note 50.

56. Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse er trykt i Kendelser om Fast Ejendom 2012.627. Der er redegjort mere udførligt for den situation, der var tale om i 2012/2013, i Ellen Margrethe Basse »Erhvervs miljøretten. Miljøgodkendelsesordninger, miljøkvalitetskrav og proces- og digitaliseringskrav«, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2017, side 389 ff.

57. Lov nr. 1606 af 26. december 2013 om vandplanlægning, der først trådte i kraft den 1. juli 2016, hvor den 2. vandplanlægningsperiode for gennemførelsen af vandrammedirektivet, blev vedtaget med et halvt års forsinkelse ift. direktivets deadline.

58. EU-Domstolens sag C-190/14 *Kommissionen mod Danmark*. Den 1. vandplanlægningsperiode (VP1) er i direktivet fastlagt til perioden 22. december 2009 til 22. december 2015.

59. UNECE's konvention af 25. juni 1998 om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelser på miljøområdet (Århuskonventionen).

60. Se bl.a. Jan Darpo »Can Nature Get it Right? A Study on Rights of Nature in the European Context«, Policy Department for Citizen's Right and Constitutional Affairs«, Europa-Parlamentets Tænketank, [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/da/document.html?reference=IPOL_STU\(2021\)689328](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/da/document.html?reference=IPOL_STU(2021)689328).

2021 til den 22. december 2027 – offentliggjort.⁶¹
Det er:

- vandområdedistriktbekendtgørelsen⁶²
- basisanalysebekendtgørelsen⁶³
- miljømålsfastsættelsesbekendtgørelsen⁶⁴
- overvågningsbekendtgørelsen⁶⁵
- miljømålsbekendtgørelsen⁶⁶ og
- indsatsprogrambekendtgørelsen.⁶⁷

Vandområdedistriktbekendtgørelsen fastlægger afgrænsningen af fire vandområdedistrikter. Miljømålsbekendtgørelsen fastslår, at alle overfladevande (dvs. kystområder, vandløb og søer) skal være i »god økologisk tilstand« og i »god kemisk tilstand« senest den 22. december 2027. Til opfyldelse af de opstillede miljømål er der i indsatsprogrambekendtgørelsen formuleret grundlæggende generelle supplerende og konkrete supplerende foranstaltninger. De to sidstnævnte bekendtgørelser identificerer de enkelte vandområder med 'retlige geodata' i form af

koordinater, der angiver vandløbsstrækningerne start- og slutpunkt.⁶⁸ Det vil fremgå nedenfor, at de netop nævnte to styrende bekendtgørelser kan udgøre retlige barrierer, der begrænser vedtagelsen af konkrete projekter. Det fremgår også, at det ikke er muligt for kommunerne selv at udnytte den misligholdelsesmulighed, der er accepteret i vandrammedirektivet i forhold til klimatilpassningsprojekter, idet kompetencen er tillagt miljøministeren, hhv. Miljøstyrelsen.⁶⁹

2.1.2. Miljøbeskyttelsesloven og de relevante bekendtgørelser

Gennemførelsen af vandrammedirektivet og dets datterdirektiv – benævnt vandkvalitetskravdirektivet⁷⁰ – er ikke kun foretaget med hjemmel i vandplanlægningsloven. Gennemførelsen i forhold til overfladevand er også foretaget med udledningsbekendtgørelsen⁷¹ og spildevandsbekendtgørelsen,⁷² der begge er udstedt med hjemmel i miljøbeskyttelsesloven. Det skal her fremhæves, at den

61. De endelige vandplaner for VP3 skulle efter vandrammedirektivet have været vedtaget senest den 22. december 2021. Det skete med halvandet års forsinkelse den 15. juni 2023. I den dansk sammenhæng – hvor planlægningen vedtages med tilbagevirkende krav – angives det som »vandområdeplanerne 2021-2027«, se [https://mst.dk/erhverv/rent-miljoe-og-sikker-forsyning/vandmiljoe/vandomraadeplaner/overblik-vandomraadeplanerne-2021-2027](https://mst.dk/erhverv/rent-miljoe-og-sikker-forsyning/vandmiljoe/vandomraadeplaner/overblik-vandomraadeplanerne-2021-2027/vandomraadeplanerne-2021-2027) (besøgt den 2. juli 2024).
62. Bekendtgørelse nr. 793 af 13. juni 2023 om vandområdedistrikter og hovedvandoplande (vandområdedistriktbekendtgørelsen).
63. Bekendtgørelse nr. 795 af 13. juni 2023 om basisanalyser (basisanalysebekendtgørelsen).
64. Bekendtgørelse nr. 796 af 13. juni 2023 om fastlæggelse af miljømål for vandløb, søer, overgangsvande, kystvande og grundvand (miljømålsfastsættelsesbekendtgørelsen).
65. Bekendtgørelse nr. 792 af 13. juni 2023 om overvågning af overfladevandets, grundvandets og beskyttede områders tilstand og om naturovervågning af internationale naturbeskyttelsesområder (overvågningsbekendtgørelsen).
66. Bekendtgørelse nr. 819 af 15. juli 2023 om miljømål for overfladevandområder og grundvandsforekomster (miljømålsbekendtgørelsen)
67. Bekendtgørelse nr. 797 af 13. juni 2023 om indsatsprogrammer for vandområdedistrikter (indsatsprogrambekendtgørelsen).
68. Reguleringsformen kritiseres af Lasse Baaner, Asger Janfelt og Helle Tegner Anker i »*Stedfæstet lovgivning – Retlige rammer. Lovtekniske løsninger, administration*

og offentlighed«, IFO-rapport 2017 nr. 261, side 19 for bl.a. ikke reelt at forholde sig til den inddeling, der er foreskrevet i vandplanlægningsloven. Reguleringsformen er også beskrevet i Ellen Margrethe Basse »*Vand Lovgivning*« (op.cit. note 25) side 58 ff. og 199 ff.

69. Se herom nedenfor i afsnit 2.2.2.2 om konkrete eksempler på retlige barrierer, hvor der samtidig henvises til den vejledning, som Miljø- og Fødevareklagenævnet gav Holstebro Kommune og muligheden for at ansøge om en dispensation. I afsnit 3.2 omtales miljøministerens og Miljøstyrelsens dispensationskompetence, der er en gennemførelse af vandrammedirektivets artikel 4, stk. 7. Efter at artiklen blev færdig til trykning, blev kompetencerne til at gennemføre vandrammedirektivet den 24. august 2024 overflyttet til Ministeriet for Grøn Trepert. Der er ikke aktuelt (den 1. oktober 2024) ændret på Miljøstyrelsens kompetencer, som den fremgår af de gældende bekendtgørelser.
70. Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/105/EF af 16. december 2008 om miljøkvalitetskrav inden for vandpolitikken, som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/39/EU af 12. august 2013 om ændring af direktiv 2000/60/EF og 2008/105/EF for så vidt angår prioriterede stoffer inden for vandpolitikken (vandkvalitetskravdirektivet).
71. Bekendtgørelse nr. 1433 af 21. november 2017 om krav til udledning af visse forurenende stoffer til vandløb, søer, overgangsvande, kystvande og havområder (udledningsbekendtgørelsen).
72. Bekendtgørelse nr. 1393 af 21. juni 2021 om spildevandstilladelser efter miljøbeskyttelseslovens kapitel 3 og 4 (spildevandsbekendtgørelsen).

sidstnævnte bekendtgørelse fejlagtigt anvender formuleringen »tag- og overfladevand« om det »tag- og regnvand«, der indgår i reglerne om spildevandsplaner om udførelse af særlige klimatilpasningsprojekter. Den retlige afgrænsning af begrebet »tag- og overfladevand« i bekendtgørelsen er fastlagt ved en dom afsagt af Østre Landsret.⁷³ Det fastslås i dommen, at definitionen med henvisning til den konkrete kontekst, hvori den indgår, indebærer, at der skal være tale om regnvand fra tagarealer og andre helt eller delvist befæstede arealer, der ikke indeholder andre stoffer, end hvad der sædvanligvis tilføres regnvand i forbindelse med afstrømning fra sådanne arealer, eller som har en væsentlig anden sammensætning. Da anvendelsen af ordet »overfladevand« i den konkrete klimatilpasningskontekst endvidere ikke er i overensstemmelse med EU's begrebsanvendelse, hvor overfladevand omfatter alt vandløb, søer og kystvande, anvendes der i denne artikel i stedet formuleringen »tag- og regnvand« i beskrivelsen af de relevante klimatilpasningsprojekter. Det gælder også ved omtalen af de øvrige bekendtgørelser, der regulerer klimatilpasningsprojekterne.⁷⁴

2.2. Gennemførelsen af oversvømmelsesdirektivet

Oversvømmelsesdirektivet forudsætter ligesom vandrammedirektivet, at de oversvømmelsesfarer og -risici, der er tale om inden for de enkelte vandområdedistrikter, vandløbsoplande og deloplande, behandles under ét på tværs af overfladevand og grundvand, når de tre plantrin, der omtales nedenfor, gennemføres. Den i direktiverne forudsatte sammenhæng mellem beskyttelsen af overfladevand og grundvand inden for de fire vandområdedistrikter præger slet ikke den danske gennemførelse. Oversvømmelsesloven gælder som nævnt kun i forhold til oversvømmelsesfarer og -risici fra vandløb og søer,⁷⁵ medens kystoversvømmelsesbekendtgørelsen fastlægger kompetencerne i de situationer, hvor

der er tale om oversvømmelsesfarer eller -risici fra fjorde og havet.

Medlemsstaterne har efter oversvømmelsesdirektivet en mulighed for at begrænse det, der indgår i fare- og risikokortene, der udformes som 2. plantrin, ift. grundvandsforekomster, hvor der er tale om områder med en ringe sandsynlighed for oversvømmelse eller ekstreme hændelser.⁷⁶ Med den nævnte meget snævre begrænsning skal grundvandet efter oversvømmelsesdirektivet indgå i den nationale gennemførelse af 1., 2. og 3. plantrin. Det er imidlertid ikke sikret med den danske gennemførelseslovgivning.

2.2.1. Intentionerne bag gennemførelsen af direktivet

Ved gennemførelsen af oversvømmelsesdirektivet i 2009 var det Miljøministeriets klare opfattelse, at direktivet ikke var særlig relevant i en dansk sammenhæng. Det blev der redegjort for i lovbemærkningerne:⁷⁷

»Oversvømmelsesdirektivet retter sig ikke mod typiske danske oversvømmelsessituationer, men mod styring af oversvømmelsesrisikoen i en størrelsesorden og med et skadeomfang, som man så det i Centraleuropa i perioden 1998-2002. I disse år var der 100 større ødelæggende oversvømmelser, heriblandt de katastrofale oversvømmelser langs Donau og Elben i 2002. Oversvømmelserne var årsag til ca. 700 dødsfald, evakuering af ca. en halv million mennesker og forsikrede økonomiske tab på mindst 25 mia. EUR. Det er risikoen for oversvømmelser af et sådant omfang, som direktivet først og fremmest sigter på at opnå en bedre styring af.

Lovforslaget lægger sig op ad direktivteksten, og det betyder, at loven i Danmark kun vil finde anvendelse for de områder, hvor der er en potentiel væsentlig risiko for oversvømmelse, eller hvor en sådan må anses for sandsynlig. De mindre oversvømmelser, som er de mest almindelige i Danmark, vil typisk ikke blive omfattet af lovens oversvømmelsesplanlægning. Disse oversvømmelser skal fortsat håndteres med de lovgivningsmæssige redskaber, der allerede er til rådighed i dag – kystbeskyttelsesloven, vandløbsloven, miljøbeskyttelsesloven med den tilhørende spildevandsbekendtgørelse, planloven,

73. Østre Landsrets dom, der er trykt i Ugeskrift for Retsvæsen 2013.1229Ø, tager stilling til fortolkningen af spildevandsbekendtgørelsens § 4, stk. 3, der definerer begrebet »tag- og overfladevand«.

74. Servicebekendtgørelsen og omkostningsbekendtgørelsen, der omtales nedenfor i underafsnit 3.2.2, i afsnittene 3.3-3.4 og i afsnit 7, anvender ligeledes denne problematiske betegnelse »reg- og overfladevand«.

75. Oversvømmelseslovens § 1.

76. Der kan her henvises til oversvømmelsesdirektivets artikel 6, stk. 6-7, der er behandlet i denne artikels del 1 (op.cit. note 2) side 137 f.

77. Citat fra forslag 2009/1 LSV 46 til lov om vurdering og styring af oversvømmelsesrisikoen fra vandløb og søer, side 11 f.

stormflodsloven og kravene om etablering af kommunale beredskaber.

Den foreslåede danske gennemførelse af oversvømmelsesdirektivet omfatter ikke oversvømmelser fra spildevandssystemer. EU medlemslandene står ifølge direktivet frit på dette område«

I miljøministerens fremsættelsestale fremhæves det endvidere, at gennemførelsen af oversvømmelsesdirektivet i dansk ret kun delvist falder inden for ministeriets kompetence, idet det kun er de oversvømmelser, der vedrører de indre vandveje, som vil være omfattet af det fremsatte lovforslag, medens Transportministeriet vil have ansvaret for beskyttelse imod oversvømmelser fra havet og fjorde.⁷⁸ I den vedtagne lovtekst blev det – som led i gennemførelsen af det 1. plantrin – pålagt miljøministeren at forhandle med transportministeren om udpegningen af risikoområder. I den gældende oversvømmelseslov er det fortsat pålagt miljøministeren at forhandle med transport- og bygningsministeren på trods af, at Kystdirektoratet i dag er en del af Miljøministeriet. Kystoversvømmelsesbekendtgørelsen placerer derimod kompetencen direkte ved Kystdirektoratet uden en tilsvarende høringspligt ift. transportministeren.⁷⁹ Udpegningen af risikoområder skal efter begge hjemler foretages efter høring af de berørte kommuner.⁸⁰

Det 2. plantrin, som efter direktivet omfatter udarbejdelsen af fare- og risikokort inden for de udpegede risikoområder, skal efter det, der fremgår af lovbemærkningerne, varetages af miljøministeren. Det er endvidere foreskrevet i den oprindelige

formulering af oversvømmelsesloven – og forklaret i lovbemærkningerne – at de basisanalyser, der udarbejdes af vanddistriktskyndighederne som led i vandplanlægningen, skal indgå i det materiale, der er bestemmende for risikokortlægningen.⁸¹ Det oplyses i lovbemærkningerne, at den tidsmæssige synkronisering af planlægningen skal sikres.⁸²

Det fremgår af oversvømmelsesloven, at det i alle sammenhænge vil være de kommunale myndigheder, der har en stedlig kompetence inden for de områder, der er udpeget under 1. plantrin som risikoområder, der skal være ansvarlige for gennemførelsen af plantrin 3 – dvs. udarbejdelsen af risikostyringsplanerne.⁸³

2.2.2. Den forudsatte sammenhæng med vandplanlægningen mangler

Den forudsatte sikring af en synergi mellem den danske gennemførelse af vandrammedirektivet og oversvømmelsesdirektivet forsvandt helt med ophævelsen af miljømålslovens bestemmelser om vandplanlægning og den samtidige konsekvensændring af oversvømmelsesloven.⁸⁴ Ændringerne indebærer, at der ikke længere i lovgivningen er krav om synkron gennemførelse af planlægningen.

2.2.2.1. Basisanalysernes forudsatte relevans og den forudsatte samtidige projektoffentlighed

Det blev fastslået i den oprindelige formulering af oversvømmelsesloven, at kortene over oversvømmelsesfarer og kortene over oversvømmelsesrisici, der efter oversvømmelsesloven skal udarbejdes af

78. Miljøminister Troels Lund Poulsens fremsættelsestale den 22. oktober 2009.

79. Oversvømmelseslovens § 3, stk. 2, og kystoversvømmelsesbekendtgørelsens § 3, stk. 1.

80. Oversvømmelseslovens § 3, stk. 2 in fine. Se om 1. plantrin nedenfor i afsnittene 3.1.1.1-3.1.1.3.

81. Det fremgår af 2003-miljømålsloven, at det oprindelige var de tidligere amtsråd, der var vanddistriktskyndighed. Det var amtsrådene, der var ansvarlige for udarbejdelse basisanalyser og vandplaner med indsatsprogrammer og overvågningsprogrammer, jf. herom 2003/1 LSF 15 om lov om miljømål m.v. for vandforekomster og internationale naturbeskyttelsesområder (miljømålsloven) som fremsat den 8. oktober 2003 af miljøminister Hans Christian Schmidt.

82. Citat fra forslag 2009/1 LSV 46 til lov om vurdering og styring af oversvømmelsesrisikoen fra vandløb og søer, side 12.

83. Oversvømmelseslovens § 6, stk. 1. Kommunernes kompetence inden for oversvømmelseslovens anvendelsesområde, der fremgår af lovens kapitel 3, og den tilsvarende kompetence efter kystoversvømmelsesbekendtgørelsens regler behandles nedenfor i afsnit 4.1.

84. Lov nr. 1631 af 26. december 2013 om ændring af lov om vandforsyning m.v., lov om vurdering og styring af oversvømmelsesrisikoen fra vandløb og søer og forskellige andre love (2013-konsekvensændringsloven) § 2. Der er tale om ændringer i lovens § 5, stk. 2, der vedrører koordinering med basisanalyserne, der med lovændringen fastlægges i en bekendtgørelse, § 6, stk. 2 vandplanernes beskrivelse af nødvendige indsatser, der erstattes af indsatsprogrambekendtgørelsen, og § 7, stk. 2, der vedrører det 3. plantrin ved krav til offentliggørelse af risikostyringsplanerne.

miljøministeren, skulle samordnes med vandplanlægningen på vanddistriktniveau. Formuleringen af den bestemmelse blev ændret med konsekvensændringen af oversvømmelsesloven i 2013 til en henvisning til den basisanalysebekendtgørelse, der udarbejdes i medfør af vandplanlægningslovens regler.⁸⁵

Udarbejdelsen af de basisanalyser, der foretages af Miljøstyrelsen vedrører alene vandkvaliteten (den økologisk tilstand hhv. den kemisk tilstand).⁸⁶ I vejledningen om gennemførelsen af basisanalysen under vandplanlægningsloven for VP3 fastslås det:⁸⁷

»Klimaændringernes betydning for indsatsbehovet for søer og kystvande vil blive søgt belyst i separate faglige projekter, og også klimaændringernes betydning for grundvandsforekomsternes tilstand vil blive belyst. En vurdering af virkemidlers klimarobusthed og eksempler på strategisk anvendelse af vandløbsrelaterede virkemidler til forebyggelse af oversvømmelser har desuden været stillet til rådighed for kommuner og vandråd i forbindelse med deres arbejde med forslag til vandløbsindsatser.«

Som det fremgår af citatet, oplyser Miljøstyrelsen, at det ikke er i relation til planprocessen under oversvømmelsesloven og kystoversvømmelsesbekendtgørelsen, at basisanalysebekendtgørelsens regler forudsættes at være relevante. Det fremgår heller ikke af Kystdirektoratets publikationer, at der i praksis er sikret den i de oprindelige lovbemærkninger til oversvømmelsesloven forudsatte centrale betydning for basisanalyserne i den kommunale risikostyringsplanlægning.

I den oprindelige formulering af oversvømmelsesloven fastslås det, at kommunalbestyrelsernes offentliggørelse af udkastet til risikostyringsplanerne skal foretages samtidig med miljøministerens offentliggørelse af vandplanerne.⁸⁸ Med konsekvensændringen af oversvømmelsesloven i 2013 ændres formuleringen til, at miljøministeren fastsætter regler om frister for offentliggørelse af forslag til risikostyringsplaner og senere revurdering heraf. Der er

heller ikke i praksis tale om en samtidighed. Udkastet til VP3 blev offentliggjort den 21. december 2021. Offentliggørelsen af kommunernes risikostyringsplaner for den 3. planperiode (2022-2027) har lange udsigter, da Kystdirektoratet ikke har udpeget risikoområderne for den periode endnu. Den 9. september 2024 udsendte direktoratet udkastet til den fremtidige udpegning af risikoområder i offentlig høring.

2.2.2.2. Retlige barrierer ift. opfyldelse af miljømål og respekt for forbud mod forringelse

De i miljømålsbekendtgørelsen opstillede miljømål og forbuddet i indsatsprogrambekendtgørelsen mod at acceptere projekter (herunder sluser og andre klimatilpasningsprojekter), der kan forringe vandets tilstand, kan indebære retlige barrierer for kommunernes gennemførelse af konkrete klimatilpasningsprojekter. Det kan belyses med den situation, der opstod for Holstebro Kommune, da kommunens vedtagelse af en VVM-tilladelse til projekter ved Ådalsdæmningen og Vandkraftsødæmningen blev underkendt af Miljø- og Fødevareklagenævnet den 16. november 2022.⁸⁹ Der var i denne sag tale om klimatilpasningsprojekter, der skulle gennemføres i overensstemmelse med Holstebro Kommunes risikostyringsplaner, der som forudsat var vedtaget, efter at området omkring Storeå var blevet udpeget af Kystdirektoratet efter oversvømmelseslovens regler både i 2011 og i 2018 som risikoområde.⁹⁰ Den retlige betydning af risikostyringsplanen indgik ikke i nævnets beslutningsgrundlag, idet det alene var den med hjemmel i miljøvurderingslovens regler truffene VVM-tilladelse, der var blevet påklaget. Nævnet ophævede den påklagede VVM-tilladelse og hjemviste sagen til fornyet behandling i kommunen med følgende vejledning til kommunen:

»Holstebro Kommune bør ved en fornyet behandling foretage de supplerende undersøgelser, som er nødvendige for at kunne

85. 2009-oversvømmelseslovens § 5, stk. 2, blev med lovændringen i 2013 ændret til en henvisning til vandplanlægningslovens § 6, jf. § 39, stk. 4.

86. Se vedrørende basisanalyserne, der foretages af tilstand, påvirkning og økonomi under vandplanlægningsloven i Ellen Margrethe Basse »Vand Lovgivning« (op.cit. note 25) side 216 ff.

87. Miljøstyrelsen »Basisanalyse for vandområdeplaner 2021-2027«, december 2019, side 6

88. Det fremgik af 2003-oversvømmelseslovens § 7, stk. 2.

89. Miljø- og Fødevareklagenævnets sagsnr. 21/10121.

90. Udpegningsens begrundelse i historiske oversvømmelser fremgår af Miljøministeriet, Naturstyrelsen og Transportministeriet, Kystdirektoratet, »Endelig udpegning af risikoområder for oversvømmelse fra vandløb, søer, Harevet og fjorde«, december 2011, side 32 og 56 f.

vurdere projektets påvirkning af målsatte overfladevandområder, for så vidt angår Storå og Holstebro Vandkraftsø, i forhold til de enkelte kvalitetselementer efter vandrammedirektivet. [...] Dernæst skal Holstebro Kommune vurdere, om projektet med den fornødne sikkerhed må antages ikke at ville medføre forringelse eller indebære risiko for tilstanden af overfladevandområderne. [...] Herunder i forhold til eksempelvis opstuvning, vandstandsænkning, spærring/passage og eventuelle gydebanker grundet Ådalsdæmningen og Vandkraftsødæmningen. [...] Det fremgår således, at projektet potentielt kan forringe tilstanden for et overfladevandområde grundet en mervirkning fra projektet. [...] Hvis vurderingen viser, at projektet kan medføre en forringelse af tilstanden for målsatte overfladevandområder eller indebærer en risiko for manglende målopfyldelse, kan projektet kun tillades under opfyldelse af fravigelsesbetingelserne i vandrammedirektivets artikel 4, stk. 7. Vandrammedirektivets artikel 4, stk. 7, er i dansk lovgivning gennemført ved miljømålsbekendtgørelsens § 4. Holstebro Kommune vil i medfør heraf kunne indgive en anmodning til Miljøministeren efter bekendtgørelsens § 4, stk. 3, hvorefter ministeren efter anmodning fra en myndighed og efter en konkret vurdering kan træffe afgørelse om, at myndigheden under de omstændigheder og betingelser, som er nævnt i stk. 1 og 2, kan fravige de fastlagte miljømål, jf. indsatsbekendtgørelsens § 8. En fravigelse kan efter miljømålsbekendtgørelsens § 4, stk. 1, bl.a. komme på tale, hvis manglende opnåelse af god økologisk tilstand eller manglende forebyggelse af forringelse af et overfladevandområdes tilstand skyldes ændringer af overfladevandområdets fysiske karakteristika, eller manglende forebyggelse af et overfladevandområdes forringelse fra høj tilstand til god tilstand skyldes ny bæredygtig menneskelig udviklingsaktivitet.«

Nævnets henvisning til miljømålsbekendtgørelsens krav til opnåelse af god økologisk tilstand og til forbuddet i indsatsprogrambekendtgørelsen mod forringelse af tilstanden illustrerer, at de to bekendtgørelser kan udgøre retlige barrierer for realisering af et

klimatilpasningsprojekt, der er vedtaget som opfølgning på en kommunes risikostyringsplan. Samtidig indeholder nævnets vejledning en henvisning til den dispensationskompetence, der er fastlagt ved miljømålsbekendtgørelsen, som kommunen kan udnytte.⁹¹ Miljø- og Fødevareklagenævnet redegør i vejledningen for de kriterier, der skal være opfyldt, for at dispensation vil kunne begrundes i behovet for klimatilpasning.⁹²

Som nævnt ovenfor indgår der konkrete supplerende foranstaltninger i indsatsprogrambekendtgørelsen. I bekendtgørelsens bilag 1-4 er der opstillet krav om fjernelse af sluser, der beskytter imod oversvømmelse. Det indebærer, at de relevante kommuner enten skal ansøge Miljøstyrelsen om dispensation fra kravet, eller at de skal fjerne spærringen inden udløbet af VP3, dvs. senest den 22. december 2027.⁹³ Som et helt konkret eksempel på en sådan situation kan det nævnes, at indsatsprogrambekendtgørelsen foreskriver fjernelse af den fysiske spærring, som slusen i Egåen udgør.⁹⁴ Slusen, der blev etableret i 1957, og som administreres af et landvindingslag, beskytter tæt bebyggede boligområder på begge sider af åen imod oversvømmelse. For enden af vandløbet er der etableret et meget stor engsø, Egå Engsø, til opsamling af regnvand, der udledes via åen til Aarhusbugten. Fjernes slusen, vil områder blive oversvømmet både fra havet og fra engsøen/vandløbet.⁹⁵ Det vil derfor være nødvendigt for kommunen at ansøge om dispensation fra kravet om fjernelse af spærringen.

91. Det er Miljøstyrelsen, der kan meddele kommunen dispensation, se herom nedenfor i underafsnit 3.2.1, hvor der kort er redegjort for reglerne.
92. Vedrørende denne sammenhæng mellem oversvømmelsesdirektivets og vandrammedirektivets accept af fravigelser fra miljømål se den første del af denne artikel (op.cit. note 2) side 141.
93. Miljøministeriets »Vejledning til bekendtgørelse om indsatsprogrammer for vandområdedistrikter«, der blev offentliggjort den 28. februar 2024. Indsatserne er beskrevet i vejledningen side 10.
94. Spærringens placering er identificeret med angivelse af de koordinater, som vedrører start og slutpunkt fra det relevante vandområde indsatsprogrambekendtgørelsens bilag 1 på side 298.
95. Oversvømmelsesrisici i området er beskrevet i Aarhus Kommunes rapport »Konsekvenser af klimaændringer i

Vejlby-Risskov«. Rapporten, der er oprindeligt publiceret i 2014, og revideret i 2019, er tilgængelig her <https://www.gvf-risskov.dk/wp-content/uploads/Konsekvenser-af-klimaændringer-i-Vejlby-Risskov.pdf> (besøgt den 30. marts 2024). Det fastslås bl.a. i resumeet »Området omkring Vejlbjby-Risskov er udfordret af vand fra både regn, hav, vandløb, søer og grundvand. Samtidig er Vejlbjby-Risskov domineret af parcelhuskvarterer, der mange steder ligger lavt i terrænet. Det gør området sårbart over for både oversvømmelser og stigende grundvandspejl.« Området indgår nu i Kystdirektoratets udkast af 9. september 2024 til den fremtidige udpegnig af i alt 52 risikoområder, der skal være omfattet af oversvømmelseslovens og kystoversvømmelsesbekendtgørelsens regler, hvis udkastet vedtages.

2.3. Definitioner, forvaltningsområder og planlægningsprocesser

Som der er redegjort for i den første del af artiklen, skal de definitioner, der fastlægges i vandrammedirektivet ift. »vandområdedistrikter«, »vandløbsopland« og »delopland«, anvendes ved den nationale gennemførelse af oversvømmelsesdirektivet, ligesom der som hovedregel forudsættes en national anvendelse af de bag begreberne forudsatte afgrænsninger af de kompetente myndigheders stedlige kompetence i arbejdet med udpegnings- og risikoområder (1. plantrin), udformning af fære- og risikokort (2. plantrin) og udarbejdelse af risikostyringsplaner (3. plantrin).⁹⁶ Planlægning, kortlægning og risikostyring skal både i relation til gennemførelsen af vandrammedirektivet og i relation til gennemførelsen af oversvømmelsesdirektivet omfatte alt vandet, dvs. såvel grundvandet som overfladevandet (vandløb, søer og kystvande) baseret på hydrologiske modeller.

2.3.1. Begrebet »oversvømmelse« afgrænser reglernes anvendelsesområde

Der indgår, som der er redegjort for i den forudgående artikel, to supplerende definitioner i oversvømmelsesdirektivet, som skal gennemføres i dansk ret. Definitionen af »oversvømmelsesrisiko« er gentaget i oversvømmelsesloven⁹⁷ og i kystoversvømmelsesbekendtgørelsen.⁹⁸ Derimod følges direktivets definition af »oversvømmelse« ikke.

I oversvømmelsesloven anvendes definitionen⁹⁹ »en midlertidig vanddækning af arealer, der normalt ikke er dækket af vand«. I kystoversvømmelsesbekendtgørelsen tilføjes det i definitionen af oversvømmelse, at den midlertidige vanddækning af arealer, der normalt ikke er dækket med vand, at det kun er relevant, hvis der er tale om vand.¹⁰⁰ »hidrørende

fra havet, fjorde eller andre dele af søterritoriet«. Inngang af definitionerne inkluderer grundvandet.¹⁰¹

Med de citerede definitioner fastslås det, at såvel Kystdirektoratet som de kommuner, der udarbejder risikostyringsplaner, skal være opmærksomme på, hvilket retsgrundlag de anvender, når de udarbejder deres risikostyringsplaner. Det er næppe særlig praktisk, da reglerne i oversvømmelsesloven ikke i alle sammenhænge er de samme som reglerne i kystoversvømmelsesbekendtgørelsen. Definitionerne indebærer, at de kommuner, der er omfattet af Kystdirektoratets udpegnings- og risikoområder, der har et område, der er omfattet af begge regelsæt, skal sondre klart mellem hvilke oversvømmelsesrisici, det enkelte vandområde er omfattet af.¹⁰²

2.3.2. Er der tale om en planproces inden for vandområdedistrikter?

Vandrammedirektivets definition og afgrænsning af vandområdedistrikt er anvendt i vandplanlægningsloven, der gentager definitionen.¹⁰³

»Et land- og havområde bestående af et vandløbsopland eller flere tilstødende vandløbsoplande sammen med det tilhørende grundvand og kystvand.«

Loven indeholder hjemmel til vandområdedistriktbekendtgørelsen, der i bilag 1 fastslår, at der er tale om følgende fire distrikter:

- Vandområdedistrikt Jylland og Fyn
- Vandområdedistrikt Sjælland
- Vandområdedistrikt Bornholm
- Internationalt Vandområdedistrikt.

De nævnte fire distrikter spiller også en rolle i gennemførelsen af oversvømmelsesdirektivet. Det er

96. Se vedrørende vandrammedirektivets bindende definitioner i artiklens del 1 (op.cit. note 2) i artiklens afsnit 2.1., side 130 f. og oversvømmelsesdirektivets henvisning til de vandrammedirektivets definitioner i artiklens afsnit 3.1, side 134 f.

97. Oversvømmelseslovens § 2, nr. 2, der gennemfører definitionen i direktivets artikel 2, nr. 2.

98. Kystoversvømmelsesbekendtgørelsens § 2, nr. 2.

99. Oversvømmelseslovens § 2, nr. 1, der adskiller sig fra direktivets definition, som er fastlagt i direktivets artikel 2, nr. 1.

100. Kystoversvømmelsesbekendtgørelsens § 2, nr. 1.

101. Jf. herom Ellen Margrethe Basse »Vand Lovgivning« (op.cit. note 25) side 207, hvor der redegøres for, at grundvandet efter, vandrammedirektivet og vandplanlægningsloven skal henregnes til det nærmeste eller mest hensigtsmæssige vandområdedistrikt.

102. De kommuner, der skal være opmærksomme på, at de skal bruge begge regelsæt, er nævnt i afsnit 4.1.1 om, at hjemmelsgrundlaget for udarbejdelse af risikostyringsplaner skal respekteres.

103. Definitionen fremgår af vandplanlægningslovens § 2, nr. 16.

dog ikke begrebet »vandområdedistrikt«, der anvendes i den danske gennemførelseslovgivning, idet der i stedet anvendes begrebet »vanddistrikt« i oversvømmelsesloven¹⁰⁴ og kystoversvømmelsesbekendtgørelsen.¹⁰⁵ Forskellen i begrebsanvendelsen må tilskrives, at det fortsat er det begreb, der blev anvendt i miljømålsloven, der anvendes – der er ikke forudsat nogen indholdsmæssig forskel.

Vandområdedistrikterne har ingen retlig relevans i den danske gennemførelse. *Dels* er grundvandet helt udeladt fra den danske beskyttelse imod oversvømmelser på trods af, at grundvandet er en integreret del af vandområdedistrikterne, *dels* er beskyttelsen af overfladevandet som nævnt opdelt på de to lovområder, der sonder mellem vandløb/søer, henholdsvis fjerde/kyster. Den danske gennemførelse af direktivet kan derfor heller ikke i denne sammenhæng betegnes som EU-konform. Det gør i den forbindelse ikke situationen mere EU-konform, at Kystdirektoratet foretager en såkaldt sammenfatning af de kommunale risikostyringsplaner inden for hhv. Vandområdedistrikt Jylland og Fyn hhv. Vandområdedistrikt Sjælland.¹⁰⁶

2.3.3. Er der tale om en planproces inden for de enkelte »vandløbsoplände« og »deloplände«?

Vandplanlægningsloven definerer begreberne »vandløbsoplände«¹⁰⁷ og »deloplände«¹⁰⁸ i overensstemmelse med vandrammedirektivet, herunder med inddragelse af grundvandet i det, der skal beskyttes og sikres en »god tilstand«. Begreberne indgår også i oversvømmelseslovens og kystoversvømmelsesbekendtgørelsen, men det er kun i det bilag 2, der indgår i hhv. loven og bekendtgørelsen, hvor der oplyses om indholdet af risikostyringsplanerne.

Det giver imidlertid ikke nogen mening under de aktuelle retlige rammer for risikostyringsplanlægning at forudsætte, at risikostyringsplanerne – som beskrevet i de to bilag – skal omfatte alle aspekter inden for enkelte vandoplände og deloplände, idet der ikke kan sikres sammenhængende forebyggelse, sikring og beredskab inden for et vandopländ, hhv. et delopländ uden en sammenhængende regulering, der omfatter alt det vand, der indgår. Det er heller ikke i lovgivningen forudsat, at de kommuner, der har fælles vandløbsoplände og/eller fælles deloplände, skal samarbejde om udformning af fælles risikostyringsplaner.¹⁰⁹ De kan som nævnt bl.a. ikke inddrage det grundvand, der er en del af vandløbsopländet og delopländet i deres risikostyring. At det

104. Oversvømmelseslovens § 3, stk. 1, vedrører miljøministerens undersøgelse af oversvømmelsesrisici i det 1. plantrin med basis i vanddistrikter. Lovens § 4, stk. 1, nr. 1 angiver, at det er de typografiske kort, der er udarbejdet med basis i vanddistrikterne, der skal bidrage til at afdække arealanvendelsen. I lovens § 5, stk. 1, fastslås det, at de kort, der i 2. plantrin skal udarbejdes over farer og risici for oversvømmelse, skal afgrænses ud fra vanddistrikter. Lovens § 8, stk. 5 pålægger ministeriet at foretage en sammenskrivning af de kommunale risikostyringsplaner under plantrin 3, hvor sammenskrivningen afgrænses ved vanddistrikterne. Endelig fremgår det af lovens § 13, at miljøministeren tillægges kompetence til at fastsætte regler om vurderingen af oversvømmelsesrisici i forhold til vandløb og søer.

105. Se kystoversvømmelsesbekendtgørelsens § 2, stk. 1, nr. 3, der direkte henviser til, at begrebet er fastlagt ved miljømålsloven. Bekendtgørelsens § 4, stk. 1, nr. 1, angiver, at det er de med basis i vanddistrikterne udførte typografiske kort, der skal bidrage til at afdække den arealanvendelse, der har betydning ved en risikovurdering i 1. plantrin. Bekendtgørelsens § 5, stk. 1, fastslår, at de kort, der i 2. plantrin skal udarbejdes over farer og risici for oversvømmelse fra fjorde og havet, skal afgrænses ud fra vanddistrikter. I § 10 fastlægges forpligtelsen til at

samarbejde med Tyskland i det Internationale Vanddistrikt. Der er ingen bestemmelser i bekendtgørelsen om sammenskrivning af kommunernes risikostyringsplaner på vanddistriktniveau.

106. Se nedenfor i underafsnit 3.1.1.5 vedrørende direktoratets redegørelse for de kommunale risikostyringsplaner – herunder forskelle og ligheder – inden for de vandområdedistrikter, hvor der er udpeget risikoområder.

107. Vandplanlægningslovens § 2, nr. 14, der gentager den definition af vandopløbslände, der indgår i vandrammedirektivets artikel 2, nr. 13, og som der eksplicit henvises til i oversvømmelsesdirektivets artikel 2. Definitionen er: »Landområde, hvorfra al overfladeafstrømning gennem en række mindre og større vandløb og eventuelt søer ud til havet i én flodmunding eller ét enkelt delta.«

108. Vandplanlægningslovens § 1, nr. 14, jf. vandrammedirektivets artikel 2, nr. 14, defineres »deloplände« som »et landområde, hvorfra overfladevandafstrømning løber gennem en række mindre og større vandløb og eventuelt søer til et bestemt punkt i et vandløb (normalt en sø eller et vandløbsammenløb.«

109. Se herom nedenfor i afsnit 4.1.3 om de 27 kommuners udarbejdelse af risikostyringsplaner inden for hvert deres stedlige kompetenceområde.

er et problem, at lovgivningen på den måde *dels* er »silo-opdelt«, *dels* er bestemt af de kommunale myndigheders stedlige kompetence, kan der næppe være tvivl om. Det er erkendt i praksis – bl.a. ved stillingtagen til hvordan oversvømmelsesrisikoen ved Gudenåen bedst kan håndteres.¹¹⁰

2.3.4. Hvordan er situationen i Internationalt Vandområdedistrikt?

Det er efter oversvømmelsesdirektivet en forudsætning, at medlemsstaterne skal sikre, at et vandområde, der dækker mere end én medlandsstats område, skal henlægges under et fælles internationalt vandområdedistrikt, hvor planprocessen synkroniseres med den proces, der gennemføres inden for de vandområdedistrikter, der er afgrænset i overensstemmelse med vandrammedirektivet.¹¹¹

Internationale Vandområdedistrikt omfatter de grænseoverskridende oplande til vandløbene Vidå, Kruså, Meden Å og Jardelund Grøft samt kystområdet syd for Vidås udmunding i Vadehavet.¹¹² Kystoversvømmelsesbekendtgørelsen tillægger direktoratet kompetence i forhold til oversvømmelsesrisici fra kystområdet syd for Vidås udmunding i Vadehavet.

Der er endvidere hjemmel i oversvømmelsesloven fastsat særlige regler for Internationalt Vandområdedistrikt i samarbejdsbekendtgørelsen.¹¹³ Bekendtgørelsen omfatter kun de grænseoverskridende oplande til vandløbene Vidå, Kruså, Meden Å og Jardelund Grøft, medens oversvømmelser fra kysten syd for Vidås udmunding i Vadehavet falder uden for det, der er omfattet af bekendtgørelsen. Bekendtgørelsen angiver, at det er (det for længst nedlagte) miljøcenter, som er den ansvarlige myndighed for 1. og 2. plantrin, og at centeret skal koordinere indsatsen med Slesvig-Holstens ministerium for landbrug, miljø og åbent land.¹¹⁴ Det er imidlertid i dag

Kystdirektoratet, der efter delegationsbekendtgørelsen varetager de nævnte opgaver.¹¹⁵ Samarbejdsbekendtgørelsen er formentlig slet ikke i anvendelse.

3. De statslige kompetencer ift. klimatilpasning

Det fremgår af det følgende, at Danmark har udnyttet den mulighed, som oversvømmelsesdirektivet åbner for, at der nationalt kan vælges en anderledes organisatorisk opbygning af de myndigheder, der varetager klimatilpasningsopgaverne, end den, der er beskrevet i direktivet. Ved det alternative valg skal det i den danske lovgivning kunne sikres, at der bliver tale om myndigheder, der har en kompetence, der gør dem i stand til at tilrettelægge og gennemføre en cirkulær planlægningsproces bestående af tre trin, der strækker sig over en 6-årig periode, og som er koordineret med den proces, der i Danmark gennemføres af de myndigheder, der ved vandplanlægningsloven er tillagt kompetencerne til at tilrettelægge og gennemføre den generelle vandplanlægning.¹¹⁶ Ved en vurdering af, om det er tilfældet, er det såvel de kompetencer i forhold til oversvømmelsesdirektivets 1., 2. og 3. plantrin, der er fastlagt på det statsligt niveau, som de kompetencer, der er placeret på kommunalt niveau, der er relevante.

3.1. Kystdirektorats relevante kompetencer

Kystdirektoratet var – ved gennemførelsen af oversvømmelsesdirektivet i 2009 – en del af Transportministeriet, da direktoratet blev tillagt kompetencen til at varetage de statslige opgaver. Direktoratet er i dag en del af Miljø- og Ligestillingsministeriet, hvor det indgår i Miljøstyrelsen.

Direktoratets opgaver skal i forhold til vandløb og søer støttes på delegationsbekendtgørelsens

110. Der er ved Gudenåen taget udgangspunkt i den hydrologiske model for Gudenå oplandet, hvori der er beregnet drænaftstrømning som funktion af den aktuelle nedbør, jordens mætningsgrad og det terrænnære grundvandspejl. Se herom DHI »Gudenå afstrømningsanalyse. Klimatilpasning for Gudenå opland – afstrømningsforhold og effekt af udtagning af lavbundsjord«, april 2021.

111. Se herom artiklens del 1 (op.cit. note 2) side 135.

112. Det Internationale Vandområdedistrikt er fastlagt ved vandområdedistriktbekendtgørelsens bilag 1.

113. Bekendtgørelse nr. 1042 af 1. september 2010 om samarbejde mellem Danmark og Tyskland om vurdering og

styring af oversvømmelsesrisikoen fra vandløb og søer i det internationale vanddistrikt.

114. Samarbejdsbekendtgørelsens § 2.

115. Bekendtgørelse nr. 269 af 6. marts 2020 om henlæggelse af opgaver til Naturstyrelsen, herunder Kystdirektoratet § 26. Bekendtgørelsen er ikke blevet ændret, efter at medarbejderne i Naturstyrelsen er blevet overflyttet til Ministeriet for Grøn Trepart, hvor de er blevet en del af Styrelsen for Grøn Arealomlægning og Vandmiljø.

116. Forudsætningerne om myndigheder, stedlig kompetence og cirkulær synkron planlægningsproces er behandlet i første del af denne artikel (op.cit. note 2) side 134 f.

overdragelse af kompetence, der ved oversvømmelsesloven er tillagt miljøministeren (nu miljø- og ligestillingsministeren), medens hjemlen i forhold til oversvømmelser fra fjorde og havet er beskrevet direkte i kystoversvømmelsesbekendtgørelsen.

3.1.1. Gennemførelse af 1. og 2. plantrin efter oversvømmelsesdirektivet

Kystdirektoratets kompetence til at udpege de relevante »risikoområder«, der vedrører oversvømmelsesrisici fra vandløb og søer, skal søges i lovens placering af kompetencen hos ministeren samt i delegationsbekendtgørelsen.¹¹⁷ Loven foreskriver, at udpegningen skal foretages af miljøministeren efter forhandling med transport- og boligministeren. Reglen er begrundet i, at oversvømmelsesloven blev vedtaget på et tidspunkt, hvor Kystdirektoratet var placeret i Transport- og Boligministeriet.¹¹⁸ Der er ikke en tilsvarende høringspligt i kystoversvømmelsesbekendtgørelsen, der direkte placerer kompetencen hos direktoratet. Udpegningen skal både efter oversvømmelsesloven og efter kystoversvømmelsesbekendtgørelsen foretages efter høring af de berørte kommunalbestyrelser.¹¹⁹

Udpegningen skal revurderes hvert 6. år – og det er som nævnt ovenfor forudsat i lovbemærkningerne til oversvømmelsesloven, at planlægningsperioderne i overensstemmelse med oversvømmelsesdirektivets krav er sammenfaldende med de planperioder, der anvendes i den danske gennemførelse af vandrammedirektivet.¹²⁰ Dvs. at 1. planperiode dækkede perioden 2010-2015, den 2. planperiode

dækkede perioden 2016-2021, og den 3. planperiode dækker 2022-2027.¹²¹ Udpegningen af risikoområderne for den 3. planperiode skulle derfor have været foretaget samtidig med den nationale vedtagelse af VP3 efter vandplanlægningsloven – begge var forudsat vedtaget i december 2021. Vedtagelsen af VP3 skete i juni 2023.¹²² Kystdirektoratet arbejder aktuelt med udpegningen af risikoområder for den 3. planperiode. Det er oplyst, at udpegningen vil ske i december 2024.

3.1.1.1. Udpegning af risikoområder – 1. plantrin i 1. planperiode

Den første udpegning af risikoområder blev foretaget i et samarbejde mellem Miljøministeriet (Naturstyrelsen) og Transportministeriet (Kystdirektoratet) den 22. december 2011 for perioden 2010-2015.¹²³ Der blev udpeget 10 risikoområder, der involverede 22 kommuner. At grundvandets relevans ikke blev medtaget i risikovurderingen, blev ikke begrundet i manglende lovhjemmel, men derimod i det eksisterende datagrundlag:¹²⁴

»Med hensyn til nedbørsforhold, herunder konsekvenserne for bl.a. grundvandsstande, er det vurderet, at datakvalitet og manglende datarådighed sammenholdt med usikkerheder i vurderingen af potentielle fremtidige oversvømmelser ikke berettiger en medtagelse af disse parametre i vurderingen af oversvømmelsesrisikoen i vandløb og søer.«

Væsentlighedskriteriet, der blev anvendt i 2011, forklares i lyset af oversvømmelsesdirektivets

117. Oversvømmelseslovens § 3, stk. 1, og § 4. Direktoratets kompetence fremgår som nævnt ovenfor i note 115 af delegationsbekendtgørelsens § 26. Som det fremgår af noten er kompetenceforholdene aktuelt den 1. oktober 2024 meget uklare.

118. Forhandlingsforpligtelsen fremgår af oversvømmelseslovens § 3, stk. 2. Se ovenfor i afsnit 2.2.1 om de intentioner, der kommer til udtryk i lovbemærkningerne og miljøministerens fremsættelsestale om fordelingen af kompetencerne mellem to ministerier.

119. Oversvømmelseslovens § 3, stk. 2, og kystoversvømmelsesbekendtgørelsens § 3, stk. 2.

120. Se ovenfor i afsnit 2.2.1 »Intentionerne bag gennemførelse af direktivet«.

121. Det fremgår også af Kystdirektoratets oplysninger på hjemmesiden <https://oversvommelse.kyst.dk/planperioder/planperiode-2022-2027> (besøgt den 20. juli 2024). Se om direktivets fastlæggelse af de nævnte planperioder

i den første del af denne artikel (op.cit. note 2) side 135 i afsnit 3 »Cirkulær planlægning med tre trin og krav om projektoffentlighed«. Se vedrørende oversvømmelseslovens ordlyd og lovbemærkninger samt den manglende opfyldelse af intentionerne ovenfor i afsnittene 2.2.1-2.2.2.

122. VP3 under vandplanlægningsloven blev også først vedtaget i juni 2023 – med tilbagevirkende kraft, se herom ovenfor i note 60, der indgår i afsnit 2.1 om gennemførelsen af vandrammedirektivet.

123. Transportministeriet, Kystdirektoratet og Miljøministeriet, Naturstyrelsen »Endelig udpegning af risikoområder for oversvømmelse fra vandløb, søer, havet og fjorde«, 2011.

124. Citat fra Transportministeriet, Kystdirektoratet og Miljøministeriet, Naturstyrelsen, »Endelig udpegning af risikoområder for oversvømmelse fra vandløb, søer, havet og fjorde«, side 18.

begrænsede relevans i en dansk sammenhæng.¹²⁵ Det fastslås, at det, der har været relevant, har været, om der var tale om en akkumuleret ejendomsværdi på over 2 mia. kr., og om påvirkningen vedrørte over 500 ejendomme.¹²⁶

Flere kommuner udtrykte i forbindelse med den høring, der blev foretaget, at der var tale om et for snævert udpegningsgrundlag. Det blev afvist af Kystdirektoratet, der efterfølgende har forklaret, at afgrænsningen var en konsekvens af:¹²⁷

»En række høringssvar påpegede, at risikovurderingen ikke omfattede potentiel oversvømmelse af kulturværdier og infrastruktur som veje og jernbaner, lige som det blev påpeget, at også miljø- og naturværdier burde indgå som element i udpegningsgrundlaget. Netop relevansen af at vurdere miljøproblematikken i forbindelse med virksomheder, som har potentiel risiko for forurening i forbindelse med oversvømmelser, blev påpeget bl.a. af Fredericia Kommune. På baggrund af kommunens høringssvar blev der foretaget en supplerende udpegningsgrundlag af Fredericia som risikoområde baseret på beliggenheden af tre risikovirksomheder.

Endvidere påpegede kommunerne, at der ikke i forbindelse med risikovurdering og udpegningsgrundlag blev taget højde for samspillet mellem hav og vandløb.«

3.1.1.2. De aktuelle risikoområder – 1. plantrin i 2. planperiode

Ved den udpegningsgrundlag, der blev foretaget af Kystdirektoratet i 2018 for den 2. planperiode (2016-2021), blev der taget udgangspunkt i »Metode til national risikovurdering af oversvømmelse fra hav og vandløb samt

ajourføring af risikoområder. Oversvømmelsesdirektivets anden periode.«¹²⁸ I samarbejde med SCALGO og COWI udviklede Kystdirektoratet en model til bestemmelse af oversvømmelser fra vandløb ved bestemte hændelser.¹²⁹ Direktoratet fastslår, at oversvømmelse fra spildevandssystemet ikke er omfattet, idet sådanne oversvømmelser er håndteret i kommunernes klimatilpasningsplaner, der indgår i den fysiske planlægning.¹³⁰

KL indsendte i forbindelse med den høring, der blev foretaget af udkastet til udpegningsgrundlag af risikoområder for den 2. planlægningsperiode, et høringssvar, hvori de otte sårbarhedskategorier, der blev anvendt af direktoratet, blev problematiseret, idet der ifølge KL manglede en nærmere begrundelse for de valgte sårbarhedskriterier samt for de overvejelser, der var taget udgangspunkt i på tværs af kategorierne.¹³¹ KL mente ikke, at udpegningsgrundlaget dækkede alle de områder, der burde have været dækket, og henviste til, at den hovedrapport, der ledsagede udkastet til udpegningsgrundlaget, indeholdt oplysninger om 43 områder med væsentlig risiko, medens der kun var lagt op til udpegningsgrundlag af 14 risikoområder. KL undrede sig bl.a. over, at Ribe ikke var med blandt de risikoområder, der var forudsat udpeget, idet området efter hovedrapporten havde en højere risiko end nogle af de områder, der var forudsat udpeget i det udsendte materiale.

125. Se vedrørende præsentationen af den danske gennemførelse ovenfor i afsnit 2.2.1. Udpegningsgrundlaget fremgår af Miljøministeriets (Naturstyrelsens) og Transportministeriets (Kystdirektoratets) rapport »Endelig udpegningsgrundlag af risikoområder for oversvømmelse fra vandløb, søer, havet og fjorde«. Argumentationen for anvendelse af væsentlighedskriteriet fremgår af rapporten på side 40.

126. Transportministeriet, Kystdirektoratet og Miljøministeriet, Naturstyrelsen »Endelig udpegningsgrundlag af risikoområder for oversvømmelse fra vandløb, søer, havet og fjorde«, side 39 f. I det fælles høringssvar, der blev udarbejdet af Naturstyrelsen og Kystdirektoratet oplyste Kystdirektoratet bl.a. i notatet på side 2: »Området ved Risskov ligger udsat for fremtidige stormfloder, ligesom tilfældet er omkring Århus Havn og midtbyen. Aarhus Kommune har således områder, der er udsatte for fremtidige ekstremhændelser, dog ikke i et omfang, der medfører udpegningsgrundlag i relation til de fastlagte kriterier for udpegningsgrundlag af risikoområde (500 adresser og tab på 2 mia. kr.).«

127. Miljø- og Fødevareministeriet, Kystdirektoratet »Revurdering og ajourføring af risikoområder for

oversvømmelse fra hav og vandløb. Oversvømmelsesdirektivets anden planperiode«, december 2018, side 17.

128. Miljø- og Fødevareministeriet, Kystdirektoratet »Metode til national risikovurdering af oversvømmelse fra hav og vandløb samt ajourføring af risikoområder. Oversvømmelsesdirektivets anden periode«, december 2018.

129. Oplysningerne om de modeller, der er blevet udviklet til brug i »Kystplanlægger«, fremgår af Kystdirektoratets hjemmeside, se <https://kyst.dk/klimatilpasning/vandloebdata> (besøgt den 11. juli 2024).

130. Miljø- og Fødevareministeriet »Metode til national risikovurdering af oversvømmelse fra hav og vandløb samt ajourføring af risikoområder«, december 2018, side 13. Vedrørende den kommunale risikoplanlægning gennemfysisk planlægning, se nedenfor i afsnit 4.2.

131. KL's høringssvar til revurdering og ajourføring af risikoområder i henhold til oversvømmelsesloven, der indgår i Kystdirektoratets samling af høringssvarede fra oktober 2018, se https://oversvoemmelse.kyst.dk/media/brrjclki/hoeringssvar_oversvoemmelsesdirektiv2018.pdf (besøgt den 18. marts 2024).

Direktoratet udpegede i alt 14 risikoområder liggende inden for 27 kommuner. På direktoratets hjemmeside oplyses der om, at de udpegede risikoområder ligger i to af de fire vandområdedistrikter – Vandområdedistrikt Jylland og Fyn og Vandområdedistrikt Sjælland – medens der hverken er udpeget risikoområder i Vandområdedistrikt Bornholm eller i Internationale Vandområdedistrikt ved grænsen mellem Danmark og Tyskland. Det var fortrinsvis kyster og fjorde, der var grundlaget for direktoratets udpegnings, dvs. at det primært er kystoversvømmelsesbekendtgørelsen, som Kystdirektoratet har kunnet påberåbe som hjemmel. Kun i forbindelse med udpegnings af området ved Storeå i Holstebro Kommune var det udelukkende oversvømmelsesloven, der udgjorde hjemmelsgrundlag.¹³²

3.1.1.3. Den foreliggende forskel på klageadgang ift. den foretagne udpegnings

Der er forskel på, hvordan kommunerne og borgerne er stillet efter oversvømmelsesloven, hhv. kystoversvømmelsesbekendtgørelsen, hvis de ønsker at påklage direktoratets udpegnings. Den udpegnings af risikoområder, der foretages efter kystoversvømmelsesbekendtgørelsen, kan påklages til Miljø- og Fødevareklagenævnet.¹³³ De klageberettigede er efter bekendtgørelsen: 1) enhver, der har væsentlig individuel interesse i planernes indhold, 2) offentlige myndigheder med væsentlig interesse i planernes indhold og 3) foreninger og interesseorganisationer med væsentlig interesse i planernes indhold.¹³⁴

Den udpegnings, som direktoratet foretager efter oversvømmelsesloven, kan derimod *ikke* påklages særskilt. Forskellen er især problematisk i de situationer, hvor de klageberettigede skal forholde sig til risikoområder, der er udpeget med hjemmel både i oversvømmelsesloven fsva. oversvømmelsesrisici fra

vandløb/søer og i kystoversvømmelsesbekendtgørelsen oversvømmelsesrisici fra fsva. fjorde og havet.¹³⁵

Den nævnte forskel på reglerne er – som det fremgår af denne artikel – én af flere, der ikke giver nogen mening.

3.1.1.4. Udarbejdelsen af farekort og risikokort – 2. plantrin

Som led i gennemførelsen af oversvømmelsesdirektivet udarbejder Kystdirektoratet farekort og risikokort.¹³⁶ Der er både i oversvømmelseslovens bilag 1 og i kystoversvømmelsesbekendtgørelsens bilag 1 opstillet retningslinjer for, hvad der skal danne grundlag for udarbejdelsen af kortene. Kortene skal indgå som en obligatorisk del af det beslutningsgrundlag, der skal danne basis for 3. plantrin.

Kortene skal efter oversvømmelsesloven og bemærkningerne til loven¹³⁷ koordineres med de basisanalyser, der udarbejdes med hjemmel i basisanalysebekendtgørelsen.¹³⁸ Den koordination med vandplanlægningen foreskrives derimod *ikke* i kystoversvømmelsesbekendtgørelsen på trods af, at det er et udtrykkeligt krav efter oversvømmelsesdirektivet. Der er heller ikke i praksis tale om, at de basisoplysninger, der tilvejebringes i overensstemmelse med basisanalysebekendtgørelsens regler, har en afgørende betydning for direktoratets formulering af kortene.

De krav, der fremgår af de danske regler, lever heller ikke i øvrigt op til det, der er foreskrevet i oversvømmelsesdirektivet. Bl.a. mangler der i de i den opregning, der foretages i oversvømmelseslovens hhv. kystoversvømmelsesbekendtgørelsens bilag 1, klare krav om, at der i farekortene skal indgå oplysninger om sårbare områder, der er udsat for fare. Til de sårbare områder henhører de områder, der er udpeget som drikkevandsområder, som

132. Hjemmelsgrundlaget for udpegnings af risikoområderne, der også har betydning for kommunernes udarbejdelse af risikostyringsplaner, behandles nedenfor i afsnit 4.1.

133. Kystoversvømmelsesbekendtgørelsens § 11, stk. 1. Det fastsættes fejlagtigt i bekendtgørelsen, at klagen skal indsendes til det Natur- og Miljøklagenævnet, der er blevet nedlagt for mange år siden.

134. Kystoversvømmelsesbekendtgørelsens § 11, stk. 2.

135. Det er, som der redegøres for nedenfor i afsnit 4.1, tale om en situation, der er relevant i mange situationer, idet

der ofte er tale om oversvømmelsesrisici, der er omfattet af begge reguleringssystemer.

136. Oversvømmelseslovens § 5, stk. 1, jf. bilag 1, og kystoversvømmelsesbekendtgørelsens § 5, stk. 1, jf. bilag 1.

137. Det fremgår af oversvømmelseslovens § 5, stk. 2. Se også vedrørende lovbemærkningerne ovenfor i underafsnit 2.2.2.

138. Bekendtgørelsen er én ud af seks bekendtgørelser, der er udstedt med hjemmel i vandplanlægningsloven som led i gennemførelsen af vandrammedirektivet, se herom ovenfor i afsnit 2.1.

badevandsområder, som skaldyrsområder og/eller som Natura 2000-områder.¹³⁹

I Danmark blev den første gennemførelse af plantrin 2 offentliggjort af Kystdirektoratet i 2012-13.¹⁴⁰ Der blev i kortlægningen af risici inddraget oplysninger om vandindvindingsområder, men der manglede en angivelse af de øvrige sårbare områder, der efter oversvømmelsesdirektivet forudsættes inddraget.¹⁴¹ Den metode, der blev anvendt af direktoratet i den 2. planlægningsperiode, er beskrevet i en rapport fra 2020.¹⁴² I vurderingen af oversvømmelsesrisici indgår dels en fareanalyse, der dækker størrelsen og sandsynligheden for en konkret oversvømmelse, dels en sårbarhedsanalyse, der afdækker de potentielle skader, herunder med vægt på de økonomiske skader, der kan blive tale om.¹⁴³ Der mangler fortsat en stillingtagen i den beskrevne metode til inddragelsen af de sårbare områder.

Analyseresultaterne og kortene over oversvømmelsesfare og oversvømmelsesrisiko blev udleveret til de berørte kommuner.

3.1.1.5. Direktoratets sammenfatning af kommunale risikostyringsplaner

Det fastslås i oversvømmelsesloven, at miljøministeren skal foretage en sammenfatning og offentliggørelse af de af kommunerne vedtagne risikostyringsplaner for hvert vanddistrikt, og at sammenfatningen skal udarbejdes i overensstemmelse med de retningslinjer, der er fastlagt i lovens bilag 2. Kravet er formuleret til opfyldelse af oversvømmelsesdirektivets klare krav.¹⁴⁴ Det fremgår imidlertid samtidig af

lovbemærkningerne, at direktoratets sammenfatning ikke har en selvstændig retlig betydning:¹⁴⁵

»Der vil ikke være tale om, at ministeren i denne forbindelse kan ændre i de kommunalt vedtagne risikostyringsplaner. Der er alene tale om, at der gives et samlet overblik over konklusionerne af den foreløbige risikovurdering på vanddistriktsniveau, at farekortene og risikokortene vises for hele vanddistriktet, og at der gives et samlet resume af risikostyringsplanernes indhold og eventuelt en redegørelse for sammenhængen til vandplanen. De sammenskrivne risikostyringsplaner skal være i overensstemmelse med lovens bilag 2, dog på vanddistriktsniveau.«

Der er ikke i kystoversvømmelsesbekendtgørelsen et tilsvarende krav om udarbejdelse af en sammenfatning på vandområdedistriktniveau.¹⁴⁶

Der er foretaget en form for en sammenfatning af Kystdirektoratet, dels af de risikostyringsplaner, der er udarbejdet af kommunerne inden for Vandområdedistrikt Jylland og Fyn, dels af de kommunale risikostyringsplaner inden for Vandområdedistrikt Sjælland. Det fremgår af de to rapporter, der blev offentliggjort i 2021 vedrørende den 2. planlægningsperiode, at der er tale om sammenfatninger, der er foretaget på et overordnet og generaliseret niveau,¹⁴⁷ og at der kun er tale om en uformel og begrænset koordinering, der foretages af kommuner, der indgår i samme risikoområde.¹⁴⁸ Det oplyses bl.a., at der er meget store forskelle på, hvordan kommunerne har

139. Direktivets krav er omtalt i den første del af denne artikel (op.cit note 2) afsnit 3.3.2, side 136 ff. Opregningen af de sårbare områder i oversvømmelsesdirektivet svarer til de områder, der er opregnet i vandrammedirektivets artikel 6 og bilag IV som sårbare.

140. Gennemførelsen af det 2. plantrin under den 1. planlægningsperiode blev i 2012-13 foretaget af Kystdirektoratet, jf. om den anvendte metode https://oversvoemmelse.kyst.dk/media/rmffyk0c/kdi-2013-_metoderapport.pdf (besøgt den 8. april 2024).

141. Se vedrørende udarbejdelse af farekort og risikokort efter oversvømmelsesdirektivet i den første del af denne artikels del 1 (op.cit. note 2) afsnit 3.3.2 side 136 ff. Blandt de sårbare områder er Natura 2000-områder.

142. Miljø- og Fodevareministeriet, Kystdirektoratet »Metode til kortlægning af risiko for oversvømmelser. Oversvømmelsesdirektoratets anden planperiode«, oktober 2020, side 5.

143. Oversvømmelseslovens § 5 og vedrørende kortlægningen Miljø- og Fodevareministeriet, Kystdirektoratet »Metode til kortlægning af risiko for oversvømmelser. Oversvømmelsesdirektoratets anden planperiode«, oktober 2020, side 19.

144. Oversvømmelseslovens § 8, stk. 5. Se om oversvømmelsesdirektivets krav i artiklens del 1 (op.cit. note 2), side 138.

145. Bemærkningerne til lovforslagets § 8. Citat fra forslaget side 20.

146. Som der redegøres for nedenfor i afsnit 4.1, er langt de fleste udpegninger foretaget udelukkende eller primært med hjemmel i kystoversvømmelsesbekendtgørelsens regler.

147. Kystdirektoratet »Sammenfatning af risikostyringsplaner for oversvømmelser for Vanddistrikt Jylland-Fyn«, december 2021, side 6.

148. Nedenfor i afsnit 4.1.3 er der oplysninger om, de mange kommuner, der indgår i fælles risikoområder.

opstillet deres mål for styring af risikoen for oversvømmelser.¹⁴⁹

Den sammenfatning og sammenligning af de kommunale risikostyringsplaner, der foretages af direktoratet inden for de to vandområdedistrikter, kan ikke karakteriseres som en risikostyringsplan, der lever op til kravene i oversvømmelsesdirektivet mht., at der skal være tale om en risikostyringsplan inden for de enkelte vandområdedistrikter, der reelt er styrende.

3.1.2. »Kystplanlægger.dk« – uden relation til oversvømmelsesdirektivet

»Kystplanlægger.dk« blev besluttet etableret i 2018 som en del af vedtagelsen af nye kompetencer for kommunerne i planloven, der gjorde det muligt for kommunerne at foretage deres egen risikokortlægning af oversvømmelses- og erosionstruede områder.¹⁵⁰ Der er tale om et digitalt værktøj, der – efter dets aktuelle indhold – skal kunne anvendes af de 76 kystkommuner med data og vejledning, når de vedtager deres fysiske planer for inddragelse af nye områder eller ny byudvikling. Værktøjet dækker perioden frem til 2120.

Kortlægningen foretages *uden* nogen form for sammenhæng med oversvømmelseslovens og kystoversvømmelsesbekendtgørelsens regler. Der indgår kun de håndgribelige økonomiske værdier i de foretagne risikoberegninger.¹⁵¹

3.1.2.1. Opdeling i 15 hovedstrækninger og 458 delstrækninger

De danske kyststrækninger er i »Kystplanlægger.dk« inddelt i 15 hovedstrækninger. Inddelingen er baseret på overordnede geografiske forhold og markante fixpunkter i landskabet, som f.eks. fjorde,

fremspring og broer. Det fremhæves, at den valgte inddeling betyder, at en hovedstrækning ofte vil gå på tværs af kommunegrænser, på trods af, at det er kommunegrænserne, der er bestemmende for de enkelte kommuners kompetencer til at vedtage kommuneplaner for deres eget område.¹⁵²

Der er inden for de enkelte hovedstrækninger foretaget en opdeling, så der i alt er 458 delstrækninger (strategistrækninger). I kortet for de enkelte hovedstrækninger indgår der oplysninger om, hvor mange delstrækninger der er tale om. Nogle delstrækninger går på tværs af kommuner, medens andre falder inden for en enkelt kommunes kyststrækning. Opdelingen i delstrækninger er foretaget på baggrund af resultaterne af den af Kystdirektoratet foretaget risikovurdering, der forklares i en ledsagende tekst. Begrundelserne for de afgrænsninger, som er foretaget, varierer en hel del. Som eksempel kan det nævnes, at nogle af de afgrænsninger, der er foretaget ift. den hovedstrækning, der betegnes som »J1 Vadehavet«,¹⁵³ er begrundet med, at der er tale om store lavtliggende områder, der er samlet bag et dige. I forhold til andre afgrænsninger inden for hovedstrækningen angives begrundelsen at være et ønske om at holde et byområde samlet (f.eks. Esbjerg og forstæder) eller et ønske om at holde en ø samlet (f.eks. Rømø, henholdsvis Fanø). Som andre eksempler på begrundelser kan det nævnes, at de afgrænsninger, der er foretaget af de 8 delstrækninger, der indgår i hovedstrækningen »J2 Vestkysten«, *dels* er foretaget på baggrund af den dominerende sydgående og/eller nordgående sedimenttransport og/eller store erosion, *dels* er foretaget for at holde en fjords kyster samlet.

149. Se bl.a. Kystdirektoratet »Sammenfatning af risikostyringsplaner for oversvømmelser for Vanddistrikt Jylland-Fyn«, december 2021, side 4

150. Ændringsloven, der blev vedtaget i 2018 med titlen »Forebyggelse af skader ved oversvømmelse eller erosion«, indføjede nye regler om kommuneplanlægning og lokalplanlægning, der omtales nedenfor i afsnit 4.2.1 og 4.2.4. Indholdet af »Kystplanlægger.dk« kan læses her: <https://kystplanlaegger.dk> (besøgt den 4. juni 2024).

151. »Risiko« defineres som en kombination af fare og sårbarhed. »Fare« defineres som sandsynligheden for omfanget af oversvømmelse fra havet eller fare for kysterosion. »Sårbarhed« defineres som de håndgribelige og

uhåndgribelige værdier, der kan gå tabt eller tage skade ved oversvømmelse eller erosion.

152. Der er tale om følgende 15 hovedstrækninger: J1 Vadehavet; J2 Vestkysten; J3 Nordjylland/Vest; J4 Limfjorden; J5 Nordjylland/Øst; J6 Midtjylland/Øst; J7 Jylland/Syd/Øst; F1 Fyn/Nord; F2 Fyn/Syd; S1 Sjælland/Vest; S2 Sjælland/Nord; S3 Hovedstaden og Køge Bugt; S4 Sjælland/Syd; S5 Lolland, Falster og Møn samt B1 Bornholm.

153. Hovedstrækningen »J1 Vadehavet« omfatter kommunerne Tønder, Esbjerg, Fanø og Varde. Strækningen afgrænses mod vest af Nordsøen. Den omfatter delstrækningerne J1.01-J1.07.

3.1.2.2. Skadekort og anbefalinger ift. kommunal risikokortlægning m.v.

På »Kystplanlægger.dk« indgår der i de oplysninger, der vedrører delstrækningerne, nogle skadekort. Kortene skal vise, hvor der ifølge Kystdirektoratets data og analyser ved forskellige stormflodsscenerier vil indtræde oversvømmelse og kysttilbagerykning. De konkrete skaderisici beregnes som gennemsnittet af de økonomiske skader fra de forskellige stormfloder, der er regnet på. Der er i den forbindelse samtidig foretaget en vægtning i forhold til stormfloderens sandsynlighed. Både i skadekortene og i strategianbefalingerne anvendes der tre tidsperioder: 20 år, 50 år og 100 år.

Det forklares i de anbefalinger, der er knyttet til de enkelte delstrækninger, at kommunerne, hvis de ønsker det, kan anvende den foretagne kortlægning til at vurdere, om økonomien ved at gennemføre en konkret kystbeskyttelse vil kunne begrundes ud fra de besparelser, der kan opnås ved en forebyggelse af de forventede skader. Baseret på sådanne risikoberegninger anbefaler direktoratet kommunerne, hvornår de skal acceptere risikoen, henholdsvis hvornår det beregnede økonomiske tab kan begrunde iværksættelse af klimatilpasningstiltag. Det anbefales, at kommunerne skal gøre noget for at reducere risikoen på de strækninger, hvor der er en risiko i et 50-års perspektiv. For sådanne strækninger indgår der konkrete vejledende forslag til de relevante kommuner. Det bemærkes i de udarbejdede konkrete vejledninger, at de er udarbejdet, *uden* at direktoratet har forholdt sig til den eksisterende kystbeskyttelse. Dette fravalg af relevante informationer er bl.a. begrundet med, at det ikke er realistisk at fremskrive kystbeskyttelsens vedligeholdelsesstand og kysttekniske funktionsevne i hele landet i et 100-års perspektiv.¹⁵⁴

At der ikke formuleres anbefalinger for en 20-årig periode, må forklares i det snævre perspektiv,

der er anvendt, hvor der alene er fokuseret på oversvømmelse og erosion ved kysterne med et noget konservativt perspektiv. Ved en vurdering af oversvømmelsesrisici og nødvendige klimatilpasningstiltag i vandoplandet til Gudenåen anbefaler DHI, at der tages udgangspunkt i et perspektiv på 20 år.¹⁵⁵

3.1.3. Direktoratets indflydelse på kommunale fællesprojekter

I forbindelse med, at en kommune træffer beslutning om, at der skal etableres et kommunalt fællesprojekt efter kystbeskyttelsesloven, skal der indhentes en udtalelse fra Kystdirektoratet.¹⁵⁶ Det skal fremgå af det, som kommunerne sender til direktoratet, hvilke foranstaltninger der planlægges iværksat, ligesom projektets foreslåede linjeføring skal oplyses.¹⁵⁷ Direktoratet skal svare senest 4 uger fra modtagelsen af henvendelsen.¹⁵⁸ Kommunen træffer på baggrund af den udtalelse, der er modtaget fra Kystdirektoratet, en afgørelse om, hvorvidt sagen skal fremmes.¹⁵⁹

Hvis en kommune derudover anmoder om sagkyndig bistand fra Kystdirektoratet, skal direktoratet bistå under sagens behandling.¹⁶⁰

Kommunerne kan også ansøge Kystdirektoratet om at måtte modtage en medfinansiering til dækning af anlægsudgifterne til det kommunale fællesprojekt.¹⁶¹ Det fremgår af det materiale, der er udsendt vedrørende ansøgninger i 2024, at der ved vurderingen af ansøgningerne bl.a. vil blive lagt vægt på det, som oplyses på »Kystplanlægger.dk« om det relevante område.¹⁶²

3.2. Miljø- og Ligestillingsministeriets og Ministeriet for Grøn Treparts relevante kompetencer

Med ikrafttræden den 24. august 2024 blev en række kompetencer overflyttet fra det tidligere Miljøministerium til Ministeriet for Grøn trepart. Aktuelt er

154. Se eksempelvis teksten knyttet til Kystplanlægger »S2 – Sjælland, Nord« om »*Reduktion af risikoniveauer*«.

155. DHI »*Gudenå afstrømningsanalyse. Klimatilpasning for Gudenå opland – afstrømningsforhold og effekt af udtagning af lavbundsjord*«, april 2021.

156. Reglerne for vedtagelse af fælleskommunale projekter behandles nedenfor i afsnit 6. Høringsforpligtelsen fremgår af kystbeskyttelseslovens § 2, stk. 1.

157. Det er efter reglerne miljøministeren, der har hjemmel til at fastlægge, hvordan en sådan anmodning skal

formuleres, herunder om den skal fremsættes digitalt, jfr. lovens § 1 a, stk. 6.

158. Kystbeskyttelseslovens § 2, stk. 3.

159. Kystbeskyttelseslovens § 2 a, stk. 1.

160. Kystbeskyttelseslovens § 1 a, stk. 5.

161. Bekendtgørelse nr. 1130 af 2. juni 2021 om tilskud fra pulje til diger og anden kystbeskyttelse.

162. Se om statslig medfinansiering af kommunale fællesprojekter nedenfor i afsnit 6.2.3.

kompetencefordelingen ikke præget af entydighed. Tilsammen har de to ministerier konkret kompetence til at opstille de overordnede rammer, der er bestemmende for kommunernes sektorplanlægning og administration inden for en række lovområder – herunder miljøbeskyttelsesloven, vandløbsloven og vandforsyningsloven. Ministeriet for Grøn Trepert er også ressortmyndighed i forhold til vandplanlægningsloven, og det er derfor ansvarlig for udarbejdelse af de bekendtgørelser, der udgør de retlige rammer for VP3.¹⁶³ Miljøstyrelsen, der er en del af Miljø- og Ligestillingsministeriet er tillagt nogle kompetencer inden for bl.a. vandplanlægningsloven og miljøbeskyttelsesloven. I nogle situationer fremgår styrelsens kompetence direkte af de bekendtgørelser, der er udstedt med hjemmel i lovene, i andre situationer fremgår den af delegationsbekendtgørelsen.¹⁶⁴

3.2.1. Kompetencer ift. den generelle vandplanlægning

Det er udgangspunktet i vandplanlægningsloven, at det er ministeren, der er den kompetente myndighed. Miljøstyrelsen er imidlertid ved delegationsbekendtgørelsen tillagt kompetence til at udarbejde basisanalyserne for hvert vandområdedistrikt, til at offentliggøre basisanalyser og til at offentliggøre en foreløbig oversigt over væsentlige vandforvaltningsmæssige opgaver. Det er også styrelsen, der overvåger vandets tilstand og undersøger årsagerne til, at miljømål ikke kan forventes opfyldt.¹⁶⁵

Som der allerede er redegjort for, kan de to styrende bekendtgørelser – miljømålsbekendtgørelsen og indsatsprogrambekendtgørelsen – i praksis udgøre retlige barrierer ved etablering af klimatilpasningsprojekter.¹⁶⁶ Miljøstyrelsen er tillagt kompetence til at dispensere fra indsatsprogrambekendtgørelsen efter ansøgning herom fra kommunerne,¹⁶⁷ medens dispensationskompetencen i miljømålsbekendtgørelsen¹⁶⁸ er placeret ved ministeren. Det er ikke altid, at kommunerne er opmærksomme på dispensationsmulighederne.¹⁶⁹

3.2.2. Kompetence ift. klimatilpasningsprojekter vedr. tag- og regnvand

Miljøstyrelsen er i servicebekendtgørelsen tillagt kompetencer.¹⁷⁰ Bekendtgørelsen regulerer spildevandsselskabernes deltagelse i etablering af klimatilpasningsprojekter til håndtering af tag- og regnvand, i situationer, hvor serviceniveauet ligger over det grundlæggende niveau.¹⁷¹ Serviceniveauet er en betegnelse for, hvor ofte vand fra regnvandskloakker og fælleskloakker må forekomme på terræn i skadevoldende mængder, hvor opgørelsen baseres på det gennemsnitlige forventede antal år mellem hver hændelse. »Vand på terræn« skal forstås som oversvømmelse begrundet i tag- og regnvand, hvis oversvømmelsen er en følge af kraftig regn, der under normale omstændigheder ville være afledt via spildevandsanlæg. Bekendtgørelsen omfatter *ikke* vand på terræn, der opstår som følge af oversvømmelser

163. Vedrørende gennemførelsen af vandrammedirektivet med vandplanlægningsloven se ovenfor i afsnit 2.1.

164. Bekendtgørelse nr. 1514 af 25. juni 2021 om delegation af opgaver og beføjelser til Miljøstyrelse.

165. Det fremgår af bekendtgørelse nr. 1514 af 25. juni 2021 om delegation af opgaver og beføjelser til Miljøstyrelsens § 34. Der må her tages forbehold for, om det også er den kompetence, der er hos Miljøstyrelsen, efter at Ministeriet for Grøn trepart er tillagt ansvaret for gennemførelsen af vandrammedirektivet. Kompetenceforholdene er ikke ændret i de gældende bekendtgørelser, hvorfor de angives her.

166. Vedrørende den manglende sammenhæng mellem oversvømmelsesdirektivet og vandrammedirektivet ovenfor i afsnit 2.2.2, hvori der er nævnt konkrete eksempler på konkrete udfordringer.

167. Indsatsprogrambekendtgørelsens § 7, stk. 4. Reglen er omtalt i Ellen Margrethe Basse »Vand Lovgivning« (op.cit. 25) side 251 f.

168. Miljømålsbekendtgørelsens § 4, stk. 3, jf. stk. 1 og 2. Reglen er omtalt i Ellen Margrethe Basse »Vand Lovgivning« (op.cit. 25) side 253, hvor reglen kritiseres for ikke at gengive de betingelser, der er opstillet i vandrammedirektivets artikel 4, stk. 7.

169. Ovenfor i underafsnit 2.2.2 er der redegjort for, at Holstebro Kommunes klimatilpasningsprojekter i Storeå blev underkendt af Miljø- og Fødevareklagenævnet med henvisning til de krav, der fremgår af de to bekendtgørelser. Nævnet gjorde kommunen opmærksom på den eksisterende dispensationsmulighed.

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

171. Ved klimatilpasningsprojekter forstås: Projekter, der forøger det faktiske serviceniveau i forhold til håndtering af tag- og regnvand og kloakering af et område, der ikke tidligere har været kloakeret, hvor projektet kan vedrøre tag- og regnvand.

fra kyst, vandløb, søer eller højtstående grundvand.¹⁷²

Anvendelsesområdet for bekendtgørelsen er *dels* kommunernes fastlæggelse af serviceniveauet i spildevandsplanen, *dels* spildevandsselskabet egen fastlæggelse af niveauet i den udstrækning, at kommunen har overladt kompetencen til selskabet. Styrelsen kan vejlede om den konkrete anvendelse af bekendtgørelsens regler. Den har endvidere udarbejdet en vejledning til forståelse af bekendtgørelsens regler og den fulgte praksis,¹⁷³ herunder i forhold til definitionen af »vandopland« og de muligheder, der er for i den kommunale spildevandsplan ved fastlæggelse af serviceniveauet at fravige afgrænsningen, der som hovedregel skal være bestemt af vandoplande.¹⁷⁴

3.3. Energistyrelsens relevante kompetencer

Energistyrelsen har efter bemyndigelse fra klima-, energi- og forsyningsministeren udstedt omkostningsbekendtgørelsen,¹⁷⁵ der fastlægger de kriterier, der skal indgå i spildevandsvandsselskabernes beregning af de omkostninger, der er knyttet til klimatilpasningsprojekter, der gennemføres i forhold til tag- og regnvand.¹⁷⁶ Styrelsen, der er ressortmyndighed ift. forståelsen af bekendtgørelsens regler, har i vejledningen til overgangsordning for nye regler for spildevandsselskabers klimatilpasningsprojekter¹⁷⁷ og i den generelle vejledning om

klimatilpasningsprojekter¹⁷⁸ redegjort for, hvilke omkostninger til klimatilpasningsprojekter spildevandsselskaberne har mulighed for at inkludere i spildevandstaksterne.

De projekter, der efter omkostningsbekendtgørelsen kan vedtages, skal samtidig kunne leve op til de regler, der fremgår af den ovenfor omtalte servicebekendtgørelse, der – i modsætning til omkostningsbekendtgørelsen – er udstedt i regi af Miljøministeriet (nu Miljø- og Ligestillingsministeriet). Der skal efter bekendtgørelsen indgås en skriftlig aftale om gennemførelse af projektet, herunder om omkostningsfordelingen mellem selskabet og eventuelle andre parter, der udregnes efter nytteprincippet.¹⁷⁹

Uden for omkostningsbekendtgørelsens afgrænsning af dens anvendelsesområde falder projekter, hvis hovedformål det er at leve op til et andet statsligt eller kommunalt fastlagt, pålagt eller godkendt mål, som eksempelvis indsatsen til reduktion af »overløb« fra spildevandsselskabernes anlæg.

3.4. Vandsektortilsynets relevante kompetencer

Vandsektortilsynet,¹⁸⁰ der efter vandsektorloven¹⁸¹ er etableret som en myndighed, der er uafhængigt af instrukser om den enkelte sags behandling og afgørelse,¹⁸² kontrollerer spildevandsselskabernes deltagelse i klimatilpasningsprojekter. Det er efter loven tilsynet, der fastlægger de opgørelses- og

172. Miljøstyrelsens vejledning til servicebekendtgørelsen side 8.

173. Miljøstyrelsen »Vejledning om fastsættelse af serviceniveau for tag- og overfladevand efter den samfundsøkonomiske metode i servicebekendtgørelsen. Bek. nr. 2276 af 29/20«, 2022, side 13.

174. Serviceniveaubekendtgørelsens bilag 1, punkt 2 »oplandsinddeling«. Ved en afgrænsning ud fra vandoplande forstås efter bekendtgørelsens bilag 1 en afgrænsning, der som udgangspunkt er baseret på hydrologi og/eller kloakoplande.

175. Bekendtgørelse nr. 2275 af 29. december 2020 om vandsselskabernes omkostninger til klimatilpasning i forhold til tag- og regnvand og omkostninger til projekter uden for selskabernes egne spildevandsanlæg med andre parter i øvrigt (omkostningsbekendtgørelsen). Bekendtgørelsen er udstedt med hjemmel i betalingsloven.

176. For at undgå en misforståelse af, hvilket vand der er omfattet af de mulige klimatilpasningsaftaler, fraviges omkostningsbekendtgørelsens anvendelse af »tag- og overfladevand«. Der anvendes her i stedet formuleringen »tag- og regnvand«.

177. Afgrænsningen er foretaget ved lov nr. 2210 af 29. december 2020 om ændring af lov om betalingsregler for spildevandsvandsselskaber m.v., lov om miljøbeskyttelse, vandsektorloven, lov om vandløb og lov om vandforsyning m.v. Se også herom Vejledning nr. 9251 af 9. april 2021 til overgangsordning for nye regler for spildevandsselskabers klimatilpasningsprojekter.

178. Energistyrelsens vejledning af 34. juni 2022 om spildevandsselskabernes omkostninger til klimatilpasningsprojekter, projekter uden for selskabernes egne spildevandsanlæg og med andre parter i øvrigt (vejledning til omkostningsbekendtgørelsen).

179. Det fremgår af omkostningsbekendtgørelsens kapitel 3.

180. Navnet, der tidligere var Forsyningssekretariatet, blev ændret til Vandsektortilsynet med ikrafttræden den 1. juli 2024 af lov nr. 668 af 11. juni 2024 om ændring af vandsektorloven, lov om vandforsyning m.v., lov om betalingsregler for spildevandsvandsselskaber m.v. og lov om kommuners afståelse af vandsselskaber (»Styrkelse af økonomisk tilsyn og takstkontrol m.v. i vandsektoren«).

181. Vandsektorlovens § 4.

182. Vandsektorlovens § 9, stk. 3.

målemetoder, som vandselskabernes skal anvende, registrere og indberette.¹⁸³ Det er også tilsynet, der vurderer, om de afholdte driftsomkostninger til klimatilpasningsprojekter er tilstrækkeligt begrundede i de opstillede miljø- eller servicemål. Tilsynet kan derimod ikke vurdere og underkende de af kommunerne opstillede miljø- og servicemål. Vandsektor-tilsynet – og i givet fald Konkurrenceankenævnet som klageinstans – skal træffe afgørelse i overensstemmelse med Miljøstyrelsens udtalelse om serviceniveauet i sager, hvor vandselskaber – med henvisning til et behov for genbesøg – anmoder om en fravigelse fra det af kommunen fastlagte serviceniveau.¹⁸⁴

Tilsynet vurderer, om beskrivelsen af, hvordan udmøntningen af et konkret klimatilpasningsprojekt konkret forudsættes foretaget, er tilstrækkelig detaljeret som foreskrevet i ØR-bekendtgørelsen.¹⁸⁵ Vandselskaberne skal til tilsynet indberette de klimatilpasningsprojekter, der har som hovedformål at forhøje serviceniveauet i forhold til tag- og regnvand, eller som har til formål at reducere skadeomkostningerne i et område, som skyldes oversvømmelse fra regnvandskloakker eller kloakker med en blanding af regn- og spildevand.¹⁸⁶ Indberetningspligten gælder også for projekter, hvor et område er ny-kloakeret til et højere serviceniveau for håndtering af tag- og regnvand end det normale niveau, der tager udgangspunkt i 5 års regnhændelse i et separatkloakeret område eller en 10-års regnhændelse i et fælleskloakeret område.¹⁸⁷ For klimatilpasningsprojekter skal der indsendes følgende oplysninger: Beregnet nettogevinst (positiv nettonutidsværdi) og forventet årlig skadesomkostning før og efter

klimatilpasning for det område, som de foretagne samfundsøkonomiske beregninger er foretaget for. Det skal oplyses, om projektet dækker hele området eller et delområde.¹⁸⁸

3.5. By-, Land- og Kirkeministeriet og Plan- og Landdistriktsstyrelsens relevante kompetencer

Med virkning fra den 15. december 2022 blev By-, Land- og Kirkeministeriet ressortmyndighed for planloven. Ministeren har en række kompetencer, herunder til at udstede landsplandirektiver, der indgår øverst i planhierarkiet. Hvert 4. år skal ministeren offentliggøre en oversigt over nationale interesser i kommuneplanlægningen¹⁸⁹ – herunder med relevans for klimatilpasning. Ministeren kan bl.a. nedlægge veto mod forslag til lokalplaner, der vedrører arealer i kystnærhedszonen, hvis planforslagene er i strid med loven.¹⁹⁰

Plan- og Landdistriktsstyrelsen er tillagt myndighedsansvaret ved en delegationsbekendtgørelse.¹⁹¹ Styrelsen skal bl.a. nedlægges veto, hvis der i en kommune fremlægges et planforslag, der er i strid med landsplandirektiver, eller som i øvrigt er i strid med statslige interesser.¹⁹² Styrelsen kan påklage de afgørelser, der træffes efter planlovens regler til Planklagenævnet,¹⁹³ og den er tillagt kompetence til at støtte forsøg, der tilsigter at fremme lovens formål – herunder i forhold til klima.¹⁹⁴ Som den ansvarlige styrelse på planområdet udsender styrelsen endvidere vejledninger og rapporter af relevans for den fysiske planlægning.

I april 2022 udsendte styrelsen »*Vejledning i planlægning for forebyggelse af oversvømmelse og*

183. Vandsektorlovens § 4, stk. 4.

184. Det fremgår af omkostningsbekendtgørelsens § 18, stk. 5, sammenholdt med § 6, stk. 5, i hvilke situationer kommunalbestyrelsen skal foretage en genberegning af serviceniveauet.

185. Bekendtgørelse nr. 2291 af 30. december 2020 om økonomiske rammer for vandselskaber (ØR-bekendtgørelsen).

186. ØR-bekendtgørelsens § 30, stk. 2, nr. 1.

187. ØR-bekendtgørelsens § 30, stk. 2, nr. 2.

188. ØR-bekendtgørelsens § 30, stk. 3, nr. 6.

189. Planlovens § 2 a fastslår, at ministeren for byer og landdistrikter hvert 4 år offentliggør en oversigt over nationale interesser i kommuneplanlægningen, herunder de interesser, der er fastlagt i medfør af denne lov og lovgivningen i

øvrigt. Kompetencen til at udstede landsplandirektiver fremgår af lovens § 3. At landsplandirektiverne skal respekteres af kommunerne ved deres udarbejdelse af kommuneplaner, fremgår af lovens § 11, stk. 4.

190. Planlovens § 29, stk. 2, der henviser til bestemmelserne i lovens § 5 a, stk. 1, § 5 b, § 11 f eller § 16, stk. 3.

191. Kompetencen fremgår af bekendtgørelse nr. 470 af 8. maj 2023 om henlæggelse af visse opgaver til Plan- og Landdistriktsstyrelsen (delegationsbekendtgørelsen).

192. Delegationsbekendtgørelsens § 2, nr. 6, jf. planlovens § 29, stk. 1.

193. Delegationsbekendtgørelsens § 2, nr. 11, jf. lovens §§ 58-59.

194. Delegationsbekendtgørelsens § 2, nr. 1, jf. planlovens § 4, stk. 1

erosion«. ¹⁹⁵ Vejledningen giver kommunerne information om, hvordan planlovens regler om klimatilpasning kan anvendes til beskyttelse imod oversvømmelse og erosion. Der er bl.a. tale om en vejledning i kortlægning af oversvømmelser fra nedbørshændelser, fra terrænnært grundvand og kloaksystemer. Der indgår også i vejledningen oplysninger om Kystdirektoratets nationale model, der beregner oversvømmelser fra vandløb samt oplysninger om de tilgængelige vanddata på kyst.dk. ¹⁹⁶ Anvendelsen af det klimatilpasnings- og arealanvendelsesværktøj, der er udarbejdet af Miljøstyrelsen og Danmarks Miljøportal (KAMP) via klimatilpasning.dk, omtales også i vejledningen. ¹⁹⁷

I juli 2023 udsendte Plan- og Landdistriktsstyrelsen »*Oversigt over nationale interesser i kommuneplanlægningen. Planlægning og udvikling*«, hvor den nationale interesse i vækst og erhvervsudvikling nævnes som første prioritet. Klimatilpasning indgår derimod ikke i det skema, der er i oversigten over de nationale interesser. Det nævnes alene som relevant i forhold til udpegningsaf Grønt Danmarkskort. ¹⁹⁸

Den 30. august 2024 sendte styrelsen et udkast til en »*Vejledning om klima og bæredygtighed i planlægning*« i høring. Det angives, at intentionerne bag den nye vejledning er at uddybe de nye muligheder, som kommunerne tillægges i planloven med de seneste lovændringer. ¹⁹⁹

4. Kommunernes planlægningsopgaver og -kompetencer

Kommunerne er tillagt kompetencer, der vedrører dels fysisk planlægning, dels sektorplanlægning af

relevans for klimatilpasning. Der redegøres i det følgende først for de risikostyringsplaner, der skal udarbejdes af de (aktuelt 27) kommuner, der har vandløb, søer, fjorde eller kystområder inden for deres geografiske kompetenceområde, der af Kystdirektoratet er udpeget som risikoområder. Som det vil fremgå af det følgende, forudsættes risikostyringsplanerne efter den gældende lovgivning at være ramdestyrende for kommuneplanlægningen. ²⁰⁰ Herefter redegøres der reglerne i planloven, der vedrører kommunal udpegningsaf risikoområder, der redegøres for reglerne i miljøbeskyttelsesloven om udformning af spildevandsplaner om spildevandsselskabernes deltagelse i klimatilpasningsprojekter, og der redegøres for de regler, der vedrører de beredskabsplaner, der udarbejdes af kommunerne med hjemmel i beredskabsloven.

4.1. Kommunale risikostyringsplaner – 3. plantrin
Kompetencen til at foretage den risikostyringsplanlægning, der udgør det 3. plantrin i gennemførelsen af oversvømmelsesdirektivet, er i dansk ret placeret på det lokale niveau. Aktuelt er der – som der allerede er redegjort for – udpeget 27 kommuner, der har udarbejdet hver deres risikostyringsplaner for den 2. planperiode. ²⁰¹ Kystdirektoratet forventes i december 2024 at offentliggøre, hvilke kommuner der er forpligtet til at udarbejde risikostyringsplaner for den 3. planperiode (2022-2027).

4.1.1. Oversvømmelsesloven eller kystoversvømmelsesbekendtgørelsen?

I den udstrækning en kommune er ansvarlig for at udarbejde en risikostyringsplan begrundet i

195. Vejledningen, der blev offentliggjort den 8. april 2022, angives at være 3. version, beskrives som den endelige version, er tilgængelig her: https://www.planinfo.dk/Media/637902826824739922/vejl_klimatilpasning22.pdf (besøgt den 29. juni 2024).

den er udarbejdet i samarbejde med Miljøstyrelsen, Kystdirektoratet, DMI, Styrelsen for Dataforsyning og Effektivitet, Energistyrelsen og Kommunernes Landsforening.

196. Kystdirektoratets data og informationer i øvrigt er tilgængelige på <https://kyst.dk> (besøgt den 17. juli 2024).

197. KAMP viser de områder, hvor der er udsat for mulige klimapåvirkninger, men systemet indeholder ikke detaljerede lokale data og modeller. Eksempelvis er der ikke oplysninger om kloakker og nedslivningsmuligheder, se

<https://www.klimatilpasning.dk/vaerktoejer/kamp> (besøgt den 19. juni 2024)

198. Plan- og Landdistriktsstyrelsen »*Oversigt over nationale interesser i kommuneplanlægningen. Planlægning og udvikling*« 2023, side 17 og 52.

199. De relevante lovændringer blev gennemført ved lov nr. 417 af 25. april 2023, lov nr. 418 af 25. april 2023 og lov nr. 1790 af 28. december 2023. Høringsperioden for udkastet til vejledningen udløb den 30. august 2024.

200. Planlovens § 11 a, nr. 19. Jf. herom »*Planloven med kommentarer af Helle Tegner Anker med bistand af Jens Flensborg*«, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2013, side 227.

201. Kystdirektoratets udpegningsaf risikoområder er behandlet ovenfor i afsnit 3.1.1.1-3.1.1.2.

oversvømmelsesfare- eller -risiko, der hidrører fra vandløb og søer, er hjemmelsgrundlaget for det arbejde at finde i oversvømmelsesloven.²⁰² Er der derimod tale om en fare eller risiko for oversvømmelser, hvor vandet kommer fra fjorde og hav, skal kommunen i stedet støtte sin kompetence på kystoversvømmelsesbekendtgørelsens regler.²⁰³ Det relevante retsgrundlag, som kommunerne har skullet tage udgangspunkt i, da de udarbejdede deres risikostyringsplaner for perioden 2016-2021, kan udledes af den redegørelse, som Kystdirektoratet har publiceret i 2021 – to rapporter, der redegjorde for de enkelte kommuners risikostyringsplanerne inden for Vandområdedistrikt Jylland og Fyn henholdsvis Vandområdedistrikt Sjælland.

Der er tale om følgende hjemmelsgrundlag for de kommuner, der aktuelt har risikoområder, der indgår i *Vandområdedistrikt Jylland og Fyn*:²⁰⁴

- 1) Holstebro Kommune er den eneste kommune, der er ansvarlig for udarbejdelse af en risikostyringsplan, hvor kommunens arbejde udelukkende er reguleret ved oversvømmelsesloven.
- 2) Vejle Kommune, Kolding Kommune, Aabenraa Kommune, Odense Kommune, Nordfyns Kommune og Kerteminde Kommune skal primært anvende kystoversvømmelsesbekendtgørelsen som hjemmelsgrundlag. Der er endvidere en pligt for dem til at anvende oversvømmelseslovens regler i forhold til de vandløb, der indgår som grundlag for udpegningen.
- 3) Juelsminde Kommune, Fredericia Kommune, Nyborg Kommune, Randers Kommune, Norddjurs Kommune, Esbjerg Kommune og Fanø Kommune er kun omfattet af kystoversvømmelsesbekendtgørelsens regler.

Inden for *Vandområdedistrikt Sjælland* er situationen for de relevante kommuner følgende:²⁰⁵

- 1) Dragør Kommune, Tårnby Kommune, Hvidovre Kommune, Brøndby Kommune, Vallensbæk Kommune, Ishøj Kommune, Greve Kommune, Solrød Kommune, Køge Kommune og Københavns Kommune har et udpegningsgrundlag, der primært er reguleret i kystoversvømmelsesbekendtgørelsen, men i forhold til de risici, der hidrører fra vandløb, skal de tage udgangspunkt i oversvømmelsesloven.
- 2) Slagelse Kommune, Vordingborg Kommune og Sydlolland har alene kystoversvømmelsesbekendtgørelsen som hjemmelsgrundlag.

4.1.2. Risikoplanernes indhold

De kommuner, der er omfattet af Kystdirektoratets udpegning af risikoområder, skal udarbejde deres risikostyringsplaner i overensstemmelse med de retningslinjer, der er angivet i oversvømmelseslovens bilag 2 henholdsvis kystoversvømmelsesbekendtgørelsens bilag 2.²⁰⁶ Der er en mindre indholdsmæssig forskel på det, der stilles af krav i de to bilag. De forskelle, der er tale om, er begrundet i, at loven ikke er blevet opdateret tilstrækkeligt.

Det fremgår *ikke* direkte af de retningslinjer, der indgår i de to bilag, at risikostyringsplanerne skal udarbejdes på grundlag af de farekort og risikokort, der – som det 2. plantrin – er udarbejdet af Kystdirektoratet. At kortene skal være det centrale grundlag for kommunernes beslutningsgrundlag, følger direkte af direktivets regler. Det fastslås heller *ikke*, som det er foreskrevet i direktivet, at risikostyringsplanerne skal samordnes med de vandområdeplaner, der forudsættes vedtaget til gennemførelse af

202. Oversvømmelseslovens § 6, stk. 1. Med det høringsudkast, direktoratet udsendte den 9. september 2024, lægges der op til, at der fremover udpeges 52 risikoområder.

203. Kystoversvømmelsesbekendtgørelsens § 6, 1. pkt.

204. Om det er vandløb/søer eller fjorde/hav, der er udpegningsgrundlaget, kan udledes af Kystdirektoratet »*Sammenfatning af risikostyringsplaner for oversvømmelse for Vanddistrikt Jylland og Fyn. Oversvømmelsesdirektivets anden planperiode*«, december 2021.

205. Kystdirektoratet »*Sammenfatning af risikostyringsplaner for oversvømmelse for Vanddistrikt Sjælland. Oversvømmelsesdirektivets anden planperiode*«, december 2021, herunder på side 8.

206. Oversvømmelseslovens § 6, stk. 1, og kystoversvømmelsesbekendtgørelsens § 6, stk. 1, henviser begge til bilag 2. Vedrørende de af direktoratet udarbejdede fare- og risikokort se ovenfor i afsnit 3.1.1.4.

vandrammedirektivet.²⁰⁷ I dansk ret har vi imidlertid heller ikke siden vandplanlægningslovens ikrafttræden i 2016 haft vandområdeplaner, idet loven som beskrevet ovenfor i stedet anvender bekendtgørelser.

Risikostyringsplanerne skal ifølge oversvømmelseslovens og kystoversvømmelsesbekendtgørelsens bilag 2 indeholde en beskrivelse af den prioritering, der er tale om ved planernes gennemførelse samt en beskrivelse af, hvordan fremskridtene vil blive overvåget. Ift. de enkelte kommuners planer for deres geografiske område skal der indgå et oversigtskort for de udpegede områder, farekort og risikokort, passende mål for oversvømmelsesrisikostyring med særlig vægt på at mindske de potentielle negative følger af oversvømmelse med angivelse af de foranstaltninger, der vil blive taget i anvendelse. I den sammenhæng skal det helt konkret angives, hvilken risiko der er tale om. Planerne skal indeholde oplysninger om oversvømmelsesomfang, afløbsveje og arealer, der kan virke som overløb ved oversvømmelser. Der skal endvidere indgå oplysninger om de i forhold til den forudgående risikostyringsplan foretagne ændringer og revurderinger samt vurderinger af fremskridt. Der skal i den konkrete udformning af planen tages hensyn til de omkostninger og fordele, der er knyttet til de valgte foranstaltninger.²⁰⁸ Det kan f.eks. være oplysninger om fysisk planlægning, arealanvendelse, naturbevaring, jordbunds- og vandforvaltning, oplysninger om lavbundsarealer og oplysninger vedrørende opfyldelse af de miljømål, der er opstillet for det enkelte vandområde i miljømålsbekendtgørelsen.²⁰⁹ Det er også relevant at oplyse om sejlads og havneinfrastruktur.

I direktoratets *Vejledning om udarbejdelse af risikostyringsplan for oversvømmelse* oplyses det, at kommunerne bør foretage en koordinering mellem deres risikostyringsplaner og de kommunale

klimatilpasningsplaner, der udarbejdes i medfør af planloven.²¹⁰ Det skal i den forbindelse imidlertid erindres, at risikostyringsplanerne efter planloven er indplaceret højere i planhierarkiet end kommuneplanen – og dermed skal risikostyringsplanen respekteres ved kommunernes udarbejdelse af de klimatilpasningsbestemmelser, der er indføjet i planloven som nye regler i 2018.²¹¹

4.1.3. Spørgsmålet om samarbejde på tværs af kompetencer

Den enkelte kommune har efter de gældende forvaltningsretlige regler, der fastlægger myndighedernes stedlige kompetence, *alene* kompetence – og forpligtelse – til at vedtage en risikostyringsplan, der kan mindske risici ift. oversvømmelse inden for den geografiske afgrænsning af kommunen. Kommunernes risikostyringsplaner er derfor ikke relateret til de i oversvømmelsesloven og kystoversvømmelsesbekendtgørelsens bilag 2 nævnte afgrænsninger af vandplande og deloplåde.

Der er hverken i oversvømmelsesloven eller i kystoversvømmelsesbekendtgørelsen fastslået en kompetence for kommunerne til at udarbejde fælles risikostyringsplaner for de risikoområder, de deler.²¹² Kystoversvømmelsesbekendtgørelsen pålægger derimod myndighederne at samarbejde i situationer, hvor oversvømmelser ikke kan afgrænses til udelukkende at komme enten fra søterritoriet eller fra vandløb og søer.²¹³ Da bekendtgørelsen er udstedt med hjemmel i kystbeskyttelsesloven – og da der ikke er en tilsvarende regel i oversvømmelsesloven, der er den relevante lov i forhold til vandløb og søer – er der kun i forhold til fjorde og havet, at der

207. Oversvømmelsesdirektivets regler om udarbejdelse af risikostyringsplaner er beskrevet i den første del af artiklen (op.cit. note 2), i afsnit 3.3.3 side 138.

208. I den udstrækning, der er tale om risikoområder, der er omfattet af både oversvømmelseslovens og kystoversvømmelsesbekendtgørelsens regler, bør det fremgå af risikostyringsplanen, hvilke områder der er reguleret ved hvilket regelsæt.

209. I oversvømmelsesdirektivet angives det, at opfyldelse af de miljømål, der fremgår af miljømålsbekendtgørelsen, skal indgå i de foranstaltninger, der skal indgå i risikostyringsplanerne, jf. direktivets artikel 7, stk. 3, 2. afsnit.

210. Kystdirektoratet »Sådan laver I en risikostyringsplan. Vejledning til udarbejdelse af risikostyringsplan for oversvømmelse. Oversvømmelsesdirektivet. Anden planperiode«, februar 2020, side 7.

211. Planhierarkiet er beskrevet nedenfor i afsnit 4.1.5 og 4.2.2. De nye regler i planloven om en selvstændig risikokortlægning, der indgår i kommuneplanen, er behandlet nedenfor i afsnit 4.2.4.

212. Oversvømmelseslovens § 6 og kystoversvømmelsesbekendtgørelsens § 6, jf. bilag 2.

213. Kystoversvømmelsesbekendtgørelsens § 2, nr. 3.

er foreskrevet et sådant samarbejde.²¹⁴ I praksis er spørgsmålet om koordinering eller ej af de kommunale risikostyringsplaner, der vedrører et fælles risikoområde, relevant for mange kommuner, hvor nogle i praksis samarbejder om udformning af planerne.²¹⁵

Der er inden for *Vandområdedistrikt Jylland og Fyn* følgende tre risikoområder, der deles af to eller tre kommuner: 1) Odense Kommune, Nordfyns Kommune og Kerteminde Kommune har fælles risikoområde, som er begrundet i Odense Fjord og havet; 2) Randers Kommune og Norddjurs Kommune har fælles risikoområde begrundet i de risici, der er for oversvømmelser fra Randers Fjord og havet; 3) Esbjerg Kommune og Fanø Kommune har et fælles risikoområde, der er begrundet i risici for oversvømmelser fra Vadehavet.

Inden for *Vandområdedistrikt Sjælland* er der tale om ét fælles risikoområde for følgende kommuner: Dragør Kommune, Tårnby Kommune, Hvidovre Kommune, Brøndby Kommune, Vallensbæk Kommune, Ishøj Kommune, Greve Kommune, Solrød Kommune, Køge Kommune og Københavns Kommune, hvor risikokortlægningen er begrundet i den oversvømmelsesrisiko, der eksisterer i forhold Køgebugt-København.

Indsigelsesordningerne, der er tillagt såvel kommunerne som Kystdirektoratet med hjemmel i oversvømmelsesloven og kystoversvømmelsesbekendtgørelsen, indebærer en mulighed for, at der foretages en koordinering af de enkelte kommuners risikostyringsplaner i områder, hvor kommunerne deler et fælles risikoområde, idet de myndigheder, der modtager høringsmaterialet, i den forbindelse har mulighed for at komme med bemærkninger, der kan nødvendiggøre ændringer af planen.²¹⁶

4.1.4. Offentliggørelse, høring, vetoordninger og koordineringsmuligheder

Kommunerne forbereder og offentliggør som nævnt hver for sig den risikostyringsplanlægning, de udfører. Der skal forud for vedtagelsen af risikostyringsplanen gennemføres en offentlig høring af udkastet til planen, hvor der gives de interesserede mulighed for at komme med forslag til ændringer.²¹⁷ Der skal endvidere foretages en høring af statslige, regionale og kommunale myndigheder, hvis interesse berøres af planen.²¹⁸ Høringsfristen skal være mindst 6 måneder. Hvis der fremsættes indsigelser fra andre kommunalbestyrelser end den, der har udsendt et udkast til en plan i høring, kan planen ikke vedtages, medmindre der opnås enighed mellem de involverede kommuner, eller hvis Kystdirektoratet træffer afgørelse om ændringer af planen.²¹⁹

Kystdirektoratet kan nedlægge veto mod et udkast til en risikostyringsplan.²²⁰ Kan der ikke opnås enighed om de nødvendige ændringer mellem direktoratet og kommunen, træffer miljøministeren afgørelse om de nødvendige ændringer.²²¹

Den endeligt vedtagne risikostyringsplan skal offentliggøres.²²² Det fastslås i kystoversvømmelsesbekendtgørelsen, at der ved offentliggørelse skal gives klagevejledning samt oplysninger om klagefristen.²²³ Der er ikke i oversvømmelsesloven en tilsvarende pligt til at give klagevejledning med oplysninger om klagefrist.

Kommunen skal efter kystoversvømmelsesbekendtgørelsen sende den vedtagne risikostyringsplan til Kystdirektoratet, der skal godkende planen,

214. Kommunerne er efter grundlovens § 82 ikke undergivet statslige myndigheders instrukser, medmindre de statslige myndigheder har en klar hjemmel i lovgivningen til at regulere kommunerne.

215. Det følgende er udledt af den sammenfatning, som Kystdirektoratet direktoratet offentliggjorde i 2021 for henholdsvis Vanddistriktområdet Jylland og Fyn og Vanddistriktområdet Sjælland, der er omtalt ovenfor i afsnit 3.1.1.5.

216. Se nedenfor i afsnit 4.1.4 om offentliggørelse, høring, vetoordninger og koordineringsmuligheder. Det kan som eksempel nævnes, at Naturstyrelsen og Kystdirektoratet fremkom med bemærkninger til Holstebro Kommunes risikostyringsplan i 2015, hvori de henviste til de statslige kort, som staten stillede til rådighed som kommunen blev opfordret til at anvende ved udarbejdelse af

planen. Det begrundede ændringer i kommunens risikostyringsplan for 2015-2021, der blev offentliggjort i oktober 2015.

217. Det fremgår af oversvømmelseslovens § 7, stk. 1, og kystoversvømmelsesbekendtgørelsens § 7.

218. Det fremgår af oversvømmelseslovens § 7, stk. 4, og kystoversvømmelsesbekendtgørelsens § 8.

219. Oversvømmelseslovens § 9 og kystoversvømmelsesbekendtgørelsens § 8, stk. 3 og 4.

220. Oversvømmelseslovens § 10 og kystoversvømmelsesbekendtgørelsens § 8, stk. 5.

221. Oversvømmelseslovens § 10, stk. 2.

222. Oversvømmelseslovens § 8, stk. 3, og kystoversvømmelsesbekendtgørelsens § 9, stk. 3.

223. Kystoversvømmelsesbekendtgørelsens § 9, stk. 3

for den kan anvendes.²²⁴ Der er ikke en tilsvarende pligt i oversvømmelsesloven.

4.1.5. Virke-for-forpligtelse og planhierarki ift. risikostyringsplaner?

For samtlige kommuner, der udarbejder risikostyringsplaner, gælder det – som der redegøres for nedenfor – at deres kommuneplaner og lokalplaner ikke må stride imod den af dem selv vedtagne risikostyringsplan.²²⁵

Der er derimod *ikke* en 'virke for-forpligtelse' i kystoversvømmelsesbekendtgørelsen, hvor oversvømmelsesloven fastslår, at:²²⁶

»Kommunalbestyrelsen er ved udøvelse af beføjelser i medfør af lovgivningen bundet af risikostyringsplanerne og skal herunder sikre gennemførelsen af disse.«

Dvs. at det kun er Holstebro Kommune, der generelt har en sådan virke for-forpligtelse, idet det er den eneste kommune, der aktuelt har et område, der udelukkende er udpeget på grund af en oversvømmelsesrisiko fra vandløb. Mange kommuner skal kun følge oversvømmelseslovens virke-for-regel i forhold til den del af deres risikostyringsplan, der vedrører vandløb og søer. De har ikke en tilsvarende 'virke for-forpligtelse' i forhold til den del af risikostyringsplanen, der vedrører fjorde og havet.²²⁷

Den begrænsede betydning, som risikostyringsplanerne kan vise sig at have i konkrete situationer, selv hvor hele risikostyringsplanen er vedtaget med hjemmel i oversvømmelseslovens regler, er illustreret med Miljø- og Fødevareklagenævnets ophævelse

af Holstebro Kommunes VVM-tilladelse til kommunens klimatilpasningsprojekt ved Storeå.²²⁸

4.1.6. Hvem kan påklage en risikostyringsplan?

Den endeligt vedtagne risikostyringsplan kan både efter oversvømmelsesloven og efter kystoversvømmelsesbekendtgørelsen påklages til Miljø- og Fødevareklagenævnet.²²⁹

Der er derimod ikke tale om en helt ensartet afgrænsning af de klageberettigede.²³⁰ I begge regelsæt er der en klageberettigelse for dem, der har væsentlig individuel interesse i planernes indhold. I oversvømmelsesloven er miljøministeren og andre offentlige myndigheder tillagt en klageberettigelse, medens kystoversvømmelsesbekendtgørelsen tillægger offentlige myndigheder med væsentlige interesser i planen en klageberettigelse. Foreninger og interesseorganisationer med væsentlig interesse i planernes indhold er ligeledes klageberettigede efter begge regelsæt, uden at der er tale om en ensartet formulering af de krav, der skal opfyldes. Bekendtgørelsen anvender i modsætning til loven den generelle betegnelse »foreninger og interesseorganisationer«, og den indeholder et krav om, at der skal være tale om en væsentlig interesse i planens indhold. Oversvømmelsesloven sonderer derimod mellem de landsdækkende henholdsvis de lokale foreninger og fastslår, at Miljø- og Fødevareklagenævnet kan stille krav om, at de skal indsende dokumentation for deres klageberettigelse.

Der foreligger ikke aktuelt afgørelser, der er truffet af Miljø- og Fødevareklagenævnet efter de regler, der er vedtaget til gennemførelse af

224. kystoversvømmelsesbekendtgørelsens § 9, stk. 4 og 5.

225. Se herom nedenfor i afsnit 4.2.2. »Planhierarki – herunder i forhold til risikostyringsplaner«.

226. Oversvømmelseslovens § 11.

227. Det gælder for Vejle Kommune, Kolding Kommune, Aabenraa Kommune, Odense Kommune, Nordfyns Kommune, Kerteminde Kommune, Dragør Kommune, Tårby Kommune, Hvidovre Kommune, Brøndby Kommune, Vallensbæk Kommune, Ishøj Kommune, Greve Kommune, Solrød Kommune, Køge Kommune og Københavns Kommune. De har kun en pligt til at virke for gennemførelsen i forhold til de vandløb, der er en del af udpegningsgrundlaget.

228. Se Peter Pagh »Står EU-rettens krav om vandkvalitet og beskyttet natur i vejen for klimatilpasning mod oversvømmelser?« (op.cit note 40) og om Miljø- og

Fødevareklagenævnets ophævelse af Holstebro Kommunes klimatilpasningsprojekter, der skulle beskytte imod oversvømmelser, men som var i konflikt med de miljømål, der var opstillet i miljømålsbekendtgørelsen ovenfor i afsnit 2.2.2. »Den forudsatte sammenhæng til vandplanlægningen mangler«. Det nævnes også, at der er en konflikt mellem oversvømmelsesrisici i Egåen og indsatsprogrambekendtgørelsens regler.

229. Oversvømmelseslovens § 15 og kystoversvømmelsesbekendtgørelsens § 11, stk. 1. I loven oplyses det, at det er nævnets læge afdeling, der skal behandle klagen. I bekendtgørelsen oplyses det, at klagen skal indsendes til Natur- og Miljøklagenævnet, der blev nedlagt for mange år siden.

230. Oversvømmelseslovens § 16 og kystoversvømmelsesbekendtgørelsens § 11, stk. 2.

oversvømmelsesdirektivet. Kun i to sager, der vedrørte spørgsmålet om strategisk miljøvurdering efter miljøvurderingslovens regler, har oversvømmelsesloven været nævnt.²³¹

4.2. Fysisk planlægning af relevans for klimatilpasning

Planloven²³² skal sikre en sammenhængende planlægning af den fremtidige arealanvendelse, der forner de samfundsmæssige interesser, og som medvirker til at værne om landets natur og miljø samt klima. Loven skal endvidere skabe gode rammer for vækst og udvikling i hele landet, så samfundsudviklingen kan ske på et bæredygtigt grundlag med respekt for menneskets livsvilkår, bevarelse af dyre- og planteliv og øget økonomisk velstand.²³³ De fysiske planer, der udarbejdes, skal fungere som det overordnede styringsinstrument på arealanvendelsen på land og 1 sømil ud fra kysten. De skal være planlægningsmæssigt begrundede.

4.2.1. Klimatilpasningsbestemmelser indføjet i perioden 2009 til 2023

Loven var i 2009 en del af den lovgivningspakke, der blev vedtaget til gennemførelse af oversvømmelsesdirektivet. Der blev indføjet de bestemmelser i loven, der fastslår, at de kommuner, der er omfattet af Kystdirektoratets udpegning af risikoområder, i deres kommune- og lokalplanlægning skal respektere de udarbejdede risikostyringsplaner, ligesom det skal fremgå af deres kommuneplaner og lokalplaner, at der er konkrete restriktioner for udviklingen i de udpegede områder.²³⁴

I december 2012 blev der vedtagne lovændringer, der skulle understøtte klimatilpasningsindsatsen.²³⁵ Klimatilpasningsshensynet blev indføjet direkte som indledning til lokalplankataloget. Det blev fastslået, at en lokalplan skal indeholde oplysninger om planens formål og retsvirkninger, og at formålet skal fastlægge den planlægningsmæssige begrundelse, eksempelvis varetagelse af klimatilpasning eller forebyggelse af forurening.²³⁶ Der blev samme år indgået økonomiaftale mellem Helle Thorning-Schmidt I-regeringen og KL der var gældende for 2013, og som havde samme målsætning. I forlængelse heraf udsendte Naturstyrelsen en *Vejledning om klimatilpasningsplaner og klimalokalplaner*, hvori det forudsættes, at der bliver tale om et nyt centralt redskab i bestræbelserne på at skabe et robust system til beskyttelse imod oversvømmelser. Det var forudsat, at samtlige kommuner frem mod udgangen af 2013 skulle udarbejde klimatilpasningsplaner, der kunne indgå direkte i eller som tillæg til deres kommuneplaner.²³⁷ Det var dog ikke intentionen at pålægge de kommuner, der allerede var i gang med, eller som havde udarbejdet en risikokortlægning, der dækkede hele kommunen, og som respekterede de kortlægningskrav, der var fastslået ved en i 2012 vedtaget ændring af miljøbeskyttelsesloven, betalingsloven og oversvømmelsesloven at de også skulle udarbejde de nye klimatilpasningsplaner.²³⁸

Der skete en generel ændring af planloven under Lars Løkke Rasmussen III-regeringen i 2017, der ændrede loven til at fungere som et centralt virkemiddel til fremme af økonomisk vækst og udvikling både ved kysterne og i øvrigt i »Udkantsdanmark«.²³⁹ Som led i bestræbelserne for at sikre

231. Det fremgår af en søgning på Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelsesportal, der er foretaget den 14. juli 2024.

232. Lovbekendtgørelse nr. 572 af 29. maj 2024 om planlægning (planloven).

233. Planlovens § 1, stk. 1.

234. Se om de konkrete krav i planloven nedenfor i afsnit 4.2.3. Ændringerne indgik som kapitel 7 i lov nr. 1505 af 27. december 2009 om vurdering og styring af oversvømmelsesrisikoen fra vandløb og søer.

235. Lov nr. 579 af 18. juni 2012 om ændring af lov om planlægning (»*Klimalokalplaner og forenkling af loven*«, der bl.a. indføjede et nyt stk. 1 i lovens § 15 om lokalplankataloget og et nyt stk. 8 i § 16 om den redegørelse, der skal ledsage et lokalplanforslag, der har tilknytning til indgåelse af aftaler om udbygningsaftaler, der samtidig blev hjemlet ved en ny § 21 c.

236. Lov nr. 579 af 18. juni 2012 om ændring af lov om planlægning (»*Klimalokalplaner og forenkling af loven*«). Kravene om oplysninger vedrørende formålet blev indføjet i lovens § 15, stk. 1.

237. Se også Naturstyrelsen »*Vejledning om klimatilpasningsplaner og klimalokalplaner*«, side 4.

238. Det var dog forudsat, at kortlægningen var sammenlignelig med intentionerne i økonomiaftalen og de krav, der indgik i lov nr. 1149 af 11. december 2012 om bemyndigelse til fastsættelse af regler om oversvømmelseskort, digital fremsendelse af oversvømmelseskort og risikostyringsplaner m.v.

239. Lov nr. 668 af 8. juni 2017 om ændring af lov om planlægning m.fl. (»*Modernisering af planloven, bedre rammer for kommuner, borgere og virksomheder i hele landet*«).

kommunerne bedre rammer ift. at udnytte de oversvømmelsestruede arealer, blev der i 2018 indføjet nye bestemmelser om en selvstændig kommunal risikokortlægning, der – i den udstrækning kommunerne ønskede det – skulle understøttes af de data og vejledninger, som Kystdirektoratet offentliggør på »Kystplanlægger.dk«.²⁴⁰ Intentionen bag den indføjede kompetence er den modsatte af de intentioner, der ligger bag de ovenfor omtalte regler, der blev indført i 2009 som led i gennemførelsen af oversvømmelsesdirektivet i dansk ret. Planloven blev igen ændret i 2023 med en ændringslov,²⁴¹ der bl.a. indeholder regler under temaet »Nye udviklingsmuligheder på landet, de små øer og ved kysterne«, der bl.a. indebærer nye muligheder for udnyttelse af arealer indenfor kystnærhedszonen.

4.2.2. Planhierarkiet – herunder indplacering af risikostyringsplaner

Planloven etablerer et planhierarki, hvor landsplandirektiverne er placeret øverst. Det fastslås endvidere i planloven, at indsatsprogrambekendtgørelsen, der erstatter vandplanernes programmer for en indsats til opfyldelse af de opstillede målsætninger for vandets kvalitet, er placeret øverst i hierarkiet.²⁴²

Som nævnt ovenfor blev der i 2009 indføjet bestemmelser om, at der i de kommuner, der er ansvarlige for at vedtage risikostyringsplaner til gennemførelse af det 3. plantrin under

oversvømmelsesdirektivet, ikke kan vedtages kommuneplaner eller lokalplaner, der strider imod den af dem selv vedtagne risikostyringsplan.²⁴³

På det næste niveau i hierarkiet indgår kommuneplanerne,²⁴⁴ som kommunerne er forpligtet til at virke for realiseringen af.²⁴⁵ Lokalplanerne er placeret nederst i hierarkiet.²⁴⁶ Der er en pligt til at fremsættelse af et lokalplangrundlag, hvis der skal gennemføres større udstykninger eller bygge- og anlægsprojekter, og når det er nødvendigt for at sikre kommuneplanens virkeliggørelse.²⁴⁷ Lokalplaner er i modsætning til de øvrige fysiske planer bindende for borgerne, idet der ikke kan foretages ændringer eller godkendes nye projekter, der er i strid med et forslag til en ny lokalplan eller en vedtaget lokalplan.²⁴⁸ I forhold til kommunale fællesprojekter, og de ændringer i eksisterende kystbeskyttende anlæg, der vedtages som kommunale fællesprojekter, gælder det generelle krav i planloven om udarbejdelse af lokalplaner imidlertid ikke, *hvis* kravet vil indebære en væsentlig forsinkelse af projektets realisering, og *hvis* der foreligger særlige omstændigheder, der gør, at forsinkelsen vil få en væsentlig negativ betydning.²⁴⁹ Anvender kommunen beføjelsen til at undlade at udarbejde en lokalplan, skal beslutningen herom offentliggøres.²⁵⁰

240. Lov nr. 62 af 30. januar 2018 om ændring af lov om planlægning (»Forebyggelse af skader ved oversvømmelse eller erosion«). De med lovændringen indføjede bestemmelser om kommuneplanlægning og lokalplanlægning omtales nedenfor i afsnit 4.2.4-4.2.5. Indholdet af »Kystplanlægger.dk« er behandlet ovenfor i afsnit 3.1.2.

241. Lov nr. 1790 af 28. december 2023 om ændring af lov om planlægning (»Opfølgning på ændring af planloven m.v.«). Lovændringen var en opfølgning på den politiske aftale 15. juni 2022 om opfølgning på evaluering af planloven m.v.

242. Se om kommuneplanernes placering under landsplandirektiver planlovens § 1, stk. 4, og § 11, stk. 4.

243. Forpligtelsen til at respektere den af kommunen vedtagne risikostyringsplan, der blev indføjet i loven i 2009, fremgår i relation til kommuneplanlægning af planlovens § 11, stk. 4, nr. 5, § 11 a, nr. 19, og § 11 e, nr. 9, medens det i relation til lokalplanlægning fremgår af lovens § 13, stk. 1, nr. 6.

244. Planerne, der skal vedrøre en periode på 12 år, skal kunne udgøre grundlaget for en samlet vurdering af

udviklingen i kommunen. De består af en hovedstrukturdel, som angiver de overordnede mål for udviklingen og arealanvendelsen i kommunen samt retningslinjer for arealanvendelsen, jfr. lovens § 11, stk. 1, og stk. 2, nr. 1 og 2 samt § 11 a. Der skal i kommuneplanen være fastlagt de overordnede rammer for lokalplanernes indhold for de enkelte dele af kommunen, jf. lovens § 11, stk. 2, nr. 3 samt § 11 b.

245. Planlovens § 12, stk. 1.

246. Det fremgår af planlovens § 13, stk. 1, 2. pkt., at en lokalplan ikke må stride mod de overordnede planer eller forslag til sådanne planer, der er offentliggjort.

247. Planlovens § 13, stk. 2.

248. Planlovens § 15.

249. Planlovens § 13, stk. 8, der blev indsat ved lov nr. 63 af 30. januar 2018 om ændring af lov om planlægning (»Mulighed for at etablere kystbeskyttelses anlæg uden tilvejebringelse af en lokalplan«). Se om de kommunale fællesprojekter, der vedtages med hjemmel i kystbeskyttelsesloven, nedenfor i afsnit 6.

250. Planlovens § 13, stk. 9.

En lokalplan skal ledsages af en redegørelse for, hvorledes planen forholder sig til kommuneplanen og den øvrige planlægning for området.²⁵¹

4.2.3. Oplysninger om risikostyringsplaner i kommune- og lokalplaner

For de kommuner, der er omfattet af Kystdirektoratets udpegning af risikoområder, er der tale om nogle særlige forpligtelser, idet den risikostyringsplan, de vedtager som led i gennemførelsen af oversvømmelsesdirektivet, efter planens konkrete indhold kan indebære, at kommunen er forpligtet til at formulere nogle kommuneplanretningslinjer, der vedrører total friholdelse af de arealer, der er beskrevet som i væsentligt omfang udsat for oversvømmelser. Der kan være situationer, hvor det skal fremgå af de nævnte kommuners retningslinjer, at der på grund af en væsentlig risiko for oversvømmelse ikke må træffes beslutninger om etablering af ny bebyggelse eller infrastruktur, der er særlig sårbar over for oversvømmelse på de pågældende arealer. Der kan også være behov for, at de nævnte kommuner formulerer rammebestemmelser om etablering af klimatilpasningsanlæg – som f.eks. sluser og regnvandsbassiner – i de relevante områder til sikring mod oversvømmelser.²⁵² Den redegørelse, der ledsager kommuneplanen, skal indeholde oplysninger om den sammenhæng, der er mellem den kommunale risikostyringsplan og kommuneplanen i øvrigt.²⁵³

Planloven indeholder en udtømmelsen opregning af de emner, der kan indgå i en lokalplan.²⁵⁴ Som led i gennemførelsen af oversvømmelsesdirektivet i 2009 blev det fastslået, at der i relation til de af Kystdirektoratet udpegede risikoområder, hvor der af én af de 27 kommuner, der er forpligtet til at vedtage risikostyringsplaner, kan være nødvendigt at indføre bestemmelser i en lokalplan om

friholdelse af de pågældende risikoområder for bebyggelse.²⁵⁵

4.2.4. Kommunal udpegning af risikoområder i kommuneplaner

Som nævnt ovenfor blev der under Lars Løkke Rasmussen III-regeringen foretaget en afgørende ændring i planlovens generelle formål. I relation til klimatilpasning blev der i 2018 indsat bestemmelser om kommunernes selvstændige kompetence til at foretage en kortlægning af oversvømmelsestruede og erosionstruede arealer som en del af kommuneplanlægningen.²⁵⁶ Udpegningen skal gøre det muligt at udnytte områder, der konkret er truet af oversvømmelse og/eller erosion.

Når der af en kommune foretages en udpegning af et risikoområde, skal der i kommuneplanens retningslinjer indgå oplysninger om de udpegede områder, ligesom der skal være retningslinjer for etablering af afværgeforanstaltninger til sikring mod oversvømmelse eller erosion. Retningslinjerne skal respekteres ved planlægning af byudvikling, særlige tekniske anlæg, ændret arealanvendelse m.v. i de udpegede områder.²⁵⁷ Der skal opstilles rammebestemmelser for udformning af de afværgeforanstaltninger, der skal indgå i de lokalplaner, der vedtages for de risikokortlagte områder.²⁵⁸

Der er et krav i planloven om, at der i redegørelsen for kommuneplanen indgår oplysninger om, hvorfor der er foretaget en udpegning af det relevante risikoområde, ligesom der skal være oplysninger om den sammenhæng, som planen har med nabokommunernes kommuneplanlægning.²⁵⁹

Det understreges i lovbemærkningerne til de ændringer, der blev foretaget i 2018, at Kystdirektoratet som hjælp til kommunerne skal bidrage med data m.v. bl.a. i et nyt digitalt system –

251. Planlovens § 16, stk. 1.

252. De forpligtelser, der er tale om i forhold til formulering af retningslinjerne, er fastlagt i planlovens § 11 a, stk. 1, nr. 19. Forpligtelsen til at formulere rammebestemmelser om etablering af klimatilpasningsprojekter fremgår af planlovens § 11 b, stk. 1, nr. 15. Risikostyringsplanerne, der under den aktuelle 2. planlægningsperiode udarbejdes af 27 kommuner, behandles ovenfor i afsnit 4.1.

253. Planlovens § 11 e, stk. 1, nr. 9. Bestemmelsen blev indsat i 2009 samtidig med vedtagelsen af oversvømmelsesloven.

254. Planlovens § 15, stk. 2, der populært omtales som lokalplankataloget.

255. Planlovens § 15, stk. 2, nr. 23.

256. Bestemmelserne, der blev indsat med den ovenfor nævnte lovændring i 2018.

257. Planlovens § 11 a, stk. 1, nr. 18, der er placeret før de krav, der i nr. 19 er opstillet til friholdelse af arealer, der er omfattet af Kystdirektoratets udpegede risikoområder.

258. Planlovens § 11 b, stk. 1, nr. 15.

259. Planlovens § 11 e, stk. 1, nr. 12 og 14.

»Kystplanlægger.dk« – som kommunerne dog ikke er bundet af den vejledning, de foretager.²⁶⁰

4.2.5. Lokalplanbestemmelser om afværgeforanstaltninger

Der blev i 2018 dels indføjet krav om afværgeforanstaltninger i de områder, der af kommunen er udpeget som risikoområder, dels en bestemmelse om, at der i de lokalplaner, der vedtages for et af kommunen udpeget risikoområde, skal indføres krav om, at ibrugtagning først kan tillades, når der er sikret mod oversvømmelse.²⁶¹ Den nødvendige hjemmel skal søges i kystbeskyttelsesloven, vandløbsloven eller miljøbeskyttelsesloven. Det er ikke muligt at formulere lokalplanbestemmelser, der indeholder en dispensation fra de nævnte love.²⁶² Blandt de afværgeforanstaltninger, der kan anvendes, kan nævnes kontrolleret oversvømmelse eller øget afledning fra et vandløb eller en sø, der støttes på vandløbslovens regler. Da kommunerne ikke kan indføre krav om forebyggende foranstaltninger i deres lokalplaner, medmindre der er hjemmel i anden lovgivning til at foretage sådanne foranstaltninger, vil kommunerne ikke kunne indføre krav i lokalplaner, som vedrører en oversvømmelsesrisiko fra højtstående grundvand. Det skal fremgå af lokalplanens redegørelse, om lokalplanens virkeliggørelse er afhængig af tilladelser eller dispensationer fra andre myndigheder end kommunalbestyrelsen, ligesom det skal fremgå, hvordan dens indhold eventuelt har sammenhæng med en indgået udbygningsaftale.

I planloven er der med den ændring, der blev vedtaget i 2023, indføjet nye bestemmelser i

lokalplankataloget, der gør det muligt for kommunerne at indføre bestemmelser om naturforhold og grønne arealer, der kan understøtte en afvanding, herunder som led i regnvandshåndtering.²⁶³ Der kan endvidere optages bestemmelser om sikring imod oversvømmelser i form af afværgeforanstaltninger »uden for det af planen omfattede område«, herunder bestemmelser om, at foranstaltningerne skal foretages før ibrugtagning.²⁶⁴ Lovændringen skal formentlig læses i lyset af, at der er blevet påpeget svagheder ved de i 2018 vedtagne regler.²⁶⁵ I det udkast til en vejledning om klima og bæredygtighed i planlægningen, der blev udsendt i juni 2024, forudsættes det, at etableringen af afværgeforanstaltninger uden for et lokalplanområde kan udløse en selvstændig lokalplanpligt.²⁶⁶

4.2.6. Udbygningsaftaler om klimatilpasning ifm. infrastrukturprojekter

Planloven indeholder regler om, at der – efter opfordring fra en bygherre – kan indgås aftale mellem bygherren/grundejere og kommuner om medfinansiering af infrastruktur for områder, der er udlagt som sommerhusområder eller byzone, ligesom sådanne aftaler kan indgås for områder i landzone.²⁶⁷

Udbygningsaftaler kan indgås med henblik på at opnå en højere kvalitet eller standard af den planlagte infrastruktur i et område. Aftaleindgåelse kan også være begrundet i en fremrykning af en lokalplanlægning for et område, der i kommuneplanens rammebestemmelser er forudsat lokalplanlagt for bebyggelse, herunder byomdannelse, men hvor lokalplanlægning vil være i strid med

260. Folketingstidende 2017-18, L 86 til lov om ændring af lov om planlægning, afsnit 2.1.2. Erhvervsministeriets overvejelser og den foreslåede ordning. Se om den kommunale frihed ved anvendelsen af kompetencen også Helle Tegner Anker »Planlovens regler om oversvømmelse og erosion. Opsamling fra workshop om samspil med anden lovgivning«, IFO Udredning, 2019/10, side 3 f.

261. Planlovens § 15, stk. 1, nr. 18, og § 15, stk. 2, nr. 22.

262. I Plan- og Landdistriktsstyrelsens udkast til vejledningen (op.cit. note 264), oplyses det på side 22 f., at der skal sikres en sådan hjemmel i anden lovgivning. Der henvises som en mulig hjemmel også til oversvømmelseslovens regler, hvilket må være en misforståelse, idet den lov ikke indeholder hjemmel til gennemførelse af konkrete projekter. miljøbeskyttelsesloven må derimod

kunne anvendes i relation til håndtering af tag- og regnvand.

263. Planlovens § 15, stk. 2, nr. 12 og 14. Der redegøres for reglerne i Plan- og Landdistriktsstyrelsens udkast af juni 2024 til »Vejledning om klima og bæredygtighed i planlægningen«, side 18.

264. Planlovens § 15, stk. 2, nr. 22.

265. Helle Tegner Anker »Planlovens regler om oversvømmelse og erosion. Opsamling fra workshop om samspil med anden lovgivning« (op.cit. note 260).

266. Plan- og Landdistriktsstyrelsens udkast til vejledningen (op.cit. i note 264) side 23.

267. Reglerne findes i planlovens kapitel 5 a »Aftaler om udbygning af infrastruktur samt betaling for visse kommuneplantillæg og lokalplaner«. Afgrænsningen af anvendelsesområdet fremgår af § 21 b, stk. 1.

kommuneplanens rækkefølgebestemmelser. Endelig kan indgåelse af en sådan aftale være begrundet i ændrede eller udvidede byggemuligheder, der fremgår af kommuneplanens rammebestemmelser eller lokalplanen for det pågældende område. Der kan godt indgås aftaler om udførelse af foranstaltninger, der ligger uden for et lokalplanområde.

Udbygningaftalen kan vedrøre anlæg til sikring mod oversvømmelse eller erosion, hvis det er nødvendigt for at virkeliggøre planlægningen.²⁶⁸ Det private bidrag til finansiering af sådanne anlæg må kun vedrøre foranstaltninger, som kommunen ikke selv er forpligtet til at iværksætte.²⁶⁹ Aftalen skal endvidere vedrøre foranstaltninger, som den medfinansierende private har rådighed over og dermed mulighed for at opfylde.

4.2.7. Ekspropriation begrundet i klimatilpasningsprojekter

Det er hjemmel i planloven til at foretage ekspropriation af privat ejendom til virkeliggørelse af lokalplanbestemmelser, hvis en sådan ekspropriation er af væsentlig betydning for virkeliggørelsen af planens bestemmelser.²⁷⁰ De private grundejere, der er omfattet af en lokalplan, der forbeholder en del af deres ejendom til varetagelsen af de offentlige interesser – herunder interesser i klimatilpasning – kan forlange, at kommunen overtager deres ejendom mod fuld erstatning, hvis de restriktioner, der er indeholdt i lokalplanen, betyder, at deres ejendomme ikke længere kan udnyttes på en økonomisk rimelig måde i overensstemmelse med den faktiske udnyttelse af de omliggende ejendomme.²⁷¹ Det er ekspropriationsmyndighederne, der træffer afgørelse efter vejlovens bestemmelser om, hvorvidt der er en kommunal pligt til overtagelse, ligesom kommissionen tager stilling til erstatningsudmåling.²⁷²

268. Planlovens § 21 b, stk. 3.

269. Planlovens § 21 b, stk. 2. Den nævnte begrænsning skal ses i lyset af, at det er en kommunal opgave at foretage de fornødne investeringer i forbindelse med bygning af infrastruktur og byggeomdning af et område.

270. Planlovens § 47.

271. Planlovens § 48.

272. Vejlovens §§ 96-97, hvorefter der kan eksproprieres til »nyanlæg, udvidelse og ændring af bestående anlæg, tilbehør og nødvendige supplerende foranstaltninger.«

4.3. Spildevandsplaner med klimatilpasningsindhold

Kommunerne skal efter miljøbeskyttelsesloven udarbejde en spildevandsplan, der angiver, hvordan spildevandet skal håndteres af deres spildevandsselskaber.²⁷³ Kravene til selskabet og dets anlæg præciseres i spildevandsbekendtgørelsen. Ved begrebet »spildevandsanlæg« forstås såvel åbne som lukkede ledninger og »andre anlæg«, der tjener til afledning og behandling af spildevand m.v. i forbindelse med udledning til vandløb, søer eller havet, afledning til jorden eller anden form for bortskaffelse.²⁷⁴

Tag- og regnvand er traditionelt blevet håndteret som en del af det fælleskommunale spildevandssystem, selv om det ikke kan karakteriseres som spildevand. De øgede regnmængder og overbelastning af spildevandssystemerne har begrundet nye tiltag. Spildevandsplanerne skal derfor efter de gældende regler angive, om der i konkrete områder skal foretages en adskillelse af spildevandet fra håndteringen af tag- og regnvand for herved at begrænse mængderne af det vand, der indgår i spildevandsselskabernes obligatoriske opgaver. Vedtages der en sådan adskillelse, betyder det, at der alene er en tilslutningspligt til det offentlige spildevandssystem ift. spildevand, medens tag- og regnvand skal håndteres lokalt af grundejerne.²⁷⁵

4.3.1. Bestemmelser om serviceniveau for håndtering af tag- og regnvand

Kommunerne kan i deres spildevandsplan pålægge vandselskabet et konkret serviceniveau for håndtering af tag- og overfladevand inden for vandoplade, hvor både kommunen og selskaberne er bundet af de i servicebekendtgørelsen fastlagte forudsætninger i forhold til den samfundsøkonomiske analyse, der skal

273. Miljøbeskyttelseslovens § 32.

274. Spildevandsbekendtgørelsens § 4, stk. 7. Bekendtgørelsens nr. og årstal er nævnt ovenfor i note 72.

275. Miljøbeskyttelseslovens fokus på forurening indebærer, at der i spildevandsbekendtgørelsens § 4, stk. 1, foretages en afgrænsning af »spildevand«, der i princippet er alt vand, der afledes fra beboelse, erhvervsvirksomheder, øvrig bebyggelse samt befæstede arealer, som indeholder forskellige stoffer, der kan forurene recipienten, dvs. såvel grundvand som overfladevand.

anvendes, hvis der ændres på serviceniveauet.²⁷⁶ Kommunernes skal endvidere ved formuleringen af spildevandsplanen kunne sikre, at de klimatilpasningsprojekter, som spildevandsselskabet deltager i, lever op til servicebekendtgørelsens regler.²⁷⁷

Bekendtgørelsen fastslår, 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. Hvis en kommune eller et spildevandsskab ønsker at tilbyde brugere et serviceniveau, der er højere end en 5-års regnhændelse i separatkloakerede områder, henholdsvis højere end en 10-års regnhændelse i fælleskloakerede områder, skal de regler, der er fastlagt i bekendtgørelsen – herunder de krav, der er opstillet om selskabsøkonomisk effektive og dermed om økonomisk effektivt for brugerne – iagttages. Bekendtgørelsen foreskriver, at der i spildevandsplanen skal indgå »oversvømmelseskort«,²⁷⁸ der angiver områder, hvor der er sandsynlighed for oversvømmelse som følge af overskridelse af kapaciteten i et nærmere angivet spildevandsanlægs separate regnvandsledninger og fællesledninger. Kortet skal angive det areal, hvor selskabet har til opgave at bistå med en konkret håndtering af tag- og regnvand.

I tilknytning til spildevandsplanen skal der udarbejdes en kloakfornyelsesplan, der indeholder oplysninger om den eksisterende tilstand og den planlagte fornyelse af kloakkerne. Kravene er udbybet i spildevandsbekendtgørelsen.²⁷⁹ DANVA har anbefalet kommunerne, at de udarbejder kloakfornyelsesplan på grundlag af det serviceniveau, der angives i spildevandsplanen, og at der i den forbindelse tages højde for mulige fremtidige klimaeffekter.²⁸⁰

Det fastslås endvidere i omkostningsbekendtgørelsen, at kommunerne i deres spildevandsplaner skal tage stilling til deres spildevandsselskabers adgang til at indgå i et klimatilpasningsprojekt med det, der betegnes som supplerende tiltag.²⁸¹ Spildevandsplanen har efter bekendtgørelsen betydning for, om spildevandsselskabet kan indregne de udgifter, der vedrører et forhøjet faktisk serviceniveau i de takster, som forbrugerne skal betale.²⁸² Hvis der er tale om kloakering af et område, der ikke tidligere har været kloakeret, kan selskabet kun indregne udgifter til håndtering af tag- og regnvand, som er nødvendige for at opnå det ved spildevandsplanen fastlagte serviceniveau.²⁸³

4.3.2. Bestemmelser om ekspropriation

I den udstrækning der i spildevandsplanen er redegjort for, at der skal etableres nye tiltag i form af et skybrudsbassin eller en kunstig sø, som er nødvendige til håndtering af skybrud, er det muligt for kommunerne at foretage ekspropriation som led i virkeliggørelse af det pågældende anlæg.²⁸⁴ Det fornødne grundlag kan også sikres ved et tillæg til spildevandsplanen, der angiver præcist, hvilke matrikelnumre der forudsættes eksproprieret.

4.4. Kommunale beredskabsplaner

Beredskabsloven har til formål at sikre en opbygning af et beredskab, der kan forebygge, begrænse og afhjælpe de skader, der kan opstå i forbindelse med særlige hændelser, herunder voldsomt vejr.²⁸⁵ Beredskabet eksisterer på det statslige (Beredskabsstyrelsen), det regionale og det kommunale niveau.

276. Vedrørende kommunens binding se miljøbeskyttelseslovens § 32, stk. 5, nr. 3 og spildevandsbekendtgørelsens § 6, nr. 1 og 2, der henviser til de mere præcise regler i servicebekendtgørelsen. Lovens § 32 b, stk. 2, 2. og 3. pkt., fastslår selskabets forpligtelser. Der er nedenfor i afsnit 8 redegjort for spildevandsselskabernes forpligtelser.

277. Spildevandsbekendtgørelsens § 6 og servicebekendtgørelsens § 2, stk. 1. Den sidstnævnte bekendtgørelse med angivelse af årstal og nr. omtalt ovenfor i afsnit 3.2 note 170.

278. Servicebekendtgørelsens § 2, stk. 5.

279. Miljøbeskyttelseslovens § 39 b og spildevandsbekendtgørelsens kapitel 3. Der bruges også betegnelserne

kloakreoveringsplan, vedligeholdelsesplan eller kloaksaneringsplan.

280. DANVA »En kagebog for analyser af klimaændringers effekter på oversvømmelser«, 2011, side 4.

281. Omkostningsbekendtgørelsens § 3, stk. 4, nr. 1-5. Bekendtgørelsen omtales ovenfor i afsnit 3.3. note 175 og nedenfor i afsnit 8.2

282. Omkostningsbekendtgørelsens § 3, stk. 1.

283. Omkostningsbekendtgørelsens § 3, stk. 2.

284. Miljøbeskyttelseslovens § 58, stk. 1 og spildevandsbekendtgørelsens § 5, stk. 1, nr. 10. Etableringen af en kunstig sø forudsætter, at der meddeles en tilladelse hertil med hjemmel i vandløbsloven, jf. herom nedenfor i afsnit 5.1.

285. Beredskabslovens § 1, stk. 1.

Det kommunale beredskab er reguleret ved en bekendtgørelse om risikobaseret redningsberedskab, der har fokus på bl.a. terror- og -krisshandlinger,²⁸⁶ men beredskabet skal også yde en forsvarlig indsats til begrænsning af oversvømmelse.²⁸⁷ Der skal udarbejdes en kommunal beredskabsplan, hvori der tages stilling til risikoprofil, serviceniveau, organisation, virksomhed, alarmering, dimensionering og materiel.²⁸⁸ I de kommunale beredskabsplaner skal der indgå en delplan for den risikobaserede dimensionering.²⁸⁹ Planerne kan koordineres med den kommunale oversvømmelsesrisikostyringsplan, men der er ikke nogen pligt til at foretage en sådan koordinering.²⁹⁰ Nogle kommuner har udarbejdet beredskabsplaner for kloaker og renseanlæg, hvori der tages højde for en række forhold, der er kritiske for funktionen af kloakanlæg, f.eks. nedbrud af elforsyning, stormflodsskader ved udsatte lokaliteter, personale/entreprenørberedskab til i nødsituationer at kunne opretholde en minimumsdrift.²⁹¹ DANVA har anbefalet kommunerne, at der etableres beredskabsplaner for hændelser, hvor det gældende dimensioneringskriterium, som er fastsat i Skrift 27, er overskredet.²⁹²

Beredskabsopgaverne kan udføres af kommunen selv, det samordnede redningsberedskab, eller ved at kommunalbestyrelsen indgår aftale med andre kommuner, med beredskabsstyrelsen, med private redningsvæsener eller med andre.²⁹³ Kommunerne kan på tværs af kommunegrænser samordne deres

beredskab, hvis de etablerer en fælles beredskabskommission til at varetage opgaverne.²⁹⁴

5. Vandløbslovens relevante bestemmelser

Kommunen er efter vandløbsloven vandløbsmyndighed.²⁹⁵ De forpligtelser, der er fastlagt i loven til vedligeholdelse og anvendelse af vandløb – herunder grøfter, kanaler, rørledninger, dræn, søer, damme og andre lignende indvande²⁹⁶ – har betydning i forhold til de konkrete risici for oversvømmelser.

Vandløbsloven indeholder fælles bestemmelser for offentlige og private vandløbs vedligeholdelse og restaurering, der er suppleret med bestemmelser i bekendtgørelse.²⁹⁷ Opgaverne ift. de offentlige vandløb varetages af kommunen. Vedligeholdelse af private vandløb påhviler bredejerne,²⁹⁸ medmindre der er truffet en afgørelse om etablering af et landvindingslag, et pumpelag eller lignende af de tidligere landvæsensretter eller af kommunen.²⁹⁹

Loven fastslår, at kommunen skal udarbejde regulativer for forvaltningen af de offentlige vandløb,³⁰⁰ der bl.a. skal omfatte vandløbets skikkelse eller vandføringsevne og om vandløbets vedligeholdelse. Sådanne bestemmelser er af central betydning i forhold til at begrænse oversvømmelsesrisici. Vandføringsevnen vedrører, hvor meget vand der strømmer gennem vandløbet et bestemt sted.³⁰¹ Er der tale om private vandløb, skal kommunen

286. Bekendtgørelse nr. 1085 af 25. oktober 2019 om risikobaseret dimensionering af det kommunale beredskab.

287. Beredskabslovens § 12, stk. 1.

288. Det fremgår af bekendtgørelse om dimensionering af det kommunale redningsberedskab §§ 2-3.

289. Beredskabslovens § 25, stk. 1 og bekendtgørelsen nr. 1085 2019 om risikobaseret kommunalt redningsberedskab.

290. Odense Kommunes risikostyringsplan fra 2021 er et eksempel på et sådant samarbejde, se Odense Kommune »Udsigt til vand«, 2021, side 20.

291. DANVA »En kagebog for analyser af klimaændringers effekter på oversvømmelser« (op. cit. note 210), side 5.

292. DANVA »En kagebog for analyser af klimaændringers effekter på oversvømmelser«, (op. cit. note 210) side 10, der henviser til, at der ifølge Skrift 27 skal sikres mod opstuvning til terræn hyppigere end hvert 5. eller hvert 10. år, for henholdsvis separat- og fælleskloakerede afløbssystemer. Det oplyses, at Skrift 27 anvendes af næsten alle kommuner til at designe og vedligeholde

afløbssystemer for de forhold, hvor der ikke kommer vand på terræn.

293. Beredskabslovens § 13 og bekendtgørelse om dimensionering af det kommunale redningsberedskab § 4.

294. Beredskabslovens § 10, stk. 1 og 2.

295. Vandløbslovens § 7, jf. § 2. Se herom Helle Tegner Anker »Beskyttelse og udnyttelse af vandressourcer«, i E. M. Basse (red.) »Miljøretten 3. Affald, jord, vand og råstoffer«, Jurist- og Økonomiforbundets Forlag, 2006, side 526ff.

296. Vandløb er defineret bredt lovens § 2.

297. Bekendtgørelse nr. 834 af 27. juni 2016 om vandløbsregulering og -restaurering.

298. Vandløbslovens § 35.

299. Vandløbslovens § 36.

300. Vandløbslovens § 12 og bekendtgørelse nr. 919 af 27. juni 2016 om regulativer for offentlige vandløb.

301. Ellen Margrethe Basse »Vand Lovgivning« (op.cit. note 25), side 276.

udarbejde bestemmelser om vandløbets skikkelse og vandføringsevne.³⁰²

Det er blevet kritiseret, at lovens formålsbestemmelse ikke eksplicit omfatter klimatilpasningsformål.³⁰³

5.1. Grundvandssænkning og afledning af vand

Loven tillægger ikke den almindelige grundejer en ret til at sænke grundvandet eller til at aflede vand til vandløb. Er der tale om landmænd, har de som grundejere ret til at sænke grundvandet til den til dyrkningen nødvendige dybde ved almindelig udgrøftning og dræning.³⁰⁴ De landmænd, der samtidig er bredejere, har endvidere ret til at aflede vand fra deres ejendom til åbne, naturlige vandløb inden for de kvoter, der måtte være angivet i vandløbsregulativet. Begge rettigheder er af central betydning for landbruget i situationer, hvor der er tale om beskyttelse imod oversvømmelse af marker.

I alle andre situationer end de netop nævnte kan bortledning af vandet til vandløb, forandring af vandstanden og indgreb i vandets frie løb kun foretages efter en tilladelse hertil fra kommunen.³⁰⁵ Der kan – efter en opnået tilladelse fra kommunen – f.eks. etableres nye engsøer, som har til formål både at forhindre oversvømmelser.³⁰⁶ Nye vandløb må kun anlægges efter vandløbsmyndighedens bestemmelser.³⁰⁷

Meddelelse af de nævnte tilladelser kan kommunen efter kystbeskyttelsesloven meddele som en integreret del af en tilladelse til et kystbeskyttelsesprojekt.³⁰⁸

5.2. Restaureringsforanstaltninger

Kommunen har kompetence til at træffe afgørelse om restaureringsforanstaltninger, der skal gennemføres i de private vandløb for at forbedre de fysiske forhold i og omkring vandløb. Det kan f.eks. være i form af krav om fjernelse af sluser med henblik på genopretning af vandløbs naturlige løb.³⁰⁹

En sådan indsats kan kommunen også selv være pålagt at sikre foretaget, hvad enten der er tale om et privat eller offentligt vandløb, hvis det fremgår af indsatsprogrambekendtgørelsens angivelse af konkrete supplerende foranstaltninger i det relevante vandløb. I miljøministeriets vejledning »Om arbejde med forslag til indsatsprogrammet for vandløbsindsatsen 2021-2027« fastslås det imidlertid, at der ved planlægning af en sådan indsats er det centralt, at der tages hensyn til oversvømmelsesplanlægningen.³¹⁰

5.3. Etablering af diger, sluser m.v. samt lag med udgiftsfordeling efter nytteprincippet

Vandløbsloven regulerer adgangen til at etablere diger, sluser, broer og andre anlæg i og ved vandløb.³¹¹ Loven har derfor også i den sammenhæng betydning for den beskyttelse, der kan opnås i forhold til oversvømmelser.³¹² Etablering af eller ændringer i private pumpeanlæg kan ikke foretages uden en tilladelse fra kommunen.³¹³ Er der tale om etablering af sådanne foranstaltninger i forbindelse med et projekt, der er omfattet af kystbeskyttelsesloven, kan kommunen inddrage vandløbslovens bestemmelser som en del af den afgørelse, der træffes efter sidstnævnte lov.³¹⁴

Kommunen kan også selv beslutte, at der skal etableres et offentligt pumpelag, der skal sikre de

302. Vandløbslovens § 15.

303. I Miljø- og Fødevarerministeriets »Rapport fra ekspertudvalget til ændret vandløbsforvaltning« 2017, redegøres der for de behov, der er for en opdatering af lovens bestemmelser, så den bedre kan anvendes til understøttelse af klimatilpasningsbehovet samt anvendes til at sikre en beskyttelse af vandløb, der har en særlig naturværdi. Rapporten er tilgængelig her: <https://pub.geus.dk/da/publications/rapport-fra-ekspertudvalget-til-aendret-vandlobsforvaltning> (besøgt den 29. juni 2024).

304. Vandløbslovens § 3, stk. 1. Det skal foregå uden anvendelse af pumper. Der anvendes i den sammenhæng betegnelsen 'dræning'.

305. Vandløbslovens § 6.

306. Vandløbslovens § 17.

307. Vandløbslovens § 21

308. Vandløbslovens § 7 a. Se herom også nedenfor ui afsnit 6.1.3.

309. Vandløbslovens § 37, stk. 1.

310. Miljø- og Fødevarerministeriet »Om arbejde med forslag til indsatsprogrammet for vandløbsindsatsen 2021-2027«, november 2019, side 19.

311. Vandløbslovens § 2, stk. 4.

312. Etableringen af diger og udpumpningsanlæg er reguleret i vandløbslovens kapitel 9, med nærmere bestemmelser i reguleringsbekendtgørelsens kapitel 3.

313. Vandløbslovens § 38.

314. Vandløbslovens § 7 a. Se herom også nedenfor ui afsnit 6.1.3.

fremtidige afvandingsforhold.³¹⁵ Det etablerede pumpelag kan pålægges at udføre nødvendige vedligeholdelsesopgaver og at afholde de dertil nødvendige udgifter.³¹⁶ Der skal i den forbindelse af kommunen tages stilling til, hvilke ejendomme der skal bidrage til dækning af omkostningerne, der skal pålignes med basis i nytteprincippet.³¹⁷ Fordelingen af vedligeholdelsesbyrden kan indbringes for kommunen som vandløbsmyndigheden³¹⁸ og for taksationsmyndighederne.

Kommunen kan optage lån til etablering af sådanne anlæg og til dækning af ekstraordinære omkostninger.³¹⁹ Når arbejdet er afsluttet og pumpelaget har opfyldt sine økonomiske forpligtelser, opløses laget. Ifm. opløsningen skal kommunen fastlægge de fremtidige afvandingsforhold.³²⁰

5.4. Ekspropriation som led i håndtering af oversvømmelsesrisici

Er det nødvendigt for at sikre afledning af vand fra skybrud (herunder den generelt stigende mængde af regnvand), kan kommunen – som led i gennemførelsen af en vandløbsregulering, der udvider kapaciteten i vandløbet, fjorden eller søen m.v. – vedtage at foretage en ekspropriation af vandløbet og/eller de arealer, det er nødvendigt at oversvømme.³²¹ De klimatilpasningsforanstaltningen, der gennemføres af kommunen ved ekspropriation, skal kunne begrundes ud fra lovens formål, dvs. at ekspropriationen konkret har til formål at.³²²

»at sikre, at vandløb kan benyttes til afledning af vand, navnlig overfladevand, spildevand og drænvand.«

Den kompensation, der ydes ejeren af det eksproprierede, fastlægges af taksationsmyndighederne efter vejlovens regler.

315. Vandløbslovens § 39.

316. Vandløbslovens § 43.

317. Vandløbslovens § 35 og § 41.

318. Vandløbslovens § 35, stk. 3.

319. Vandløbslovens § 42.

320. Vandløbslovens § 44.

321. Ekspropriationshjemlen findes i vandløbslovens § 71.

322. Jf. vandløbslovens § 1, stk. 1.

323. Kystbeskyttelseslovens lovgivningsmæssige historie, herunder om kystsikringsanlægsloven fra 1921, er der

6. Kystbeskyttelseslovens regler om konkrete projekter

Kystbeskyttelsesloven er den mest centrale lov i den aktuelle danske indsats til beskyttelse imod oversvømmelser og erosion. Det er samtidig et grundlæggende princip i loven, at det er den enkelte grundejer, der har betalingsansvaret.³²³ Princippet kan dog fraviges i den udstrækning, der er tale om kommunale fællesprojekter.

6.1. Projekter iværksat af private eller offentlige myndigheder

Der sondres i loven mellem tre kategorier af kystbeskyttende projekter. Der er anlæg, der udføres af staten (lovens kapitel 1 b), hvor det er Kystdirektoratet, der meddeler tilladelsen.³²⁴ De statslige projekter inddrages ikke i det følgende.

Den anden kategori vedrører de anlæg, der udføres af private på grundlag af en tilladelse (lovens kapitel 1 c). Endelig er der som den tredje kategori de kommunale fællesprojekter (lovens kapitel 1 a, 1 c og 2), der kan initieres såvel af private som af kommunen (eller flere kommer).³²⁵ Kommunen skal i forbindelse med vurdering af, om det ansøgte om etablering af et kystbeskyttende anlæg kan imødekommes, tage behørigt hensyn til andre kommuner.³²⁶

6.1.1. Indsendelse af ansøgning med orientering af andre interessenter

Private må ikke iværksætte kystbeskyttende foranstaltninger på søterritoriet, strandbredder og andre kyststrækninger, hvor der findes sammenhængende grønsvær eller anden sammenhængende landvegetation, uden en forudgående tilladelse fra kommunen. Det samme gælder på arealer, der ligger inden for en afstand af 1 m fra, hvor denne vegetation begynder.³²⁷

redegjort for i Ellen Margrethe Basse *»Hvornår anvendes "nytteprincippet" som grundlag for dækning af omkostningerne ifm. klimatilpasningsprojekter? Og hvornår dækkes omkostningerne på anden måde?«* (op.cit. note 20) side 465 ff.

324. Kystbeskyttelseslovens § 2 b og § 3, stk. 5.

325. Kystbeskyttelseslovens § 1 a, stk. 1 og 2.

326. Kystbeskyttelseslovens § 3, stk. 5.

327. Kystbeskyttelseslovens § 3, stk. 1.

Det er den enkelte kommune, der fastsætter kravene til udformningen af de ansøgninger, der skal indsendes.³²⁸ Kommunen kan afvise at behandle ansøgninger, der ikke er indsendt digitalt. Den kan også undlade at afvise en ansøgning, som ikke er indsendt digitalt, hvis der foreligger særlige forhold, der gør, at ansøger ikke må forventes at kunne indsende en sådan ansøgning, eller hvis der ud fra en samlet vurdering er klare økonomiske fordele for myndigheden selv ved at behandle ansøgningen.³²⁹ Når fristen er udløbet, skal der træffes en afgørelse om projektet.³³⁰ Kommunen kan kun foretage mindre ændringer i forhold til, der var beskrevet i høringsmaterialet. Hvis ændringerne er så væsentlige, at der foreligger et nyt projekt, skal det offentliggøres og sendes i en ny høring.³³¹ Den trufne afgørelse skal altid meddeles til de berørte grundejere og andre interessenter, ligesom de klageberettigede foreninger og organisationer, der har anmodet om at blive orienteret, skal modtage oplysninger om den trufne afgørelse.³³²

Hvis der er tale om en ansøgning, der ikke vedrører et fælleskommunalt projekt, skal kommunen skriftligt orientere de grundejere, der berøres af projektet, om den modtagne ansøgning. Det skal endvidere fremgå af kommunens hjemmeside, at der er modtaget en sådan ansøgning.³³³ Se nedenfor om de supplerende krav, der gælder i forhold til kommunale fællesprojekter.

6.1.2. Inddragelse af anden lovgivning i beslutningsgrundlaget

Kommunen har kompetence til – som en integreret del af den afgørelse, der støttes på kystbeskyttelseslovens regler – at meddele de tilladelser, godkendelser og dispensationer, der er forudsat indhentet efter

reglerne i naturbeskyttelsesloven, skovloven og jagt- og vildtforvaltningsloven samt de bekendtgørelser, der er udstedt med hjemmel i de nævnte love.³³⁴ Der er også hjemmel i kystbeskyttelsesloven til at inddrage vandløbslovens regler som en del af beslutningsgrundlaget, hvis det er nødvendigt.³³⁵ Kommunerne er endvidere tillagt en kompetence til at tage stilling til dispensation fra havplanen, hvis en dispensation er nødvendig som led i beslutninger om et kystbeskyttelses anlæg.³³⁶

Det skal fremgå af den afgørelse, der træffes med hjemmel i kystbeskyttelsesloven, hvilke andre lovområder der er taget stilling til.³³⁷

6.1.3. Vilkår, herunder om sikkerhedsstillelse

Der kan i forbindelse med meddelelse af en afgørelse efter kystbeskyttelsesloven indføres vilkår. Kommunen er i den forbindelse forpligtet til at indhente konkrete vilkår fra Naturstyrelsen som forudsætning for, at den afgørelse, der træffes, kan erstatte en dispensation fra skovlovens regler.³³⁸

Der kan endvidere indføres vilkår om sikkerhedsstillelse for de udgifter, der er forbundet med fjernelse af de eksisterende anlæg, etablering og vedligeholdelse af de nye anlæg samt udgifterne til godkendelse af overdragelse m.v.³³⁹ Vilkårene tinglyses på ejendommen på ejernes vegne og for deres regning.³⁴⁰

6.2. Særregler for kommunale fællesprojekter

Hvis private ønsker, at kommunen skal træffe beslutning om et kommunalt fællesprojekt, skal de forud for indsendelse af en ansøgning indsende en anmodning til kommunen om at igangsætte en proces for afklaring af, om der skal ansøges om et kommunalt fællesprojekt. Anmodningen kan indsendes

328. Det fremgår af bekendtgørelsen om krav til ansøgninger til udførelse af kystbeskyttelsesforanstaltninger § 2, stk. 1.

329. Det fremgår af bekendtgørelse nr. 515 af 23. april 2020 om krav til ansøgninger til udførelse af kystbeskyttelsesforanstaltninger § 2, stk. 2 og 3.

330. Kystbeskyttelseslovens § 5 a.

331. Kystbeskyttelseslovens § 5 a, stk. 2.

332. Kystbeskyttelseslovens § 5 b, stk. 1, 1. og 2. pkt.

333. Kystbeskyttelseslovens § 5, stk. 1.

334. Kystbeskyttelseslovens § 3 a, stk. 1.

335. Kystbeskyttelseslovens § 3 a, stk. 2. Se også ovenfor i afsnit 5 og en tilsvarende regel i vandløbsloven.

336. Lov nr. 720 af 8. juni 2018 (*»Ny kompetencefordeling og forenkling af sagsbehandlingen i forbindelse med kystbeskyttelse m.v.«*), der bl.a. ændrede havplanlovens § 14.

337. Kystbeskyttelseslovens § 3, stk. 3.

338. Kystbeskyttelseslovens § 5, stk. 5, sammenholdt med skovlovens § 38 og § 4 i bekendtgørelse nr. 269 af 6. marts 2020 om henlæggelse af beføjelser til Naturstyrelsen, herunder Kystdirektoratet. Naturstyrelsen er i forbindelse med overflytning af kompetencer til Ministeriet for Grøn Trepert blevet en del af Styrelsen for Arealomlægning og Vandmiljø.

339. Kystbeskyttelseslovens § 3, stk. 6 og 7.

340. Kystbeskyttelseslovens § 3, stk. 7.

af enhver, som vil kunne opnå en beskyttelse eller en anden fordel af etableringen.³⁴¹ Anmodningen skal være skriftlig med en begrundelse for projektet og med en oversigt over de ejendomme, der foreslås inddraget i beskyttelsen.³⁴² Kommunen kan pålægge den eller dem, der anmoder om et sådant initiativ, selv at forestå forundersøgelser og skitseprojektering af foranstaltningerne til det ønskede projekt.³⁴³ Den kan også beslutte selv at forestå forundersøgelser og skitseprojektering af foranstaltningerne.³⁴⁴ Hvis det er private, der har anmodet kommunen om, at et sådant projekt bliver iværksat, kan de herefter indsende en ansøgning til kommunen efter de almindelige regler om indsendelse af ansøgninger om kystbeskyttelse.³⁴⁵

Kommunen kan beslutte, at et ansøgt kommunalt fællesprojekt ikke skal fremmes, fordi der mangler »fornøden opbakning til projektet«. En sådan afgørelse er at betragte som en skønsmæssig afgørelse, der ikke kan efterprøves af Miljø- og Fødevarerklagenævnet.³⁴⁶ Beslutter kommunen ikke at fremme sagen, skal den underrette dem, der har anmodet om, at et fællesprojekt ikke blev iværksat.³⁴⁷

Kommunerne kan også selv træffe beslutning om, at der som et kommunalt fællesprojekt ved en kyst skal udføres anlæg eller træffes andre foranstaltninger til beskyttelse af flere ejendomme mod oversvømmelser og/eller den nedbrydende virkning fra havet, fjorde eller andre dele af søterritoriet.³⁴⁸

6.2.1. Anmodning, ansøgning og involvering af berørte

Kommunen skal sende udkastet til et kommunalt fællesprojekt i høring hos alle, der kan blive pålagt bidragspligt, ligesom der skal foretages en høring af

ejerne af naboejendommene til projektet og af de øvrige klageberettigede.³⁴⁹

Der skal endvidere foretages en offentliggørelse af projektet. Det projekt, som sendes i offentlig høring, skal indeholde en redegørelse for, hvilke foranstaltninger der gennemføres, om sagens forberedelse, projektering, udførelse, drift, ekspropriation og finansiering m.v.³⁵⁰ Høringsfristen må ikke være under 4 uger.³⁵¹

6.2.2. Beslutningen om iværksættelse af projektet

Den beslutning, kommunen træffer om iværksættelse af et kommunalt fællesprojekt, skal – hvad enten den træffes på privat initiativ eller som kommunens eget initiativ – være baseret på en vurdering af de økonomiske interesser i gennemførelsen af projektet, foranstaltningernes tekniske og natur- og miljømæssige kvalitet, den rekreative udnyttelse af kysten og sikringen af almenhedens adgang til kysten. De regler, der gælder for kommunale fællesprojekter, finder også anvendelse på ændring og nedlæggelse eller ophør af allerede bestående eller besluttede kystbeskyttelsesforanstaltninger, der er igangsat som fælleskommunale kystbeskyttelsesprojekter.³⁵²

Alle de parter, der har været involveret i projektet i forbindelse med høring, skal modtage oplysninger om den trufne afgørelse.³⁵³ En manglende orientering vil have konsekvenser for den beregning af klagefristen, der skal foretages, idet den først vil løbe fra der er foretaget en korrekt meddelelse eller offentliggørelse over for de berettigede.³⁵⁴ Det er ikke tilstrækkeligt kun at foretage en meddelelse til den oprindelige hovedejer af de grunde, som er udstykket f.eks. til sommerhusgrunde.³⁵⁵ Afgørelsen skal

341. Kystbeskyttelseslovens § 1 a, stk. 2, 1. pkt.

342. Kystbeskyttelseslovens § 1 a, stk. 3.

343. Kystbeskyttelseslovens § 1 a, stk. 4.

344. Kystbeskyttelseslovens § 1 a, stk. 4.

345. Kystbeskyttelseslovens § 2 a, stk. 3, sammenholdt med § 4.

346. Miljø- og Fødevarerklagenævnet har fastslået i den afgørelse, der er trykt i KFE 2017.454, at der er overladt kommunen en skønsmæssig kompetence ift., om det vil være rigtigt at oprette et fælleskommunalt kystbeskyttelsesprojekt

347. Kystbeskyttelseslovens § 2 a, stk. 2.

348. Kystbeskyttelseslovens § 1 a, stk. 1.

349. Kystbeskyttelseslovens § 5, stk. 2, jf. § 9 a, vedrørende betalingspligt og § 18 a vedrørende klageberettigelse.

350. Kystbeskyttelseslovens § 5, stk. 4, jf. § 6, vedrørende ekspropriation og § 9 vedrørende finansiering.

351. Kystbeskyttelseslovens § 5, stk. 3.

352. Kystbeskyttelseslovens § 11, stk. 1.

353. Kystbeskyttelseslovens § 5 b, stk. 2.

354. Kystbeskyttelseslovens § 18 a, stk. 4. Miljø- og Fødevarerklagenævnet foretog en fortolkning af reglen i den afgørelse, der er trykt i KFE 2023.922.

355. Miljø- og Fødevarerklagenævnet foretog en fortolkning af reglen i den afgørelse, der blev truffet den 23. marts 2023. Afgørelsen er trykt i KFE 2023.922.

offentliggøres på kommunens hjemmeside samtidig med, at tilladelsen meddeles ansøgeren.³⁵⁶

6.2.3. Etablering af et lag

Kommunen kan som led i den afgørelse, der træffes om et kommunalt fællesprojekt, beslutte, at der skal etableres et digelag, et kystsikringslag eller et kystbeskyttelseslag, som de bidragsydende ejere skal være medlemmer af.³⁵⁷ Afgørelsen om, hvorvidt der skal etableres et lag, er baseret på et politisk skøn, som ikke kan efterprøves af Miljø- og Fødevarerklagenævnet.

Hvis der træffes beslutning om etablering af et lag, skal kommunen udfærdige et forslag til indholdet af den vedtægt, der skal gælde for lagets styrelse og dets udførelse af opgaver med vedligeholdelse og løbende foranstaltninger.³⁵⁸ Forslaget skal sendes i høring hos lagets medlemmer med en høringsfrist på mindst 4 uger.³⁵⁹

Medlemspligten skal for lagets regning tinglyses på de ejendomme, der hører til laget.³⁶⁰ Det påhviler ejerne selv at sørge for berigtigelse af tingbogen, hvis der foretages udstykning.³⁶¹

6.2.4. Udgiftsfordeling – herunder efter nytteprincippet

Kommunen kan vælge at pålægge ejerne af »fast ejendom«, som »opnår en beskyttelse eller anden fordel ved foranstaltningen«, en bidragspligt.³⁶² Bidragsfordelingen skal bestemmes ud fra nytteprincippet samt saglige og faglige kriterier, lighedssættningen m.v. Den afgørelse, der træffes om

udgiftsfordeling, vil som udgangspunkt indgå som en del af afgørelsen om etablering af et lag.³⁶³

Nytteprincippet vil ifølge praksis typisk betyde, at de grundejere, der ligger lavest i terrænet og dermed er dem, der har størst behov for beskyttelsen, og/eller dem, som vil have den økonomisk største gevinst ved projektet (f.eks. fordi ejendomsværdien er afhængig af beskyttelsen), der skal bidrage relativt mest til beskyttelsesforanstaltningerne.³⁶⁴ Ejere af ejendomme etableret på lejet grund,³⁶⁵ ejere af infrastrukturanlæg, som eksempelvis vejanlæg, jernbanespor, forsyning og (lyst)havne, og udbydere af telekommunikation, er omfattet af formuleringen »ejere af fast ejendom«. Ejere af fast ejendom, som ikke ligger direkte ud til kysten, kan også pålægges bidragspligt, hvis de rekreative muligheder forbedres ved foranstaltningen. Hvis der som en del af den afgørelse, der træffes efter kystbeskyttelseslovens regler, indgår beslutninger, der er reguleret ved vandløbsloven, skal de regler, der gælder om bidragsfordeling efter vandløbslovens regler, inddrages.³⁶⁶

De regler, der gælder om udgiftsfordelingen, skal også anvendes ved senere ændring af projektet.³⁶⁷ Det er imidlertid kun de grundejere, der var med i forbindelse med etablering af det oprindelige projekt, der kan omfattes af en ændring af bidragspligten.³⁶⁸ Hvis en ejendom, der er omfattet af medlemspligten, udstykkes eller der i øvrigt afgives areal, foretager kommunen – efter anmodning fra de involverede – en fordeling af det bidrag, der påhviler ejendommen.

356. Kystbeskyttelseslovens § 5 b, stk. 1, 3. pkt. og stk. 2, 3. pkt.

357. Kystbeskyttelseslovens § 7, stk. 1.

358. Kystbeskyttelseslovens § 7, stk. 2.

359. Kystbeskyttelseslovens § 7, stk. 3.

360. Kystbeskyttelseslovens § 8, stk. 1.

361. Kystbeskyttelseslovens § 8, stk. 2.

362. Kystbeskyttelseslovens § 9 a.

363. Kystbeskyttelseslovens § 9, 1. pkt.

364. Helle Tegner Anker, Ole Fryd og Toke Emil Panduro »Overordnede pejlemærker for betalingsmodeller for klimatilpasning i vandoplande og kyster«, IFO Rapport nr. 296, 2021, side 3.

365. Kystdirektoratet »Vejlledning til bidragsfordeling i forbindelse med etablering og vedligeholdelse af kystbeskyttelsesforanstaltninger«, 2018, side 7.

366. Det fremgår af lovbemærkningerne til den ændring, der blev vedtaget af bl.a. kystbeskyttelsesloven i 2018, jf. lovforslag L 187 fremsat den 15. marts 2018 til lov om

ændring af lov om kystbeskyttelse, lov om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM), lov om jagt og vildtforvaltning og forskellige andre love, side 47.

367. Kystbeskyttelseslovens § 11, stk. 2. Miljø- og Fødevarerklagenævnet traf den 26. april 2023 en afgørelse, hvor nævnet støtter sin kompetence på lovens § 11, stk. 2, sammenholdt med § 18, stk. 3, og hvor kommunens afgrænsning af de betalingsforpligtede blev underkendt som værende for snæver.

368. Det fastslog Miljø- og Fødevarerklagenævnet med den afgørelse, der blev truffet den 21. december 2023. Afgørelsen er trykt i KFE 2023.1071. Kun dem, der er omfattet af en ændring af bidragspligten, vil blive accepteret som klageberettigede. Det fastslog nævnet den 21. december 2023 med den afgørelse, der er trykt i KFE 2023.1074.

Kommunen kan som en del af den afgørelse, der træffes om det kommunale fællesprojekt beslutte, om der skal optages lån med kommunal garantistillelse. Den kan også – helt uafhængigt af, om kommunen selv er grundejer i området – påtage sig at dække omkostningerne ved et klimatilpasningsprojekt helt eller delvist.³⁶⁹ De finansieringsmuligheder, som kommunen har gennem KommuneKredit, betragtes som attraktive.³⁷⁰ Kommunernes bidrag begrænses imidlertid af anlægsloftet.³⁷¹

6.2.5. Statslig medfinansiering

Staten udbyder årlige tilskudpuljer til kystbeskyttelse, som kommunerne kan ansøge om at få andel i. En sådan ansøgning kan indsendes til Kystdirektoratet i forbindelse med forberedelsen af det kommunale fællesprojekt. De relevante kriterier, som direktoratet anvender ved en stillingtagen til de modtagne ansøgninger, fremgår af bilag 1 til den bekendtgørelse, der regulerer området,³⁷² samt af direktoratets vejledning til ansøgning om midler fra pulje til kystbeskyttelse. I den vejledning, der vedrører uddelingen i 2024, henvises der bl.a. til de anbefalinger, der indgår i »Kystplanlægger.dk« vedrørende reduktion af farer ift. erosion og/eller oversvømmelse, ligesom der henvises mere generelt til de digitale faredata. I det ansøgningsskema, der indgår i vejledning, spørges der bl.a. til, om der er tale om helhedsorienteret løsning, og om projektet er naturbaseret.

6.2.6. Ekspropriation til realisering af projektet

Kommunerne kan med hjemmel i kystbeskyttelsesloven foretage ekspropriation til gennemførelse af kommunale fællesprojekter.³⁷³ Kompetencen kan

anvendes i de situationer, hvor det er nødvendigt for helt eller delvist at inddrage private grundejeres areal. Kommunen kan træffe en afgørelse om, at det eksproprierede areal skal ejes af en offentlig myndighed eller af et lag, hvis et sådant ejerforhold af hensyn til kystens pleje eller kystbeskyttelse må anses for at være af væsentlig betydning.³⁷⁴ De udgifterne, der herved opstår til betaling af fuld erstatning til grundejerne, indgår i den samlede beregning af omkostningerne ved det kystbeskyttende anlæg. Derimod kan det ikke foretages en reduktion af enkelte ejeres bidrag til kystbeskyttelsen på grund af den ekspropriation, der foretages.³⁷⁵

7. Vandforsyningslovens regler om grundvandskortlægning m.v.

Vandforsyningsloven³⁷⁶ har til formål at sikre, at udnyttelsen og beskyttelsen af vandforekomster sker efter en samlet planlægning under hensyntagen såvel til vandforekomsternes omfang, til behovet for en tilstrækkelig og kvalitetsmæssigt tilfredsstillende vandforsyning, til beskyttelsen af natur og miljø og til den konkrete anvendelse af råstofforekomster.³⁷⁷ Klimatilpasning er derimod ikke omfattet af lovens formål.

I forbindelse med vedtagelsen af vandplanlægningsloven i 2013 blev der foretaget konsekvensændringer, så de tidligere regler i miljømålsloven blev erstattet af nye regler i vandforsyningsloven, der herefter udgør hjemmelsgrundlaget for grundvandskortlægning.³⁷⁸ Kortlægningen blev reduceret til kun at omfatte det, der er relevant ud fra drikkevandsinteresser.³⁷⁹

369. Kystbeskyttelseslovens § 9, 2. pkt.

370. Det fremgår af DCE (Nationalt Center for Miljø og Energi) »Mulige finansieringsmodeller af klimatilpasningsprojekter« videnskabelige rapport nr. 459, bl.a. side 6 og 21.

371. De Økonomiske Råd. Formandskabet fastslog i »Økonomi og Miljø 2023«, side 66.

372. Bekendtgørelse nr. 1130 af 2. juni 2021 om tilskud fra pulje til diger og anden kystbeskyttelse.

373. Kystbeskyttelseslovens § 6, stk. 1.

374. Kystbeskyttelseslovens § 6, stk. 2.

375. Miljø- og Fødevarerklagenævnets sagsnr. sag NMK-451-00003. Afgørelsen er trykt i KFE 2017.478. Nævnet fastslog, at grundejerne havde løftet bevisbyrden for, at fordelingen ikke var korrekt.

376. Lovbekendtgørelse nr. 602 af 10. maj 2022 om vandforsyning, som ændret senest ved lov nr. 677 af 11. juni 2024.

377. Vandforsyningslovens § 1.

378. Lov nr. 1631 af 26. november 2013 om ændring af lov om vandforsyning m.v., lov om vurdering og styring af oversvømmelsesrisikoen fra vandløb og søer og forskellige andre love (konsekvensændringer som følge af vedtagelsen af vandplanlægningsloven).

379. Se Lovforslag L72 »Konsekvensændringer som følge af lov om vandplanlægning« i Folketingstidende 2012-2013, der blev vedtaget som lov nr. 1631 af 26. februar 2013. Der indføjes en kompetence til at gennemføre regler om udpegning af drikkevandsforekomster (§ 10),

7.1. Indvindingsstilladelser til vandforsyning

Kommunerne har efter vandforsyningslovens kapitel 4 kompetence til at give tilladelser til indvinding af grundvandet inden for de områder, der indgår i den kommunale indvindingsplan.³⁸⁰

Sænkning af grundvandet som led i et bygge- og anlægsprojekt, der typisk foretages ved oppumpning gennem borer, kan foretages uden en tilladelse,³⁸¹ hvis der maksimalt bortledes 100.000 m³ grundvand om året i højst 2 år, og der ikke inden for 300 meters afstand foretages en indvinding til almen vandforsyning. Der kan ikke med hjemmel i vandforsyningsloven gives tilladelse til at sænke grundvandet permanent som led i løsning af de problemer, der opstår i forbindelse med højtstående grundvand.

7.2. Oversvømmelsesmæssige konsekvenser for vandforsyning

Klimatilpasning vil bl.a. være relevant til beskyttelse af drikkevandet imod, at der i forbindelse med stormvejr og høj havvandsstand indtrænger havvand i områder, der anvendes til drikkevandsforsyning. Indtrængende saltvand og forurenede havvand er en konkret udfordring for vandselskaberne i dag. Det kan som eksempel nævnes, at de PFAS-forbindelser, der er fundet i råvandet i kystnære vandværker, menes at være ført fra havet til land under storm.³⁸² En sådan forurening kan nødvendiggøre, at de forurenede indvindingsområder ikke længere kan anvendes.

Oversvømmelsesrisici er derfor også relevant i en EU-retlig sammenhæng. *Dels* fremgår det af oversvømmelsesdirektivet, at den farekortlægning, der skal foretages som det 2. plantrin, skal indeholde oplysninger om indvindingsområder for drikkevand,³⁸³ *dels* fremgår det af drikkevandsdirektivet,³⁸⁴ at den nationale risikovurdering skal omfatte en identifikation af farer og farlige hændelser i

regler om udpegning af områder med særlige drikkevandsinteresser og indvindingsoplande (§ 11) m.v. Der var Naturstyrelsen, der i 2013 blev tillagt kompetencen til at forestå den nævnte kortlægning.

380. Udarbejdelse af indvindingsplanerne foretages med hjemmel i vandforsyningslovens §§ 13 og 13 a.

381. Vandforsyningslovens § 26 om bortledning af vand.

382. Det fremgår af den leder, der er i Regionernes Videncenter for Miljø og Ressourcers tidsskrift »Miljø og Ressourcer« nr. 4/2022, som har overskriften »Sammen om grundvand«, at havvand, der føres på land under storm, er en alvorlig udfordring for drikkevandsressourcerne.

indvindingsoplandet for indvindingssteder og en vurdering af den risiko, som farer og farlige hændelser udgør for drikkevandskvaliteten. De potentielle risici, som kan forringe vandkvaliteten i et sådant omfang, at det kan indebære en fare for menneskers sundhed, skal vurderes – det gælder også risikoen for oversvømmelser, der har konsekvenser for indvinding.³⁸⁵

Ophør af en eksisterende vandindvinding fra en grundvandsforekomst kan indebære, at der bliver tale om højtstående terrænnært grundvand og dermed risiko for, at der bliver tale om oversvømmelser i det pågældende område. Et behov for at pumpe grundvand op som afværgeforanstaltning er imidlertid – som nævnt ovenfor – ikke et sagligt hensyn efter vandforsyningsloven.

8. Vandselskabernes håndtering af oversvømmelsesrisici fra tag- og regnvand

Kommunerne kan – som der er redegjort for ovenfor – i deres spildevandsplaner fastlægge det serviceniveau, som spildevandsselskaberne skal opfylde i forbindelse med en deltagelse i et klimatilpasningsprojekt, der er relateret til håndtering af oversvømmelsesrisici og -farer forårsaget af tag- og regnvand.³⁸⁶ Kommunerne kan også indgå aftaler med selskaberne om et højere serviceniveau i forbindelse med løsningen af klimatilpasningsopgaver.³⁸⁷

Selskaberne kan også selv beslutte at deltage i klimatilpasningsprojekter, der gennemføres uden for deres egne anlæg. De har mulighed for at planlægge deres indsats, så de nye aktiviteter indgår i den generelle planlægning af driften.

383. Se herom i den første del af denne artikel (op.cit. note 2) side 137.

384. Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2020/2184 af 16. december 2020 om kvaliteten af drikkevand (drikkevandsdirektivet).

385. Drikkevandsdirektivets artikel 8, stk. 2, litra b.

386. De relevante regler om spildevandsplanlægning med klimatilpasningsbestemmelser er omtalt ovenfor i afsnit 4.3.

387. Vandsektorlovens § 15, stk. 2, jf. betalingslovens § 1, stk. 5.

8.1. Servicebekendtgørelsens krav ift. samfundsøkonomisk metode m.v.

Servicebekendtgørelsen angiver den samfundsøkonomiske metode, der skal anvendes ved beregning af, om selskabet kan påtage sig en klimatilpasningsopgave i situationer, hvor der er tale om et serviceniveau, der er over det grundlæggende niveau. Dvs. at der er tale om et serviceniveau, der er højere end det, der er nødvendigt til at håndtere en 5-års regnhændelse i separatkloakerede områder og en 10-års regnhændelse i fælleskloakerede områder.³⁸⁸

Det er i bekendtgørelsen pålagt kommunerne og vandselskaberne at lægge specifikke kortlægninger, data, beregninger og vurderinger til grund ved fastsættelse af det samfundsøkonomisk hensigtsmæssige niveau. Går serviceniveauet ud over det nævnte grundlæggende niveau, skal det dokumenteres af kommunerne – eller af vandselskabet efter delegation fra kommunen – at det niveau, der er fastlagt for finansiering af klimatilpasningstiltag, er samfundsøkonomisk hensigtsmæssigt. Dvs. de skal dokumentere den samfundsøkonomiske nettogevinst, der opnås for klimatilpasningsprojektet, og dokumentationen skal foretages i overensstemmelse med den i serviceniveaubekendtgørelsen angivne beregningsmetode.³⁸⁹ Vandsektortilsynet fungerer som tilsynsmyndighed.

8.2. Omkostningsbekendtgørelsens beregningskriterier

Spildevandselskabet skal efter betalingsloven opkræve en betaling for klimatilpasningsprojektet, der sikrer fuld dækning for selskabets meromkostninger til etablering og drift af projektet.³⁹⁰ Den konkrete beregning af den økonomiske dækning

for de bidrag, der indgår i de spildevandstakster, der opkræves fra forbrugerne for selskabets håndtering af tag- og regnvand, er reguleret ved omkostningsbekendtgørelsen.³⁹¹

De konkrete beregningskriterier fremgår af bekendtgørelsens kapitel 2. Selskabet kan indregne udgifter, som er nødvendige for at reducere skadeomkostninger fra tag- og regnvand, hvis samtlige de i bekendtgørelsen opregnede betingelser for sådanne tiltag er opfyldt. Det indebærer, at det skal have støtte i spildevandsplanen, det skal udføres som et supplerende tiltag til selskabets anlægsprojekter, den samfundsøkonomiske nytteværdi skal kunne dokumenteres, og det skal være selskabsøkonomisk omkostningseffektivt.³⁹²

Bekendtgørelsen angiver en undtagelse fra de nævnte strenge betingelser i situationer, hvor hovedformålet med klimatilpasningsprojektet er at leve op til et andet statsligt eller kommunalt fastsat, pålagt eller godkendt formål, som selskabet kan dokumentere.³⁹³ Det er blevet påpeget, at medfinansieringsreglerne tilsyneladende kun kan anvendes for projekter, der er påvist i den kommunale risikokortlægning i kommuneplanen.³⁹⁴

Hvis spildevandsselskaber deltager sammen med andre i projekter, der er uden for selskabernes egne spildevandsanlæg, skal der opfyldes yderligere betingelser for, at omkostninger kan dækkes over spildevandstaksterne. Bekendtgørelsen angiver de relevante kriterier, herunder med udgangspunkt i en omkostningsfordeling begrundet i et nytteprincip.³⁹⁵ Selskabet skal udarbejde en redegørelse for omkostningsfordelingen, som specificerer, hvilke dele af projektet, der kun har nytte for en enkelt part, og hvilke dele der har fælles nytte. Er der tale om fælles

388. Serviceniveaubekendtgørelsens bilag 1. Se om beregningsgrundlaget ovenfor i afsnit 3.4. »*Vandtilsynets kompetencer ift. vandselskabernes klimatilpasningsprojekter*«. Se Miljøstyrelsens vejledning til servicebekendtgørelsen side 6, hvor det forklares med, at det niveau svarer til det minimumsniveau, der er anbefalet i IDA Spildevandskomitéens Skrift 27, der bestemmer, hvor hyppigt der må ske skadevoldende oversvømmelser fra systemerne. Dvs. systemerne skal nu dimensioneres ud fra en valgt gentagelsesperiode for skadevoldende opstuvninger.

389. Miljøbeskyttelseslovens § 32 b, stk. 2, 3. pkt., der henviser til bemyndigelsen i lovens § 32, stk. 5.

390. Betalingslovens § 1, stk. 5, 2. pkt.

391. Omkostningsbekendtgørelsens § 1, nr. 1, sammenholdt med samme bekendtgørelses § 2, nr. 2, og definitionen af tag- og overfladevand i spildevandsbekendtgørelsens § 4, stk. 3. Se vedrørende Energistyrelsens kompetence til at fastlægge kravene i bekendtgørelsen ovenfor i afsnit 3.4.

392. Omkostningsbekendtgørelsens § 3, stk. 4.

393. Omkostningsbekendtgørelsens § 3, stk. 5.

394. Helle Tegner Anker »*Planlovens regler om oversvømmelse og erosion. Opsamling fra workshop om samspil med anden lovgivning*«, (op.cit. note 260), side 6. Den kommunale risikokortlægning, der blev mulig med lovændringen i 2018, er behandlet ovenfor i afsnit 4.2.4-4.2.5.

395. Omkostningsbekendtgørelsens §§ 4-5 og 7.

nytte for dele af projektet – eller hele projektet – skal det konkret begrundes, hvordan der konkret er tale om fælles nytte.³⁹⁶

9. Nogle opsamlende konkluderende betragtninger

Som det fremgår af det forudgående, er den danske lovgivning bestemt ikke præget af en helhedsorienteret og sammenhængende regulering, der dækker alle de udfordringer, der aktuelt er tale om på grund af oversvømmelsesfarer og -risici. En betydelig svaghed ved den danske gennemførelseslovgivning er den manglende sammenhæng mellem det, der foregår under vandplanlægningslovens regler og det, der foregår under oversvømmelseslovens og kystoversvømmelsesbekendtgørelsens regler. Manglen på en samtidig og sammenhængende gennemførelse af VP3 og de tre plantrin, der gennemføres af Kystdirektoratet og de af reglerne omfattede kommuner, er i strid med oversvømmelsesdirektivets meget klare regler – ligesom det er i strid med det, der er foreskrevet i oversvømmelsesloven med lovbemærkninger. Den begrænsning, der er foretaget i oversvømmelseslovens anvendelsesområde til alene at vedrøre oversvømmelsesfarer og -risici, der hidrører fra vandløb og søer, er heller ikke i overensstemmelse med direktivet. Opdelingen af reguleringen i den nævnte lov, henholdsvis i kystoversvømmelsesbekendtgørelsen, der vedrører oversvømmelsesfarer og risici fra kyster og fjorde, samt den manglende inddragelse af grundvandet, sikrer ikke en sammenhængende beskyttelse imod oversvømmelser, sådan som det klart er forudsat i direktivet.

Den usammenhængende og alt for omfattende lovgivning, der er tale om, kommer også til udtryk i reglerne om udpegning af risikoområder, der aktuelt udføres efter tre forskellige danske love. Hjemmelgrundlaget for Kystdirektoratets udpegning er henholdsvis oversvømmelsesloven og kystoversvømmelsesbekendtgørelsen, afhængigt af, om der er tale om vandløb/søer eller kyst/fjorde. I planloven er der indføjet regler om kommunernes egen kompetence til at foretage en udpegning af risikoområder, der skal reducere de begrænsninger, som en oversvømmelsesrisiko kan indebære for byudvikling. Dvs. det

er tale om nogle lovintentioner, der er i konflikt med de intentioner om at forhindre byudvikling m.v. i oversvømmelsestruede områder, der er bærerne i gennemførelseslovgivning. De konkrete beskyttelseskrav, som Kystdirektoratets udpegning af risikoområder indebærer, har begrundet, at kommunernes risikostyringsplanerne indgår øverst i det planhierarki, der er fastlagt ved planloven, og dermed med styrende effekt for kommunens egen udpegning af risikoområder.

Det fremgår endvidere af det ovenfor beskrevne, at de af Kystdirektoratet efter gennemførelseslovgivningen udpegede oversvømmelsesansvarlige myndigheder, der i Danmark er Kystdirektoratet og (aktuelt under 2. planperiode) 27 kommuner, ikke med den valgte organisatoriske opbygning kan sikre, at det er vandområdedistrikter, vandløbsoplade og delvande, der reelt er bestemmende for de risikostyringsplaner, der udarbejdes. Da der ikke er foreskrevet én på tværs af kommunegrænserne fælles risikostyringsplanlægning inden for de udpegede risikoområder, og da der heller ikke er en fælles risikostyring inden for vandområdedistrikterne, er der ikke i den sammenhæng sikret nogen synergi ift. den generelle vandplanlægning. Den forudsatte gensidige understøttelse af opfyldelsen af de i miljømålsbekendtgørelsen – for de enkelte vandområder – opstillede miljømål, henholdsvis formuleringen af risikostyringsplaner er i praksis næppe eksisterende. Miljø- og Fødevarerklagenævnets ophævelse af den VVM-tilladelse, som Holstebro Kommune meddelte til gennemførelse af de i kommunens risikostyringsplan vedtagne klimatilpasningsprojekter, er et centralt eksempel på de retlige barrierer, der i praksis er tale om mellem den danske vandplanlægning og indsatsen, der foregår efter den gennemførelseslovgivning, der skulle leve op til oversvømmelsesdirektivets krav.

Kystbeskyttelsesloven er den lov, der giver den primære hjemmel til vedtagelse af planer og gennemførelse af konkrete projekter til beskyttelse imod oversvømmelser. Det er illustreret bl.a. ved den måde, hvorpå gennemførelsen af oversvømmelsesdirektivets er foretaget med hovedvægten på kystbeskyttelsesloven. Det kommer også til udtryk i de

396. Omkostningsbekendtgørelsens § 7, stk. 3.

regler om »one-stop-shop«, der er fastlagt for kystbeskyttelsesprojekter, og det kommer til udtryk i den prioritering af indsatsen, der kommer til udtryk i »Klimatilpasningshandlingsplan 1«, der blev fulgt op af den politiske aftale, der blev indgået i april 2024 om økonomiske midler til realisering af handlingsplanen. Det kommer også til udtryk i den aftale, der blev indgået mellem Miljøministeriets departement og Naturstyrelsen om »*Naturstyrelsen Mål- og Resultatplan for 2024*«, hvor Kystdirektoratets opgaver primært vedrører kystbeskyttelsen.³⁹⁷ Målene, der i aftalen er opstillet i forhold til klimatilpasningsindsatsen, er knyttet til en indsats, der er reguleret ved kystbeskyttelsesloven og med et meget klart fokus på beskyttelsen af kysterne. Selve valget af Kystdirektoratet som den statslige myndighed, der har det overordnede ansvar for klimatilpasning, er i sig selv meget betegnende for den danske lovgivning.

Det kan også i øvrigt konkluderes, at den gældende danske lovgivning er præget af gamle traditioner, der bl.a. er nedfældet i kystbeskyttelseslovens og vandløbslovens regler. Valget af planloven som en central del af gennemførelsen af oversvømmelsesdirektivet, afdækker, at det ikke så meget er den eksisterende bebyggelse, der er blevet beskyttet imod

oversvømmelser – det er de fremtidige ændringer i bebyggelse af arealerne, der har og er i fokus. De ændringer, der er foretaget af planloven inden for de seneste 5-6 år, er endvidere baseret på nationale prioriteringer af udviklingsmuligheder i kystområderne og på øerne. Der har ikke været tale om en i oversvømmelsesfarer og -risici begrundet beskyttelse imod bebyggelse i de områder, der er mest udsatte. Det er det modsatte, idet der blevet bygget mere i perioden 2009-2021 i områder, som er i risiko for at blive ramt af oversvømmelse, end i områder uden en sådan risiko.³⁹⁸

De regler, der er indføjet i miljøbeskyttelsesloven, betalingsloven og vandsektorloven sikrer stramme økonomiske rammebetingelser for de kommunalt ejede spildevandsselskaber, når der vedtages klimatilpasningsløsninger i forhold til begrænsning af oversvømmelsesfarer og -risici fra tag- og regnvand.

Der er med andre ord kun et alt for begrænset fokus på at sikre robuste løsninger af de betydelige udfordringer, der aktuelt er tale om for samfundet som helhed – der mangler i den sammenhæng helt lovgrundlag til beskyttelse imod det højtstående grundvand, på trods af, at oversvømmelsesdirektivet forudsætter, at grundvandet indgår i den nationale gennemførelseslovgivning.

397. Miljøministeriet »*Naturstyrelsens Mål og Resultatplan for 2024*«, side 7 f.

398. Økonomiske Råd. Formandskabet fastslog i »Økonomi og Miljø 2023. Rapportens hovedkonklusioner«, side 6.

ARTIKEL | ELLEN MARGRETHE BASSE

Klimatilpasningslovgivning, -strategier og
-handlingsplaner på EU og nationalt
niveau (del 1)

ARTIKEL | ELLEN MARGRETHE BASSE

Klimatilpasningslovgivning, -strategier og
-handlingsplaner på EU og nationalt
niveau (del 2)