

Juridisk kandidatspeciale

Klimatilpasning

Den retlige regulering af en klimatilpasset vandhåndtering

Johan Livbjerg Pedersen
15-05-2018
Jura, Aalborg Universitet

Titelblad

Uddannelse: Jura, Aalborg Universitet

Fag: Miljøret

Titel: *Den retlige regulering af en klimatilpasset vandhåndtering.*

Engelsk titel: *The legal framework of a climate change-adapted flood water management.*

Forfatter: Johan Livbjerg Pedersen

Studienr.: 20072692

Vejleder: Flemming Elbæk

Omfang:

Ordoptælling		?	×
Statistik:			
Sider	55		
Ord	18.997		
Tegn (uden mellemrum)	125.162		
Tegn (med mellemrum)	143.896		
Afsnit	752		
Linjer	1.962		
☒ Medtag tekstfelter, fodnoter og slutnoter			
		Luk	

Indholdsfortegnelse

Indledning og problembaggrund	4
Problemformulering	4
Disposition	5
Afgrænsning	5
Metode og retskilder	5
Del I – Forpligtigelser og muligheder for en klimatilpasset vandhåndtering	6
1. Forpligtigelser og muligheder	6
1.1. EU-direktiver	7
1.1.1. Vandrammedirektivet	7
1.1.2. Oversvømmelsesdirektivet	7
1.1.3. Habitatdirektivet	8
1.2. Oversvømmelsesloven	8
1.3. Vandplanlægningsloven	9
1.4. Planloven	11
1.4.1 Kommuneplanen	11
1.4.2 Lokalplaner	13
1.4.3 Landzonetilladelse	16
1.5. Vandløbsloven	17
1.6. Naturbeskyttelse	20
1.6.1 Naturbeskyttelsesloven	20
1.6.2 Miljømålsloven	21
1.6.3 Habitatbekendtgørelsen	21
1.7. Miljøbeskyttelsesloven	21
1.8. Vandsektorloven	22
1.9. Aftale om klimatilpasningsplaner	22
1.10. Miljøvurderingsloven	23
1.10.1. Planer og programmer	23
1.10.2. Konkrete projekter	25
1.11. Opsamling på specialets Del I	26

Del II – Analyse af udvalgte delområder.....	27
2. Arealerhvervelse til klimatilpasning	27
2.1. Generelle ekspropriationsbetingelser	27
2.2. Ekspropriation efter planloven	28
2.3. Ekspropriation efter naturbeskyttelsesloven	30
2.4. Ekspropriation efter vandløbsloven	31
2.5. Ekspropriation efter miljøbeskyttelsesloven	34
2.6. Arealerhvervelse uden ekspropriation	35
2.6.1 Frivillige aftaler om arealerhvervelse	35
2.6.2 Kommunalfuldmagten	35
2.6.3 Stormflodsloven	36
3. Klimatilpasning ved regulering og arealpåvirkning	37
3.1. Planloven og erstatningsfri regulering	37
3.2. Vandløbsloven – klimatilpasning gennem vandløbsregulativer	38
4. Konkrete konflikter	41
4.1. Forholdet til Natura2000 og bilag IV arter	41
4.1.1. Dispensationsmuligheder	42
4.2. Forholdet til naturbeskyttelseslovens §3	43
4.2.1. Dispensationsmuligheder	43
4.3. Forholdet til miljømål og vandrammedirektivet	45
4.3.1. Dispensationsmuligheder	49
Konklusion	50
English summary.....	52
Litteraturliste	53
Bilag	56
Bilag 1: Illustration af tekniske løsninger for en klimatilpasset vandhåndtering	57
Bilag 2: Oversigt over forpligtigelser, muligheder samt potentielle konflikter	58

Indledning og problembaggrund

Op gennem dette århundrede forventes klimaændringerne at medføre flere ekstreme nedbørshændelser, kraftigere regnskyl, øget vinternedbør samt en generel havspejlsstigning. Allerede i dag er vandhåndteringen en stor udfordring på tværs af hele landet, og set i det lys, vil problemstillingen kun blive endnu mere aktualiseret af udsigten til øgede vandmængder.

Udfordringerne skaber behov for en egentlig klimatilpasning for derigennem at sikre, at både byerne og det åbne land vil kunne håndtere vandmængderne under ekstreme vejrhændelser som skybrud, stormflod og tøbrud - og måske endda kunne få en fordel ud af det.

Klimatilpasningen indeholder både udfordringer i forhold til de tekniske løsninger for håndtering af vandet, såvel som regulatoriske og planlægningsmæssige udfordringer. Der findes allerede en række tekniske løsninger til håndtering af vandet, hvorigennem det grundlæggende er muligt at styre oversvømmelserne derhen, hvor de medfører mindst mulig skade. Vandløb kan reguleres, der kan bygges dæmninger og diger, eller planlægges varsling med tilhørende beredskab, ligesom der gennem modelsimuleringer kan foretages meget detaljerede beregninger af både sandsynligheder og konsekvenser for oversvømmelser.

Planlægningen og gennemførelsen af en klimatilpasset vandhåndtering, er i vid udstrækning en kommunal opgave, hvor den retlige regulering består af en meget kompleks sammenhæng mellem EU-reguleret-, tværgående lovgivning, speciallovgivning og sektorplanlægning. Planlægningen og gennemførelsen af konkrete klimatilpasningstiltag, kræver således hensyntagen og afvejning af mange forskellige interesser, og er derved forbundet med store potentielle konflikter. For at opnå en helhedsorienteret planlægning, vil konsekvenserne skulle forholdes til de tungtvejende natur- og miljøhensyn, der i stadig højere grad vil komme under pres i interessekonflikterne.

Problemformulering

Dette kandidatspeciale har til formål at belyse den retlige regulering af kommunernes planlægning og gennemførelse af klimatilpasningstiltag med et særligt fokus på forpligtigelser og muligheder for at sikre en helhedsorienteret vandhåndtering.

Følgende problemformulering søges besvaret:

Hvordan reguleres den kommunale planlægning og gennemførelse af en klimatilpasset og helhedsorienteret vandhåndtering i Danmark?

I behandlingen af problemformuleringen fokuseres der på udvalgte emner, som særligt belyser de problemstillinger, der ofte vil være gældende i en praktisk planlægning og realisering af en klimatilpasset vandhåndtering. Specialet er derved struktureret ved en gennemgang og analyse af følgende fire overordnede emner, alle sat i relation til kommunernes forpligtigelser og muligheder:

- Planlægning for en klimatilpasset vandhåndtering.
- Arealerhvervelse til klimatilpasningstiltag.
- Klimatilpasning ved regulering og planlagt arealpåvirkning.
- Potentielle konflikter ved planlægning og gennemførelse af en klimatilpasset vandhåndtering.

Disposition

Specialet er opdelt i to dele. Den første del (Del I) indeholder en redegørelse og analyse af kommunernes forpligtigelser og muligheder i forhold til planlægningen og gennemførelsen af en klimatilpasset vandhåndtering.

Specialets anden del (Del II) indeholder en nærmere analyse af de, i problemformuleringen udvalgte, emner om hjemmelsspørgsmål. Del II indeholder desuden en analyse af de potentielle konflikter, der nødvendigvis skal belyses for at kunne opnå en helhedsorienteret vandhåndtering.

I specialets **Bilag 1** findes en oversigt over de overordnede tekniske virkemidler for en klimatilpasset vandhåndtering, illustreret på et fiktivt vandløbssystem. Virkemidlernes tekniske karakter er i vid omfang grundlaget for specialets behandling af de regulatoriske rammer, der ofte vil foregå i krydsfeltet mellem teknik og jura, om end specialets omfang ikke tillader en nærmere teknisk gennemgang af løsningerne.

I specialets **Bilag 2** findes en oversigt over specialets konklusioner vedrørende kommunernes forpligtigelser, muligheder og potentielle konflikter.

Afgrænsning

Begrebet ”klimatilpasning” eksisterer ikke som et fast defineret juridisk begreb, og specialets fokus på en ”klimatilpasset vandhåndtering”, må blot betragtes som en delmængde heraf.

På grund af specialets omfang, afgrænses derudover fra en behandling af en række nært relaterede emner, som f.eks. oversvømmelser fra havet og fjorde. Herved vil bl.a. kystbeskyttelse ikke blive behandlet, ligesom der afgrænses fra en behandling af reguleringen af de kommunale beredskaber.

Ligeledes afgrænses fra en behandling af forholdet til grundvand og beskyttelsen heraf, herunder de potentielle konflikter i forhold til arealanvendelse mv.

Specialet vil kun meget kort behandle snitfladerne med de kommunale forsyninger. Tilskudsmuligheder og finansieringen af klimaprojekter vil dermed ikke blive behandlet.

Specialet bygger desuden på en række tekniske antagelser omkring fremtidige klimascenarier. I det nutidens regn- og oversvømmelseshændelser rigeligt retfærdiggør en behandling af problemformuleringen, er specialets emne dermed ikke afhængigt af omfanget af eventuelle klimaforandringer.

Metode og retskilder

Denne afhandling bygger på en retsdogmatisk tilgang, hvor intentionen vil være at beskrive og analysere den gældende retstilstand. Afhandlingen tager udgangspunkt i den juridiske metode og den traditionelle retskildelære. Der eksisterer ikke meget retspraksis eller juridisk litteratur om begrebet ”klimatilpasning”, men retstilstanden forsøges klarlagt og udledt gennem en sammenholdende beskrivelse og analyse af den gældende speciallovgivning for bl.a. planlægning, vandløb og naturbeskyttelse – hvortil der findes en større mængde retspraksis og litteratur. Til besvarelse af specialets problemformulering vil både lovforarbejder, lovtekster, juridisk litteratur samt retsafgørelser og administrative afgørelser i form af klagenævns-afgørelser blive inddraget. Den retskildemæssige værdi af navnlig de inddragede klagenævnsafgørelser vil undervejs blive vurderet kritisk.

Del I – Forpligtigelser og muligheder for en klimatilpasset vandhåndtering

1. Forpligtigelser og muligheder

I specialets første del behandles speciallovgivningens rammer for kommunernes klimatilpasning, herunder hvilke forpligtigelser og muligheder den gældende lovgivning giver kommunerne. De enkelte love behandles på et forskelligt detaljeringsniveau alt efter lovgivningens betydning for retsområdet og således afhængigt af relevans for specialets problemstilling.

Generelt vil klimatilpasningstiltag, i og omkring vandløb, have som formål at styre og regulere afstrømningen, så risikoen for oversvømmelser enten forebygges eller minimeres. Hvor oversvømmelser ikke kan undgås, vil en klimatilpasset planlægning kunne betyde, at konsekvenserne af oversvømmelser reduceres mest muligt.

Specialet forudsætter et vist kendskab til de konkrete tekniske løsningsmuligheder og virkemidler for en klimatilpasset vandhåndtering, om end disse ikke vil blive genstand for en detaljeret behandling.

De tekniske virkemidler i og omkring vandløb kan groft opdeles i tiltag der har til formål, at:

- 1) sikre en større vandføringsevne, eksempelvis:
 - etablering af nye vandløb
 - regulering af vandløb til større dimensioner
 - hyppigere eller kraftigere vedligeholdelse af vandløb, eller
- 2) reducere vandføringsevnen og dermed forsinke vandet til gavn for nedstrøms beliggende arealer, eksempelvis:
 - reduceret grødeskæring
 - reducere vandløbets tværsnit
 - genslyngning af vandløb
 - udlægning af arealer til "vandparkering" ved at planlægge for øgede oversvømmelser
 - etablering af forsinkelsesbassiner
 - etablering af vådområder, eller
- 3) sikre mod oversvømmelser, eksempelvis:
 - etablering af diger

Der henvises til specialets **Bilag 1** for en illustrativ oversigt over principperne for de tekniske virkemidler.

1.1. EU-direktiver

Specialets emne reguleres på EU-niveau af især to direktiver; vandrammedirektivet og oversvømmelsesdirektivet. De to direktiver er implementeret i dansk lovgivning og har en stor betydning for reguleringen af kommunernes klimatilpasning. Endvidere er EU's habitatdirektiv af stor relevans, især i forhold til problemstillingen omkring potentielle konflikter mellem vandhåndtering og naturbeskyttelse.

1.1.1. Vandrammedirektivet

Vandrammedirektivet¹ har som sit overordnede mål, at alt vand skal have god tilstand jf. artikel 1. Det er derfor et krav, at alle lande i EU gennemfører en målrettet vandplanlægning for vandløb, søer, den kystnære del af havet og grundvandet. Vandrammedirektivet kræver, at medlemsstaterne som minimum sigter mod, at opfylde målet om "god økologisk tilstand", og at såfremt vandtilstanden allerede er god, skal denne opretholdes ved at forhindre en forringelse af tilstanden jf. art1a. Medlemsstaterne skal efterleve direktivet med fokus på forsigtighedsprincippet.

Definitionen på "god tilstand" og "forringelse af tilstanden", er nærmere behandlet i specialets Del II, afsnit 4.3.

Medlemslandene skal, på baggrund af basisanalyser og miljømål, iværksætte udfærdigelse af indsatsprogrammer, som indgår i vandområdeplanerne jf. nedenfor i afsnit 1.3. Medlemsstaterne skal opfylde alle mål senest 15 år efter direktivets ikrafttrædelse.

Den første implementeringen af vandrammedirektivet i dansk lov skete i december 2003 med miljømålsloven². Før den kommunale reform i 2007 var mål for vandforekomster fastlagt som retningslinjer i de daværende amters regionplaner (regionplanens vandressourceplanlægning og recipient-kvalitetsplanlægning). Miljømålslovens bestemmelser om implementeringen af vandrammedirektivet blev erstattet af lov om vandplanlægning, hvilken er beskrevet nedenfor i afsnit 1.3.

1.1.2. Oversvømmelsesdirektivet

Oversvømmelsesdirektivet³ trådte i kraft i 2007 med en gennemførelsesfrist for medlemsstaterne til senest 2009. Direktivets formål er at mindske og styre oversvømmelsesrelaterede risici for sundhed, miljø, kulturarv og økonomisk aktivitet i EU. Direktivet pålægger medlemslandene at kortlægge risici for oversvømmelser fra hav og fjorde, søer og vandløb – og at tage passende skridt til at imødegå de kortlagte risici.

Oversvømmelsesdirektivet omhandler både oversvømmelser fra havet og oversvømmelser fra vandløb og søer. Den danske implementering er sket gennem oversvømmelsesloven, der er nærmere behandlet i specialets afsnit 1.2, samt "bekendtgørelse om vurdering og risikostyring for oversvømmelser fra havet, fjorde eller andre dele af søterritoriet", hvor Kystdirektoratet er ansvarlig myndighed.⁴

¹ Direktiv 2000/60/EF af 23. oktober 2000 om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger.

² LOV nr 1150 af 17/12/2003 (historisk)

³ Direktiv 2007/60/EF om vurdering og styring af risikoen for oversvømmelser

⁴ BEK nr. 894 af 21/06/2016

Oversvømmelsesdirektivet retter sig ikke mod typiske danske oversvømmelsessituationer, men mod styring af oversvømmelsesrisikoen i en størrelsesorden og med et skadesomfang, som man så det i Centraleuropa i perioden 1998–2002, der netop ifølge forarbejderne, var det egentlige grundlaget for direktivet.⁵ Ifølge lovforslaget til oversvømmelsesloven, lægger den danske implementering sig op ad direktivteksten, hvilket betyder, at oversvømmelsesloven i Danmark ikke vil omfatte de – i Europæisk målestok - mindre oversvømmelser, som er mest almindelige i Danmark. Disse oversvømmelser skal fortsat håndteres gennem f.eks. planloven, kystbeskyttelsesloven, vandløbsloven, miljøbeskyttelsesloven, stormflodsloven og kravene om etablering af kommunale beredskaber.⁶

1.1.3. Habitatdirektivet

Habitatdirektivet⁷ har til formål at sikre sårbare og truede biotoper (habitater) og arter, omfattet af bilag til direktivet. Den danske implementering og dennes betydning for reguleringen af kommunernes klimatilpasning er behandlet nærmere nedenfor i afsnit 1.6 samt i specialets Del II, afsnit 4.1.

1.2. Oversvømmelsesloven

Oversvømmelsesloven⁸ er en del af den danske implementeringen af oversvømmelsesdirektivet. Oversvømmelsesloven fastlægger de organisatoriske og planlægningsmæssige rammer for vurdering og styring af oversvømmelsesrisikoen fra vandløb og søer.

Oversvømmelsesloven omfatter ikke oversvømmelser fra havet og fjorde, ligesom loven ikke omfatter oversvømmelser fra spildevandssystemer, idet der ved den danske implementering af oversvømmelsesdirektivet er benyttet muligheden i oversvømmelsesdirektivets artikel 2, nr. 1, til at undtage oversvømmelse fra spildevandssystemer.⁹

Oversvømmelsesloven indeholder alene forpligtelser for myndighederne. Med loven indførtes en oversvømmelsesplanlægning, der består af tre plantrin. Første og andet plantrin blev gennemført af Miljøministeriet som en vurdering af oversvømmelsesrisikoen og en udpegning af risikoområder, baseret på områder med enten historiske oplysninger om- eller risiko for ekstreme oversvømmelsessituationer. Tredje plantrin består af udarbejdelse af risikostyringsplaner i de udpegede kommuners egne geografiske områder på baggrund af Miljøministeriets udpegning.

Efter afslutningen af andet plantrin, blev der således identificeret ti særlig udsatte risikoområder, hvortil de udpegede kommuner senest i skulle 2015 udarbejde konkrete risikostyringsplaner. Disse planer er blevet samlet i to risikostyringsplaner på vanddistriktsniveau – en for Jylland og Fyn og en for Sjælland. Planerne blev offentliggjort i december 2015. Konkret er Aabenraa, Fredericia, Vejle, Juelsminde, Randers Fjord, Holstebro, Odense Fjord, Korsør, Nakskov og Køge Bugt for nuværende omfattet af loven, mens landets øvrige kommuner således ikke er omfattet.¹⁰

⁵ FT 2009-10 Lovforslag L 46, forslag til lov om vurdering og styring af oversvømmelsesrisikoen fra vandløb og søer, s. 11

⁶ Lovforslag L 46, afsnit 4

⁷ Direktiv 92/43/EØF om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter

⁸ LBK nr. 1085 af 22/09/2017 om vurdering og styring af oversvømmelsesrisikoen fra vandløb og søer.

⁹ Lovforslag L 46, bemærkninger til §1.

¹⁰[NST, Udpegning af risikoområder, s. 7]

Kravet til indhold af risikostyringsplanerne fremgår af oversvømmelseslovens Bilag 2, hvoraf det fremgår, at planerne skal indeholde en beskrivelse af planens gennemførelse, dvs. en beskrivelse af mål for oversvømmelsesrisikostyringen, nødvendige forebyggende tiltag, konkrete indsatser for sikring mod oversvømmelse, prioriteringer, mv.

Af forarbejderne til oversvømmelsesloven fremgår det, at de udpegede kommuner bør tilvejebringe en egentlig kommunal klimatilpasningsstrategi gennem kommuneplanstrategien, som danner rammen for kommuneplanens revision hvert fjerde år.¹¹

Der skal ske en revurdering af oversvømmelsesrisikoen og udpegning af risikoområder hvert sjette år, hvor den første revurdering således skal foretages senest i 2018, jf. lovens § 18, stk. 3. Ved revurderingen skal ministeriet vurdere, om grundlaget for udpegning af risikoområder er ændret, og om der måske skal udpeges andre risikoområder. Ifølge forarbejderne kan der f.eks. være tale om, at der i perioder mellem to revurderinger kan forekomme oversvømmelseshændelser, som betyder, at vurderingen opdateres, og der udpeges andre eller flere risikoområder.¹² Hvorvidt klimaforandringerne vil betyde, at flere af landets kommuner på sigt vil blive omfattet af loven, og dermed af kravet om udarbejdelse af risikostyringsplaner, er således ikke usandsynligt.

Ud over de udpegede kommuners forpligtigelser, har loven betydet en række ændringer af anden lovgivning. Herunder er der særligt i planloven indsat en række bestemmelser om kommuneplanens sammenhæng med den kommunale risikostyringsplan samt forholdet til tilvejebringelse af lokalplaner jf. afsnit 1.4 nedenfor.

1.3. Vandplanlægningsloven

Vandrammedirektivet er implementeret i Danmark gennem lov om vandplanlægning (vandplanlægningsloven)¹³. Som beskrevet ovenfor i afsnit 1.1, forpligtiger vandrammedirektivet medlemsstaterne til at sikre god tilstand i vandmiljøet gennem fastlæggelse af konkrete miljømål for vandforekomster samt udarbejdelse af indsatsprogrammer. Ifølge lovforslaget til vandplanlægningsloven, skal loven endvidere bidrage til opfyldelse af forpligtelserne i EU's naturdirektiver (fuglebeskyttelsesdirektivet og habitatdirektivet).¹⁴

Loven indeholder ikke de politiske beslutninger om miljømål og indsatser, idet de nu er indeholdt i bekendtgørelser udarbejdet af Miljøministeriet med hjemmel i vandplanlægningsloven. Der eksisterer fortsat en egentlig "Vandområdeplan", men denne har i overensstemmelse med vandrammedirektivet, mere karakter af et kommunikationsværktøj, der ikke i sig selv er bindende for hverken borgere eller myndigheder.¹⁵

Som beskrevet i afsnit 1.1, skal en opfyldelse af konkrete miljømål for de enkelte vandforekomster, sikres gennem indsatsprogrammer, udarbejdet på baggrund af en basisanalyse.

¹¹ Lovforslag L 46, bemærkninger til §4.

¹² Lovforslag L 46, s. 8 og 16.

¹³ Lov nr. 1606 af 26/12/2013, Lov om vandplanlægning.

¹⁴ FT 2013/14, lovforslag nr. L 71, Forslag til lov om vandplanlægning

¹⁵ Lovforslag L 71, s. 10

Miljømål

For at opfylde vandrammedirektivets overordnede mål, fastsættes en række konkrete miljømål for de enkelte vandforekomster – disse er angivet af miljøministeren i en bekendtgørelse¹⁶. Fastsættelsen af de konkrete miljømål sker ligeledes efter kriterier i bekendtgørelsesform.¹⁷ Miljømålene udgør den retlige ramme for myndighedernes vandforvaltning og indebærer ikke i sig selv handlepligter for borgere og myndigheder.¹⁸ Dog vil myndighederne blive forpligtiget til at gennemføre foranstaltninger med henblik på, at miljømålene opfyldes, og at der ikke sker forringelser af tilstanden, gennem miljøministerens fastlæggelse af indsatsprogrammer jf. nedenfor.

Bestemmelser om udpegning og målsætning af kunstige og stærkt modificerede overfladevandområder viderefører miljømålslovens regler herom. Dette betyder, at miljøministeren fortsat, i overensstemmelse med vandrammedirektivet, kan udpege et vandområde som kunstigt eller stærkt modificeret, hvorved miljømålet bliver ”godt økologisk potentiale”.

Basisanalyse

Det følger af vandrammedirektivets artikel 5, at der for hvert vandområdedistrikt skal foretages en analyse af dets karakteristika, efter nærmere definerede tekniske specifikationer i vandrammedirektivets bilag II og III. I analysen af vandområdedistriktets karakteristika indgår bl.a. en kortlægning og afgrænsning af de enkelte vandforekomster.

Målsætningen for vandløbene og derved de miljømæssige krav til vandløbet er fastsat på baggrund af en baggrundstilstand, således at der ikke forudsættes en kvalitet, som vil være umulig eller særdeles vanskelig at opnå.¹⁹

I Danmark vurderes tilstanden i vandløbene baggrund af de EU-interkalibrerede indices for kvalitets-elementerne DVFI, DFFV og DVPI.²⁰ Planter og fisk er nye kvalitetselementer i forhold til vandplan 1.

Kvalitetselementer er nærmere behandlet i specialets Del II afsnit 4.3.

Indsatsprogrammer

Medlemsstaterne skal, med henblik på at opfylde vandrammedirektivets miljømål, iværksætte og gennemføre foranstaltninger fastlagt i indsatsprogrammer for hvert vandområdedistrikt.

Indsatsprogrammer udstedes i bekendtgørelsesform, jf. vandplanlægningslovens § 19, stk. 1.²¹ Indsatsprogrammerne fastlægger, på baggrund af basisanalysen, en opgørelse over de indsatser og regler, som for hvert vandområdedistrikt skal sikre opfyldelse af de konkrete miljømål. Indsatsprogrammets foranstaltninger er således bindende for myndighederne.

Indsatsprogrammerne består i overensstemmelse med vandrammedirektivet af grundlæggende og supplerende foranstaltninger, jf. bekendtgørelsens § 20, stk. 2 og 3.

¹⁶ BEK nr. 1522 af 15/12/2017, Bekendtgørelse om miljømål for overfladevandområder og grundvandsforekomster

¹⁷ BEK nr. 833 af 27/06/2016 Bekendtgørelse om fastsættelse af miljømål for vandløb, søer, kystvande og grundvand

¹⁸ Lovforslag L 71, s. 13

¹⁹ [Vejledning, Vandløbsregulativer, 18]

²⁰ [Miljøministeriet, Basisanalyse, s. 25]

²¹ Indsatser fremgår af BEK nr 1521 af 15/12/2017: Bekendtgørelse om indsatsprogrammer for vandområdedistrikter.

Indsatsprogrammernes grundlæggende foranstaltninger er fastsat i speciallovgivningen, eksempelvis bestemmelser i miljøbeskyttelsesloven (se specialets afsnit 1.7).²²

Supplerende foranstaltninger er foranstaltninger, som ud over de grundlæggende foranstaltninger er nødvendige for at opfylde de fastlagte konkrete miljømål. Supplerende foranstaltninger kan være generelle og dermed møntet på alle vandforekomster som f.eks. generelle regler om krav til rensning af spildevand, eller konkrete foranstaltninger - f.eks. kan krav om genskabelse af fri kontinuitet (åbning af rørlagte vandløb, nedlæggelse af stemmeværker mv.) i nærmere bestemte vandløb.

1.4. Planloven

Planloven²³ har jf. lovens §1 til formål at sikre en sammenhængende planlægning af arealanvendelsen med inddragelse af samfundsmæssige interesser, samt at medvirke til at værne om landets natur og miljø - og derved skabe rammerne for en bæredygtig samfundsudvikling.

Loven regulerer både landsplanlægning, kommuneplanlægning, lokalplanlægning og zoneinddeling. Af relevans for specialets problemformulering, vil der i dette afsnit blive redegjort for særligt kommuneplanlægningen, lokalplanlægningen og landzoneadministrationen.

Al planlægning efter planloven skal være båret af planlægningsmæssige hensyn, der i overensstemmelse med planlovens formålsbestemmelse, kan afgrænses til samfundsmæssige og funktionelle hensyn, æstetiske og kulturhistoriske hensyn, samt natur og miljøhensyn²⁴.

1.4.1 Kommuneplanen

Kommuneplanen er administrationsgrundlag for den fysiske planlægning i kommunerne, Kommunerne udarbejder kommuneplaner, der dels indeholder en vision for kommunens overordnede udvikling, dels tematisk opdelte retningslinjer for arealanvendelsen (også kaldet kommuneplankataloget) samt rammer for lokalplanlægningen. Kommuneplanen skal omfatte de emner, der er beskrevet i planlovens kapitel 4, herunder §§ 11 a, 11 b og 11 e.

Kommuneplankataloget – retningslinjer i §11a

Kommuneplanen skal jf. §11a indeholde retningslinjer for en række emner med umiddelbar relevans for en klimatilpasset vandhåndtering, herunder forholdet til øvrige planlægningsmæssige hensyn og interesser. Som eksempel kan nævnes: udpegnings af oversvømmelsestruede arealer, beliggenhed af lavbundsarealer, planlægning af afværgeforanstaltninger mv. Alle de relevante retningslinjer er oplistet i speciales **Bilag 2**, hvortil der henvises.

Som en konsekvens af landbrugslovgivningens krav til kommunale retningslinjer for jordbrugsområder, skal der igennem kommuneplanen tages hensyn til varettagelse af jordbrugsmæssige interesser, herunder skal der ske en udpegnings af "særligt værdifulde landbrugsområder" jf. kommuneplankatalogets nr. 10. Inden for disse områder, må der som udgangspunkt ikke planlægges for anlæg, der på væsentlig måde begrænser mulighederne for landbrugsdrift.²⁵ Den eksisterende udpegnings, vil således kunne konflikte med

²² Nærmere oplistet i bekendtgørelsens Bilag 5.

²³ LBK nr 287 af 16/04/2018: Lov om planlægning

²⁴ [Anker, Planloven, s. 338]

²⁵ Cirkulære nr. 9174 af 19/04/2010, udstedt med hjemmel i Landbrugslovens §3 (LBK nr 27 af 04/01/2017).

arealbehov til klimatilpasningstiltag. Kommunen har dog mulighed for at foretage ændringer i tidligere udpegninger gennem en formel procedure med udarbejdelse af en ny kommuneplan eller tillæg hertil.²⁶

For kommuner omfattet af oversvømmelseslovens udpegning af risikoområder (jf. afsnit 1.2 ovenfor), skal kommuneplanen jf. kommuneplankatalogets nr. 19, indeholde retningslinjer for friholdelse af arealer inden for risikoscreeningens afgrænsning, eller alternativt fastlægge krav om foranstaltninger mod oversvømmelse. Det vil dog også være muligt at udarbejde tilsvarende retningslinjer for andre potentielle oversvømmelsestruede områder med hjemmel i §11b, stk. 2.²⁷

Med planlovsændringen i 2017²⁸ blev kommuneplankataloget udvidet med det nuværende nr. 18, der medfører krav om, at der i kommuneplanen skal udpeges områder, der kan blive udsat for oversvømmelse eller erosion. Endvidere er det nu et krav, at der, såfremt der planlægges for byudvikling eller ændret arealanvendelse i de udpegede områder, skal udarbejdes retningslinjer for etablering af afværgeforanstaltninger til sikring mod oversvømmelse eller erosion. Afværgeforanstaltninger kan ifølge lovforarbejderne være kystbeskyttelse, håndtering af vandløb eller særlige krav til bebyggelsens placering, udformning, kote m.v. Lovændringen stiller ikke krav til hvilke oversvømmelseskilder, som skal medtages, men i lovforarbejderne anbefales, at kommunerne medtager samtlige oversvømmelseskilder i lighed med de eksisterende klimatilpasningsplaner (se specialets afsnit 1.9).²⁹ Miljøministeriet vil stille data til rådighed for kommunernes vurdering. Lovforslaget definerer ikke begrebet "oversvømmelse og erosion", men henviser til reguleringen heraf i sektorlovgivningen, og overlader dermed kommunerne et skøn.

Kommuneplanrammer - §11b

Kommuneplanens rammer for indholdet af lokalplaner i de enkelte dele af kommunen, fastsættes efter planlovens § 11 b med hensyn til f.eks. fordelingen af bebyggelsen efter art og anvendelsesformål, bebyggelsesforhold, byfornyelse i eksisterende bysamfund og anvendelsen af vandområder.

Kommuneplanrammer er en forudsætning for vedtagelsen af en lokalplan jf. planlovens § 11, stk. 5. Rammedelen skal være så præcis og entydig både med hensyn til den geografiske afgrænsning og i forhold til anvendelsen af de enkelte områder, at

*"det umiddelbart fremgår, hvilke bindende lokalplanbestemmelser der vil kunne fastsættes"*³⁰.

I specialets **Bilag 2** findes et overblik over krav til kommuneplanrammer med særlig relevans i forhold til planlægningen af en klimatilpasset vandhåndtering.

Jf. PL §11b, Stk. 2, kan kommuneplanen indeholde retningslinjer for andre forhold end nævnt i stk. 1 og § 11 a, stk. 1, der kan være af betydning for arealanvendelsen og bebyggelsen. Herved vil der således kunne fastlægges retningslinjer og rammer for øvrige klimatilpasningsrelaterede tiltag, så længe disse varetager et legalt hensyn efter planloven.

²⁶ [Anker, Miljøretlig regulering, s. 256] samt [Anker, Planloven, s. 416].

²⁷ [Anker, Planloven, s. 227]

²⁸ FT 2017/2018, lovforslag nr. L86 - ændring af lov om planlægning.

²⁹ Lovforslag L86, s. 4

³⁰ Jf. bl.a. NKO nr. 324, juli 2004

Kommuneplanredegørelsen - §11e

Planlovens bestemmelser karakteriseres som tværgående regulering, hvilket eksempelvis kommer til udtryk i kravene til kommune- og lokalplanlægningen. Jf. lovens §11e stk. 1 skal kommuneplanen således ledsages af en redegørelse for planens forudsætninger, der bl.a. skal indeholde oplysninger omkring forholdet til beskyttede områder efter anden lovgivning, vandområdeplaner, Natura-2000 planer og sammenhæng med den kommunale risikostyringsplan udarbejdet iht oversvømmelsesloven.

I specialets **Bilag 2** findes et overblik over krav til kommuneplanens redegørelse for så vidt angår emner med særlig relevans for planlægningen af en klimatilpasset vandhåndtering.

Redegørelsen til kommuneplanen, skal som et resultat af planlovsændringen fra 2017 bl.a. redegøre for kommuneplanens sammenhæng med kommuneplanlægningen i andre kommuner for så vidt angår afværgeforanstaltninger til forebyggelse af oversvømmelse. Kravet er mere omfattende end planlovens tidligere bestemmelse, som kun omhandlede redegørelse for en kommuneplans sammenhæng med kommuneplanlægningen i nabokommunerne. Udvidelsen skyldes ifølge forarbejderne, at etablering af afværgeforanstaltninger i én kommune kan risikere at forårsage utilsigtede oversvømmelser i både en nabokommune, men også i en kommune længere væk.³¹

Pligt til at virke for planens gennemførelse

Efter planlovens §12, skal kommunalbestyrelsen virke for kommuneplanens gennemførelse, herunder ved udøvelse af beføjelser i medfør af lovgivningen.

Det forudsættes i lovforarbejderne, at det i almindelighed ikke vil kunne få erstatningsretlige konsekvenser for en kommune, hvis det måtte vise sig, at en udpegning af oversvømmelsestruede arealer eller et skøn om behov for en indsats eller afværgeforanstaltning, ikke er tilstrækkelig til at sikre mod oversvømmelse.³²

1.4.2 Lokalplaner

Lokalplanret og lokalplanpligt

Efter planlovens § 13, stk. 1, har kommunalbestyrelsen en lokalplanret, der betyder, at kommunalbestyrelsen som udgangspunkt altid kan tilvejebringe en lokalplan for arealer inden for kommunens geografiske område.

En lokalplan er, til forskel fra en kommuneplan, juridisk bindende for grundejerne. En lokalplan kan som udgangspunkt ikke fastsætte en handlepligt, men retter sig alene mod fremtidige forhold, og kan derfor ikke i sig selv gennemtvinge ændringer i en eksisterende lovlig anvendelse af f.eks. en ejendom. Nye lokalplaner medfører således ikke en umiddelbar handlepligt for grundejere, men ændret arealanvendelse, nybyggeri og større renoveringer, der kan sidestilles med nyt byggeri, vil være omfattet af krav i nye lokalplaner.³³

³¹ Lovforslag nr. L86, s. 6

³² Lovforslag nr. L86, s. 5.

³³ [Basse, Miljøretten 2, s. 238]

Det fremgår nærmere af planlovens § 13, stk. 1, 2. punktum, hvilke interesser og hensyn, en lokalplan ikke må stride mod - dette vil blive nærmere behandlet i specialets Del II, afsnit 4. Der er derimod intet til hinder for vedtagelsen af en lokalplan, hvis dens realisering forudsætter tilladelser m.v. efter anden lovgivning.³⁴

Jf. planlovens § 13, stk. 2, skal der tilvejebringes en lokalplan, før der gennemføres større udstykninger eller større bygge- eller anlægsarbejder. Efter bestemmelsens forarbejder og nævnspraksis er det et afgørende kriterium for afgrænsningen af lokalplanpligten, om et konkret projekt vil medføre en væsentlig ændring i det bestående miljø.³⁵ Kriteriet indebærer, at der skal foretages en konkret vurdering af et projekts konsekvenser, herunder en vurdering af visuelle, funktionelle og miljømæssige konsekvenser, set i forhold til områdets karakter. Vurderingen skal desuden ses i lyset af formålet med lokalplanpligten, som er at sikre at bl.a. naboer og beboere får mulighed for at udtale sig om større projekter, og at projekter bliver vurderet i en planmæssig sammenhæng.³⁶ Det er således ikke udelukkende et projekts fysiske omfang, der er afgørende for lokalplanpligten – det afgørende er den ændring som projektet vil medføre. I områder med særlige natur- eller landskabsinteresser, kan tærsklen for lokalplanpligt på den baggrund være lav.³⁷

Der eksisterer umiddelbart ingen rets- eller klagenævnspraksis for egentlige klimaprojekter, men der eksisterer en række afgørelser hvor en ændret arealanvendelse har medført lokalplanpligt, herunder bl.a. etablering af parker³⁸ og terrænændringer for et større område³⁹. Modsat findes en række afgørelser, hvor der ikke blev statueret lokalplanpligt til ændret arealanvendelse til etablering af bl.a. en fodboldgolfbane⁴⁰, og til etablering af en rekreativ sti rundt om en sø⁴¹.

Reguleringen af et vandløb vurderes som udgangspunkt til ikke være omfattet af lokalplanpligten. I forhold til større vådområdeprojekter eller arealer der udlægges til planlagte periodiske oversvømmelser, vil pligten dog afhænge af en konkret vurdering efter de ovenstående kriterier. Klagenævnt har i en afgørelse om etablering af et vådområde ved Korup Å, konkret udtalt, at

*"Det forhold, at visse arealer på en ejendom periodisk bliver mere våde som følge af et projekt, er som udgangspunkt ikke omfattet af planlovens § 13, stk. 2."*⁴²

Det må dog forventes, at større klima- og vådområdeprojekter vil kunne blive omfattet af lokalplanpligten alene på grund af den væsentlige ændring i et bestående miljø, et sådan projekt ofte vil kunne medføre.

³⁴ [Basse, Miljøret, s. 64]

³⁵ Se eksempelvis NMK-33-02168.

³⁶ [Basse, Miljøretten 2, s. 240 ff]

³⁷ [Anker, Planloven, s. 351 f]

³⁸ MAD 2009.1346 NKN

³⁹ KFE 2007.383 NKN

⁴⁰ MAD 2011.608 NMKN

⁴¹ MAD2002.970V

⁴² NMK-519-00004

Planlægningsmæssig begrundelse

Lokalplaner skal udarbejdes inden for rammerne af formålsbestemmelsen i planlovens § 1 og skal altid være egnet til at opnå det ønskede formål. Det er således en forudsætning for vedtagelse af lokalplaner, at de ikke strider mod den overordnede planlægning, herunder særligt kommuneplanens retningslinjer og rammer. Hvis bestemmelser i en ny lokalplan er ikke i overensstemmelse med kommuneplanen, skal der først udarbejdes et kommuneplantillæg.

Der skal være en lovlig "planlægningsmæssig begrundelse" for den konkrete regulering⁴³. Kravet om en planlægningsmæssig begrundelse fremgik før lovændringen i 2012 ikke direkte af planloven, men kun af praksis.⁴⁴

Lovlige planlægningsmæssige begrundelser for lokalplanlægningen har traditionelt været arkitektoniske og funktionelle begrundelser, hvorimod klimatilpasning ikke tidligere har været nævnt i hverken ordlyden eller de tidligere lovforarbejder.⁴⁵

Siden ændringen af planloven i 2012, har loven givet kommunerne mulighed for at vedtage klimalokalplaner og dermed anvende klimatilpasning som en lovlig planlægningsmæssig begrundelse for deres lokale planlægning. Af forarbejderne fremgår således specifikt, at

"Der er henvist til klimatilpasning og forureningsforebyggelse direkte i lovteksten for at understrege, at disse hensyn lovligt kan anvendes som planlægningsmæssige begrundelser for en kommunes lokalplanlægning." samt *"(...)og der er ikke tilstræbt nogen forskel mellem de planlægningsmæssige begrundelser."*⁴⁶

Det fremgår dog af lovforslaget, at bestemmelsen derimod ikke giver mulighed for, at kommunerne kan begrunde deres lokalplanlægning med klimaforebyggende tiltag.⁴⁷

Lokalplankataloget - §15, stk. 2

Lokalplaner kan kun regulere emner omfattet af planlovens § 15, stk. 2 (også kaldet lokalplankataloget).

I specialets **Bilag 2** findes et overblik over lokalplankatalogets emner med særlig relevans for planlægningen af en klimatilpasset vandhåndtering.

Jf. forarbejderne til planlovsændringen i 2012, har kommunerne nu mulighed for gennem lokalplanlægningen, at tilpasse et lokalområde til konsekvenserne af klimaforandringer, ved f.eks. at stille krav om ubefæstede arealer, bygningers placering, udlæg til etablering af kanaler til vandaflledning eller for udlæg til regnvandsbassiner. Forarbejdernes opstilling af eksempler på klimatilpasningstiltag, der - inden for lokalplankatalogets rammer - kan varetages med hjemmel i planloven, er ikke udtømmende⁴⁸.

⁴³ [Anker, Planloven, s. 337]

⁴⁴ FT 2011/2012, Lovforslag nr. L 148 – Ændring af lov om planlægning, klimalokalplaner, s. 11.

⁴⁵ [Anker, Planloven, s. 337]

⁴⁶ Lovforslag L148, s. 4

⁴⁷ Lovforslag L148, s. 11

⁴⁸ Lovforslag L148, s. 12

Med planlovsændringen i 2017, blev der foretaget en udvidelse af lokalplankataloget ved §15, 2 nr. 18, hvorefter kommunen har mulighed for at optage bestemmelser i en lokalplan om etablering af afværgeforanstaltninger til sikring mod oversvømmelse som betingelse for ibrugtagning. Muligheden skal ses i sammenhæng med kravet om retningslinjer for afværgeforanstaltninger for lokalplaner når der planlægges for byudvikling, ændret arealanvendelse m.v. i de områder, der kan blive udsat for oversvømmelse jf. kravet til udpegning i §11a, nr. 18. Kommunen kan f.eks. beslutte, at der skal etableres regnvandsbassiner, fastsættes krav til sokkelkoter eller at der skal etableres diger for at modvirke oversvømmelser.⁴⁹

Det følger af planlovens §15, Stk. 5, at lokalplaner for landzonearealer, der er udlagt til jordbrugsmæssig anvendelse, ikke kan indeholde bestemmelser efter stk. 2, nr. 3, 6, 8, 9 eller 10. Her er især nr. 10 (arealanvendelse) relevant ift vandhåndtering. Modsætningsvist må der kunne fastsættes bestemmelser for øvrige forhold i stk. 2. Bestemmelsen sigter på at tydeliggøre, at lokalplanlægning ikke skal anvendes til regulering af landbrugets ejendoms- og driftsforhold. Bestemmelsen indebærer således ikke en indskrænkning i kommunens mulighed for at udarbejde lokalplan, der sigter på en anden anvendelse end rent jordbrugsmæssig anvendelse – eksempelvis klimatilpasningstiltag. Der skal blot foreligge en reel plandisposition, og ikke en disposition hvis egentlige formål er at regulere landbrugets driftsforhold.⁵⁰

1.4.3 Landzonetilladelse

Det overordnede formål med landzonebestemmelsen er at friholde det åbne land for ukontrolleret bebyggelse, samt at være et instrument til realisering af den fysiske planlægning i det åbne land.⁵¹ En ændret arealanvendelse i landzone kræver derfor dispensation efter planlovens §35 (landzonetilladelse).

Klimatilpasningsprojekter i landzone, vurderes som altovervejende udgangspunkt at kræve en landzonetilladelse. I en konkret afgørelse, har klagenævnet dog udtalt, at det forhold, at visse arealer på en ejendom periodisk vil blive mere våde som følge af et projekt, som udgangspunkt ikke vil være en ændring, der forudsætter en landzonetilladelse.⁵² Derimod kræver eksempelvis etablering af regnvandsbassiner efter praksis en landzonetilladelse, hvor praksis viser at der ofte gives en tilladelse.⁵³

En lokalplan for et område, der skal forblive i landzone, kan indeholde bestemmelse om, at lokalplanen erstatter de tilladelser efter § 35, stk. 1, som er nødvendige for lokalplanens virkeliggørelse jf. PL §15, stk. 4.

⁴⁹ Lovforslag L86, s. 4f samt s. 11.

⁵⁰ [Anker, Planloven, s. 417f]

⁵¹ [Anker, Miljøregulering, s. 257]

⁵² NMK-519-00004 (Korup Å)

⁵³ Eksempelvis NMK-31-00937, NMK-522-00128 mfl.

1.5. Vandløbsloven

En gennemførelse af klimatilpasningstiltag i og ved vandløb, vil som altovervejende udgangspunkt kræve en sagsbehandling efter vandløbslovens⁵⁴ bestemmelser. I forhold til specialets problemformulering, vil det derfor være relevant at behandle vandløbslovens udførlige bestemmelser om vedligeholdelse, regulativer, regulering samt vandløbsrestaurering.

Vandløbsloven har efter lovens §1 til formål at sikre, at vandløb kan benyttes til afledning af vand. Afledningen skal ske under hensyn til de miljømæssige krav til vandløbskvaliteten jf. lovens §1 stk. 2, et forhold, der er nærmere behandlet i specialets Del II, afsnit 4.3.

Vandløbsloven finder anvendelse på vandløb, søer, grøfter, kanaler, rørledninger, dræn, hvis tilstedeværelse og vedligeholdelse flere end en enkelt har interesse i jf. §2. Der er ikke i vandløbsloven eller i dennes forarbejder, en definition af begrebet vandløb. Praxis tager udgangspunkt i definitionen, oprindeligt opstillet af Flemming Tolstrup, hvor et vandløb defineres som:

”en afgrænset terrænfordybning, dannet i det øjemed at samle og lede vandet, med regelmæssig afstrømning”⁵⁵.

Vandløb inddeles i offentlige og private vandløb, hvor offentlige vandløb består af aktivt optagede vandløb jf. lovens §9. Både offentlige og private vandløb er omfattet af vandløbsloven, hvorefter forskellen er, at vedligeholdelsen af offentlige vandløb påhviler kommunen, ligesom der skal udarbejdes et regulativ til alle offentlige vandløb jf. lovens §12.

Vandløbsregulativer

For offentlige vandløb foretages en del af prioriteringen mellem interesser, gennem vandløbsregulativerne (lovens kap. V). Et regulativ er et specifikt administrativt dokument for et givent vandløb, der helt overordnet skal indeholde bestemmelser om vandløbets skikkelse eller vandføringsevne samt vandløbets vedligeholdelse, og derved sikre afledningen af vand under hensyn til de miljømæssige krav.

Vandløbsregulativerne skal udformes, så bestemmelserne heri ikke strider mod de natur- og miljømæssige krav til vandløbskvaliteten, som fastsættes i henhold til anden lovgivning, jf. vandløbslovens § 1, stk. 2.⁵⁶ Vandløbsregulativer skal efter lovens forarbejder udarbejdes på baggrund af den målsætning, som fremgår af planerne for vandløbet.⁵⁷ Ved vandløbslovens vedtagelse i 1982 var dette især recipientkvalitetsplanerne, der nu er erstattet af vandplanlægningsloven med tilhørende bekendtgørelser jf. afsnit 1.3.

Regelgrundlaget for udarbejdelse af regulativer for offentlige vandløb, er vandløbslovens § 12, og den hertil hørende bekendtgørelse⁵⁸. Derudover findes der i cirkulære om vandløbsloven⁵⁹ og cirkulæreskrivelse om standardregulativer for offentlige vandløb⁶⁰, krav til indholdet af regulativerne. Heri findes en uddybende

⁵⁴ LBK nr 127 af 26/01/2017: Lov om vandløb.

⁵⁵ [Tolstrup, UfR 1959B.157] samt eksempelvis NMK-510-0083 og NMK-43-00537.

⁵⁶ [Vejledning, Vandløbsregulativer, s. 18]

⁵⁷ FT 1982, tillæg A, lovforslag nr. L 58, Lov om vandløb.

⁵⁸ BEK nr. 919 af 27/06/2016 om regulativer for offentlige vandløb.

⁵⁹ Cirkulære nr. 21 af 26. februar 1985, afsnit 7.

⁶⁰ Cirkulæreskrivelse af 20. juli 1984.

liste af emner, hvorom der kan fastsættes bestemmelser i vandløbsregulativer. Til alle regulativer skal der udarbejdes en redegørelse om grundlaget for- og konsekvenserne af regulativet.

Selve regulativet skal bl.a. indeholde bestemmelser om vandløbets fysiske tilstand. Tilstanden fastsættes enten som geometrisk skikkelse udtrykt ved fastsatte bundkoter, bundbredder og skråningsanlæg eller som vandføringsevne, udtrykt ved en fastsat vandstand med en dertil hørende teoretisk vandføring.

Vandløbets fysiske tilstand er grundlaget for bestemmelserne om omfanget af vandløbets vedligeholdelse, hvortil regulativerne indeholder bestemmelser om hyppigheden af grødeskæringer, terminer (tidsfrister) for grødeskæring, krav til opgravning af eventuelle aflejringer mv.

Ved revision eller udarbejdelse af et nyt regulativ, fastsættes et vandløbs fysiske tilstand med udgangspunkt i vandløbets faktiske forhold. Den fastsatte skikkelse i et hidtidig regulativ lægges dog til grund i de tilfælde, hvor vandløbets dimensionerne er større, end hvad der følger af regulativet. Alternativt vil der skulle gennemføres en reguleringssag efter lovens kapitel VI.⁶¹

Hvis en ændret vedligeholdelsespraksis indebærer en forøgelse af den skikkelse eller vandføringsevne, der er fastsat i regulativet, skal der samtidig med regulativrevisionen gennemføres en reguleringssag efter vandløbslovens kapitel VI. Der kan således ikke lovligt foretages en "regulering i regulativet".

I ekstensivt dyrkede områder uden reelle afvandingsinteresser, har der tidligere været praksis for at udlægge vandløb til "naturvandløb". Det følger imidlertid af en udtalelse fra folketingets ombudsmand i 2001, at der ikke er holdepunkter for at antage, at der i vandløbsloven er hjemmel til at udlægge et offentligt vandløb som naturvandløb.⁶² Ombudsmanden udtalte, at vandløbslovens bestemmelser om faste krav til vandløbets skikkelse, må forstås sådan, at et regulativ skal indeholde faste angivelser for enten bundbredde, bundkote og skråningsanlæg, eller til vandløbets vandføringsevne. Denne linje er efterfølgende blevet fulgt i klagenævnspraksis.⁶³

Vedligeholdelse af vandløb

Reglerne om vedligeholdelse af vandløb fremgår af vandløbslovens kapitel 7. Af lovens §27 fremgår, at

"Vandløb skal vedligeholdes således, at det enkelte vandløbs skikkelse eller vandføringsevne ikke ændres, medmindre andet er fastsat i regulativet, jf. § 12, stk. 4, eller i afgørelse efter § 36 a, stk. 1."

Grundlæggende for vedligeholdelse er således, at vandløbsmyndigheden er forpligtiget til at sikre den skikkelse eller vandføringsevne, der er fastsat i regulativet. Dette sker gennem grødeskæring samt fjernelse af aflejringer (opgravning). Det indebærer, at vandløbsmyndigheden ikke må forøge vandføringsevnen eller skikkelsen, dvs. gøre vandløbet større. Modsat indebærer det også, at vedligeholdelsen skal sikre, at dimensionerne ikke bliver mindre end det, der er fastsat i regulativet.

⁶¹ [Vejledning, Vandløbsregulativer, s. 8-9]

⁶² FOU nr. 2001.248

⁶³ Se bl.a. NMK-43-00316

Såfremt myndigheden ikke vedligeholder vandløbet i overensstemmelse med regulativets bestemmelser, kan denne ifalde et erstatningsansvar for tab lidt som en følge heraf jf. nærmere i specialets afsnit 3.2.

Sålænge myndigheden har overholdt regulativets vedligeholdelsesforpligtigelser, vil oversvømmelser grundet usædvanlige nedbørsmængder, ikke medføre et erstatningsansvar⁶⁴. Det samme må formodes at gælde vedrørende eventuelle oversvømmelser grundet generelle klimaændringer. Der er således ikke bestemmelser i den gældende vandløbslov, der forpligtiger kommunen til, gennem vandløbsregulativer, at tage hensyn til eventuelle klimaforandringer. Ud fra retspraksis er det afgørende, at der sikres en vandføringsevne som angivet i regulativet, og ikke nødvendigvis, at regulativets grødeskæringsterminer er præcist overholdt.⁶⁵

Vandløbsregulering

Enhver ændring af et vandløbs skikkelse er en regulering i vandløbslovens forstand jf. lovens §16. En sådan regulering kræver tilladelse efter vandløbslovens kapitel VI.

Vandløbsmyndighedens behandling og afgørelser af sager om regulering, er nærmere reguleret af reguleringsbekendtgørelsen⁶⁶, der bl.a. indeholder en række krav til indhold af en tilladelse til regulering af vandløb, krav til offentliggørelse af forslag til reguleringssager og fordeling af udgifter til konkrete reguleringsprojekter. Af bekendtgørelsens §18 fremgår, at der ved reguleringssager skal tages hensyn til

”samtlige afvandingsinteresser ved vandløbet samt sikre, at projektet er foreneligt med hensynet til den miljømæssige målsætning, der er fastlagt for vandløbet”.

Diger

Vandløbsloven omfatter diger i og ved vandløb jf. lovens §2, stk. 4. Diger og udpumpningsanlæg, er reguleret i lovens kapitel 9, med nærmere bestemmelser i reguleringsbekendtgørelsens⁶⁷ kapitel 3.

Vandløbsrestaurering

Vandløbsmyndigheden har mulighed for at gennemføre en række restaureringstiltag i vandløbene efter lovens kapitel VIII. Vandløbsrestaureringer vil ofte, men ikke afgrænset til, omfatte de i vandområdeplanen udpegede indsatser, som nævnt i afsnit 1.3. Indsatserne vil ofte være udlægning af gydegrus, fjernelse af spærringer eller genslyngning af udrettede vandløb. Indsatserne vil ikke kunne have karakter af egentlige klimatilpasningsprojekter, men vil kunne have en betydelig synergieffekt hermed jf. specialets Del II.

For vandløbsrestaureringsprojekter må vandløbets evne til afledning af vand ikke må påvirkes væsentligt, jf. cirkulæret for vandløbsloven⁶⁸. Dette ses udmøntet i praksis, hvor miljø- og fødevareklagenævnet i flere sager har fastslået, at vandløbsmyndigheden ved iværksættelse af restaureringsprojekter er forpligtet til at inddrage hensynet til de afvandingsmæssige interesser ved myndighedens behandling af restaureringssager.⁶⁹

⁶⁴ Overtaksationskendelse MAD 2010.1224

⁶⁵ Se bl.a. Tfl.2004.152

⁶⁶ Bek nr. 834 af 27/06/2016 om vandløbsregulering og -restaurering

⁶⁷ Se note 66.

⁶⁸ Cirkulære nr 21 af 26. februar 1985.

⁶⁹ Se bl.a. NMK-43-00674 og NKM-4300677.

1.6. Naturbeskyttelse

Naturbeskyttelse og naturhensyn er en essentiel del af en helhedsorienteret vandplanlægning, ligesom hensynet har stor betydning i forhold til gennemførelse af konkrete klimatilpasningsprojekter. Potentielle konflikter i forhold til klimatilpasningstiltag samt dispensationsmuligheder, er nærmere behandlet i specialets Del II, afsnit 4.1 og 4.2.

1.6.1 Naturbeskyttelsesloven

Naturbeskyttelsesloven⁷⁰ har til formål at værne om naturen med dens bestand af vilde dyr og planter og deres levesteder, samt værne om de landskabelige og kulturhistoriske værdier.

I forhold til klimatilpasning og vandhåndtering, varetager loven først og fremmest naturbeskyttelseshensyn gennem den generelle beskyttelsesbestemmelse i §3. Derimod regulerer loven ikke de hensyn der varetages gennem vandløbsloven.⁷¹ Eksempelvis blev det vurderet i forbindelse med indførelsen af beskyttelsesbræmmer ved vandløb, at de foreslåede bræmmer ikke ville have væsentlig betydning for naturbeskyttelse i bred forstand, hvorfor spørgsmålet skulle reguleres igennem vandløbsloven.⁷²

Naturbeskyttelsesloven indeholder bl.a. regler, der tilsigter at beskytte en række naturtyper, herunder søer, heder, moser, strandenge, strandsumpe, ferske enge, overdrev samt klitfredede arealer. For de beskyttede naturtyper, gælder at der ikke må ikke foretages ændringer i tilstanden jf. lovens §3. Efter lovens §3 må der ej heller foretages ændringer i tilstanden af de vandløb, der af miljøministeren er udpeget som beskyttede. Det nærmere grundlag for administration af lovens §3 er uddybet i en vejledning⁷³, mens kriterier for udpegning af beskyttede vandløb er fastlagt i cirkulære.⁷⁴

Lovens §16 indeholder en 150 meter bred beskyttelseslinje (å-beskyttelseslinje) på hver side af de beskyttede vandløb, indenfor hvilken der bl.a. ikke må foretages beplantning eller terrænændringer. Forbuddet gælder dog ikke for foranstaltninger, der efter vandløbsloven er meddelt påbud om eller tilladelse til.

Der kan i en fredningskendelse efter naturbeskyttelsesloven (eller de tidligere naturfredningslove), være fastsat særlige bestemmelser om beskyttelse af åer og ådale mv.

Det fremgår af lovens §2, at lovens beføjelser tillige skal anvendes med sigte på at genoprette vådområder og ådale, og derigennem medvirke til at forbedre vandmiljøet jf. nærmere herom i specialets afsnit 2.3.

⁷⁰ LBK nr. 934 af 27/06/2017: Lov om naturbeskyttelse

⁷¹ [Anker, Miljøregulering, s. 271]

⁷² FT 1991/92 B sp. 246 ff.

⁷³ Vejledning om Naturbeskyttelseslovens §3 af d. 24/06/2009.

⁷⁴ Cirkulære nr. 6 af 14. januar 1982.

1.6.2 Miljømålsloven

Miljømålsloven⁷⁵ indeholder bestemmelser, der gennemfører dele af habitatdirektivet jf. afsnit 1.1. Loven har til formål at fastlægge rammerne for planlægning inden for de internationale naturbeskyttelsesområder - de såkaldte Natura2000-områder.

I forhold til sammenhængen med vandplanlægningsloven, fremgår det af §6 i "Bekendtgørelse om kommunalbestyrelsernes Natura 2000-handleplaner"⁷⁶, at der skal sikres et samspil mellem Natura 2000-handleplaner og vandplanlægningen, herunder en sikring af vandbehov for de naturtyper, der er direkte afhængige af et vandøkosystem. Det fremgår endvidere, at mål om forbedret vandkvalitet i søer og vandløb skal realiseres gennem indsatsen i vandplanlægningen og således ikke i de kommunale Natura 2000-handleplaner, jf. bekendtgørelsens §6, stk. 2.

1.6.3 Habitatbekendtgørelsen

Habitatbekendtgørelsen⁷⁷ udpeger Danmarks Natura2000-områder og fastsætter regler for behandling af sager, der kan påvirke områderne og de arter, som er generelt beskyttede efter habitatdirektivets art. 12 og 13, de såkaldte bilag IV-arter.

Udpegningen af vandløb som Natura 2000-områder sker både for at beskytte vandløb som naturtype og vandløb som levested for bestemte arter. Arterne omfatter både visse fiskearter, pattedyr og insekter.⁷⁸

Forholdet er nærmere behandlet i specialets Del II, afsnit 4.1.

1.7. Miljøbeskyttelsesloven

Miljøbeskyttelseslovens⁷⁹ formål er at medvirke til at værne om natur og miljø, så samfundsudviklingen kan ske på et bæredygtigt grundlag, i respekt for menneskets vilkår, og for bevarelse af dyre- og plantelivet. Af særlig interesse i forhold til vandhåndtering, skal kort nævnes lovens § 27 der fastsætter at stoffer, der kan forurene vandet, ikke må tilføres vandløb. Der kan dog efter § 28 gives tilladelse til, at spildevand tilføres vandløb (en såkaldt udledningstilladelse). Ved udledningstilladelse skal den hydrauliske belastning af vandløbet vurderes, således at udledninger ikke giver anledning til "*uønsket erosion eller oversvømmelse af vandløbsnære arealer*"⁸⁰.

Spildevandsplaner

De danske kommuner skal i henhold til Miljøbeskyttelseslovens § 32 udarbejde en plan for bortskaffelse af spildevand. Indholdet er nærmere reguleret i spildevandsbekendtgørelsen⁸¹.

Gennem spildevandsplanen foretages en overordnet planlægning af, hvordan spildevandet skal håndteres. Planen skal indeholde oplysninger omkring hvordan den forholder sig til kommune- og vandplanen og til vandløbenes fysiske tilstand jf. spildevandsbekendtgørelsens § 5.

⁷⁵ LBK nr. 119 af 26/01/2017: lov om miljømål mv. for internationale naturbeskyttelsesområder.

⁷⁶ BEK nr. 944 af 27/06/2016, udstedt med hjemmel i miljømålsloven.

⁷⁷ BEK nr. 926 af 27/06/2016: udpegning og administration af internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter.

⁷⁸ [Basse, Miljøretten 2, s. 443f]

⁷⁹ LBK nr. 966 af 23/06/2017

⁸⁰ Se bl.a. NMK-10-00654, hvor nævnet ophævede Aalborg Kommunes udledningstilladelse fra Egnspanvej.

⁸¹ BEK nr. 1469 af 12/12/2017

Spildevandsplanen må således ikke stride mod regler om indsatsprogram udstedt med hjemmel vandplanlægningsloven eller mod kommuneplanen jf. miljøbeskyttelsesloven § 32, stk. 3.

Udarbejdelsen og vedtagelsen af planen en myndighedsopgave, som varetages af kommunen.

1.8. Vandsektorloven

Kommunernes forhold til forsyningsvirksomhederne vil jf. specialets afgrænsning, ikke blive uddybende behandlet i nærværende. Forholdet er dog af stor betydning for en helhedsorienteret, klimatilpasset vandhåndtering, og reguleres overordnet set gennem vandsektorloven⁸². Siden lovens ikrafttræden d. 1. januar 2010 har kommunerne således ikke måtte deltage i aktiviteter forbundet med vand- og spildevandsforsyning jf. lovens § 15, stk. 1. Aktiviteterne defineres i lovens §2 som:

”vand- eller spildevandsforsyningsvirksomheder med spildevandsforsyningsaktivitet: Transport, behandling eller afledning af spildevand mod betaling.”

Definitionen af spildevand er fastlagt i spildevandsbekendtgørelsens § 4, hvoraf fremgår at ved spildevand forstås *”alt vand, der afledes fra beboelse, virksomheder, øvrig bebyggelse og befæstede arealer”*.

Vandsektorloven har således medført en række nye krav til bl.a. adskillelsen fra forsyningsvirksomhederne og aktiviteter knyttet hertil, men har også givet kommunerne nye muligheder for bl.a. et samarbejde omkring en takstfinansieret håndtering af regnvand. Planlægningen herfor, reguleres bl.a. i de kommunale spildevandsplaner.

1.9. Aftale om klimatilpasningsplaner

I henhold til aftalen mellem KL og regeringen fra 2012, skulle alle kommuner udarbejde klimatilpasningsplaner frem mod udgangen af 2013.⁸³ Klimatilpasningsplanerne skulle skabe overblik over arbejdet med klimatilpasning i kommunerne samt prioritere konkrete indsatser. Naturstyrelsen har udarbejdet en vejledning om klimatilpasningsplaner⁸⁴, der sammen med selve ”aftalen” udgør de eneste konkrete retningslinjer og krav til kommunernes udarbejdelse af klimatilpasningsplanerne.

Aftalen gav valgfrihed mellem hvorvidt klimatilpasningsplanen blev indarbejdet i selve kommuneplanen eller som et tillæg hertil. Det var et krav, at kommuneplanens redegørelse skulle indeholde en beskrivelse af det risikobillede, der fremkom på baggrund af kommunens risikokortlægning.

Aftalen indeholdt et konkret krav om en kommunal risikokortlægning, bestående af et oversvømmelseskort, et værdikort og et sammenfattende risikokort.⁸⁵ Oversvømmelseskortet viser oversvømmelsesrisikoen fra hav, vandløb, grundvand og nedbør, suppleret med oversvømmelsesrisiko fra spildevandssystemet. Værdikortet viser værdien samt placeringen af bygninger mm. Risikokortet blev dannet på baggrund af en sammentrækning af data fra oversvømmelseskort og værdikort.

Aftalen indeholdt derudover ingen faste retningslinjer for klimatilpasningsplanen, dens indpasning i kommuneplanen eller for løbende revision og opdatering af planen.

⁸² LOV nr 469 af 12/06/2009

⁸³ Aftale om kommunernes økonomi for 2013 mellem KL og regeringen, indgået d den 10. juni 2012

⁸⁴ [Vejledning, Klimatilpasningsplaner]

⁸⁵ [Vejledning, Klimatilpasningsplaner, s. 6-7]

Klimatilpasningsplanerne vil, gennem implementeringen i kommuneplanerne, have en sammenhæng med den overordnede statslige planlægning og med den kommunale sektorplanlægning. Eksempelvis udgør vand-, natur- og risikostyringsplaner bindinger for klimatilpasningsplanerne, mens den nærmere planlægning for gennemførelsen af de konkrete indsatser, vil skulle ske gennem sektorplanlægningen og reguleres gennem speciallovgivningen.⁸⁶

1.10. Miljøvurderingsloven

Ud over krav til tværgående planlægningsmæssige hensyn i især planloven, er der i lovgivningen specifikke krav til miljømæssige vurderinger, hvor vurderingerne skal foretages på tværs af sektorer.

Planer, programmer og konkrete projekter, reguleres af bestemmelser i miljøvurderingsloven⁸⁷, der gennemfører EU-direktiv om vurdering af bestemte planers og programmers indvirkning på miljøet⁸⁸ samt VVM-direktivet⁸⁹.

Nedenfor følger en gennemgang af planer og programmer samt konkrete projekter, med umiddelbar relevans for en klimatilpasset vandhåndtering.

1.10.1. Planer og programmer

Af relevans for en klimatilpasset planlægning, finder loven bl.a. anvendelse på planer og programmer som jf. lovens §2

”fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser til projekter eller medfører krav om en vurdering af virkningen på et internationalt naturbeskyttelsesområde”.

Lovens krav opdeles i krav om hhv. en vurdering (”screening”) af om en plan kan have væsentlig indvirkning på miljøet og egentlig ”miljøvurdering”.

Der er således jf. §8, stk. 1 krav om, at myndigheden altid skal gennemføre en miljøvurdering af planer og programmer, hvor disse udarbejdes inden for bl.a. vandforvaltning, fysisk planlægning og arealanvendelse og fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser til de projekter, der er omfattet af lovens bilag 1 og 2. Desuden er der krav om en miljøvurdering, hvor planer og programmer er omfattet af kravet om en vurdering af virkningen på et internationalt naturbeskyttelsesområde jf. §8, stk. 1, nr. 2 (se nærmere herom i specialets Del II, afsnit 4.1).

Hvor en plan/program kun fastlægger anvendelsen af ”mindre områder” og ”på lokalt plan”, skal disse indledningsvist blot screenes jf. §8, stk. 2. Ved screeningen skal inddrages kriterier fra lovens bilag 3, og der skal kun udarbejdes en egentlig miljøvurdering, hvis det efter screeningen vurderes, at planen vil kunne få væsentlig indvirkning på miljøet jf. §10.

Hvis myndigheden skal gennemføre en miljøvurdering i henhold til § 8, stk. 1, skal myndigheden udarbejde en miljørapport, hvorigennem den sandsynlige indvirkning på miljøet vurderes på grundlag af en inddragelse af de oplysninger, der er nævnt i lovens bilag 4.

⁸⁶ [Vejledning, Klimatilpasningsplaner, s. 37]

⁸⁷ LBK nr. 448 af 10/05/2017: Lov om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM)

⁸⁸ Direktiv 2001/42/EF af 27. juni 2001

⁸⁹ Direktiv 2011/92/EU af 13. december 2011

Af planer med umiddelbar relevans for en klimatilpasset vandhåndtering, kan nævnes:

Planloven

Der er - hverken i litteraturen eller i praksis - tvivl om, at både kommuneplaner (inkl. tillæg) samt lokalplaner er omfattet af loven, og dermed som minimum skal screenes for væsentlig indvirkning på miljøet.

Klimatilpasningsplaner udarbejdet som beskrevet ovenfor i afsnit 1.9, implementeres som en del af kommuneplanen (som retningslinjer) og vil dermed også som minimum være omfattet af kravet til screening.

Spildevandsplaner efter miljøbeskyttelsesloven

Spildevandsplaner er både i litteraturen og i praksis vurderet at være omfattet af loven, og skal dermed som minimum screenes for væsentlig indvirkning på miljøet. I flere sager har natur- og miljøklagenævnet afgjort, at en spildevandsplan kan være af væsentlig betydning for miljøet, og at der derfor skal udarbejdes en egentlig miljøvurdering.⁹⁰

Risikostyringsplaner efter oversvømmelsesloven

Risikostyringsplaner jf. specialets afsnit 1.2 ovenfor, må vurderes at være omfattet af loven. De fleste af de udpegede kommuner har således også som minimum gennemført en screening i forhold til væsentlig indvirkning på miljøet.⁹¹

Vandløbsloven - vandløbsregulativer

Hvis et vandløbsregulativ, gennem habitatdirektivets krav om vurdering for påvirkning af Natura2000-områder (jf. nærmere herom i afsnit 4.1), må vurderes at kunne have en væsentlig påvirkning af et Natura2000-område, vil regulativet blive omfattet miljøvurderingslovens krav om miljøvurdering allerede jf. §8, stk. 1, nr. 2.

Hvis ikke regulativet vurderes at kunne påvirke et Natura2000-område, er retsstillingen derimod ikke klar. Miljøministeriet har således i en skrivelse til kommunerne i 2006, konkret vurderet, at vandløbsregulativer ikke skulle vurderes efter reglerne om miljøvurdering af planer og programmer.

Hvorvidt dette er et udtryk for den gældende retsstilling i 2018, er nok tvivlsom. Selvom det fremgår af forarbejderne til den gældende miljøvurderingslov, at begrebet planer og programmer svarer til definitionen i den tidligere lov⁹², er der sket en markant ændring i opfattelsen af begrebet siden miljøministeriets udtalelse i 2006. Som et eksempel herpå, kan nævnes sagen om Københavns Borgerrepræsentations beslutning om rammer for myndighedsbehandling af Metroselskabets udvidede arbejdstid på Cityringens byggepladser. Natur- og Miljøklagenævnet afgjorde, at rammerne var omfattet af miljøvurderingsloven idet:

”(de) udgjorde en plan eller et program, der fastlagde rammerne for et fremtidigt anlæg”⁹³.

Et vandløbsregulativ kan betragtes som en plan for forvaltningen af det pågældende offentlige vandløb. Selvom vandløbsregulativer ikke kan indeholde krav om så indgribende foranstaltninger, at det vil have karakter af regulering/restaurering (jf. afsnit 1.5 ovenfor), kan det argumenteres for, at et regulativ

⁹⁰ Se bl.a. NMK-41-00141 og NMK-41-00075.

⁹¹ Se bl.a. Randers Kommune, <http://sektorplaner.randers.dk/dk/risikostyringsplan/miljoevurdering/>

⁹² FT 2015/16, Lovforslag nr. L 147, s. 68.

⁹³ NMK-10-00670

fastlægger rammerne for fremtidige anlæg i vandløbet – og dermed måske omfattes af miljøvurderingsloven. Af høringsudkast til vejledning til miljøvurderingsloven, fremgår det således også direkte, at kommunale vandløbsregulativer vil være eksempler på planer, som er omfattet af lovens regler.⁹⁴

1.10.2. Konkrete projekter

For konkrete projekter er kravene til miljøvurdering afhængigt af, hvorvidt der er tale om projekter der er omfattet af lovens Bilag 1 eller 2. For projekter omfattet af lovens Bilag 1, gælder jf. §15, stk. 1., nr. 1, at der er krav om en miljøvurdering efter krav til indhold i lovens §20.

Såfremt der er tale om et projekt omfattet af lovens Bilag 2, skal myndigheden i henhold til §21 jf. §17, vurdere og træffe afgørelse (screeningsafgørelse efter vurdering ud fra kriterier i lovens Bilag 6) om hvorvidt projektet er omfattet af krav om miljøvurdering. I vurderingen indgår bl.a. oplysninger om forventet virkning på miljøet jf. lovens Bilag 5.

Miljøvurderings(VVM)-processen er nærmere reguleret i bekendtgørelse udstedt med hjemmel i loven.⁹⁵ Bekendtgørelsen fastlægger i §7, at for projekter der både er omfattet af krav til VVM-vurdering og om vurdering i forhold til habitatbekendtgørelsen (se evt nærmere i specialets Del II, afsnit 4.1), skal VVM-myndigheden sikre, at der gennemføres en samlet miljøvurderingsproces og en samlet myndighedsvurdering efter retningslinjer i bekendtgørelsens §8.

Hvis et projekt forudsætter planlægning efter planloven, må VVM-myndigheden ikke meddele tilladelse til at påbegynde et projektet, før det nødvendige plangrundlag for projektet er tilstede efter planlovens regler herom jf. bekendtgørelsens §11.

Omfattede klimatilpasningsprojekter

Både vandløbsrestaureringsprojekter samt klimatilpasningstiltag i vandløb, vil efter omstændighederne kunne få væsentlig indvirkning på miljøet. Konkret er ingen klimatilpasningsprojekter umiddelbart omfattet af lovens Bilag 1, og dermed ubetinget VVM-pligtige. Derimod er en række vandhåndteringsrelaterede projekter omfattet af lovens Bilag 2, herunder:

- Nr. 1c "vandforvaltningsprojekter"
- Nr. 10f "regulering af vandløb"
- Nr. 10g "dæmninger og andre anlæg til opstuvning af vand"

Derved vil langt de fleste projekter i vandløb – og derved de fleste klimatilpasningsprojekter - som minimum være omfattet af kravet om en screeningsafgørelse efter lovens §21.

⁹⁴[Vejledning, Miljøvurderingslov, s. 24]

⁹⁵ BEK nr. 1470 af 12/12/2017

1.11. Opsamling på specialets Del I

Reguleringen af kommunernes klimatilpasning sker både gennem krav til kommunernes planlægning og krav om en gennemførelsen af konkrete indsatser. På trods af en tværgående regulering i eksempelvis vandrammedirektivet og planloven, eksisterer der ikke en samlet regulering af klimatilpasning eller vandhåndtering. Der er derimod tale om et kompleks sammenspil mellem både speciallovgivningen og sektorplaner.

Kravene til kommunernes klimatilpasning afhænger bl.a. af, hvorvidt den enkelte kommune er udpeget som et risikoområde gennem oversvømmelsesloven, med deraf følgende konkrete og relativt omfattende forpligtigelser til udarbejdelse af risikostyringsplaner, handlingsplaner mv.

Ud over oversvømmelseslovens konkrete regulering af udpegede risikoområder, er det fælles billede, at kommunerne i høj grad er overladt et skøn ift. omfang og indhold af planlægningen for en klimatilpasset vandhåndtering. Planlægningen vil overordnet set skulle ske gennem kommuneplanens retningslinjer og rammer, hvoraf flere er af stor relevans for en klimatilpasset vandhåndtering.

Planlovsændringen i 2012, hvor klimatilpasning blev tilføjet som et planlægningsmæssigt relevant hensyn, betyder, at der ved ny bebyggelse eller ændringer af arealanvendelsen, kan stilles krav om klimatilpasning ift. lokalplankataloget. Efter planlovsændringen i 2017, er kommunerne forpligtiget til at foretage en udpegning af oversvømmelsestruede områder samt planlægge nødvendige afværgeforanstaltninger, hvis der i disse områder skal ske en ny byudvikling eller en ændret arealanvendelse.

Klimatilpasningsprojekters forhold til beskyttet natur kan opdeles på hensyn til naturtyper eller arter omfattet af habitatdirektivets beskyttelse, og hensyn til natur beskyttet efter naturbeskyttelsesloven. De potentielle konflikter og muligheder for dispensation er nærmere behandlet i specialets Del II.

I specialets **Bilag 2** findes et skemaopbygget overblik over kommunens muligheder, forpligtigelser og potentielle konflikter for en klimatilpasset vandhåndtering. Skemaet vil, sammen med nærværende afsnit, kunne anvendes som en overbliksgivende opsamling på specialets Del I.

Del II – Analyse af udvalgte delområder

I specialets Del II følger en nærmere analyse af gældende ret i forhold til arealerhvervelse og påvirkning af arealer ved en klimatilpasset vandhåndtering.

Mulighederne for arealerhvervelse behandles i nedenstående afsnit 2, og indeholder en analyse af ekspropriationshjemmel samt af muligheden for at indgå frivillige aftaler gennem eksempelvis opkøbs- eller erstatningsordninger, herunder behandles spørgsmålet omkring kommunalfuldmagtens grænse i forhold til klimatilpasningstiltag.

Muligheden for klimatilpasning uden en egentlig arealerhvervelse, igennem en regulering eller planlagt arealpåvirkning, vil blive behandlet i afsnit 3.

I afsnit 4 analyseres de potentielle konflikters betydning for planlægning og gennemførelse af en helhedsorienteret- og klimatilpasset vandhåndtering.

2. Arealerhvervelse til klimatilpasning

Af hensyn til specialets omfang, redegøres kun kortfattet for de generelle betingelser for ekspropriation af fast ejendom.

Afsnittet vil således fokusere på en analyse af konkret hjemmel til ekspropriation af arealer til brug for en klimatilpasset vandhåndtering. Afsnittet vil behandle ekspropriationshjemlen i planloven, naturbeskyttelsesloven, vandløbsloven og miljøbeskyttelsesloven.

2.1. Generelle ekspropriationsbetingelser

Ifølge grundlovens §73 om den private ejendomsrets ukrænkelighed, må ekspropriation kun ske *”hvor almenvældet kræver det”* og kun *”ifølge lov”*. På grundlag af praksis, gælder der desuden en række betingelser, som skal være opfyldt ved en ekspropriation. I hovedtræk er betingelserne, at ekspropriationen skal være lovlig, tidsmæssig aktuel og nødvendig for realiseringen af ekspropriationsformålet i den konkrete situation.⁹⁶

I lovlighedskravet ligger, at der skal være en egentlig lovhjemmel og ekspropriationens faktiske formål skal være omfattet af legale hensyn i forhold til den konkrete lov.

Aktualitetskravet betyder, at realiseringen af et konkret projekt skal være nært forestående, herunder skal den nødvendige planlægning være vedtaget og de fornødne økonomiske midler reelt være til rådighed. Sammen med lovlighedskravet udlægges aktualitetskravet også som et krav om, at der før ekspropriation kan foretages, skal foreligge alle nødvendige myndighedstilladelser.⁹⁷ Det er et omtvistet spørgsmål om, hvorvidt forhånds- eller principstilladelser er tilstrækkeligt for at opfylde kravet.⁹⁸ Der findes således flere klagenævnsafgørelser, hvor forhåndstilladelser ikke er vurderet tilstrækkelige.⁹⁹

Det overordnede nødvendighedskrav er lovgivers skøn af, hvorvidt et formål er så vigtigt i forhold til almenvældet, at der skal være mulighed for ekspropriation i lovgivningen. For det konkrete

⁹⁶ [Basse Miljøretten 1, s. 64]

⁹⁷ Se eksempelvis NMK-519-00004

⁹⁸ [Anker, Planloven, s. 735]

⁹⁹ Bl.a. NMK-10-00748.

ekspropriationsbegreb efter en given lov, dækker betingelsen om nødvendighed over et dobbelt krav. En ekspropriation skal således både være nødvendig af hensyn til almene samfundshensyn (almenvællet) og skal være af væsentlig betydning for virkeliggørelsen af indsatsen. Endvidere skal indgrebet være proportionalt og derved stå i rimeligt forhold til de interesser der forfølges med indgrebet.¹⁰⁰

2.2. Ekspropriation efter planloven

Som det fremgår af specialets afsnit 1.4, har lokalplaner umiddelbar retsvirkning over for borgere. Bortset fra enkelte betingelser for ibrugtagning af nye områder eller bebyggelser jf. §15, stk. 2, fastsætter en lokalplan dog ikke en egentlig handlepligt, men retter sig derimod alene mod de fremtidige forhold. En lokalplan kan derfor ikke regulere en ændring af eksisterende lovlig anvendelse, medmindre lokalplanen kan danne grundlag for ekspropriation.

Efter planlovens §47, stk. 1, kan kommunalbestyrelsen ekspropriere fast ejendom, der tilhører private, eller privates rettigheder over fast ejendom, når ekspropriationen vil være af væsentlig betydning for at sikre virkeliggørelsen af en lokalplan.

Som nævnt i specialets Del I afsnit 1.4, skal bestemmelser i en lokalplan skal være begrundet i saglige og planlægningsmæssigt relevante hensyn, hvor formålet er i overensstemmelse med planlovens formålsbestemmelse i § 1, og derved tjene almene samfundshensyn¹⁰¹. Ekspropriation til virkeliggørelse af en lokalplan forudsætter ligeledes, at lokalplanen opfylder planlovens bestemmelser, herunder skal den være i overensstemmelse med kommuneplanens retningslinjer og planrammer i §11a og 11b. Bestemmelserne i lokalplanen skal tillige ligge inden for rammerne af lokalplankataloget i §15, stk. 2 – og der kan derfor ikke eksproprieres til bestemmelser uden hjemmel heri¹⁰².

Som nævnt i specialets afsnit 1.4, indeholder planlovens § 15, stk. 1, efter planlovsændringen i 2012, bl.a. en henvisning til, at en lokalplans planlægningsmæssige begrundelse kan være ”klimatilpasning”, der således nu er et af de emner, der kan indgå i lokalplanlægningen som ét blandt flere hensyn.

Ekspropriation til klimatilpasningstiltag gennem lokalplan

Med indførelsen af ”klimatilpasning” som et planlægningsmæssigt relevant hensyn ved lokalplanlægning, må det konkluderes, at der i planlovens §46 er hjemmel til ekspropriation af arealer til en klimatilpasset vandhåndtering.

Der eksisterer dog endnu ingen nævneværdig rets- eller klagenævnspraksis om ekspropriationshjælpens udstrækning i forhold til egentlige klimatilpasningsprojekter.

Bestemmelsen i planlovens §15, stk. 2, nr. 2, hvorved der kan planlægges for ”områdets anvendelse”, vil i mange tilfælde kunne anvendes som hjemmel til bestemmelser om klimatilpasningstiltag i lokalplaner. Anvendelsen må således kunne udstrækkes til at omfatte en bred palet af klimatilpasningstiltag, så længe arealanvendelsen er begrundet i planlægningsmæssigt relevante hensyn, er i overensstemmelse med planhierarkiet og ikke falder uden for planlovens overordnede formålsbestemmelser jf. specialets afsnit 1.4. Som det ligeledes fremgår af specialets afsnit 1.4/lokalplaner, er lovforarbejdernes opstilling af

¹⁰⁰ [Anker, Planloven, s. 737 ff]

¹⁰¹ [Anker, Planloven, s. 736]

¹⁰² Se bl.a. KFE2004.272NKN

eksempler på klimatilpasningstiltag, der - inden for lokalplankatalogets rammer - kan varetages med hjemmel i planloven, ikke udtømmende.

I flere nyere klagensafgørelser er ekspropriation af arealer til virkeliggørelse af bestemmelser i en lokalplan om, at der ikke må opføres huse af nogen slags på et areal, eksempelvis blevet anset for et planlægningsmæssigt relevant hensyn, omfattet af hjemlen i Planlovens § 15, stk. 2, nr. 2 og nr. 10. Efter klagenspraksis er betingelsen, at der er en aktuel offentligretlig og planlægningsmæssig interesse i friholdelsen for bebyggelse.¹⁰³

Dobbelthjemmel – lex specialis betragtninger

For flere ekspropriationsformål, herunder ved ekspropriation på grundlag af en lokalplan, eksisterer der en "dobbelthjemmel", hvor to love giver ekspropriationshjemmel.¹⁰⁴ Ud fra specialitetsbetragtninger kan der argumenteres for, at der ikke kan fastsættes lokalplanbestemmelser for forhold, der specifikt kan reguleres efter anden lovgivning. Eksempelvis vil spørgsmål om vejrettigheder, vedligeholdelse mv. i en lokalplan skulle ske ved ekspropriation efter vejlovens bestemmelser og ikke kunne reguleres gennem bestemmelser i en lokalplan.¹⁰⁵ Der findes dog ikke en klar afgrænsning i hverken praksis eller litteraturen.¹⁰⁶

Lex specialis betragtninger vil muligvis føre til, at eksempelvis erhvervelse af arealer til etableringen af et egentligt vådområde, skal ske efter naturbeskyttelseslovens bestemmelser, arealer til diger efter kystbeskyttelsesloven, ligesom arealer til regulering af et vandløb må skulle ske efter vandløbsloven jf. straks nedenfor.

Lokalplanlægning kan ikke regulere andre ministeriers lovgivning eller anvendes som incitamentsstrukturer i form af eksempelvis tilskud, omlægning af afgifter mv. Der kan derfor ikke stilles krav i en lokalplan, der går ud over de rammer der er fastsat i anden lovgivning.¹⁰⁷

¹⁰³ Se bl.a. NMK-32-00042 samt NMK-32-00008 om Roskilde Kommunes ekspropriation til virkeliggørelse af lokalplan om Festivalområdet.

¹⁰⁴ [Basse, Miljøretten 1, s. 68]

¹⁰⁵ Jf. bl.a. afgørelserne nævnt i MAD.2001.1041NKN og KFE2009.438NKN

¹⁰⁶ [Anker, Planloven, s. 374]

¹⁰⁷ FT 2011/2012, Lovforslag nr. L 148 – Ændring af lov om planlægning, s. 5.

2.3. Ekspropriation efter naturbeskyttelsesloven

Naturbeskyttelseslovens §60 giver Miljøministeren adgang til at ekspropriere til genopretning af vådområder og ådale. Med hjemmel i naturbeskyttelseslovens § 60a, har miljøministeren givet kommunalbestyrelsen bemyndigelse til ekspropriation, men kun ved gennemførelse af projekter inden for arealer udpeget i medfør af planloven.¹⁰⁸ Det planlægningsmæssige grundlag for ekspropriation til vådområder er således kommuneplanen, som indeholder retningslinjer for genopretning af vådområder jf. nærmere beskrevet ovenfor i afsnit 1.4.

Som et eksempel fra klagenævnsspraksis er sagen om etablering af vådområde i Korup Å særligt relevant. Her fandt klagenævnet efter en grundig gennemgang af de konkrete omstændigheder, at ekspropriationen var lovlig, idet den både var aktuel, nødvendig og af *"almene interesse så tungtvejene, at ejerens interesse i fortsat at kunne råde over arealet uden begrænsninger bør vige herfor"*¹⁰⁹.

Vådområdeindsatser skal primært bero på frivillig deltagelse, og ekspropriation herfor kan derfor *"kun undtagelsesvist anvendes hvor enkelte lodsejere er til hinder for gennemførelsen"*¹¹⁰. Dette vil - alt andet lige - begrænse den reelle effekt af ekspropriationshjælpen.

Ved vådområdeprojekter findes en række muligheder for kompensering gennem jordfordeling og for tilskud til kommunernes gennemførelse via statslige (og EU-) tilskudsordninger. Dette giver muligheder for frivillige aftaler, der dog af hensyn til specialets omfang, ikke vil blive behandlet nærmere.

Definitionen på et vådområde i naturbeskyttelseslovens forstand, er relevant ift en vurdering af, hvorvidt konkrete klimatilpasningsprojekter vil kunne omfattes af definitionen, og dermed hvorvidt der gennem naturbeskyttelsesloven kan findes hjemmel til en ekspropriation. Den nærmere definition er specificeret i bekendtgørelsesform. Den nærmere naturvidenskabelige redegørelse herfor falder uden for specialets afgrænsning, men det fremgår bl.a., at formålet er:

*"at forbedre natur og vandmiljø ved at reducere udledningen af kvælstof til fjorde og kystvande", samt "at forbedre natur og vandmiljø ved ekstensivering af drift af landbrugsarealer på kulstofrige lavbundsjorder."*¹¹¹

Om end etablering af vådområder således er klart teknisk afgrænset og snarere må anses for at have karakter af klimaforebyggelse end egentlig klimatilpasning, er der en række potentielle synergieffekter i forhold til en klimatilpasset vandhåndtering. De i kommuneplanen udpegede arealer til lavbunds- og vådområder, vil således med fordel kunne sammentænkes med bl.a. planlægningen af "vandparkering" og oversvømmelsesarealer.

¹⁰⁸ BEK nr 852 af 30/06/2010, beføjelser ved genopretning af vådområder

¹⁰⁹ NMK-519-00004

¹¹⁰ Miljøministeriets skrivelse af d. 22. december 2016: "Anvendelse af ekspropriation ved gennemførelse af kommunale vådområdeprojekter".

¹¹¹ BEK nr 1439 af 06/12/2017, §2, stk. 1-3.

2.4. Ekspropriation efter vandløbsloven

Ekspropriation kan gennemføres efter reglerne i vandløbslovens § 71 til *”gennemførelse af foranstaltninger efter loven, når almenvellet kræver det”*.

Vandløbslovens § 71 blev indsat i 1982-vandløbsloven, ud fra reglerne om ekspropriation m.v. fra 1973-vandløbsloven¹¹². Omfanget af adgangen til at ekspropriere svarer ifølge lovbemærkningerne til bestemmelserne i 1973-vandløbslovens § 89, hvorefter de tidligere vandløbsretter i fornødent omfang og mod fuldstændig erstatning både kunne forlange arealer afstået og pålægge rådighedsindskrænkninger.¹¹³

Ligeledes fremgår det af forarbejderne til bestemmelsen, at såfremt en grundejer er bidragspligtig til en konkret foranstaltning (eksempelvis ud fra nytteprincippet i en reguleringssag jf. ovenfor i afsnit 1.5) kan ekspropriationserstatningens størrelse nedsættes tilsvarende.¹¹⁴

Ekspropriationshjemlens omfang ift klimatilpasningstiltag

Hverken 1973 loven eller den gældende vandløbslov og disses forarbejder, indeholder nogen direkte behandling af problemstillingen vedrørende klimatilpasning. Disse indeholder således kun meget begrænset fortolkningsbidrag til ekspropriationshjemlens udstrækning i forhold til muligheden for arealerhvervelse til egentlige klimatilpasningsprojekter.

Der kan jf. lovforarbejderne alene eksproprieres rettigheder, der vedrører vandløbsretlige forhold. Det betyder, at i modsætning til eksempelvis planlovens bredere formålsbestemmelse, kan vandløbslovens afgrænsede formål give en række begrænsninger i ekspropriationshjemlen jf. nedenfor.

Som nævnt indledningsvist til dette afsnit, skal enhver hjemmel til ekspropriation administreres med hensyntagen til de generelle betingelser for ekspropriationens lovlighed. Herunder skal ekspropriationsformålet således være et legitimt formål under vandløbsloven. Spørgsmålet om, hvorvidt der i vandløbsloven er hjemmel til ekspropriation til virkemidler ved en klimatilpasset vandhåndtering, vil derfor skulle vurderes i forhold til lovens formål i især §1, stk. 1, der lyder:

”Ved denne lov tilstræbes at sikre, at vandløb kan benyttes til afledning af vand, navnlig overfladevand, spildevand og drænvand.”

Der eksisterer ikke umiddelbart nogen relevant trykt rets- eller klagenævnspraksis om ekspropriationshjemlens udstrækning. Eksisterende retspraksis omhandler udelukkende den formelle ekspropriationsprocedure, som eksempelvis i en sag fra Skive Kommunes, hvor vejlovens procedure for ekspropriation af arealerhvervelse for regulering af vandløb i forbindelse med et vådområdeprojekt, ikke var overholdt.¹¹⁵

¹¹² LBK nr. 523 af 26. september 1973.

¹¹³ FT 1982, tillæg A, lovforslag nr. L 58, Lov om vandløb, sp. 1200

¹¹⁴ [Tolstrup, Vandløbsloven 1973. s. 229]

¹¹⁵ NMK-43-00386

Miljø- og Fødevarerministeriet har 2017 udgivet to rapporter omkring regulering af bl.a. vandløbslovgivningen i Danmark, hhv. "Rapport fra ekspertudvalget til ændret vandløbsforvaltning"¹¹⁶ og "Lovkompas II"¹¹⁷. I sidstnævnte rapport behandles vandløbslovgivningen som en del af et ekspertpanels anbefalinger til en fornyelse af den samlede miljølovgivning. Om end de to rapporter ikke udgør egentlige retskilder, vurderes begge at kunne udgøre et fortolkningsbidrag til ekspropriationshjæmlelsens udstrækning.

I "Lovkompas II" har ekspertpanelet i redegørelsen for gældende ret i forhold til en ny vandlov, under emnet "oversvømmelses- og klimasikringsplanlægning", således anført at:

*"Det bør overvejes, om der i vandloven skal fastsættes aftale- og indgrebsbeføjelser for kommunerne, der kan sikre gennemførelse af oversvømmelses- og klimatilpasningsprojekter. I så fald bør der ligeledes tages stilling til spørgsmålet om erstatning i forbindelse med indgreb i eksisterende forhold."*¹¹⁸

Tilsvarende fremhæves det i af ekspertudvalget i "Rapport om ændret vandløbsforvaltning", at formålsbestemmelsen i en ny vandløbslov bør præciseres, så loven også skal kunne tage hensyn til klimatilpasning ud over de to nuværende hensyn; afledning af vand og miljø. Udvalget nævner specifikt, at en ny lov dermed vil kunne:

*"understøtte tiltag, der har til formål at forebygge eller minimere oversvømmelser i vandløbssystemerne, herunder sikre mulighed for midlertidig opmagasinering i form af såkaldte vandparkeringspladser"*¹¹⁹.

Udvalget nævner desuden, at en tilføjelse af begrebet "klimatilpasning" i lovens formålsbestemmelse, vil betyde "at den eksisterende hjemmel for ekspropriation også kan anvendes til klimatilpasningsprojekter, når der er væsentlige samfundsmæssige interesser tilknyttet."¹²⁰

Idet en række klimatilpasningstiltag, således ikke ubetinget kan anses for værende omfattet af vandløbsloven formålsbestemmelse, og derved være saglige hensyn, som legitimt kan gennemføres efter vandløbsloven, er det nødvendigt at opdele analysen af ekspropriationshjæmlelsens udstrækning på de forskellige tekniske virkemidler.

Konkret vurdering ift forskellige virkemidler:

Som nævnt i specialets Del I, afsnit 1.0 og **Bilag 1**, kan de tekniske virkemidler for en klimatilpasset vandhåndtering, overordnet set deles op i tre typer af foranstaltninger, der har til formål:

- 1) at sikre en større vandføringsevne (eksempelvis regulering til større dimensioner, etablering af nye vandløb, hyppigere eller kraftigere vedligeholdelse), eller
- 2) at forsinke vandet (eksempelvis etablering af søer/forsinkelsesbassiner eller ved at drosle vandføringen gennem enten fysisk foranstaltning eller reduceret grødeskæring), eller
- 3) at sikre mod oversvømmelse (etablering af diger mv.).

Ekspropriationshjæmlelsen for disse tre typer vil blive behandlet i det følgende.

¹¹⁶ [Ekspertudvalg, Vandløbsforvaltning]

¹¹⁷ [Ekspertpanel, Lovkompas II]

¹¹⁸ [Ekspertpanel, Lovkompas II, s. 44]

¹¹⁹ [Ekspertudvalg, Vandløbsforvaltning, s. 19]

¹²⁰ [Ekspertudvalg, Vandløbsforvaltning, s. 42]

Ad 1)

I forhold til de konkrete virkemidler for en klimatilpasset vandhåndtering, vil reguleringssager og nye vandløb kunne være effektive indgreb. Regulering af vandløbsprofilen og etablering af nye vandløb fremgår direkte af vandløbslovens bestemmelser, og der eksisterer således en umiddelbar ekspropriationshjemmel.

En reguleringssag vil altid kunne rejses af lodsejere eller kommunen. Formålet har historisk set oftest været en forbedret afvanding af landbrugsarealer, men vandløbslovens formålsbestemmelse omfatter også afledning af spildevand og overfladevand jf. afsnit 1.5 i specialets Del I.

En reguleringssag med formålet om at opnå en forøget vandføringsevne i forbindelse med en klimatilpasset vandhåndtering, vil ikke umiddelbart være i konflikt med afvandingsmæssige interesser, idet en regulering oftest vil medføre en forbedret afvanding af tilstødende (landbrugs)arealer i "normalsituationen", og kun have en minimal negativ påvirkning ved større regnhændelser, tørtid mv.

For at sikre hensynet til de natur- og miljømæssige målsætninger (nærmere herom i afsnit 4.3), vil en udvidelse af et vandløb typisk være af begrænset omfang, hvorved intensiteten af påvirkningen er forholdsvis begrænset. Der eksisterer ingen retspraksis for problemstillingen, men i en højesteretsdom vedrørende ekspropriation efter planloven, anlagde højesteret en samlet afvejning af den almene interesse over for hensynet til den eksproprieredes interesse, hvorefter det konkret blev tillagt væsentlig betydning, at et eksproprieret areal var "*forholdsvis lille*"¹²¹.

Modsat vil et ønske om erhvervelse af et større areal langs vandløbet end hvad den egentlige vandløbsregulering kræver, med altovervejende sandsynlighed ikke kunne omfattes af ekspropriationshjemlen, idet formålet derved ikke vil være et lovligt hensyn under vandløbsloven. Lex specialis betragtninger vil også her føre til, at hjemlen må skulle findes i anden lovgivning – eksempelvis planloven eller naturbeskyttelsesloven.

Ad 2)

Klimatilpasningstiltag der reducerer et vandløbs vandføringsevne, vil medføre en forringet afvanding af (landbrugs)arealer og en forøget risiko for oversvømmelser af arealer opstrøms (ovenfor) den konkrete indsats. En planlagt periodisk oversvømmelse eller udlægning af arealer til "vandparkering" vil ofte være et effektivt indgreb for at sikre nedstrøms beliggende interesser og værdier.

Retstilstanden om ekspropriationshjemlens omfang ift. erhvervelse af arealer til planlagte oversvømmelser er dog ikke entydig. Ud fra en ren ordlydsfortolkning, vil der kunne argumenteres for, at en indsats der medfører en forringet vandføringsevne eller en planlagt oversvømmelse af lavtliggende arealer, er i direkte modstrid med formålsbestemmelsens formulering; "*benyttes til afledning af vand*", og derved ikke forfølger et legitimt formål under vandløbsloven.

Også fortolkningsbidraget fra de to ekspertudvalg, bidrager til en formodning for, at klimatilpasningstiltag som udgangspunkt ikke er legale hensyn efter vandløbsloven, og at der derved ikke umiddelbart er hjemmel til ekspropriation for tiltag med formålet at skabe planlagte oversvømmelser.

¹²¹ UfR2015.2882/2H

Anlæggelse af søer er omfattet af vandløbslovens bestemmelser og derved umiddelbart af ekspropriationshjemlen. Dog må en nærmere vurdering af det konkrete projekts formål afgøre hvorvidt der er tale om et lovligt hensyn ift vandløbsloven. Lex specialis betragtninger vil betyde at etablering af søer som rekreative anlæg må skulle behandles efter planlovens bestemmelser, mens eksempelvis egentlige spildevandstekniske anlæg, vil være omfattet af miljøbeskyttelseslovens ekspropriationsbestemmelser.

Lex specialis betragtninger vil ligeledes føre til, at etableringen af egentlige vådområder bør håndteres efter naturbeskyttelseslovens bestemmelser.

Ad 3)

Diger i og ved vandløb er omfattet af vandløbslovens bestemmelser jf. specialets afsnit 1.5. Der eksisterer umiddelbart ingen praksis omkring ekspropriation af diger ved vandløb efter vandløbsloven.

Ekspropriationshjemlens udstrækning er således ikke afklaret, men må skulle vurderes i forhold til lovens formål. Der kan herudfra argumenteres for, at etablering af diger uden for selve vandløbsprofilet, ikke vil kunne omfattes af vandløbslovens ekspropriationshjemmel. Etableringen af diger mod oversvømmelser fra fjorde eller havet er omfattet af kystbeskyttelseslovens¹²² bestemmelser, herunder ekspropriationshjemlen i lovens §6. Planloven indeholder ligeledes hjemmel til bl.a. ekspropriation for arealer til etablering af diger mv. (jf. specialets afsnit 1.4 og 2.2).

2.5. Ekspropriation efter miljøbeskyttelsesloven

En kommunalbestyrelse kan i medfør af miljøbeskyttelseslovens § 58, stk. 1 træffe afgørelse om ekspropriation til fordel for et spildevandsanlæg. Det planmæssige grundlag for ekspropriationsbeslutningen er kommunens spildevandsplan jf. ovenfor i afsnit 1.7. Ekspropriationen skal således være forudsat i spildevandsplanen, jf. spildevandsbekendtgørelsens § 5, stk. 1, nr. 10.

Definitionen af et spildevandsanlæg findes i spildevandsbekendtgørelsens § 4, stk. 7, hvoraf det fremgår, at et spildevandsanlæg skal forstås som

”såvel åbne som lukkede ledninger og andre anlæg, der tjener til afledning eller behandling af spildevand mv.(...)”.

Der er således tale om en forholdsvis bred definition af, hvad et spildevandsanlæg kan udgøre, særligt da bestemmelsen ikke er udtømmende, jf. udtrykket *”andre anlæg”*. Der vil derfor være tale om en konkret vurdering, hvor det må lægges til grund, om et anlægs hovedformål overvejende er at håndtere spildevand fra forsyningsselskabet og derved kan defineres som et spildevandsteknisk anlæg.

Miljøbeskyttelseslovens ekspropriationshjemmel gennem planlægningen i kommunernes spildevandsplaner, giver således store muligheder for at erhverve areal til spildevandsledninger, regnvandsbassiner mv. Hjemlen har også en omfattende praktisk anvendelse, og der eksisterer på den baggrund en righoldig praksis, hvoraf konklusionen må være, at såfremt de generelle gyldighedsbetingelser er opfyldt, er ekspropriationshjemlen klar. Idet miljøbeskyttelseslovens ekspropriationsbestemmelser alene kan anvendes til at ekspropriere for anlæg af spildevandstekniske anlæg, kan loven ikke umiddelbart anvendes til konkrete klimatilpasningsindsatser i eller ved vandløb, medmindre løsningen er et *”traditionelt”* spildevandsteknisk anlæg tilhørende et forsyningsselskab.

¹²² LBK nr 78 af 19/01/2017: lov om kystbeskyttelse.

2.6. Arealerhvervelse uden ekspropriation

I dette afsnit følger en analyse af kommunernes mulighed for indgåelse af frivillige aftaler om erhvervelse af arealer eller fast ejendom til klimatilpasningstiltag.

2.6.1 Frivillige aftaler om arealerhvervelse

Det er almindeligt antaget, at en myndighed kan skaffe sig den fornødne rådighed over borgernes ejendom gennem privatretlige aftaler, såfremt der eksisterer en lovhjemmel for ekspropriation til formålet. Dette fremgår bl.a. af en udtalelse fra Folketingets Ombudsmand, der i en konkret sag udtalte, at det

*”ikke kan antages, at ekspropriationsregler generelt skal fortolkes således, at hjemmel til ekspropriation afskærer den pågældende myndighed fra at indgå aftaler med borgerne til opnåelse af ekspropriationsformålet.”*¹²³

Hvis der allerede eksisterer en lovhjemmel til ekspropriation af arealer til klimatilpasningstiltag, vil der således kunne indgås frivillige aftaler på ekspropriationslignende vilkår.

I tilfælde hvor kommunen ikke har en umiddelbar lovhjemmel, reguleres kommunens muligheder som udgangspunkt af kommunalfuldmagten.

2.6.2 Kommunalfuldmagten

Kommunalfuldmagtsreglerne er baseret på uskrevne retsgrundsætninger, der giver kommunerne mulighed for at varetage opgaver og foretage visse økonomiske dispositioner af økonomisk karakter uden egentlig lovhjemmel.¹²⁴

Det er en anerkendt del af kommunalfuldmagten, at kommuner har adgang til at opkøbe jord og erhverve fast ejendom med henblik på at varetage den kommunaleplanlægning, herunder interesser i udbygning, fysisk planlægning, rekreative formål, mv. Der skal dog foreligge et lovligt kommunalt mål for købet.¹²⁵

Det er ligeledes anerkendt, at en kommune kan erhverve fast ejendom med henblik på at tilgodese miljømæssige formål, som ikke kan tilgodeses i tilstrækkeligt omfang ved reguleringslovgivningen.¹²⁶

En udtalelse fra det kommunale tilsyn fra 2010 omhandler spørgsmålet om, hvorvidt kommunalfuldmagten hjemler en kommunal afholdelse af udgifter til oversvømmelsessikring af privat ejendom¹²⁷. I sagen udtalte statsforvaltningens, at dette kun vil være tilfældet hvis der *”foreligger en særlig kommunal interesse heri”*. Efter statsforvaltningens opfattelse forelå der ikke en særlig kommunal interesse i den konkrete sag uanset, at ejendommen lå under den i serviceniveauet fastlagte kote og, at tiltaget var den billigste måde at sikre ejendommen – også i forhold til kommunen og forsyningsselskabets samlede økonomi.

Vurderingen af den *”særlige kommunale interesse”* må forventes at skulle indeholde både miljøhensyn og omfanget af de omfattede arealer/ejendomme. Erhvervelse af arealer for at sikre en helhedsorienteret og klimatilpasset vandplanlægning, må på den baggrund kunne være tilstrækkeligt begrundet i almenvellets interesse og vil derved kunne være indenfor kommunalfuldmagtens grænser.

¹²³ Folketingets Ombudsmænds udtalelse af 14. december 2015 om vandrestri ved Kongeåen.

¹²⁴ [Revsbech, Kommunernes opgaver s. 26]

¹²⁵ [Revsbech, Kommunernes opgaver, s. 149]

¹²⁶ Jf. bl.a. Indenrigsministeriets brev af 29. august 1997 til Miljø- og Energiministeriet.

¹²⁷ MAD 2010.1167

2.6.3 Stormflodsloven

Med baggrund i den manglende mulighed for, at kommuner kan erhverve stormflodstruet privat fast ejendom som en del af en overordnet klimasikring, indsættes §1a i ændring til stormflodsloven¹²⁸. Loven giver herefter mulighed for at erhverve privat ejendom, hvis denne inden for en kortere årrække gentagne gange har været ramt af stormflod, oversvømmelse fra vandløb og søer eller skybrud og dette forventes også at ske i fremtiden. Opkøbsmuligheden omfatter dog ikke hjemmel til ekspropriation.¹²⁹

¹²⁸ Lov om ændring af lov om stormflod og stormfald (Lov nr. 64 af 30/01/2018), træder i kraft d. 1 juli 2018.

¹²⁹ FT 2017-18, Lovforslag L 87, s. 20.

3. Klimatilpasning ved regulering og arealpåvirkning

I det følgende afsnit analyseres muligheden for en klimatilpasset vandhåndtering gennem planlægningsmæssige og fysiske indgreb i arealer der allerede er ”i brug”. Afsnittet skal ses i sammenhæng med specialets afsnit 2 om kommunernes adgang til arealerhvervelse, hvor fokus i det følgende vil være på afgrænsningen til den erstatningsfrie regulering.

Ved ”indgreb” forstås reguleringer, der ikke medfører en egentlig afståelse af ejendomsret, men alene påfører en indskrænkning i ejerens råden over et areal – eksempelvis til periodisk oversvømmelse fra vandløb, forringet afvandingsevne af landbrugsarealer mv. Fælles for disse reguleringer er, at afgrænsningen mellem erstatningsfrie- og ekspropriative rådighedsindskrænkninger er uskarp, idet der også i en rådighedsindskrænkning vil kunne ligge en afståelse af visse ejerbeføjelser og derved kunne være tale om et ekspropriativt indgreb.¹³⁰

3.1. Planloven og erstatningsfri regulering

Den fysiske planlægning, herunder kommuneplanlægning og lokalplanlægning, har traditionelt været anset for at være erstatningsfri regulering¹³¹. Begrundelsen herfor er, at planlægningen typisk ikke indebærer en egentlig handlepligt, ligesom den ikke regulerer en overførsel af ejendomsrettigheder, men alene betyder en indskrænkning i ejerens råden begrundet i den samfundsmæssige udvikling. Overordnet set går grænsen for krav på erstatning for gener påført af vedtagelse af lokalplan efter naboretlige regler, hvor det vurderes hvorvidt den naboretlige tålegrænse er overskredet – herunder om generne går ud over hvad der må forventes som led i den almindelige samfundsudvikling.¹³²

Idet kommuneplanen ikke er direkte bindende for de enkelte grundejere, er spørgsmålet om erstatningsfri regulering i det følgende centreret omkring lokalplanlægningen.

Det fremgår af forarbejderne til planlovsændringen omkring klimalokalplaner fra 2012, at udgangspunktet for lokalplanlægning er erstatningsfri regulering.¹³³ Det fremgår dog af bemærkningerne, at det vil afhænge af en konkret vurdering, hvorvidt eksempelvis bestemmelser om afværgeforanstaltninger til sikring mod oversvømmelse, er udtryk for en så indgribende regulering, at der reelt er tale om ekspropriation.

Udgangspunktet om erstatningsfri regulering er igen er præciseret i forarbejderne til planlovsændringen i 2017, hvoraf det fremgår, at lokalplanbestemmelser om afværgeforanstaltninger i form af eksempelvis krav til bebyggelsens placering, udformning eller kote, som klart udgangspunkt ikke udløser krav på erstatning. Tilsvarende gælder såfremt en ny lokalplan for et område indeholder bestemmelser om, at det er en betingelse for ibrugtagning, at der etableres afværgeforanstaltninger til sikring mod oversvømmelse.¹³⁴

Overtagelsespligt

Der eksisterer en lovfæstet undtagelse til hovedreglen om, at tab i forbindelse med lokalplan ikke udløser erstatning. Denne følger af planlovens §48, der indeholder bestemmelser om kommunens forpligtigelse til overtagelse af arealer udlagt til offentlige formål. Dette kaldes også omvendt ekspropriation. Det vil afhænge af en konkret vurdering om, hvorvidt bestemmelser i en lokalplan, der forbeholder en ejendom

¹³⁰ Jf. bl.a. [Eyben, Fast ejendom, s. 107]

¹³¹ FT 2011/2012, Lovforslag nr. L 148, s. 5

¹³² [Anker, Planloven s. 339 ff]

¹³³ FT 2011/2012, Lovforslag nr. L 148, s. 5

¹³⁴ FT 2017/2018, lovforslag nr. L86, s. 5

eller en del af en ejendom til klimatilpasningstiltag eller afværgeforanstaltninger mod oversvømmelse, betyder at grundejeren kan have krav på overtagelse mod erstatning. Vurderingen vil tage udgangspunkt i muligheden for udnyttelse af ejendommen, fordelingen af byrden mv.¹³⁵

Udlæg af fællesområder, der er grundvilkår for ny bebyggelse som f.eks. regnvandsbassiner er i praksis ikke anset for værende offentligt formål i relation til overtagelsespligten¹³⁶. Derimod må udlægning af større oversvømmelsesarealer eller udlæg for arealer til en mere tværgående klimatilpasning end det konkrete delareal, kunne anses for at være et offentligt formål med dertilhørende overtagelsespligt for kommunen.

3.2. Vandløbsloven – klimatilpasning gennem vandløbsregulativer

Som beskrevet i afsnit 1.5, er der mulighed for i vandløbsregulativer at fastlægge krav til vedligeholdelse af vandløb. Det er derfor relevant at behandle, hvorvidt klimatilpasningstiltag kan gennemføres ved bestemmelser i vandløbsregulativerne med formål om enten at sikre en øget vandføringsevne eller at drosle vandføringen, og dermed forårsage en planlagt oversvømmelse af lavtliggende arealer ovenfor.

Klimatilpasningstiltag der indebærer en fysisk ændring af et vandløbs skikkelse, kan ikke gennemføres ved ændringer i et vandløbsregulativ. Dette er uafhængigt af, om der er tale om tiltag med formålet at øge eller reducere vandføringsevnen, idet enhver ændring af vandløbs skikkelse vil kræve en egentlig reguleringssag efter vandløbslovens §16 (jf. afsnit 1.5 ovenfor). Fysiske indgreb vil derfor være omfattet af vandløbslovens reguleringsbestemmelser med dertil hørende erstatningsbetingelser jf. sidst i nærværende afsnit.

For at øge et vandløbs vandføringsevne, kan der optages bestemmelser i et vandløbsregulativ om en øget eller hyppigere grødeskæring. Dette vil sjældent give anledning til et erstatningsspørgsmål, men vil oftest konflikte med både natur- og miljøhensyn jf. nærmere i specialets afsnit 4.2 og 4.3.

Hvorvidt det er muligt erstatningsfrit at mindske et vandløbs mulige vandføringsevne, gennem et reduceret vedligehold (hvorved den øgede mængde grøde i vandløbet vil medføre en lavere vandføringsevne), er derimod ikke endeligt afklaret i hverken lovgivning, praksis eller den juridiske litteratur. Vandløbsloven indeholder således ingen direkte erstatningsbestemmelser for tab som følge af en regulativbestemt forringet vandføringsevne.

Problemstillingen omkring reduceret vedligehold, har været behandlet i både lovforarbejder og konkrete afgørelser. Problemstillingen har dog indtil nu udelukkende fokuseret på et ændret vedligehold af miljøhensyn – og ikke i forhold til klimatilpasningshensyn.

I bemærkninger til lovforslaget om ”Grøn vækst”¹³⁷, anføres at *”en reduktion af vandløbsvedligeholdelse har efter hidtidig praksis været en generel foranstaltning, der har kunnet gennemføres erstatningsfrit”*.

Dette er dog ikke helt i tråd med opfattelsen i den juridiske litteratur, hvor argumentationen for muligheden for erstatningsfri regulering, møder skepsis¹³⁸.

¹³⁵ Lovforslag 148, klimalokalplaner s. 5

¹³⁶ Se eksempelvis MAD 2010.2757

¹³⁷ FT 2010/11, Lovforslag L 165, 4. marts 2011.

¹³⁸ Se bl.a. [Wulf, Landboret, s. 139] og [Bach, Vandløb, s. 196].

Spørgsmålet blev behandlet i en overtaksationskendelse fra 2009¹³⁹, hvor en regulativbestemt forringet vandføringsevne af hensyn til forbedring af natur og miljømål, ikke kunne ses som erstatningsfri regulering. I afgørelsen endte en konkret afvejning med at lodsejer tilkendtes krav på erstatning, der dog blev nedsat idet lodsejeren ikke havde løftet bevisbyrden for et tab ud over de almindelige naboretlige tålegrænse.

En ekspropriationsretlig betragtning kan føre til, at intensiteten af en forringet vandaflledning eller planlagte oversvømmelser vil være afgørende for, om indgrebet må accepteres uden erstatning. Der kan sondres mellem tilfælde, hvor klimatilpasningstiltag fører til, at der selv under almindelige nedbørsforhold m.v. sker permanente eller længerevarende oversvømmelser, og tilfælde hvor en reduceret vandløbsvedligeholdelse kun fører til, at de omkringliggende ejendomme påvirkes periodisk, f.eks. ved meget kraftig nedbør.

I første tilfælde vil en konkret vurdering kunne medføre, at der reelt foreligger ekspropriation på grund af det direkte indgreb i ejendomsretten, hvis eksempelvis intensivt dyrkede landbrugsarealer må tages ud af omdrift på grund af oversvømmelser eller forringet afvanding.¹⁴⁰ Begrænsede eller kortvarige påvirkninger kan derimod muligvis skulle tåles som erstatningsfri regulering.¹⁴¹

I forhold til intensivitetsbetragtninger, fremgår det af det ikke vedtagede lovforslag til ændring af vandløbsloven, omhandlende en vedtagelse af dyrkningsfri bræmme langs beskyttede vandløb, at *”den generelle regulering i konkretet tilfælde kan omfatte så stor en del af en ejendom, at der kan være tale om et ekspropriativt indgreb”*¹⁴².

Efter den konkrete indførelse af en dyrkningsfri bræmme på 2 meter langs beskyttede vandløb og søer, afgjorde Højesteret i U.1998.1669H, at der i dette tilfælde ikke var tale om ekspropriation men derimod en erstatningsfri regulering.

Et konkret klimatilpasningstiltag vil skulle vurderes i forhold til, om det forfølger et legitimt formål efter vandløbsloven. Det ses ikke afklaret i hverken vandløbslovens formålsbestemmelser, lovforarbejderne eller praksis, hvorvidt rene klimatilpasningsformål som eksempelvis en reduceret grødeskæring, er legale hensyn efter vandløbsloven.

Planlægning for en klimatilpasset vandhåndtering gennem bestemmelser om en regulativbestemt forringet vandføringsevne, udelukkende med det formål at tilbageholde vand, er dog næppe et hensyn, der kan varetages som en erstatningsfri regulering. Det er endvidere værd at bemærke, at et regulativ der indeholder uhjemlede bestemmelser vil kunne blive kendt ugyldigt, med risiko for et deraf følgende ansvarsgrundlag efter dansk rets almindelige erstatningsregler.

Vandløbsrestaureringsprojekter (hjemlet i vandløbslovens §37) for opnåelse af miljømål, vil ofte kunne indeholde fysiske tiltag i vandløbet, der vil kunne sammentænkes med eksempelvis planlagte oversvømmelser af vandløbsnære arealer (”vandparkering”). Såfremt formålet med reguleringen er opnåelse af miljøkvalitetsmål, vil et regulativ gyldigt kunne indeholde bestemmelser om forringet vandføringsevne som en følge af reduceret vedligehold. Dette vil dog skulle ske mod erstatning af eventuelle tab lidt som en følge af indsatsen jf. vandløbslovens specielle erstatningsbestemmelser.

¹³⁹ MAD2009.1813

¹⁴⁰ [Anker, Miljøregulering, s. 288]

¹⁴¹ [Basse, Miljøretten 3, s. 549]

¹⁴² FT 1990/91 A sp. 1839, om ændring af vandløbsloven.

Vandløbslovens erstatningsbestemmelser

Vandløbsloven indeholder en række særlige bestemmelser om erstatningsansvar i lovens kapitel 13. Fælles for bestemmelserne er, at spørgsmål om erstatning og erstatningens størrelse, afgøres af taksationsmyndighederne efter vejlovens¹⁴³ kapitel 10.

Erstatning for ekspropriation er omfattet af vandløbslovens §72, men lovens §73 indeholder bestemmelser om erstatning for de, der lider et tab ved f.eks. vandløbsrestaurering, regulering af vandløb, mangelfuld vedligeholdelse mv.

For restaureringsprojekter fremgår det tydeligt af lovens forarbejder, at alle restaureringsforanstaltninger, skal være vurderet i forhold til de afstrømningsmæssige konsekvenser, og at det *”forudsættes, at foranstaltningerne ikke får væsentlig indflydelse på vandløbets samlede afstrømningsevne”*¹⁴⁴.

I forhold til reducerede krav til vandløbsvedligeholdelsen igennem regulativændringer, fremgår det af både praksis og litteraturen, at det ihvertfald ikke i enhver henseende kan være erstatningsfri regulering. Et erstatningskrav vil nok kunne støttes på vandløbslovens almindelige erstatningsbestemmelser som ved regulering og restaurering.¹⁴⁵

Fælles for bestemmelserne er, at de almindelige erstatningsretlige betingelser er gældende - herunder skal der være en årsagssammenhæng mellem aktiviteten eller den manglende aktivitet og tabet, ligesom tabet skal dokumenteres.

¹⁴³ LOV nr 1520 af 27/12/2014: lov om offentlige veje.

¹⁴⁴ FT 1982, tillæg A, lovforslag nr. L 58, Lov om vandløb, sp. 1190

¹⁴⁵ [Basse, Miljøretten 3, s. 549]

4. Konkrete konflikter

I nærværende afsnit fokuseres der på en række af de potentielle konflikter, der vil kunne opstå ved planlægning og gennemførelse af konkrete klimatilpasningsprojekter.

Klimatilpasningsprojekter i og omkring vandløb kan potentielt påvirke både Natura2000-områder, naturtyper beskyttet efter naturbeskyttelsesloven og påvirke miljøkvaliteten i selve vandløbet. Vurderingen heraf vil have nær sammenhæng med de i afsnit 1.10 beskrevne krav til miljøvurderinger af både planer, programmer og konkrete projekter.

4.1. Forholdet til Natura2000 og bilag IV arter

Mange vandløb løber igennem eller udmunder i Natura2000-områder, og nogle udgør sågar en vigtig del af selve udpegningsgrundlaget. Idet vandløb og deres kvalitet har stor betydning for naturtyper og levesteder for arter på de vandløbsnære arealer, vil de potentielle konflikter mellem Natura2000 og konkrete projekter ofte være en uundgåelig del af planlægningen for en klimatilpasset vandhåndtering.

Efter habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, skal planer og projekter, der kan påvirke et Natura 2000-område væsentligt, vurderes for konsekvenserne på de arter og naturtyper, som området er udpeget for at beskytte. Reglerne til gennemførelse af artikel 6, stk. 3, er bl.a. fastsat i habitatbekendtgørelsen¹⁴⁶, hvor der i §§ 7 og 8, findes en udtømmende liste over de projekter, for hvilke der er krav om en væsentligheds-vurdering.

Af specialets **Bilag 2** fremgår en fuld opstilling af de omfattede planer og projekter med relevans for klimatilpasning og vandhåndtering. Herunder omfattes bl.a. sager om dispensation fra naturbeskyttelseslovens § 3, tilladelse til regulering af vandløb efter vandløbsloven, udarbejdelse af vandløbsregulativer mv. Kravet om vurdering omfatter desuden alle planer, der udarbejdes efter planloven, herunder forslag til landsplandirektiver, kommuneplaner og lokalplaner, hvor det er et krav, at vurderingen skal fremgå af planforslagets redegørelsesdel.¹⁴⁷ Også for myndighedernes udarbejdelse af risikostyringsplaner efter oversvømmelsesloven (jf. specialets afsnit 1.2), skal der foretages en vurdering af risikostyringsplanernes eventuelle påvirkning af Natura2000-områder samt forholdet til bilag IV arterne.¹⁴⁸

Hvis myndigheden vurderer, at en plan eller et projektet kan påvirke et Natura 2000-område væsentligt, skal der foretages en nærmere konsekvensvurdering af projektets virkninger under hensyn til bevaringsmålsætningen for det pågældende område. Hvis konsekvensvurderingen viser, at projektet vil skade området, kan der ikke meddeles tilladelse, dispensation eller godkendelse til det ansøgte jf. bekendtgørelsens §6, stk. 2. Der gælder et særligt forsigtighedsprincip i forhold til Natura2000-områder – et princip der kræver, at en plan eller et projekt først må vedtages eller tillades, når det uden rimelig tvivl ud fra et videnskabeligt synspunkt kan fastslås, at det ikke skader området.¹⁴⁹ Eksempelvis udtalte EU domstolen i ”Hjertemuslingedommen”, at en vurdering ikke var tilstrækkelig, idet den ikke kunne ”fjerne enhver rimelig videnskabelig tvivl for så vidt angår virkningerne”¹⁵⁰.

¹⁴⁶ BEK nr 926 af 27/06/2016

¹⁴⁷ [Vejledning, Habitatbekendtgørelsen, s. 53]

¹⁴⁸ Oversvømmelsesloven, Karnov noter

¹⁴⁹ [Vejledning, Habitatbekendtgørelsen, s. 53]

¹⁵⁰ C-127/02 af 7. september 2004

I forhold til naturdirektivernes generelle beskyttelse af arter gælder, at yngle- og rasteområder for de såkaldte bilag IV-arter skal beskyttes mod at blive beskadiget og ødelagt, uanset om de befinder sig inden for eller uden for Natura 2000-områder jf. habitatbekendtgørelsen §10.

Der findes en lang række afgørelser hvor enten en konkret påvirkning af et habitatområde eller manglende/mangelfuld habitatvurdering fører til ophævelse af både tilladelser efter speciallovgivningen¹⁵¹ og af vedtagne lokalplaner¹⁵².

Klimatilpasningsprojekter i og omkring vandløb, vil potentielt kunne have en væsentlig påvirkning på Natura2000 områder. Eksempelvis vil både en regulering af vandføringsevnen, planlagte oversvømmelser intensiv grødeskæring kunne have en væsentlig negativ påvirkning, og dermed ikke kunne tillades gennemført. Selvom konkrete klimatilpasningstiltag måtte implementeres sammen med egentlige miljøforbedrende tiltag (eksempelvis vandløbsrestaurering, vådområder mv), vil hensynet til beskyttede arter og naturtyper gælde uafhængigt af vandrammedirektivets miljømål for vandløbskvaliteten. Der vil dog ofte være tale om sammenfaldende hensyn, der skal medtages i vurderingen af konsekvenserne af konkrete klimatilpasningsprojekter i og ved vandløb.¹⁵³

4.1.1. Dispensationsmuligheder

Der er kun en meget begrænset dispensationsadgang i forhold til at tillade negative påvirkninger af Natura2000-områder. En myndighed kan således kun fravige forbuddet mod negative påvirkninger i tilfælde hvor der foreligger *”bydende nødvendige samfundshensyn”* og hvor der ikke findes nogen alternativ løsning jf. habitatbekendtgørelsens §9. I de Natura 2000-områder, der indeholder prioriterede naturtyper og/eller dyre- eller plantearter, kan fravigelse endvidere kun ske, når der foreligger

”bydende nødvendige hensyn til menneskers sundhed og den offentlige sikkerhed eller væsentlige gavnlige virkninger på miljøet(...)”.

En fravigelse forudsætter, at der dels træffes alle nødvendige kompensationsforanstaltninger ligesom der er krav om, at en myndighed skal indhente en udtalelse fra Styrelsen for Vand- og Naturforvaltning, der så skal underrette Europa-Kommissionen, inden der træffes afgørelse om dispensation, jf. §9 stk. 2- 6.

Som et eksempel fra den danske habitatadministration, har naturklagenævnet i sagen om den Sønderjyske motorvej til Sønderborg¹⁵⁴, accepteret en midlertidig negativ påvirkning af et habitatområde, under forudsætning af etableringen af meget omfattende afhjælpende foranstaltninger. Det er dog afgørende, at det skelnes mellem afhjælpende- og kompenserende foranstaltninger, idet førstnævnte kan sikre at et konkret projekt ikke får en samlet negativ påvirkning, mens sidstnævnte alene kan gennemføres i overensstemmelse med habitatbekendtgørelsens §9 jf. habitatdirektivets artikel 6, stk. 4.¹⁵⁵

¹⁵¹ Bl.a. MAD 2017.139. NMK-33-03491, NMK-41-00377

¹⁵² Bl.a. NMK-33-03013

¹⁵³ [Vejledning, Vandløbsregulativer, s. 11f]

¹⁵⁴ MAD2006.934

¹⁵⁵ [Moe, Miljøret, s. 226]

4.2. Forholdet til naturbeskyttelseslovens §3

Indsatser i vandløb eller i vandløbsnære arealer, herunder klimatilpasningstiltag, vil altid kunne betyde en påvirkning af naturen. Ofte vil både vandløb og den omkringliggende natur være omfattet af naturbeskyttelsesloven, og dermed af forbuddet mod tilstandsændringer jf. lovens §3.

Idet naturtilstanden hænger nært sammen med arealanvendelsen, indgår hensynet til natur også i den tværgående regulering i bl.a. planloven, der stiller krav til kommuneplanens retningslinjer for arealanvendelse og prioriteringen heraf. Som beskrevet i afsnit 1.4 i specialets Del I, fremgår det således af planlovens §11a, stk. 1, nr. 14, at der i en kommuneplan skal være retningslinjer for varetagelse af naturområder med særlige naturbeskyttelsesinteresser. I planlovens §11a, stk. 3, stilles krav til prioritering ved udpegning af naturområder, hvoraf fremgår en konkret opstilling af kriterier i prioriteret rækkefølge:

- ” 1) Områder med særlige naturbeskyttelsesinteresser uden for Natura 2000-områderne.*
- 2) Potentielle naturområder, som kan udvide eller skabe sammenhæng mellem eksisterende værdifulde naturområder, herunder i tilknytning til og mellem Natura 2000-områder.*
- 3) Naturområder, som samtidig bidrager til andre formål, herunder klimatilpasning og klimaforebyggelse...”*

Naturhensyn – også uden for de udpegede Natura2000-områder - skal således som klart udgangspunkt prioriteres over anvendelse til klimatilpasning i kommuneplanlægningen. Med begrebet *”særlige naturbeskyttelsesinteresser”*, menes ifølge lovbemærkningerne bl.a. §3-beskyttede områder og områder omfattet af klit- eller naturfredning.¹⁵⁶

Vedligeholdelse af §3-vandløb

Sædvanlig vedligeholdelse af vandløb er ikke omfattet af forbuddet i mod tilstandsændring af vandløb, idet en sædvanlig vedligeholdelse netop tilsigter at opretholde den hidtidige tilstand. I tilfælde, hvor et vandløbet i væsentlig grad har ændret tilstand i forhold til regulativet, som følge af manglende vedligehold, kan en genoptagelse af tidligere tiders vedligeholdelse have karakter af en egentlig regulering, hvortil kræves både tilladelse efter vandløbsloven og dispensation fra naturbeskyttelseslovens § 3.¹⁵⁷

4.2.1. Dispensationsmuligheder

Der findes kun meget begrænset praksis på dispensation i forhold til egentlige klimatilpasningsprojekter, hvorimod praksis i forhold til dispensation af øvrige hensyn, er meget omfattende.

Enhver ændring i vandløb der er omfattet af naturbeskyttelseslovens §3, kræver både en tilladelse efter vandløbsloven samt dispensation fra forbuddet mod tilstandsændringer jf. lovens §65, Stk. 2, hvorefter kommunalbestyrelsen ”i særlige tilfælde” kan gøre undtagelse fra forbuddet mod tilstandsændringer. Af lovbemærkningerne til bestemmelsen fremgår det, at en væsentlig jordbrugsinteresse eller anden økonomisk interesse ikke i sig selv er nok til at begrunde, at der meddeles dispensation. Endvidere fremgår det, at en dispensation enten kræver, at der er tale om et område, som ud fra fredningsmæssige hensyn vurderes som uden særlig interesse eller, at et indgreb ikke i sig selv skønnes at medføre nogen afgørende forrykning af tilstanden i området.¹⁵⁸ Denne betragtning ligger til grund for Naturklagenævnets praksis, ifølge hvilken der kun i meget begrænset omfang meddeles dispensation for så vidt angår vandløb.

¹⁵⁶ [Anker, Planloven, s. 223]

¹⁵⁷ Se bl.a. MAD 2015.114

¹⁵⁸ FT 1991-92, Tillæg A, spalte 1439.

Ændringer af vandløbsregulativer, kan være omfattet af kravet om dispensation, hvis ændringen kan have betydning for en tilstandsændring i et §3 beskyttet vandløb. Dette fremgår bl.a. af UfR 2012.1151H, hvor en ændring i vandløbsregulativet for Gammelå i Sønderjylland, med en mulighed for en ekstra årlig grødeskæring af hensyn til øget afvanding, blev ophævet af først naturklagenævnet og efterfølgende stadfæstet af højesteret, idet ændringen var i strid med forbuddet mod tilstandsændringer.

Særlige samfundsmæssige hensyn, hvor der ikke er alternative muligheder, kan begrunde en dispensation, om end der er tale om en meget restriktiv fortolkning.¹⁵⁹ I MAD 2001.433 kom klagenævnet eksempelvis frem til, at et anlæg af et regnvandsbassin for at forbedre miljøkvaliteten i et vandløb var båret af tilstrækkeligt stærke samfundsmæssige grunde. Idet der fandtes en anden mulig, om end væsentlig dyrere, løsning, kunne hensynet til miljøkvaliteten i vandløbet dog ikke alene begrunde en dispensation i den konkrete sag.

I MAD 2004.1096 blev etablering af diger langs et vandløb anset for at være et væsentligt indgreb i vandløbets tilstand. En jordbrugsmæssig interesse i at sikre dyrkning, kunne ikke begrunde en dispensation efter naturbeskyttelsesloven.

En omstændighed, der kan begrunde en dispensation fra forbuddet mod tilstandsændringer, kan være at et ansøgt indgreb har en naturforbedrende funktion.¹⁶⁰ Et eksempel herpå ses i NMK-31-00728, hvor en kommunes dispensation til en naturforbedrende tilstandsændring af et regnvandsbassin, blev opretholdt. I MAD 2002.298 blev en dispensation til anlæg af et ”stryg” i beskyttet vandløb stadfæstet, idet disse ikke ville forringe tilstanden af det beskyttede vandløb eller de beskyttede naturtyper langs vandløbet. Praxis viser, at der vil skulle foretages en samlet betragtning af hvorvidt tiltaget har en naturforbedrende funktion. Eksempelvis blev en negativ tilstandsændring af §3-beskyttet natur, som følge af etablering af et vådområde, accepteret i NMK-510-00879. Modsat blev en negativ tilstandsændring af §3-beskyttet natur ved genslyngning af et vandløb ikke accepteret i NMK-510-00977, idet der var andre alternative løsningsmuligheder for vandløbsprojektet.

Det er ikke betydende for forbuddet mod tilstandsændringer, hvorvidt en ændring er væsentlig eller uvæsentlig eller hvorvidt der er tale om en positiv eller negativ påvirkning, men sondringen er relevant i forbindelse med vurderingen af muligheden for dispensation.¹⁶¹

Naturkvalitetsplanlægningen, hvorigennem den konkrete naturkvalitet er kortlagt og klassificeret på lokalt niveau, kan anvendes i forbindelse med vurderingen af, hvorvidt der vil kunne gives dispensation til tilstandsændringer.¹⁶² I en konkret afgørelse, har klagenævnet slået fast, at en registreret naturkvalitet som ”lav”, ikke i sig selv kan begrunde en dispensation til forbuddet mod tilstandsændringer.¹⁶³ En dispensation vil ofte indeholde vilkår om tilpasning og etablering af erstatningsbiotoper, dog vil etableringen af erstatningsbiotoper ikke i sig selv kunne begrunde en dispensation.¹⁶⁴

¹⁵⁹ [Basse, Miljøretten 2, s. 369 f]

¹⁶⁰ [Koester, Naturbeskyttelsesloven, s. 155]

¹⁶¹ [Koester, Naturbeskyttelsesloven, s. 133f]

¹⁶² [Koster, Naturbeskyttelsesloven, s. 147]

¹⁶³ NMK-510-00852

¹⁶⁴ [Koster, Naturbeskyttelsesloven, s. 156] og FT 1991-92 tillæg A, sp. 1440.

4.3. Forholdet til miljømål og vandrammedirektivet

Klimatilpasningsprojekter i og ved vandløb, vil skulle forholdes til vandrammedirektivets krav om, at de enkelte medlemsstater både sikrer opfyldelse af miljømål samt forebygger forringelse af tilstanden for alle overfladevandområder. Nærværende afsnit skal ses i nær sammenhæng med specialets afsnit 1.1 og 1.3.

Som nævnt i afsnit 1.1, har vandrammedirektivet og dets implementering i dansk lovgivning, karakter af en tværgående regulering. Det fremgår således specifikt af §8 i *bekendtgørelse om indsatsprogrammer*¹⁶⁵, at myndighederne er forpligtiget til at tage hensyn til miljømålene ved administration af lovgivningen ”i øvrigt”. Det fremgår herefter af bekendtgørelsen, at myndigheden således kun kan træffe en afgørelse, der indebærer en direkte eller indirekte påvirkning af et overfladevandområde, hvis afgørelsen ikke medfører en forringelse af overfladevandområdet tilstand.

Idet en stor del af de danske vandløb, der er omfattet af vandløbsloven, ikke er målsat i vandområdeplanerne, opstår spørgsmålet om, hvordan de miljømæssige krav skal fastsættes for de ikke målsatte vandløb, herunder om vurderingen af disse også skal foretages efter vandrammedirektivet.

Naturstyrelsen har anført, at den danske implementering betyder, at direktivets miljømål og krav til indsatser, alene er knyttet til de overfladevandområder, der er målsat i vandplanerne.¹⁶⁶

Natur- og miljøklagenævnet har dog i flere sager truffet afgørelse om, at der ved vurderingen af påvirkninger af ikke-målsatte vandløb, skal inddrages hensyn til påvirkningen af eventuelle nedstrøms målsatte vandløb, som det ikke-målsatte vandløb har udløb til. Et eksempel herpå ses i en sag fra Skive kommune¹⁶⁷, hvor en rørlægning af et ikke målsat vandløb ikke kunne afvises at ville forhindre en opnåelse af ”god tilstand” for et nedstrøms beliggende målsat vandløb. Med den begrundelse, stadfæstede klagenævnet Skive kommunes afslag på ansøgning om en rørlægning.

Klimatilpasningsprojekter i ikke-målsatte vandløb, vil derfor som udgangspunkt skulle vurderes i forhold til deres potentielle, negative påvirkning af eventuelle nedstrøms beliggende, målsatte vandløb.

For at kunne foretage en reel vurdering af klimatilpasningsprojekters potentielle konflikt med miljømål, er det relevant at belyse hvad definitionen ”god tilstand” og ”forringelse af tilstanden” indebærer.

Definition af ”god tilstand”

Vandrammedirektivets bilag V indeholder nærmere bestemmelser om definitionen for vandets tilstand.

Vandløb er omfattet af betegnelsen ”overfladevand”. Her foretages klassificeringen ud fra den økologiske tilstand og den kemiske kvalitet.

Ved god tilstand for overfladevand forstås den tilstand et overfladevandområde har nået, når både dets økologiske tilstand og dets kemiske tilstand i det mindste er ”god”.¹⁶⁸

Vandtilstanden opdeles i 5 kvalitetsklasser: Høj, God, Moderat, Ringe og Dårlig.

¹⁶⁵ BEK nr. 1521 af 15/12/2017

¹⁶⁶ Se nævnets bemærkninger i NMK-43-00583

¹⁶⁷ NMK-43-00583

¹⁶⁸ Jf. vandplanlægningslovens §2, stk. 1, nr. 20.

Kvalitetsklasserne vurderes ud fra de biologiske-, hydromorfologiske- og kemiske kvalitetselementer, der hver består af en række kvalitetsparametre, fastlagt i bekendtgørelse om miljømål¹⁶⁹. Nedenfor fremgår en oversigt over kvalitetselementer med eksempler på kvalitetsparametre i ().

- Biologiske kvalitetselementer
 - o DVPI (vandplantearter sammensætning, tæthed mv.)
 - o DFFVa (fiskesamfundets artsammensætning, tæthed, aldersstruktur mv.)
 - o DVFI (bentiske invertebraters sammensætning, tæthed mv.)
- Hydromorfologiske kvalitetselementer (fysiske forhold)
 - o Hydrologisk regime (vandets strømning, dynamik mv.)
 - o Kontinuitet
 - o Morfologiske forhold (vandstandsvariation, bundforhold mv.)
- Kemiske og fysisk-kemiske kvalitetselementer
 - o Vandtemperatur, iltbalance, stoffer som udledes mv.

Tilstanden vurderes på ud fra i hvor høj grad tilstanden af kvalitetselementerne afviger fra en referencetilstand (tilstand som vil forventes hvis upåvirket af mennesker). Hvert kvalitetselement kan således vurderes i forhold til de 5 kvalitetstilstande, ud fra en række fastlagte grænseværdier.¹⁷⁰ Et vandområde klassificeres ud fra den laveste kvalitetstilstand for de vurderede kvalitetselementer ud fra princippet »one out, all out« i direktivets artikel 2. nr. 17.

Definition af "forringelse af tilstanden"

Vandplanlægningslovens definition på "forringelse af tilstanden" består af en henvisning til bestemmelser om definition af kvalitetsklasser i Bilag 1¹⁷¹, men indeholder ingen nærmere teknisk anvisning på vurderingen. Ej heller vandrammedirektivet eller vandplanlægnings-loven indeholder nogen nærmere definition af begrebet, hvorfor bidrag til fortolkningen må hentes i EU-domstolens praksis.

I en afgørelse fra EU-domstolen, Weser-dommen¹⁷², fastslås, at en tilladelse til et projekt skal nægtes, såfremt det kan medføre en forringelse af tilstanden for et overfladevandområde, eller hvis det medfører en risiko for, at der ikke opnås en god tilstand for overfladevand, eller et godt økologisk potentiale for kunstigt og modificerede vandløb. Af EU dommens præmis 50 og 51 fremgår således, at:

"(...)Den pågældende medlemsstat er følgelig forpligtet til at nægte at godkende et projekt, såfremt sidstnævnte kan medføre en forringelse af tilstanden for et berørt overfladevandområde eller indebærer risiko for, at der ikke opnås en god tilstand for overfladevand(...)"

EU domstolen bemærker i dommen, at bestemmelsen skal fortolkes på en sådan måde, at en forringelse foreligger:

"når mindst et af kvalitetselementerne som anført i direktivets bilag V falder et niveau, selv om denne forringelse ikke fører til, at hele overfladevandområdet rykker en klasse ned. Såfremt det pågældende

¹⁶⁹ BEK nr 1625 af 19/12/2017, bekendtgørelsen om fastlæggelse af miljømål

¹⁷⁰ De danske kvalitetselementer er nærmere behandlet i bl.a. [DCE, Økologisk kvalitet]

¹⁷¹ BEK nr 1625 af 19/12/2017

¹⁷² EU-Domstolens dom af 1. juli 2015 i sag C-461/13 (Weser dommen)

kvalitetsselement allerede befinder sig i den laveste klasse, udgør enhver forringelse af dette element imidlertid en forringelse af tilstanden(...)"

Der findes en række nyere danske klagenævnsafgørelser, der behandler emnet. Heriblandt en afgørelse, hvor Hillerød kommunes vedtagelse af en lokalplan for et område, der bl.a. skulle udlægges som vådområde samt areal for et nyt rensningsanlæg, blev ophævet med henvisning til bestemmelsen i planloven om, at en kommuneplan eller lokalplan ikke må stride i mod en vandplan¹⁷³. Planklagenævnet foretog en konkret vurdering af projektet i forhold til den gældende vandplan (VP1 2009-2015). Lokalplanens gennemførelse ville betyde en ændring af spildevandsstrømmen fra rensningsanlægget, hvilket ville kunne medføre en påvirkning af Arresø, der i vandplanen var målsat til godt økologisk potentiale. Idet søens faktiske økologiske tilstand var karakteriseret som "dårlig" - altså i den laveste tilstandsklasse - ville enhver yderligere påvirkning være uforenelig med vandrammedirektivet, jf. Weserdommen. Planklagenævnet fandt derfor, at lokalplan og kommuneplantillæg var i strid med vandplanen.

I en sag fra Slagelse kommune ophævede Miljø- og Fødevareklagenævnet ligeledes en tilladelse til et vådområde, idet hensynet til den miljømæssige målsætning ikke var tilstrækkeligt inddraget. Nævnet vurderede, at projektet indebar en risiko for at projektet ville forringet tilstanden i det konkrete målsatte vandløb, hvis miljømål på afgørelsestidspunktet var "godt økologisk potentiale" hvorved miljømålet ikke ville kunne nås.¹⁷⁴

Ud fra Weser-dommen er der dog ikke tale om et totalt forbud mod tilstandsforringelser, medmindre et kvalitetsselement befinder sig i den laveste klasse. Et (klimatilpasnings)projekt der medfører en forringelse af tilstanden for enkelte kvalitetsparametre/indikatorer, men hvor der ikke sker en ændring af tilstandsklassen for hele kvalitetsselementet, vil således kunne tillades. Dette illustreres bedst ved to eksempler:

- I forhold til kvalitetsselementet invertebrater (DVFI), vil et konkret projekts fysiske ændringer i et vandløb kunne tænkes at medføre en ændret smådyrssammensætning, hvor forskydningen af antallet af arter i de såkaldte negative- og positive diversitetsgrupper ikke nødvendigvis medfører en ændret tilstandsklasse for hele kvalitetsselement. Idet smådyrssammensætningen er afhængig af bl.a. de fysiske forhold, vil der således i et projekt kunne indtænkes forhold der forbedrer levesteder og betingelser for de positive arter.
- I forhold til det hydromorfologiske kvalitetsselement vil et projekt, der medfører en forringelse af enkelte parametre såsom strømningforhold, dybdevariationer, struktur af bredzoner mv. kunne tillades, så længe summen af forringelser ikke medfører, at hele kvalitetsselementet rykkes en tilstandsklasse ned.

Når der er sagt, kan et vandløbssystems samlede miljøkvalitet ikke kun ansues ud fra skarpt opdelte kvalitetsselementer, idet der eksisterer en naturbunden stærk indbyrdes afhængighed mellem disse. En nærmere redegørelse herfor vil ligge uden for specialets faglighed.

¹⁷³ NMK-33-03013

¹⁷⁴ NMK-43-00635

Overordnet set er der dog ingen tvivl om, at et klimatilpasningsprojekts potentielle påvirkning af eksempelvis de hydromorfologiske forhold, vil være en ændring ved naturgivne sammenhænge og vil derved kunne resultere i at negativ påvirkning af planteforhold (DVPI), makroinvertebrater (DVFI) og fiskesamfundet (DFI).¹⁷⁵ På den baggrund er det helt essentielt at sikre, at der ved konkrete klimatilpasningsprojekter i og ved vandløb, sikres en naturlig bredde og dybde, et naturligt fald og en stabil vandføring. Alternativt vil der være stor risiko for en forringelse af – ikke blot de enkelte parametre – men af et eller flere kvalitetselementer, hvorved projektet vil være i strid med vandrammedirektivet.¹⁷⁶

Konflikter ved konkrete klimatilpasningstiltag

Flere konkrete virkemidler til en klimatilpasset vandhåndtering, vil ud fra ovenstående kunne konflikte med vandplanlægningslovens miljømål, og derved være i strid med vandrammedirektivet.

Helt overordnet vil de potentielle konflikter skulle vurderes konkret i forhold til klimatilpasningsprojektets tekniske udformning og formål. Nedenfor følger en overordnet vurdering heraf, om end den konkrete vurdering nødvendigvis vil have karakter af en teknisk/naturvidenskabelig udredning, der vil falde uden for fagligheden af nærværende speciale. Vurderingen skal ses i sammenhæng med opdelingen af de tekniske løsninger som illustreret i specialets **Bilag 1**.

- 1) En vandløbsregulering med afvanding som formål, vil ofte kunne konflikte med opfyldelse af miljømål, idet de fysiske forhold forringes hvis vandløbet opdimensioneres til unaturlige dimensioner. En regulering ved etablering af et såkaldt "dobbeltprofil" vil i et vist omfang kunne sikre mod forringelse i selve vandløbets fysiske forhold, men her vil der kunne være en konflikt med naturbeskyttelsen, især natur beskyttet efter naturbeskyttelseslovens §3 jf. afsnit 4.2. En hårdhændet og hyppig grødeskæring, der (om en muligvis kun kortvarigt) øger vandløbets vandføringsevne, vil ligeledes være i potentiel konflikt med opfyldelse af miljømål.
- 2) Etablering af "vandparkering", ved planlagt periodisk oversvømmelse af lavtliggende arealer, vil ikke nødvendigvis konflikte med vandløbets miljømål, idet vandløb som en naturlig dynamik periodisk vil kunne svømme over sine bredder. Ved længerevarende oversvømmelser eller etablering af egentlige vådområder, vil der dog kunne ske en væsentlig forringelse af kvalitetselementer jf. punkt 3) straks nedenfor.
- 3) Etableringen af søer eller forsinkelsesbassiner vil kunne konflikte med vandløbets miljømål alt afhængigt af, om søen etableres som en del af vandløbet (hvor vandløbet løber igennem søen) eller som en sø/bassin med overløb til vandløbet. Søer eller permanente vådområder i direkte sammenhæng med et vandløb, vil udgøre en potentiel konflikt i forhold til flere af kvalitetselementerne i vandløbet, herunder i forhold til fiskesamfundet (risiko for påvirkninger af bl.a. yngel og smolt) og de fysiske forhold (risiko for påvirkning af parametre som strøm, ilt, temperatur, næringsstoffer mv).

¹⁷⁵ Jf. bl.a. [DMU, Vandrammedirektivet, s. 41, 48, 51 og 54]

¹⁷⁶ [DCE, Virkemidler]

4.3.1. Dispensationsmuligheder

Ifølge vandrammedirektivet kan manglende opfyldelse af miljømål undtagelsesvist tillades, forudsat at en række betingelser er opfyldt jf. artikel 4 stk. 7. Herunder skal *"alle praktisk gennemførlige skridt for at mindske den skadelige indvirkning på vandforekomstens tilstand være foretaget"*.

Ændringerne eller forandringerne skal være begrundet i *"væsentlige samfundsinteresser"* og

"nyttevirkningerne for miljøet og samfundet ved opnåelse af miljømålene skal være mindre end de nyttevirkninger, der følger af de nye ændringer eller forandringer for befolkningens sundhed, opretholdelsen af menneskers sikkerhed og en bæredygtig udvikling".

Samme betingelser er gældende for at kunne tillade manglende forebyggelse af et overfladevandområdes forringelse fra tilstanden "høj" til tilstanden "god". Her gælder desuden, at forringelsen skal skyldes *"nye bæredygtige menneskelige udviklingsaktiviteter"*.

Jf. §4 i bekendtgørelse om miljømål, kan Miljø- og Fødevareministeren træffe afgørelse om, at der må ske en konkret afvigelse fra forbuddet mod forringelser – men kun hvor manglende opnåelse af miljømålet skyldes *"ændringer i overfladevandområdets fysiske karakter"* samt under forudsætning af, at ovennævnte betingelser fra vandrammedirektivets artikel 4, stk. 7 er opfyldt. Dispensationsadgangen er yderst restriktiv, og vil kunne blive genstand for behandling af EU domstolen.

En række projekter vil kunne medføre midlertidige forringelser, selvom projekterne på længere sigt vil bidrage til at opretholde eller forbedre miljøtilstanden. Det er ikke klart hvilke muligheder der er for at tillade sådanne, ej heller klart hvilke dokumentationskrav, der i givet fald skal foreligge.

Konklusion

Reguleringen af en klimatilpasset vandhåndtering i Danmark, er et komplekst sammenspil mellem EU-direktiver, national lovgivning og sektorplaner. Reguleringen har, foruden en omfattende detailregulering i speciallovgivningen, ofte karakter af tværgående regulering med indbyrdes afhængigheder og potentielle konflikter.

Planlægning for en klimatilpasset vandhåndtering

Planlægningen for en klimatilpasset vandhåndtering, reguleres af bestemmelser i bl.a. planloven, oversvømmelsesloven, vandløbsloven, vandplanlægningsloven og miljøbeskyttelsesloven, mens gennemførelsen af konkrete indsatser reguleres gennem en meget omfattende sektorlovgivning i bl.a. vandløbsloven og natur- og miljøbeskyttelseslovgivningen.

Oversvømmelsesloven indeholder omfattende krav til både planlægning og prioritering af konkrete klimatilpasningstiltag, men omfatter på nuværende tidspunkt kun 10 udpegede kommuner, hvorfor den samlede effekt på reguleringen af kommunernes planlægning for en klimatilpasset vandhåndtering er begrænset. Alle landets kommuner blev derimod omfattet af kravet om udarbejdelse af klimatilpasningsplaner, men idet der ikke er et krav om revision af planerne fra 2013, vil den reelle effekt af de udarbejdede planer risikere at aftage med tiden.

Gennem kommuneplanlægningen kan det sikres, at især planlagte nye byområder tilpasses klimaforandringerne. Dette skal bl.a. ske ved udpegning af områder med risiko for oversvømmelse, der herefter kun kan anvendes til byudvikling mod krav om afværgeforanstaltninger. Ligeledes kan der ved lokalplanlægningen fastsætte en lang række klimatilpasningsrelaterede krav.

Planlægningen for klimatilpasning af eksisterende byområder kan bl.a. sikres i kommuneplan og spildevandsplan ved, at der udlægges arealer til naturområder, parker og regnvandsbassiner. I det åbne land kan kommuneplanen eksempelvis inddrage sandsynligheden for oversvømmelse ved udpegning af særligt værdifulde landbrugsområder, ligesom der ved planlægningen for arealer til lavbundsarealer, kan inddrages hvorvidt disse kan etableres eller genoprettes som egentlige vådområder.

Arealerhvervelse til klimatilpasningstiltag

De tekniske muligheder for en klimatilpasset vandhåndtering vil ofte kræve en arealerhvervelse, hvad enten denne baseres på frivillige aftaler eller sikres gennem en ekspropriationsproces. Formålet, og dermed den tekniske løsning for de konkrete klimatilpasningstiltag, er afgørende for ekspropriationshjemlen idet formålet med indsatsen skal være et legalt hensyn efter den pågældende lov.

Planloven kan danne hjemmel for ekspropriation til virkeliggørelse af en lokalplan. Idet klimatilpasning er et planlægningsmæssig relevant hensyn efter loven, er der hjemmel til at ekspropriere arealer til klimatilpasningstiltag. En ekspropriation forudsætter en gyldig lokalplan, der således skal være i overensstemmelse med kommuneplanens rammer og retningslinjer.

Vandløbslovens ekspropriationshjemmel er ikke klar. Der er således ikke sikkerhed om ekspropriationshjemlens udstrækning i forhold til rene klimatilpasningsformål. Der må dog eksistere en ekspropriationshjemmel til reguleringer, der forbedrer afvandingen. Ligeledes må der eksistere en hjemmel til reguleringer, der er nødvendige for at opnå miljømål.

Naturbeskyttelsesloven giver hjemmel til ekspropriation af arealer til vådområder, forudsat at disse er udpeget i kommuneplanen. Loven omfatter dermed ikke rene klimatilpasningstiltag, men lavbund- og vådområder vil kunne sammentænkes med klimatilpasningshensyn. Kravet om frivillighed som alt-overvejende udgangspunkt giver dog en praktisk udfordring ift den reelle effekt af ekspropriations-hjemlen.

Arealer til anlæg omfattet af kommunens spildevandsplan kan eksproprieres efter miljøbeskyttelsesloven. Afgrænsningen mellem spildevandstekniske anlæg og tiltag omfattet af vandløbsloven er, efter udskillelsen af de kommunale forsyningsvirksomheder gennem vandsektorloven, afgørende for kommunens muligheder.

Klimatilpasning ved regulering og planlagt arealpåvirkning

Ikke alle virkemidler for en klimatilpasset vandhåndtering, kræver en reel arealerhvervelse, idet der ofte kun er behov for en periodisk påvirkning i situationer ved eksempelvis meget kraftige regnhændelser.

Planlægningen for en klimatilpasset vandhåndtering er som udgangspunkt erstatningsfri regulering, men i forhold til den allerede eksisterende arealanvendelse, vil en regulering gennem lokalplanlægning kun have en begrænset effekt, idet planlægning ikke medfører ikke en umiddelbar handlepligt.

Ofte vil gennemførelsen af et konkret klimatilpasningstiltag tillige kræve en fysisk regulering af vandløbet. Fysiske indgreb er omfattet af vandløbslovens bestemmelser om regulering eller restaurering, og vil dermed typisk være omfattet af vandløbslovens særlige bestemmelser om erstatning for tab.

Potentielle konflikter ved planlægning og gennemførelse af en klimatilpasset vandhåndtering

En helhedsorienteret klimatilpasning, vil skulle tage hensyn til de potentielle konflikter med natur- og miljøhensyn. Identifikationen af de konkrete konflikter, vil ofte ske gennem screeninger og vurderinger efter miljøvurderingsloven.

I forhold til eventuelle konflikter med Natura2000 områder, er afvejningen klar. Der må således ikke ske en væsentlig negativ påvirkning, og dispensationsmulighederne er meget restriktive.

Muligheden for dispensation i forhold til natur beskyttet efter naturbeskyttelseslovens forbud mod tilstandsændringer er ligeledes begrænset af en restriktiv praksis. Idet næsten alle klimatilpasningsprojekter vil kunne medføre en tilstandsændring, vil en manglende dispensationsadgang i praksis umuliggøre en klimatilpasset vandhåndtering. Klimatilpasningsprojekter vil derfor nødvendigvis skulle sammentænkes med naturhensyn for at kunne opnå en dispensation.

Vandrammedirektivets krav til opnåelse af miljømål samt forbud mod forringelser, udgør særligt en begrænsning i forhold til klimatilpasningstiltag, der indebærer en kraftig regulering eller intensiv/hyppig grødeskæring i vandløb. Tiltag der vil kunne forringe tilstanden i målsatte vandløb, eller vil forhindre opnåelsen af konkrete miljømål, vil være i strid med vandrammedirektivet, og vil dermed ikke kunne tillades.

English summary

This study examines the legal regulation of climate change adaptation in Denmark, including in particular the municipal planning and implementation of a climate-adapted and holistic flood water management.

This is done through an analysis where the thesis is divided into two parts. The first part consists of a statement of the current legal regulation of the area, followed by an analysis of selected sub-areas including analysis of the municipality's legal basis for realization of flood water management through land acquisition, and/or a planned impact and possible compensation for this.

The study concludes that the climate change adaptation in Denmark is regulated through both EU directives and national legislation, which in addition to retail regulation in specialist legislation often has the character of cross-cutting regulation. The regulation is a very complex correlation between legislation and sector plans with interdependence and potential built-in conflicts.

In addition, it is shown that in relation to the possibility of land acquisition for climate adaptation projects - either by real takeover or by imposing restrictions on accessibility - the municipality's expropriation authority must be assessed in relation to the specific purpose provisions in the special legislation.

All climate adaptation projects must be planned and implemented taking into account environmental and nature considerations, where the dispensing possibilities for allowing negative impacts are highly restrictive. Climate adaptation projects must therefore be assessed in relation to natural habitat types or species, covered by the Habitats Directive, the Nature Conservation Act and environmental objectives under the Water Framework Directive.

Litteraturliste

I specialet anvendes forkortelsen [forfatter, titel, side] for følgende litteratur:

Bøger:

- | | |
|--|--|
| <i>[Anker, Miljøretlig regulering]</i> | Helle Tegner Anker, Miljøretlig regulering på landbrugsområdet, Jurist og økonomiforbundets forlag, 1996. |
| <i>[Anker, Planloven]</i> | Helle Tegner Anker, Planloven, Jurist og Økonomforbundets forlag, 1. udgave, 1. oplag, 2013. |
| <i>[Bach, Vandløb]</i> | Søren Bach, Vandløbs vedligeholdelse og vands afledning, i Juristen, 1998. |
| <i>[Basse, Miljøret]</i> | Ellen Margrethe Basse, Miljøret – samspillet mellem lovgivning og aftalte ordninger, Børsens Forlag, 1. udgave, 1. oplag 1999. |
| <i>[Basse, Miljøretten 1]</i> | Ellen Margrethe Basse, Miljøretten 1 – almindelige emner, Jurist og Økonomforbundets forlag, 2. udgave, 1. oplag, 2006. |
| <i>[Basse, Miljøretten 2]</i> | Ellen Margrethe Basse, Miljøretten 2 – Arealanvendelse, natur- og kulturbeskyttelse, Jurist og Økonomforbundets forlag, 2. udgave, 1. oplag, 2006. |
| <i>[Basse, Miljøretten 3]</i> | Ellen Margrethe Basse, Miljøretten 3 – Affald, jord, vand og råstoffer, Jurist og Økonomforbundets forlag, 2. udgave, 1. oplag, 2006. |
| <i>[Eyben, Fast ejendom]</i> | Bo von Eyben m.fl., Fast ejendom – Rådighed og regulering, Forlaget Thomson, 2. udgave, 2003. |
| <i>[Hannibal m.fl., Klimaændringer]</i> | Marlene Hannibal m.fl., Klimaændringer i juridisk perspektiv, Jurist- og Økonomforbundets forlag, 1. udgave, 1. oplag, 2011. |
| <i>[Koester, Naturbeskyttelsesloven]</i> | Veit Koester, Naturbeskyttelsesloven med kommentarer, Jurist- og Økonomforbundets forlag, 1. udgave, 2009 |
| <i>[Moe & Brandt, Miljøret]</i> | Mogens Moe & Jacob Brandt, Miljøret, Karnov Group, 8. udgave, 2015. |
| <i>[Revsbech, Kommunernes opgaver]</i> | Karstem Revsbech, Kommunernes opgaver, Jurist- og Økonomforbundets forlag, 2. udgave, 2010. |
| <i>[Tolstrup, Vandløbsloven 1973]</i> | Flemming Tolstrup, Vandforsyningslov og vandløbslov, Juristforbundet, 1973. |

[Pagh, Miljøansvar]

Peter Pagh, Miljøansvar – en ret for hvem?, Jurist- og økonomiforbundets forlag, 1. udgave, 1. oplag, 1998.

[Wulf, Landboret]

Helge Wulf, Landboret. Miljøret og anden ejendomsregulering, Jordbrugsforlaget, 1992.

Vejledninger:

[Vejledning, Naturbeskyttelsesloven]

Miljøministeriet, Vejledning om naturbeskyttelseslovens §3, beskyttede naturtyper, 2009.

[Vejledning, Vandløbsregulativer]

Miljøministeriet, Notat til inspiration for vandløbsmyndigheder – udarbejdelse af vandløbsregulativer, 2007.

[Vejledning, Klimatilpasningsplaner]

Miljøministeriet, Klimatilpasningsplaner og klimalokalplaner, vejledning, Naturstyrelsen, 2013.

[Vejledning, Vandløbslov 1983]

Bent Lauge Madsen, Den nye vandløbslov – en vejledning, Miljøstyrelsen, 1983.

[Vejledning, Miljøvurderingsloven]

Miljø- og Fødevareministeriet, Vejledning til lov om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM), Høringsudkast af d. 22. marts 2018.

*[Vejledning,
Habitatbekendtgørelsen]*

Naturstyrelsen, Vejledning til bekendtgørelse nr. 408 af 1. maj 2007, 2011.

Rapporter:

[Ekspertpanel, Lovkompass II]

Lovkompasset 2, anbefalinger fra ekspertpanelet vedrørende en fremtidig struktur for miljø- og fødevarelovgivningen. December 2017.

[Ekspertudvalg, vandløbsforvaltning]

Rapport fra ekspertudvalget til ændret vandløbsforvaltning, Miljø- og Fødevareministeriet, 2017.

[Miljøministeriet, Basisanalyse]

Miljøministeriet, Basisanalyse For Vandområdeplaner 2015-2021 – Overfladevandets og grundvandets karakteristika, påvirkning og arealanvendelse, tilstand og risikovurdering, 2014.

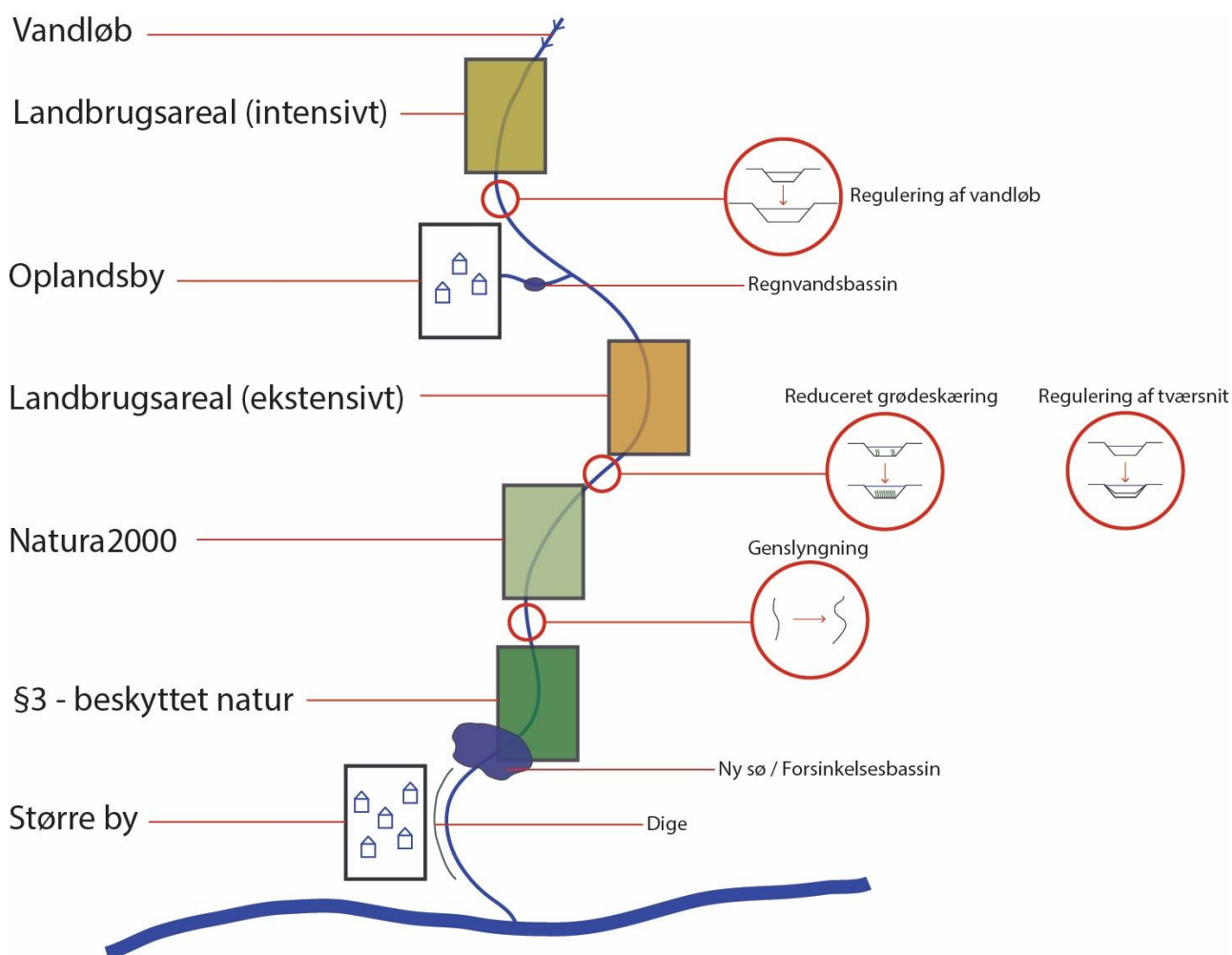
[DMU, Vandrammedirektivet]	DMU, Anvendelse af Vandrammedirektivet i danske vandløb Faglig rapport fra DMU, nr. 499, 2004.
[DCE, Virkemidler]	DCE, Videnskabelig rapport fra DCE – Nationalt Center for Miljø og Energi nr. 86, 2014.
[DCE, Økologisk kvalitet]	DCE, Biologiske indikatorer i danske søer og vandløb. Vurdering af økologisk kvalitet, 2013.
[NST, Udpegning af risikoområder]	Naturstyrelsen, Endelig udpegning af risikoområder, 2011.

Bilag

Bilag 1: Illustration af tekniske løsninger for en klimatilpasset vandhåndtering

Illustration af et fiktivt vandløb med de omkringliggende interesser; bebyggelse, landbrug, natur mv. Principperne for en række af de tekniske løsningsmuligheder for en klimatilpasset vandhåndtering er illustreret med rød markering, eksempelvis regulering af vandløb, reduceret grødeskæring, regulering af tværsnit mv.

De tekniske løsningsmuligheder vil kunne medføre forskellige potentielle konflikter alt afhængigt af placeringen i forhold til de omkringliggende interesser. Eksempelvis vil tiltag der reducerer vandføringsevnen (reduceret grødeskæring, reducere af tværsnit, genslyngning mv.) kunne medføre en opstuvning af vand opstrøms indsatsen. Tiltag der øger vandføringsevnen (regulering til større dimensioner, hyppigere grødeskæring mv.) samt etablering af diger, vil kunne medføre øgede oversvømmelser nedstrøms i vandløbet.



Figur 1:

Vandet "løber" fra toppen mod bunden af figuren.

De omkringliggende interesser, omfattet af specialets behandling, er illustreret på et fiktivt vandløb.

Principperne for tekniske løsningsmuligheder for en klimatilpasset vandhåndtering er illustreret på figurens højre halvdel.

Bilag 2: Oversigt over forpligtigelser, muligheder samt potentielle konflikter

Overblik over kommunernes forpligtigelser, muligheder og potentielle konflikter i relation til en klimatilpasset vandhåndtering. Overblikket omfatter kun lovgivning der er indenfor specialets afgrænsning.

Nummereringen i nedenstående henviser til den mere detaljerede behandling i specialets Del I.

Nr. 1.1 nedenfor henviser således til specialets afsnit 1.1, nr. 1.2 til afsnit 1.2 osv.

Regulering:	Forpligtigelser:	Muligheder:	Konflikter:
1.1 EU-direktiver	Implementeret i den danske speciallovgivning og sektorplaner	Implementeret i den danske speciallovgivning og sektorplaner	Hensyn er implementeret i speciallove og sektorplaner
1.2 Oversvømmelsesloven	Gælder kun de udpegede kommuner. Øvrige er ikke omfattet. Øvrige kan blive omfattet ved revision af udpegningen (hvert 6. år). Krav om udarbejdelse af risikostyringsplaner og konkrete handlingsplaner. Har medført tilføjelser i bl.a. planlovens §11a, 11b og 11e jf. punkt. 1.4.	Mulighederne for klimatilpasningstiltag reguleres af sektorlovgivningen. Oversvømmelsesloven definerer kun rammerne, men giver ikke hjemmel til konkret regulering af arealanvendelse eller andre konkrete indsatser. For de udpegede kommuner, betyder forpligtigelserne i planlovens §11a og 11b, at der i kan/skal lokalplanlægges med bestemmelser om klimatilpasning i områder udpeget i risikostyringsplanerne.	Reguleres af speciallovgivningen/ sektorplaner.
1.3 Vandplanlægningsloven	Tværgående regulering med minimumskrav i indsatsprogram-bekendtgørelser og i speciallovgivning. Kommuner er ved al myndighedsudøvelse, forpligtiget til at forebygge forringelse af tilstand samt sikre, at opfyldelse af miljømål ikke forhindres. Krav om at kommunen skal iværksætte supplerende, generelle tiltag jf. indsatsprogram-bekendtgørelsen. Krav om at kommunen skal iværksætte supplerende konkrete tiltag jf. indsatsbekendtgørelsen – f.eks. ved at fjerne eksisterende spærringer og sikre genslyngning af vandløb.	Muligheder for klimatilpasningstiltag reguleres af speciallovgivningen. Konkrete vandområdeplanindsatser kan sammentænkes med klimatilpasningsformål. Statslig/EU-finansieret tilskudsordning til både forundersøgelser, realisering af indsatser og erstatning for eventuelle tab som følge af indsatsernes gennemførelse.	Tiltag i vandløb kan konflikte med beskyttet natur – både i forhold til naturbeskyttelsesloven og Natura2000. Både vandområdernes aktuelle tilstand såvel som de fastsatte målsætninger, lægger en ramme for, hvilke påvirkninger af vandløb, der kan tillades ved klimatilpasningsprojekter mv.
1.4 Planloven (PL)	Tværgående regulering gennem rammestyring samt detailregulering af kommuneplanlægning mv.	Kommunen kan/skal gennem planlægningen sikre, at vand- og naturindsatsen kommer til at ske i samspil med andre interesser i det åbne land.	Kultur, landbrug, landskab, natur, miljø, vandmiljømål.

	Kommuneplanen: Skal sikre en helhedsorienteret planlægning, Skal forholde sig til alle emner i kommuneplankataloget (§11a) og §11b. Krav om retningslinjer for (§11a): Nr. 2 – beliggenhed af byformål Nr. 10 – jordbrugsinteresser Nr. 13 - lavbundsarealer Nr. 14 – naturbeskyttelse Nr. 18 – arealer der kan blive udsat for oversvømmelse Nr. 19 – arealer omfattet af oversvømmelsesloven Nr. 20 – anvendelse af vandløb mv. Nr. 21 - kystnærhedszonen Krav om rammer for (§11b): Nr. 1 – fordeling af bebyggelse Nr. 3 - bebyggelsesforhold Nr. 14 – afværgeforanstaltninger mod oversvømmelse Krav til redegørelse om forholdet til (§11e): Nr. 5 - indsatsprogram for vandplaner Nr. 7+8 - natur og natura2000 Nr. 9 - risikostyringsplan ift oversvømmelsesloven Nr. 12 - udpegede oversvømmelsestruede områder Nr. 13 - afværgeforanstaltninger ved byudvikling i oversvømmelsestruede områder Nr. 14 - sammenhæng med planlægningen i andre kommuner i forhold til afværgeforanstaltninger mod oversvømmelse Nr. 15 - sammenhæng med planlægning i nabokommuner i øvrigt Lokalplaner: Krav om lovlig planlægningsmæssig begrundelse, funderet i relevante hensyn. Krav om overensstemmelse med kommuneplanens retningslinjer og rammer. Lokalplanpligt ved "nybyggeri" eller ændret anvendelse. Klimatilpasningsprojekter vil være omfattet af lokalplanpligt hvis indgrebet betyder en væsentlig ændring i det eksisterende miljø. Lokalplaner kan kun regulere emner fastsat i lokalplankataloget jf. §15, stk. 2 (udtømmende liste).	KP kan indeholde retningslinjer for andre forhold end 11b stk.1 og 11a jf. §11b, stk. 2 Muligt, gennem retningslinjer, at indarbejde klimatilpasningshensyn i kommuneplanen. F.eks. arealanvendelse, lavbundsområder, kulturhistoriske områder og for anvendelsen af vandløb mm. Rammerne for lokalplanlægningen kan fastlægges under hensyntagen til klimatilpasning, Klimatilpasning er et lovligt og relevant planlægningsmæssigt hensyn. Kan fastsætte bestemmelser i lokalplaner jf. lokalplankataloget i §15, stk. 2, hvor klimarelaterede emner især udgøres af: Nr. 2 - arealanvendelse Nr. 6 – bebyggelsens beliggenhed Nr. 7 – bebyggelsens omfang Nr. 10 – ubebyggede arealer Nr. 18 – afværgeforanstaltninger for oversvømmelsestruede områder Nr. 19 – friholdelse for bebyggelse i oversvømmelsestruede områder Nr. 28 – opsamling af regnvand til wc-skyl og tøjvask	Potentiel konflikt mellem klimatilpasningstiltag og retningslinjer for arealanvendelse, herunder særligt værdifulde jordbrugsområder. Kan ikke regulere fysiske ændringer i vandløb eller natur – dette reguleres i speciallovgivningen (VL, NBL mfl). Må ikke stride mod: kommuneplan, natura2000plan og vandområdeplan En lokalplan ikke må stride mod en kommunal risikostyringsplan, udarbejdet efter oversvømmelsesloven jf. afsnit 1.2 ovenfor. ((PL §11e, stk. 1 nr. 9 samt §13, nr. 6).
--	--	--	---

	Landzonetilladelse: Klimatilpasningsprojekter i landzone vil kræve en landzonetilladelse jf. PL §35/36.		Potentiel konflikt ift øvrig arealanvendelse, herunder især udpegede "særligt værdifulde landbrugsområder".
1.5 Vandløbsloven (VL)	Kommunen er forpligtiget til at sikre afledning af vand under hensyntagen til miljø. Krav om at udarbejde samt overholde bestemmelser i regulativer for offentlige vandløb, herunder vedligehold i form af grødeskæring og oprensning. Krav om myndighedsbehandling ved ændringer af vandløbs skikkelse. Detailreguleret formalia omkring høringsprocedurer mv. ved myndighedsbehandling/tilladelser.	Vedtage bestemmelser for offentlige vandløb i regulativer, herunder omkring vedligeholdelse og vandføringsevne. Muligt at regulere vandløb – forbedre afvanding ved etablering af dobbeltprofil, øget bredde, uddybning mv.	Generel risiko for konflikt med naturhensyn jf. afsnit 1.6) og miljømål for vandløb jf. 1.3. Potentiel konflikt mellem afvanding Potentiel konflikt med miljømål jf. afsnit 1.3.
1.6 Naturbeskyttelsesloven (NBL)	Forbud mod tilstandsændringer jf. §3. 150 meter åbeskyttelseslinje jf. §16.	Mulighed for dispensation til tilstandsændringer, dog restriktiv praksis. Mulighed for etablering af lavbunds-/vådområder.	Generel potentiel konflikt med klimatilpasningstiltag i og ved beskyttede vandløb / beskyttet natur. Potentiel konflikt med miljømål og afvanding jf. afsnit 1.3.
1.6 Habitatbekendtgørelsen	Forbud mod væsentlig negativ påvirkning af Natura2000-områder. Generel beskyttelse af Bilag IV arter. Krav om screening samt eventuel konsekvensvurdering af følgende klimatilpasningsrelaterede tiltag (jf. §§7 og 8): - Dispensation fra NBL §3 og 16 - Udledningstilladelser efter MBL - Regulering og nye vandløb - Vandløbsregulativer og administration efter vandløbsloven i øvrigt jf. §8, stk. 3, nr. 1) til 7). Krav om vurdering af planer omfatter af planloven jf. afsnit 1.4.		Potentiel konflikt ved klimatilpasningstiltag i eller ved Natura2000 områder, samt den generelle beskyttelse af Bilag IV-arter.
1.7 Miljøbeskyttelsesloven	Krav om udledningstilladelser ved udledning til vandløb mv. Forpligtigelse til udarbejdelse af spildevandsplan.	Regulering af udledninger Samarbejde og krav til forsyningsvirksomheder, herunder fastlæggelse af serviceniveau for regnvandsledninger, placering af forsinkelsesbassiner mv.	Potentiel konflikt med miljømål for vandløb samt afledning af vand.
1.8 Vandsektorloven	Afgrænsning mellem kommune og forsyningsvirksomheder.	Sam- eller medfinansiering af klimaprojekter mv.	Afgrænsning mellem vandløb og spildevandsteknisk anlæg.
1.9 Klimatilpasningsplaner	Er gennemført i 2013 – ikke krav om revurdering.	Reguleres af speciallovgivningen. Kan implementeres i kommuneplanen jf. 1.4.	Reguleres af speciallovgivningen.

1.10 Miljøvurderingsloven	Krav om screening og/eller reel miljøvurdering af følgende planer af relevans for en klimatilpasset vandhåndtering: - Kommuneplaner - Lokalplaner - Risikohåndteringsplaner jf. afsnit 1.2 - Klimatilpasningsplaner jf. afsnit 1.9 - Vandløbsregulativer (ikke endeligt afklaret jf. afsnit 1.5) Krav om VVM-screening af følgende projekt-typer med relevans for en klimatilpasset vandhåndtering: - Vandforvaltningsprojekter - Regulering af vandløb - Dæmninger og anlæg til opstuvning af vand	Identifikation af potentielle påvirkninger og deraf følgende konflikter.	
Stormflodsloven		Opkøbsmulighed af stormflods-truet fast ejendom jf. §1a, under en række definerede forudsætninger.	Ikke hjemmel til ekspropriation

Supplerende emner, uden for specialets afgrænsning:

Følgende emner/lovgivning vil naturligt skulle indgå i et fuldstændigt overblik over kommunernes forpligtigelser og muligheder for en klimatilpasset vandhåndtering.

- Kystbeskyttelsesloven (Lov om kystbeskyttelse, LBK nr 78 af 19/01/2017).
- Bekendtgørelse om vurdering og risikostyring for oversvømmelser fra havet, fjorde eller andre dele af søterritoriet (BEK nr. 894 af 21/06/2016).
- Beredskabsloven (LBK nr 314 af 03/04/2017).
- Grundvand, herunder vandforsyningsloven (Lov om vandforsyning, LBK nr 118 af 22/02/2018).
- Finansiering af klimatilpasningsprojekter, herunder medfinansieringsbekendtgørelsen (BEK nr 159 af 26/02/2016) samt diverse tilskuds- og erstatningsordninger ifm. naturgenopretning, vandområdeplan-projekter mv.
- Jordfordeling, herunder jordfordelingsloven (LBK nr 31 af 04/01/2017).