

Lovgivnings- mæssige barrierer for klimatilpasning

Kolofon

Notat til opsamling af resultaterne af en gennemgang af dansk og europæisk lovgivning samt en interviewundersøgelse af repræsentanter fra relevante aktører foretaget i 2017 af Anja Wejs, Niras under projektet Coast to Coast Climate Challenge, et LIFE IP.

Raportens konklusioner og anbefalinger er tilføjet af projektleder på C2C CC Dorthe Selmer.

Rapporten er tilgængelig på www.c2ccc.eu

Oktober 2017

Ansvarsfraskrivelse

Indholdet af nærværende rapport er alene udtryk for forfatterens eller projektets opfattelse. CINEA eller EU kan ikke drages til ansvar for indholdet.

Indholdsfortegnelse

Indholdsfortegnelse	3
Introduktion	5
Metode	6
Litteratur gennemgang	8
Kystbeskyttelsesloven	8
Medfinansieringsbekendtgørelsen	10
Vandrammedirektivet	12
Interviewresultater	14
Erfarede danske love, der giver anledning til barrierer for klimatilpasning ..	14
Kystbeskyttelsesloven	14
Miljøbeskyttelsesloven	15
Naturbeskyttelsesloven	16
Planloven	17
Vandløbsloven	17
Vandsektorloven	18
Vandforsyningsloven	18
Jordforureningsloven	18
Landbrugsstøtteloven	19
Andre love og regler	19
Erfarede europæiske love, der giver anledning til barrierer for klimatilpasning	
.....	21
Oversvømmelsesdirektivet	21
Havdirektivet	21
Vandrammedirektivet	21
Habitatdirektivet	22
Den fælles landbrugspolitik	22
Partnernes forslag til hvordan de erfarede barrierer kan løses	23
Kystbeskyttelsesloven:	23
Vandløbsloven	23
Planloven	24
Jordforureningsloven	24
Vandsektorloven	24
Kommunalfuldmagten	24
Habitatdirektivet	25
Vandrammedirektivet	25
Landbrugsstøtteordningerne	25
Opgør med sektorlovgivning	25
Mangel på lovgivning til at fremme klimatilpasning	26

Mangel på vejledning til at fremme klimatilpasning	28
Ikke-lovmæssige barrierer for klimatilpasning	29
Finansiering	29
Dialog med lodsejere og borgere	30
En sagsbehandler kultur.....	30
Værktøjer	30
Koordinering på tværs af organisationer	31
Opfattelsen af klimatilpasning	31
Konklusion og anbefalinger	31
English summary.....	32

Introduktion

Dette notat er udarbejdet i EU LIFE IP C2C CC projektets indledende fase med det formål at kortlægge eksisterende lovmæssige barrierer for klimatilpasning. De erfarede lovgivningsmæssige barrierer, der berører implementering af klimatilpasningstiltag kan fx vedkomme kortlægning og analyse af fremtidige påvirkninger og konsekvenser, opsamling og nedsivning af regnvand, lokal afledning af regnvand (LAR), begrænse konsekvenserne af oversvømmelser, opsætte et beredskab, identificere og løse problemer med højtstående grundvand og at anskue vand som en ressource.

At kende partnernes erfaringer med lovmæssige barrierer er essentielt for en dialog med henholdsvis partnerne og relevante myndigheder om at imødekomme disse barrierer. Derudover, foreligger eksisterende undersøgelser af lovmæssige barrierer inden for dele af vandkredsløbet, disse undersøgelser gennemgås også i denne undersøgelse.



Metode

Kortlægningen er baseret på en gennemgang af eksisterende undersøgelser og interview af partnere i projektet C2C CC.

Følgende undersøgelser er gennemgået:

- Miljø- og Fødevarerministeriet. 2016. "Kystanalyse". Miljø- og Fødevarerministeriet
- Krakow, S. 2016. "Evaluering af regelsættet for klimatilpasning". Concito
- Graversgaard, M. 2015. "Evaluering af vandrådsarbejdet". Naturstyrelsen
- Task Force for klimatilpasning. 2012. "Kortlægning af klimaforandringer – muligheder og barrierer for handling"
- By og Landskabsstyrelsen. 2010. "Forslag til vandplan – Hovedvandopland 2.3 Øresund". Miljøministeriet
- Styrelsen for Vand og Naturforvaltning. 2016. "Vandområdeplan 2015-2021 for Vandområdedistrikt Sjælland". Miljø og Fødevarerministeriet



Et uddrag af det gennemgåede materiale

EU Environment. 2009. COMMON IMPLEMENTATION STRATEGY FOR THE WATER FRAMEWORK DIRECTIVE (2000/60/EC). EU Guidance no. 24 River Basin Management in a changing Climate". Technical Report-2009-040. European Commission.

Klimatilpasning berører hele vandkredsløbet: Hav og fjord, nedbør, vandløb og grundvand. Der er derfor mange forskellige regelsæt i spil i klimatilpasningen, hvorved følgende nationale og EU lovområder er gennemgået og anvendt i interviewguiden.

Følgende lovgivning er gennemgået:

- **Kystbeskyttelsesloven**, LBK nr 78 af 19/01/2017
- **Vandsektorloven**, LOV nr 469 af 12/06/2009
- **Medfinansieringsbekendtgørelsen**, BEK nr 159 af 26/02/2016
- **Vandforsyningsloven**, LBK nr 125 af 26/01/2017
- **Vandløbsloven**, LBK nr 127 af 26/01/2017
- **Planloven**, LBK nr 1529 af 23/11/2015
- **Miljøbeskyttelsesloven**, LBK nr 966 af 23/06/2017
- **Naturbeskyttelsesloven**, LBK nr 934 af 27/06/2017
- **Jordforureningsloven**, LBK nr 282 af 27/03/2017
- **Landbrugsstøtteloven**, LBK nr 765 af 19/06/2017
- **Oversvømmelsesdirektivet**, Direktiv 2007/60/EF om vurdering og styring af risikoen for oversvømmelse
- **Vandrammedirektivet**, Direktiv 2000/60/EF om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger
- **Havdirektivet**, Direktiv 2008/56/EF
- **Habitatdirektivet**, Rådets direktiv 92/43/EØF
- **Den Fælles Landbrugspolitik**

Interviewene er udført som semistrukturerede telefoninterview. Interviewguide kan findes i Bilag 1. Interviewpersonerne repræsenterer henholdsvis kommuner, forsyninger og Region Midtjylland.

Interviewpersonerne modtog interviewguide og et eksempel på forhånd via mail. 14 interview er udført. Alle C2C CC delprojekter, på nær C24 som omhandler klimahistorie, er repræsenteret ved interview.

Litteratur gennemgang

Der lægges i denne gennemgang vægt på at fremhæve eksisterende undersøgelser konklusioner på problemer med regelsæt, der berører klimatilpasning. For forståelsen af selve regelsættene henvises til gældende lovgivning og vejledning.

De regelsæt, der er fremhævet i eksisterende undersøgelser er: Kystbeskyttelsesloven, medfinansieringsbekendtgørelsen og vandområdeplanerne.



*Thyborøn Kanal,
Kilde: Kystdirektoratet*

Kystbeskyttelsesloven

I skrivende stund er Ændring af Kystbeskyttelsesloven i høring. Høringsfristen er den 21. august 2017 og loven forventes at træde i kraft den 1. januar 2018. Ændring af kystbeskyttelsesloven er kommet i kølvandet på Miljø- og Fødevarerstyrelsens Kystanalyse. Kystanalysen er bl.a. baseret på en interessentinddragelse i 2015, hvor alle 78 kystkommuner blev spurgt og 58 kommuner deltog. Kommunerne påpegede følgende problemstillinger (Miljø og Fødevarerministeriet 2016 side 8):

- Manglende overordnede planer for kystbeskyttelsesindsatsen, der udpeger områder, hvor der er behov for en helhedsorienteret kystbeskyttelse.
- Manglende vejledning i hvorledes nytteværdien af en helhedsorienteret kystbeskyttelse beregnes/defineres.
- Processerne for kystbeskyttelsessager er ofte meget langvarige og ressourcetunge, primært på grund af klageadgang to eller flere gange i processen samt klagesagsbehandlingstider, som kan være længere end et år.
- Der eksisterer i dag ingen standardmodel for fordeling af udgifter til kystbeskyttelse imellem grundejere, som kommunerne kan anvende til at

fastlægge hvem, der opnår en fordel af kystbeskyttelsen, og som derfor kan pålægges at bidrage til finansieringen.

- Manglende opbakning og uenighed blandt nogle af de implicerede grundejere bevirker, at kommuner beslutter ikke at fremme kystbeskyttelsesprojekter, hvorved behov for kystbeskyttelse enten ikke dækkes eller sker som mindre omkostningseffektive enkeltløsninger.
- Fastlæggelse af bidragspligt i sager om kystbeskyttelse inde i byer er kompliceret.
- Manglende fordelingsnøgle ved tværkommunale projekter gør, at kommunerne finder det vanskeligt at afgøre, hvordan kystbeskyttelsen udføres omkostningseffektivt. Det kan f.eks. skyldes, at kystbeskyttelsen primært måske skal udføres i den ene kommune, men at den kystbeskyttende effekt også kommer en anden kommunes grundejere til gode.
- Begrænsede ressourcer til kommunal (med)finansiering. Kommunerne har i dag hjemmel til at bidrage til finansiering af kystbeskyttelsen, men kommunerne skal fortsat prioritere opgaven med kystbeskyttelse sammen med en række andre kommunale opgaver.
- Kommuner mangler viden inden for kystbeskyttelse og kystbeskyttelsesloven. Det er derfor en udfordring for kommunerne at overskue kommunens rolle og muligheder i forbindelse med gennemførelse af helhedsprojekter.

Ifølge Kystbeskyttelsesloven er det den enkelte grundejers ansvar at etablere kystbeskyttelse. Kommunerne kan dog på eget initiativ eller på opfordring af flere grundejere planlægge og gennemføre (og finansiere) kystbeskyttelse jf. Kystbeskyttelsesloven kapitel 3, men praktiseres sjældent da kommunerne ofte er i tvivl om processen og handlemuligheder (Miljø og Fødevarerministeriet 2016).

Lovforslaget omfatter ændringer, der skal forenkle de såkaldte kapitel 1a sager (se Kystanalysen og Kystdirektoratets høringsbrev vedr. udkast til ændring af Kystbeskyttelsesloven¹), der kan være svære at gennemføre, og der er eksempler på, at nogle kystbeskyttelsesprojekter er strandet på grund af stor lokal modstand (Miljø og Fødevarerministeriet 2016).

I forbindelse med høringen af lovforslaget, har Kystdirektoratet sammenfattet høringssvar i et høringsnotat (se link i fodnote 1), hvor bl.a. følgende temaer er blevet påpeget af de høringsberettigede parter: nytteprincippet, yderligere

¹ Link til Høringsportalen: <https://hoeringsportalen.dk/Hearing/Details/59857>

begrænset klageadgang, hensyn til landbrugsjord, samspil mellem kapitel 1a og VVM, one stop shop for myndighedstilladelser, national fond, grundejernes ejerskab over projektet, overblik over omkostningssiden m.fl.

Vedr. nytteprincippet, så er det som udgangspunkt grundejerne, der skal finansiere kystbeskyttelsen ud fra hvem der drager nytte af projektet. Men fx i større byer er der både private og offentlige anlæg, hvorfor kommunerne finder det vanskeligt at fastsætte en bidragsfordeling (Miljø og Fødevarerministeriet 2016). Som opfølgning på Kystanalysen vil Miljø- og Fødevarerministeriet i 2017 lave vejledende bidragsfordelingsmodeller, ligeledes vil Kystdirektoratets vejledning af kommunerne styrkes, således at kommunerne kan få teknisk bistand tidligt i forløbet uden meromkostning (se høringsnotat i link i fodnote 1).

Medfinansieringsbekendtgørelsen

Concito har lavet den seneste evaluering af medfinansieringsbekendtgørelsen, publiceret i 2014. Medfinansieringsbekendtgørelsen dækker tag- og overfladevand, i forbindelse med medfinansiering af kommunale og private alternative projekter i rekreative områder, i vandløb og i og på veje (Bek. nr. 159 §1).

Concito konkluderer følgende problemer med regelsættet (Krawack 2014 side 4 og 8):

- Reglen om, at kommunen skal medfinansiere 25 % af projektet efter 2016, giver ikke meget mening og vil blot føre til et langsommere tempo i klimatilpasningen.
- Den nuværende indsats fokuserer på byernes kloakerede områder. Man bør også se på klimatilpasning af det åbne land.
- Sammenligningen af det sædvanlige projekt med det alternative giver ikke megen mening, og man bør ikke bruge ressourcer på, at lave to projekter.
- Skelnen mellem skattefinansiering og takstfinansiering til forskellige dele af projekterne fører til, at både kommune og spildevandsselskab skal deltage som finansieringskilde og dermed ofte som projektleder på det samme projekt - det er ikke den mest hensigtsmæssige udnyttelse af ressourcerne.
- Det er uhensigtsmæssigt, at projektejerskabet skal ligge ved kommunen, selv om hovedfinansieringen kommer fra takster, og selv om projektet er en integreret del af et samlet hydraulisk kredsløb. Det gælder både fordi ansvaret for driften af det samlede hydrauliske system bør ligge hos spildevandsselskabet, og fordi projekterne fordyres af skatte- og momsregler.
- Det er vanskeligt at gennemføre klimatilpasning på privat grund efter medfinansieringsbekendtgørelsen.

- Der er uklare eller manglende definitioner af hvilke områder, der indgår under medfinansieringsbekendtgørelsen - Hvordan skal man afgrænse veje, vandløb og rekreative områder og hvorfor skelnes mellem projekter i byzone og landzone? Det er spørgsmål, der rejses af aktørerne i klimatilpasningen. Desuden er overgangen mellem spildevandstekniske anlæg og åer og rekreative områder ikke gennemtænkt i forhold til klimatilpasningens overfladeløsninger.
- Forsyningssekretariatets rolle er at kontrollere den økonomiske effektivitet. Det kontrolleres om projekterne faktisk omhandler den type af indsats, der kan finansieres af takstmidler. Desuden sammenlignes omkostningen til det alternative projekt (på overfladen) og det sædvanlige projekt (under jorden). Den sidste kontrol bliver imidlertid en pseudokontrol, da man aldrig vil kloakere til fx en 100-års hændelse, som man ofte projekterer overfladeløsningerne til. I øvrigt kan enhver rådgiver lave et fint projekt til en hvilken som helst pris, og det er tvivlsomt om Forsyningssekretariatet reelt kan kontrollere projekternes beskaffenhed. Kontrollen er også et forsinkende led, fordi man kun kan søge en gang om året, og sagsbehandlingen ofte bliver langvarig.
- Der er uklarhed om, hvordan skatte- og momsregler påvirker projekter, der følger medfinansieringsbekendtgørelsen. Ifølge bekendtgørelsen skal Spildevandsselskabet opkræve finansieringen over taksterne og sende finansieringen videre til kommunen eller en privat aktør, der er projektejer. Problemstillingen er, at en virksomhed i følge skattereglerne kun kan afskrive på en investering som denne ejer. Det betyder, at i situationer, hvor kommunen er projektejer kan spildevandsselskabet ikke afskrive skattemæssigt på investeringen. Ligeledes er der moms på taksterne, som forsyningsselskaberne ikke kan afløfte, når finansieringen blot overføres til projektejer. Dette fordyrer naturligvis projekterne for borgerne, der i sidste ende finansierer hele projektet. Skat er blevet spurgt om en generel holdning til forsyningsselskabernes afskrivningsret på projekter de ikke ejer. Spørgsmålet er også blevet rejst overfor skatteministeren. Svaret har i begge tilfælde været, at man ikke vil lave særregler, men at man sag for sag vil se på om omkostningen kan afskrives som en driftsomkostning.
- I bekendtgørelsen er projekterne opdelt efter om de anlægges i landzone eller i byzone. I landzone kan forsyningsselskabets finansiering dække meromkostningerne til håndtering af regnvand i vandløb og rekreative områder jf. § 3. I byzone dækkes alle omkostninger til afledning af tagvand jf. § 4. Denne skelnen er det vanskeligt at se begrundelsen for og reelt at forstå forskellen i.

Kommunens overordnede rolle som myndighed starter med at fastlægge det serviceniveau, som klimatilpasningen og kloaksystemet skal leve op til. Målsætningen for ekstreme hændelser ligger i klimatilpasningsplanen og

målsætningen for hverdagsituationen ligger i spildevandsplanen, men indsatsen for at opfylde serviceniveau/målsætninger hænger sammen. Derfor virker det u hensigtsmæssigt, at kommunen har to forskellige planer.



Et uddrag af de midtjyske vandplaner

Vandrammedirektivet

Vandrammedirektivet er implementeret i dansk lovgivning igennem vedtagelse af vandplanerne.

I første generations vandplaner står der følgende i indledningen: *"Regeringen vil arbejde aktivt for, at effekten af klimaforandringerne indarbejdes i vandplanlægningen. For investeringer med lang levetid, som fx kloakker, bør der derfor allerede nu indregnes klimaeffekter. For fastlæggelse af miljømål, ændret afstrømning og udvaskning vurderes der dog ikke at være tilstrækkeligt fagligt grundlag for, at det kan indgå i de første vandplaner. Dette forventes at blive vurderet i næste planperiode. En del af de indsatser, der er defineret i denne plan, vil dog medvirke til at kunne imødegå konsekvenserne af ændret nedbør, fx vil vådområder langs vandløb virke som bufferzoner for øget nedbør; tilsvarende gælder for regnvandsbassiner på regnbetingede udledninger".* (By og Landskabsstyrelsen, 2010, Side 4)

Begrundelsen var, i den første generation af vandplaner, altså at det faglige grundlag ikke var på plads.

I de nyeste vandområdeplaner er dette videreført med: *"der stadig er væsentlige "huller" i videngrundlaget, som skal udfyldes, inden det er muligt mere præcist at beskrive klimaforandringernes direkte virkning på kvalitetselementerne, og hvordan disse forandringer indvirker på det samlede økosystem. [...]Styrelsen for Vand- og Naturforvaltning vil på den baggrund i løbet af planperioden 2015-2021 overveje, hvordan yderligere viden kan tilvejebringes frem mod næste planperiode"*. (Styrelsen for Vand og Naturforvaltning 2016 side 83). Dog er det blevet mere konkret mht. at virkemidlerne skal være klimarobuste.

EU Environment udgav i 2009 en vejledning på klimatilpasning i forbindelse med implementering af vandrammedirektivet, vejledningen hedder: EU Guidance no. 24 River Basin Management in a Changing Climate.

Vejledningen fremhæver bl.a. at medlemslandene i 2. og 3. generation af vandområdeplanerne som et minimum demonstrerer: hvordan klimascenarier er inddraget i vurderinger af trusler og påvirkninger, hvordan monitoreringsprogrammer er sat op til at monitorere konsekvenser af klimaforandringerne, og hvordan valg af virkemidler er så robuste som muligt til at imødekomme klimaforandringer. Sidstnævnte er implementeret ved et virkemiddelkatalog udgivet af Naturstyrelsen i 2014.

Vejledningen fremhæver også, at bortset fra usædvanlige omstændigheder, forventes det ikke, at der inden for tidsrammen af vandrammedirektivets implementering (dvs. op til 2027) og inden for de målemetoder, der bruges til statusvurdering, at signaler på klimaforandringer vil være statistisk adskilt fra påvirkninger af andre menneskelige pres på et niveau, der kræver en omklassificering. Vejledningen angiver på den baggrund, at beslutninger skal baseres på klare overvågningsbeviser og ikke proaktivt sigte mod mindre strenge mål baseret på modellerede antagelser om fremtidens klima. Det vurderes at være mere sandsynligt, at indirekte pres som følge af menneskelige reaktioner på klimaforandringer vil have en større virkning (såsom forhøjede vandindvinding for kunstvandede landbrug eller ny oversvømmelses forebyggelsesinfrastruktur).

Der ligger dog nogle muligheder i Vandrammedirektivets Artikel 4:

- Artikel 4 stk. 5, tillader Medlemsstaterne at opnå mindre strenge standarder, når disse mål nås ville være uudviklet eller uforholdsmæssigt dyrt.
- Artikel 4, stk. 6, giver mulighed for midlertidig forringelse af tilstanden af vandområder kun under omstændigheder hvor ekstreme begivenheder er "ekstraordinære eller ikke med rimelighed kunne have været forudset".
- Artikel 4, stk 7 giver mulighed for nye ændringer af de fysiske egenskaber for vandlegemer, der fører til status forringelse under visse betingelser. Dvs hvis der ikke findes væsentligt bedre miljømuligheder, og alle praktiske

foranstaltninger er truffet for at minimere den negative virkning af den foreslåede foranstaltning, kan WFD artikel 4.7 påberåbes. Dette giver mulighed for fritagelse for at opnå god status, når en fysisk ændring af en vandkrop anses for at tilbyde fordele, der opvejer omkostningerne for miljøet.

Interviewresultater

Følgende er baseret på 14 telefoninterviews, heraf var 1 interview med to deltagere og 1 interview var baseret på en samlet besvarelse fra C12 delprojektets 7 kommuner og 1 forsyning.

Af de 13 interviews var 10 kommuner, 2 forsyninger, 1 region og 1 konsulentvirksomhed. De 14 interviews fordeler sig på følgende delprojekter: C1-C19, C21-C22. Dvs. at C20 (AquaGlobe), C23 (Øget infiltration) og C24 (Klimahistorie) ikke er repræsenteret i interviewbesvarelserne.

Erfarede danske love, der giver anledning til barrierer for klimatilpasning

Lovgivning	Antal respondenter
Kystbeskyttelsesloven	8
Miljøbeskyttelsesloven	4
Naturbeskyttelsesloven	5
Planloven	3
Vandløbsloven	7
Vandsektorloven	6
Vandforsyningsloven	0
Jordforureningsloven	3
Landbrugsstøtteloven	3
Andre	8

Tabel 1: Erfarede danske love, der giver anledning til barrierer for klimatilpasning

Kystbeskyttelsesloven

Besvarelserne bærer præg af, at kystbeskyttelsesloven i skrivende stund er under ændring. Respondenternes tilkendegivelser angiver således erfaringer med den gældende lovgivning og forventningerne til den reviderede kystbeskyttelseslov.

Ift. den gældende lovgivning angiver respondenterne især:

- Komplexiteten i myndighedsrollen
- Vanskeligt at få alle lodsejere med
- Begrænsninger ift. grundejerbetaling

Nogle af de eksempler, som partnerne fortæller om har at gøre med finansiering af kystbeskyttelse, som pålægger grundejerne. En kommune repræsentant fortæller, at grundejerne i byerne ikke opfatter det som deres ansvar at beskytte arealer mod oversvømmelse. Partsfordeling iht. Kystbeskyttelsesloven bliver i en anden kommune ikke opfattet som brugbar fx er der ikke lige mange lejligheder i en opgang. Derudover, er det ikke kun de direkte berørte borgere og virksomheder, der har en fordel af at byen er sikret.

Modsat ved kystbeskyttelse på landet og små øsamfund har grundejerne ikke ret mange midler og ofte overstiger omkostningerne ved kystbeskyttelsen værdien af arealerne. Et eksempel er Anholt, der er en meget naturskøn ø, der tiltrækker mange turister og med en blandet befolkning af fastboere og sommerhusejere. Der er stor forskel på målgruppens ressourcer, og hvor interviewpersonen også angiver, at der også er en samfundsværdi i at bevare øen, hvorfor staten burde bidrage med finansiering: "Loven er meget klar, men problemet er, at folk ikke har midlerne, og at kystsikringen er dyrere end ejendomsværdierne. Det er ikke muligt at flytte en lille ø, og der er en værdi i, at fastboerne muliggør at øen er en 'perle'. Er det i virkeligheden ikke en samfundsplicht at bevare sådanne steder?"

Vedr. ændring af Kystbeskyttelsesloven angiver 2 partnere en forventning om, at kommunerne får større indflydelse på beslutningsgangen, så processen bliver lettere og kortere. Modsat angiver en respondent, en bekymring for at koordineringen på tværs af kommunegrænserne overses, når kommunerne i stedet for Kystdirektoratet har ansvaret for godkendelsen af kystbeskyttelsesprojekter. 2 kommuner angiver, at kommunerne er dårligt rustet ift. kompetencer på kystområdet både ift. sagsgang og på faglighed. En partner angiver også risikoen for at kommunen kan komme i et pres fra borgerne ift. den ønskede løsning: "Der er især et eksempel med en lodsejer, der gerne vil lave hård kystsikring. Men hård kystsikring har nogle andre konsekvenser for kysten og adgang til kysten, så der bliver et område, hvor der skal ses på, hvordan forskellige hensyn kan afvejes. Med ændring af kystbeskyttelsesloven kan kommunen komme i et pres fra borgerne - nogle udfordringer, kommunen skal se på, hvordan de kan håndtere".

Miljøbeskyttelsesloven

4 respondenter angiver at de oplever barrierer i forbindelse med Miljøbeskyttelsesloven.

To respondenter omtaler ønske om at kunne anvende overskudsjord, men hvor MBL § 19 angiver, at der ikke må oplægges materialer eller udledes stoffer, der kan forurene jord, grundvand m.v.

En kommune har erfaring med §28 og §30 vedr. tilslutningstilladelser i kloakerede områder: "I dag vil vi gerne begrænse grundejere i deres tilslutningsret, så grundejere i eksisterende bebyggelse ikke leder al regnvand til regnvandsledning/kloak. Det er uklart om kommunen har hjeml til at ændre tilslutningstilladelse, så grundejer skal forsinke på egen grund. Må man ændre tilslutningstilladelsen i eksisterende erhvervsområder?"

En anden kommune vil gerne udnytte delstrømme af det overfladevand, der ellers udledes til vandløb, til markvanding. Dette er ud fra en ressourcetankegang, hvor drikkevandsressourcen er knap og der er risiko for saltvandsindtrængning. Det bliver dog forhindret af, at vejvand samt tag og overfladevand bliver betragtet som spildevand: "Man bør se på hvor vandet kommer fra ... og på vandets kvalitet. Der er forskel på rensed spildevand og rensed overfladevand, vi kunne ikke finde på at bruge forurenede vand".

Naturbeskyttelsesloven

5 interviews angiver at Naturbeskyttelsesloven giver anledning til barrierer for klimatilpasning.

Erfaringerne med NBL er, at det er en meget restriktiv lovgivning, fx §3 beskyttede naturtyper, §16 åbeskyttelseslinjen og §18 fortidsmindebeskyttelseslinjen. Såfremt der skal udtages arealer, skal der findes erstatningsarealer. Der mangler klarere regler/retningslinjer for hvordan man kunne tænke natur og klimatilpasningstiltag sammen.

Fire ud af de fem interviewpersoner peger især på barrierer ifbm. §3 beskyttet natur.

En interviewperson fra en kommune fortæller, at der ofte er §3 beskyttet natur i de områder, hvor der med fordel kan laves vandtilbageholdelse for at undgå oversvømmelse nedstrøms.

En anden fortæller at kystbeskyttelsen ofte foregår i eller i nærhed af §3, og at vandløbsloven og NBL hurtigt kommer til at spille sammen.

En repræsentant for en forsyning erfarer, at tilladelserne ift. §3 bliver en flaskehals, og at etablerede anlæg hurtigt overgår til §3 områder, hvorfor forsyningen herefter ikke har den samme rådighed over sine anlæg.

En tredje interviewperson påpeger at der mangler en mulighed for at lodsejere og NGO'er kan tilkende spørgsmål til et projekt ved ændring af områder under naturbeskyttelsesloven, da det kan bidrage til at kvalificere et projekt.

En angiver, at der er en helt overordnet konflikt i at udpegningen af beskyttede naturområder er statisk i et forandrende klima, hvorfor habitaterne vil rykke sig. Det udpegede område vil kræve stigende naturpleje for at overholde beskyttelsen.

Planloven

3 interviewpersoner har erfaring med at Planloven giver anledning til barrierer for klimatilpasning.

Der er erfaret konflikt ift. lovgivningen, når et areal skal udtages til et andet formål i samspil med kystbeskyttelsesloven. (Hanne Wind Larsen fra Randers Kommune kan evt. komme med et eksempel).

Det er muligt at regulere igennem planloven og kommuneplanen, og kommunen har mulighed for at pålægge bygherre at klimasikre igennem lokalplanen. Problemet er dog, at nye områder ofte lægger sig op ad 'gamle' naboområder, der evt. ligger i en lavere kote.

Anvendelse af sommerhusområder og terrænændring, dige-etablering og overvejelse om der skal laves en ny lokalplan. Løsningerne findes.

Vandløbsloven

7 respondenter har erfaringer med udfordringer i forhold til Vandløbsloven.

3 respondenter påpeger at pumpe/sluse projekter i princippet er en faunabremse, som er i konflikt med vandløbsloven, særligt VL §17 og 37. Der er dog mulighed for at vurdere risiko ift. vandring baseret på statistik af antal gange pr. år, årstid/måneder samt varighed. To interviewpersoner påpeger at vandstandsændring i vandløbet, fx som følge af hævet havvandstand eller klimatilpasningstiltag, vil påvirke vandløbets økologiske tilstand fx ved ændret sedimenttransport og erosion som ikke er naturligt, og som der under vandløbsloven skal tages hensyn til som 'vandløbets naturlige hensyn'.

Vandløbsloven stiller krav om minimumsvandføringer og overholdelse af regulativer. For at kunne sænke grundvandsstanden, skal man ændre vandføringen i nogle perioder, hvor der kan være nogle barrierer i at påvirke vandløbets dynamik.

3 interviewpersoner omtaler udfordringer med erstatningsmuligheder. Loven er angiver, at den som rejser et projektet, skal svare erstatning og fordrer, at alle parter er enige om et projekt. En interviewperson fra en kommune finder at lovgivningen beskytter individet på bekostning af fællesskabet: "Da man i gamle dage lavede afvandingssystemer, var det flertallet, der bestemte, at dræning skulle gennemføres. Lodsejere indenfor området blev pålagt at bidrage til betaling af omkostninger og drift. I dag, ved implementering af et vådområdeprojekt, har den enkelte lodsejer vetoet. Der er så en

ekspropriationsret, som er en undtagelsesmulighed. Men i en tid, hvor der arbejdes med at de lokale miljøer skal tage vare på mange ting selv, og skal engageres i dette i fællesskab, så virker disse regler, som beskytter den enkelte, bagvendt og processen bliver træg med manglende resultater. Den kommunale indsats bliver så at 'overtale' dem, frem for at understøtte lokalt ansvar og engagement".

Vandsektorloven

6 interviewpersoner erfarer barrierer med vandsektorloven.

4 respondenter peger på at det er en barriere for udfordringer med højtstående grundvand at forsyningerne ikke må eje og drifte drænledninger. Forsyningen har dog pligt til at modtage drænvand fra omfangsdræn.

Vedr. Medfinansieringsbekendtgørelsen er erfaringen fra en kommune, at det er en gråson, hvad der kan tillades, og at der er en tendens til, at når der er uklarhed om, hvad der er tilladt, så vælges den konservative løsning. Den samlede besvarelse fra de 7 Gudenå kommuner angiver, at finansieringsreglerne bør gentænkes, så det ikke bliver reglerne, der hindrer de gode løsninger. Desuden, forventer de: "at det bliver svært at indgå nye medfinansieringsaftaler under 75% reglen". En anden kommune mener tilsvarende at det kan være vanskeligt at finde de 25% i kommunen.

En repræsentant fra en forsyning fortæller at Medfinansieringsprojekter er meget omstændelige, især ift. små projekter. Forsyningen har derfor valgt at gennemføre mindre projekter selv.

Vandforsyningsloven

Ingen af interviewpersonerne har erfaringer med barrierer i forbindelse med Vandforsyningsloven.

Jordforureningsloven

4 interviewpersoner har erfaring med at Jordforureningsloven giver udfordringer ved implementering af klimatilpasningsprojekter, dette er både ift. flytning af jord ved kystsikring, når sediment fjernes fra et vandløb og oprensning af fjorde og havne samt §8 vedr. tilladelse til anvendelse af forurenede jord.

En kommune står overfor at etablere et større klimatilpasningsprojekt og hvor en af løsningerne betød meget store omkostninger i forbindelse med jordhåndteringen.

§8 opleves som en barriere når overskudsjord ønskes anvendt til diger og jordvolde. Særligt kan forureningsgraden (jordklasser) ændre på projektbudgetter.

En repræsentant fra en forsyning finder at fortolkningen af lovgivningen er blevet mere stram og bureaukratisk.

Landbrugsstøtteleven

3 interviewpersoner fortæller at de oplever at landbrugsstøtte ordningerne er en barriere for klimatilpasning.

De 3 interviewpersoner peger alle på at klimatilpasning ikke er tænkt ind i tilskudsmulighederne og at landmændene er nervøse for om en ændring af arealanvendelsen vil have konsekvenser for deres tilskud nu eller i fremtiden. "Der er ikke mange landbrugsstøtteordninger, der også nævner eller har tanke på, at det tilgodeser klimatilpasning. Der er fokus på næringsstoftilbageholdelse og ikke på vandtilbageholdelse, den helhedsorienterede tankegang er udeladt". En respondent angiver, at der er et behov for: "smidighed i forhold til arealanvendelsen og tilskudsmuligheder kan ændres, der hvor brugen af arealer også kan anvendes til klimaformål mht. kompensation og engangstilskud".

Andre love og regler

Af andre love og regler, der giver anledning til barrierer nævnes:

- Kommunalfuldmagten
- Kolonihaveloven
- Selskabsloven
- Kolindsundloven
- Afgift på varme/køl i fbm. at udnytte terrænnær grundvand til energi
- Manglende sammenhæng mellem lovene

Kommunalfuldmagten

En kommune angiver at mangel på lovgivning på klimatilpasning, særligt i det åbne land, gør, at de må bruge kommunalfuldmagten. Kommunalfuldmagten angiver at tiltag skal være til gavn for almenvældet. Klimatilpasningsplanen udpeger risikoområder, men pga. kuperet terræn er disse punktvis, og kun en mindre gruppe borgere eller en virksomhed er i risikoområder. Kommunen har henvendt sig til MST ift. fortolkning af almenvældet. I udtalelsen fra MST, sidestilles klimatilpasning med miljøhensyn, som kommunen må betale for. Der står dog i udtalelsen, at det skal være til gavn for en større gruppe – og det er uklart hvor mange en større gruppe er.

En interviewperson forholder sig kritisk til at klimatilpasning skal vurderes ud fra kommunalfuldmagten, i og med at klimatilpasning er et nyt område, og der ikke er egentlig praksis at vurdere ud fra.

En finder, at kommunalfuldmagten har sin begrænsning ved større helhedsorienterede projekter, og mener at der i stedet burde være et øvre råd nedsat af staten, som de hollandske waterboards, der træffer afgørelse, om hvor og hvilke projekter, der i værksættes, hvor der både er statslige og kommunale interesser involveret fx et risikoområde med både jernbane, motorvej og infrastrukturanlæg som vindmøller, broer, el og naturgas.

Kolonihaveloven

Kolonihaveloven har bestemmelser om at kolonihaver ikke må flyttes uden en meget væsentlig begrundelse. En kommune angiver at have 4-5 kolonihaver, der ligger på meget våde arealer. Loven har sin baggrund i 70'ernes samfundsudvikling, hvor byerne ekspanderede voldsomt, og hvor kolonihaverne lå i vejen for udviklingen blev de flyttet eller nedlagt. Kolonihaveloven sikrede at kolonihaverne ikke kunne nedlægges eller flyttes uden væsentlige begrundelser. Problemet i dag er, at kolonihaver er svære at beskytte mod oversvømmelse, og det er svært at få 500 kolonihaveejere, som typisk ikke har store ressourcer, til at blive enige om finansiere et kystbeskyttelsesprojekt. Der burde tilføjes en §, der påfører arealudlejer, at stå for sikring imod oversvømmelse.

Selskabsloven

X- Selskabsloven.

Kolindsundloven

Kolindsundloven er fra 1933 og giver lodsejerne ret til at dræne. Arealerne pumpes, og det er uklart hvor meget, der er regnvand, og hvor meget, der er grundvand. Det giver problemer for lodsejere nedstrøms.

Afgifter

Afgifter på varme/køl i fbm. at udnytte det terrænnære grundvand, der skaber problemer ift. høj grundvandstand, til energi er en barriere.

Manglende sammenhæng mellem lovene:

En generel kommentar fra partnerne er, at der i klimatilpasningen indgår mange forskellige fagområder og love, og det kræver en indsats at kende lovgivningen for at udnytte de muligheder, og komme udover de begrænsninger, der måtte være. Barriererne opstår fordi lovene (danske såvel som EU direktiver) ikke spiller sammen.

Erfarede europæiske love, der giver anledning til barrierer for klimatilpasning

EU direktiv/politik	Antal respondenter
Oversvømmelsesdirektivet	2
Havdirektivet	0
Vandrammedirektivet	2
Habitatdirektivet	9
Den fælles landbrugspolitik	5
Andre	1

Tabel 2: Erfarede europæiske love, der giver anledning til barrierer for klimatilpasning

Oversvømmelsesdirektivet

Der er fire kommuner i regionen, der er med risikostyringsplaner er underlagt oversvømmelsesdirektivet. En kommune har erfaring med konflikterende interesser mellem oversvømmelsesdirektivet og habitatdirektivet, konkret et Natura2000 område. Kommunen har haft dialog med Miljøstyrelsen, som ikke har kunnet give en vurdering af hvilket direktiv, der skal vægte højest. Lovgivningshierarkiet angiver at sjældnere og nyere lovgivning går forud for ældre lovgivning, hvilket taler for at oversvømmelsesdirektivet vægter højest. Det kan dog ikke endeligt afgøres før at en sag påklages af fx lodsejere.

De to direktiver konflikter på en overordnet afvejning af natur, der holdes statisk og som, imod en dynamisk klimaudvikling, kræver mere og mere naturpleje for at overholde udpegningen.

Havdirektivet

Ingen af interviewpersonerne har erfaringer med Havdirektivet.

Vandrammedirektivet

To interviewpersoner angiver at vandrammedirektivet giver anledning til barrierer. Klimatilpasningsprojekter konstrueres ikke nødvendigvis til at sikre NP reduktion, men kan derimod ændre på NP forholdet og give anledning til merudledning. Vandrammedirektivet skal helst ikke medvirke til at udelukke en klimasikring.

Et eksempel er klimasikring af Holstebro by, der er udpeget i fbm. oversvømmelsesdirektivet. Klimasikringen medfører ændring af vandstanden i vandkraftsøen fx kan der inden en hændelse lukkes 172 mio. kubikmeter vand

ud af søen, og under hændelsen tilbageholdes fx 2 mio. kubikmeter vand. Dette kan forstyrre den naturlige næringstransport, hvilket vil være i modstrid med vandrammedirektivet.

Flere af støtteordningerne under Vandrammedirektivet giver anledning til barrierer for klimatilpasning. I vådområde- og lavbundsordningerne er der en barriere i at individet kan sætte sine interesser højere end fællesskabet. Der er mulighed for eksproprietation, men det er ikke det første værktøj, der tages i brug, så kommunernes arbejde med vådområder har karakter af "overtalelse" af den enkelte lodsejer for deltagelse.

Habitatdirektivet

9 interviewpersoner peger på habitatdirektivet som en anledning til barrierer for klimatilpasning.

5 interviewpersoner peger på barrierer ift. ændring af arealanvendelsen, så det er muligt at oversvømme arealer og tilbageholde vand engang imellem, hvilket kan stride i mod den flora og fauna, der er beskyttet under habitatdirektivet. Der er eksempler på, at det er vanskeligt at finde en løsning, og enten forhindrer eller forsinker implementering af klimatilpasning, hvilket har konsekvenser for byer nedstrøms.

Som beskrevet under oversvømmelsesdirektivet, konflikter de to direktiver. Et eksempel er ved en eventuel etablering af en sluse for at klimasikre Randers by, der er udpeget i forbindelse Oversvømmelsesdirektivet, vil slusen skulle etableres i et Natura 2000 område.

En interviewperson angiver at, der er snævre grænser i habitat- og vandrammedirektivet for, hvor meget vand, der må flyttes fra en recipient til en anden og hvor meget recipienten må belastes ved udledningstilladelser.

Den fælles landbrugspolitik

5 interviewpersoner oplever, at den fælles landbrugspolitik giver anledning til barrierer for klimatilpasning.

Interviewpersonerne erfarer, dilemmaer ved hvorvidt de støtteberettigede aktiviteter påvirkes, når et støtteberettiget område fx græsningspleje oversvømmes fx pga. hævet grundvandsspejl som følge af hævet vandspejl i et vandløb eller ved midlertidig vandtilbageholdelse. Lodsejere er meget opmærksomme på, at de ikke bliver trukket i støtte, fordi et areal udlægges til midlertidig oversvømmelse. Støtteordningerne har tilsyneladende ikke nogen undtagelsesbestemmelser som fx at arealerne gør samfundsmæssig nytte, og der mangler incitament til at håndtere vand.

Partnernes forslag til hvordan de erfarede barrierer kan løses

Kystbeskyttelsesloven:

Generelt afventer kommunerne ændringen af kystbeskyttelsesloven. I denne henseende, ønsker en kommune større inddragelse af embedsfolk i revidering af kystbeskyttelsesloven, og er inspireret af revideringen af spildevandsbekendtgørelsens vejledning, hvor Staten er i dialog med kommunernes embedsværk/brugerne, således at dem, der skal administrere lovgivningen er med til at give input til, hvad der giver mening i praksis. Der er også et ønske om at de mindre kommuner inddrages, da udfordringerne kan være forskellige.

En anden kommune angiver, at de har haft succes med at bistå etablering af diger og digelag, sideløbende med at kommunen også stod for myndighedsdelen. Her var erfaringen, at det var vigtigt at skille myndighedsrollen og 'rådgivningsrollen' ad. Kommunen gjorde ansvarsfordelingen klar mellem kommune og grundejere i deres rådgivning fx i hvordan diget bedst muligt kunne placeres i forhold til strandbeskyttelseslinjen for at gå igennem en tilladelse – men gjorde også klart, at kommunen ikke kunne love, at tilladelsen gik igennem. Derefter, havde kommunen myndighedsrollen, hvor der blev taget stilling til den konkrete løsning. Derudover pålagde politikerne/kommunen de resterende få grundejere, som ikke ville have et dige, at være med.

Vedr. partsfordeling inde i byen overvejer en kommunen at bruge medfinansieringsbekendtgørelsen i stedet for kystbeskyttelsesloven – og lave samme løsning som i Århus, Vejle og Kolding, hvor forsyningen kan håndtere tag og overfladevand i forbindelse med en pumpe-sluse løsning. Dette er dog heller ikke nødvendigvis en fair betalingsmodel, da taksterne ikke er flade, så ved forhøjelse af prisloftet vil storforbrugerne komme til at betale forholdsvis mere fx produktionsvirksomheder med stort vandforbrug.

Vandløbsloven

I forbindelse med pumpe-sluse projekter, der er i strid med vandløbsloven, er der behov for at myndighederne har det rigtige 'værktøj' til at kunne vurdere risikoen, herunder hyppighed, varighed, årstid. En kommune fortæller at man for at imødekomme vandløbsloven valgte at dræne overfladevand til en grøft, hvori der er blevet etableret pumpe-sluse løsning. Andre laver en konkret vurdering og en (udlednings)tilladelse til at lave en pumpe-sluse løsning.

En kommunen forsøger at indarbejde klima i vandløbsregulativer.

Derudover, angiver interviewpersonerne, at der er et generelt behov for en stærkt forankret myndighedsrolle, der har mulighed for at pålægge individet løsninger til gavn for fællesskabet.

Planloven

Der er samspil mellem Planloven, klimalokalplaner, klimatilpasningsplaner og risikostyringsplaner og de opfattes som en hjælp i planlægningen.

Jordforureningsloven

En kommune angiver, at det vil være en fordel at definere nogle kategorier eller scenarier til at lette anvendelsen af overskudsjord til klimasikring som fx diger og jordvolde.

Vandsektorloven

En kommune og en forsyning ønsker at få ændret vandsektorloven, så forsyningsselskaberne har ret til at eje og drifte drænledninger i byer. En interviewperson fra en forsyning foreslår: *"Det er den private borger som selv skal komme af med grundvandet, men det ender alligevel i forsyningens system, og ledes til rensning, hvilket er omkostningstungt. For borgeren er det også omkostningstungt og på et tidspunkt vil pumper og system være nedslidt, og det vil ikke koste forsyningen ret meget at varetage drift og vedligehold, når den alligevel er derude og drifte sit eget system – samfundsøkonomisk er der noget at vinde, ved at lade vandselskaberne drifte anlæggene, honoreret via vandbidragene i stedet for. Dette suppleret med at kommunerne kan lave en mere strategisk planlægning ift. hvilke områder, der med fordel kan have gavn af dette".*

Medfinansieringsprojekter kan være en tung proces, hvorfor nogle forsyninger vælger at gennemføre mindre projekter selv, hvor det er rentabelt. En forsyning ser det som en fordel at kommunen/privat forbliver projektejer, fremfor at forsyningen overtager ejerskabet. Det giver kommunen/private ejerskab til, at projektet har et 'vandformål'. Derudover, er kommunen ofte bedre rustet til at varetage interessant håndtering ved fx landbrugsarealer.

Kommunalfuldmagten

Fremfor at skulle anvende kommunalfuldmagten, ønskes der i stedet lovgivning for, hvem der betaler for hvad. Der er tiltag, der kan finansieres af forsyningen, men stadig tiltag, der ikke kan, og det er uklart hvornår og efter hvilken fordelingsnøgle hhv. grundejer eller kommune skal/må betale for tiltag.

Ofte har grundejer ikke muligheder for at betale enten økonomisk eller også skal problemet løses opstrøms og ikke på grundejers matrikel.

Habitatdirektivet

To kommuner peger på et behov for mere fleksibilitet i habitatdirektivet. Udpegningen af Natura2000 er sket i et kulturlandskab og ud fra et statisk natursyn, der bør være åbenhed overfor at habitater kan flytte sig i takt med at klimaet forandrer sig evt. med jordbytte mellem natur og landbrug.

Vandrammedirektivet

Der efterspørges lovgivning eller værktøjer til at sætte fællesskabet over individet i fbm. vådområde- og lavbundsprojekter.

Landbrugsstøtteordningerne

To kommuner foreslår at klimatilpasning skal have sit eget område i landbrugsstøtteordningen. En foreslår at våde enge/vådområder kan have sit eget område.

En kommune påpeger at i stedet for at give støtte til at dyrke uhensigtsmæssige arealer bør landbruget få compensation for at lade de våde arealer ned til vandløb oversvømme. En anden kommune anbefaler at etablere incitamentter til landmænd således at de også kan være vandforvaltere. Landmændene skal klædes på til at lave oplandsbaserede vandhåndtering, og det kræver støtteordninger til at landmændene kan lave klimatilpasning, eksempelvis er klimatilpasning ikke tænkt ind i minivådområderne.

Opgør med sektorlovgivning

Henholdsvis lovgivning, administration og organisationer er kendetegnet ved en opdeling af faglige siloer. Konkret har kommunerne peget på modstrid mellem lovgivningsområder og forskellige afdelinger i fx en styrelse, hvilket gør det svært at koordinere fx to direktiver og klimatilpasningen falder mellem to stole. Flere kommuner peger på at overordnede og helhedsorienterede løsninger generelt kræver et opgør med silotænkningen og en udfordring af sektorlovgivningen.

Flere kommuner angiver behovet for en bæredygtighedsvurdering (miljø, social, økonomi) som et værktøj. Miljøvurderingen er et eksempel på et tværgående regelsæt, der kan være til inspiration. I miljøvurdering og VVM ser man på 0-scenariet. Hvad sker der, hvis vi ikke gør noget. I klimatilpasning

handler det om at afveje ønsker om bevarelse af "statisk natur" i et dynamisk klima.

Mangel på lovgivning til at fremme klimatilpasning

Flertallet af respondenterne angiver, at de oplever, at der mangler lovgivning til at fremme klimatilpasning jf. Tabel 3.

Sp. 5: Oplever du, at der mangler lovgivning til at fremme klimatilpasning?	Antal respondenter
Ja	10
Nej	3
Ved ikke	1

Tabel 3: Antal respondenter, der angiver hvorvidt de oplever at der mangler lovgivning til at fremme klimatilpasning

Interviewpersonerne nævner at der overordnet mangler lovgivning på:

- Der mangles lovgivning på, hvem der har ansvaret, når en hændelse er udover serviceniveauet. I princippet kan kommune/forsyning se igennem fingre med oversvømmelser, der er udover serviceniveau og håndtere det igennem beredskabet.
- Der mangler lovgivning på de dele, som ikke falder ind under vandsektorloven (medfinansieringsbekendtgørelsen) og kystbeskyttelsesloven.
- Der mangler lovgivning for større sammenhængende klimatilpasningsprojekter, herunder også indenfor kystområdet. Større løsninger bør ikke overdrages til enkelte private ejere af ejendomme eller infrastruktur, og Kommunalfuldmagtens præcedens kan være svær at bruge indenfor et så relativt nyt og komplekst område som klimatilpasning.
- Dialogen mellem kommune og forsyningen vil være nemmere, hvis lovgivningen var helt klar.
- Klimatilpasningsplanerne har ikke krav om handleplan eller handlepligt. Der er ikke nogen national forpligtelse, når en kommune ikke går ind under oversvømmelsesdirektivets forpligtelse.

Interviewpersonerne nævner at der er behov for at integrere klimatilpasning i eksisterende lovgivning indenfor:

- Mere fleksibilitet i habitatdirektivet
- Ændring af vandsektorloven således at forsyninger må eje og drifte drænledninger

- En tredje dimension i Vandløbsloven, således at Vandløbsloven omhandler hhv. miljø, afvanding og synergi med klimatilpasning
- Der er barrierer i Råstofloven til at anvende råstofgrave til vandhåndtering efter endt råstofindvindelse.
- Der er barrierer i Vandforsyningsloven forbundet med at sænke grundvandsstanden.

Derudover nævnes der mangel på lovgivning, der sikrer koordinering af klimatilpasningstiltag:

- En interviewperson angiver, at der mangler et lovmæssigt set up, der sikrer koordinering på tværs af kommuner. Efter struktur reformen med nedlæggelsen af amterne i 2007 og selskabsgørelsen af forsyningsvirksomhederne i 2009 er koordineringen på tværs af både vandoplande og administrative enheder blevet vanskeligere, og der er pt ingen myndigheder, der har til opgave at varetage koordineringen. Region Midt har frivilligt påtaget sig denne rolle og C2C CC projektet er et godt eksempel herpå.
- En anden interviewperson påpeger at den kommende ændring i kystbeskyttelsesloven vil betyde at Kystdirektoratet delvis mister den koordinerende rolle mellem kommunernes indsats indenfor kystbeskyttelse. Lovændringen kan siges at være i tråd med decentraliseringen i 2007 og 2009 og understreger blot vigtigheden af behovet for koordinering.
- Flere interviewpersoner nævner Holland som eksempel på hvordan vandhåndtering indenfor hele vandkredsløbet kan organiseres fx nævnes 'Water Boards' og Hollands håndtering af højtstående grundvand, hvor kommunerne har ansvaret for at dræne og overvåge grundvandet.

Mangel på vejledning til at fremme klimatilpasning

7 interviewpersoner angiver, at de oplever, at der også mangler vejledning til gældende lovgivning jf. Tabel 4.

sp. 6: Oplever du, at der mangler vejledning til gældende lovgivning?	Antal respondenter
Ja	7
Nej	4
Ved ikke	3

Tabel 4: Antal respondenter, der angiver hvorvidt de oplever at der mangler vejledning til at fremme klimatilpasning

Interviewpersonerne angiver overordnet et behov for en vejledning, der giver en oversigt over de mange forskellige love, der har betydning i klimatilpasningen, og hvor lovene har indflydelse på hinanden. Flere angiver, at det er uoverskueligt at danne sig et overblik og at skulle sætte sig ind i så mange lovgivninger.

Dertil ønsker interviewpersonerne bredt, at en vejledning skal kommunikeres på et let forståeligt sprog, og at den ikke kun skal gå på, hvordan lovgivningen skal forstås, men også vurdere hvilke muligheder, der er inden for lovgivningen. Herunder, hvor man skal være opmærksom på mulige udfordringer med lovgivningen.

Derudover, ønskes mere klare rammer for samarbejde og finansiering for at lette realiseringen af klimatilpasningen. Eksempelvis er der i forbindelse med ændring af kystbeskyttelsesloven nævnt en række muligheder fx at gå sammen med Forsikring og Pension, men der er ikke angivet nogen rammer for samarbejdet.

Værktøjer som MiljøGIS og bearbejdede grunddata, der understøtter vejledningen er interviewpersonerne glade for.

Ikke-lovmæssige barrierer for klimatilpasning

Langt størstedelen af respondenterne angiver at de oplever ikke-lovmæssige barrierer for klimatilpasning jf. Tabel 5.

Sp. 7: Oplever du ikke-lovmæssige barrierer for klimatilpasning?	Antal respondenter
Ja	13
Nej	1
Ved ikke	0

Tabel 5: Antal respondenter, der angiver hvorvidt de oplever ikke-lovmæssige barrierer for klimatilpasning

Finansiering

Lovgivningen laves ofte ift. at imødekomme udfordringerne i de store byer, hvor skaderne påvirker mange mennesker. I byerne er der mulighed for at forsyningen kan gå med i medfinansieringsprojekter ift. tag og overfladevand. Landområderne og øsamfund bliver derimod overset, men en kystbeskyttelse koster det samme uanset geografien. Der er dog områder, som kan betragtes at have en national samfundsmæssig værdi, men hvor de lokale ikke vil kunne betale for en kystsikring. Der er ønske om, at de mindre kommuner inddrages i lovgivningsarbejdet, og at der udvikles skarpere modeller for finansiering ift. kyst, grundvand og vandløb, og at der er mulighed for statslig (med)finansiering, hvor der er bredere samfundsmæssige værdier på spil. Statslig (med)finansiering bliver også nævnt ift. store infrastrukturprojekter, der har en betragtelig samfundsmæssig udbredelse og vil klimasikre større områder fx den vestlige Limfjord.

Flere kommuner påpeger barrierer i eksisterende tilskudspuljer, hvor klimatilpasning ikke er tænkt ind. En nævner et eksempel i forbindelse med vandområdeplanerne, hvor et vandråd foreslog at tilbageholde vand på vandløbsnære arealer opstrøms i en ådal, men forslaget faldt væk, da EU tilskuddet kun gives til indsatser i vandløbet. Et andet eksempel er tilskudsordningen for vådområder, hvor klimasikringen af en by faldt væk, da der ikke var kvælstof nok forbundet med det pågældende vådområde.

Derudover, nævnes medfinansieringsbekendtgørelsens finansieringsmaks. på 75 % for forsyningsselskaberne som en barriere. Samt manglende finansieringsmuligheder for helhedsorienterede kyst-, grundvands- og vandløbsprojekter, hvori der indgår rekreative og sundhedsfremmende elementer.

Dialog med lodsejere og borgere

Dialog med lodsejere og borgere nævnes som en udfordring, særligt i forbindelse med kystbeskyttelse og med landmænd.

Dialogen med landmændene vanskeliggøres af manglende hydraulisk forståelse hos landmændene og af retorikken i landbrugsorganisationerne.

Derudover, har en dom fra Højesteret om Værnengene resulteret i en mistro til det offentlige, da de pågældende lodsejere havde fået lovning på at kunne genopdyrke et areal, men hvor Højesteret afgjorde at de ikke kan. En kommune oplevede herefter at lodsejere tilkendegav, at de ikke ville samarbejde om C2C CC.

Landbruget ønsker en dyrkningssikkerhed som pris for at hjælpe byerne. Erfaringer fra Storå viser, at oversvømmelserne er om vinteren i forbindelse med snedækkede marker og vejrskifte med regn, hvorfor kommunen forsøger at forklare lodsejerne at dyrkningssikkerhed om sommeren ikke er en gevinst. Der er altså et behov for både en økonomisk model og en bedre dialog. En kommune angiver, at der er et behov for en anden tilgang at tænke borger på, da man som fagperson har en tendens til at se verden og formidle ud fra en faglig tilgang.

En sagsbehandler kultur

En interviewperson pointerer sagsbehandler kulturen som en barriere for klimatilpasning, i og med at mange, der sidder med klimatilpasning, er vandt til at arbejde med sagsbehandling og lovgivning: *"Hvis du går ned og kigger i loven inden du går i gang, så finder du en masse regler, der siger, at det ikke kan lade sig gøre. Hvis du derimod definerer, hvad du gerne vil, og spørger juristerne, hvilken lovgivning, der understøtter det, kan de ofte finde de paragrafer, der muliggør projektet".*

Værktøjer

Der mangler koordinering af data og et fælles grundlag for databehandling. Data ligger spredt på forskellige platforme fx Miljøportalen, Kortforsyningen, Kystdirektoratets kystatlas, klimatilpasning.dk m.fl. og ikke alle data kan downloades eller er tilpasset brugerens behov. Med initiativer som følge af ændring af kystbeskyttelsesloven er der muligvis noget på vej med et nationalt klimaatlas, det er dog endnu uklart hvilke data, der vil indgå.

Derudover, er der en udfordring i at flere private firmaer kan tilbyde forskellige services, hvor kvaliteten ikke er sikret og med risiko for suboptimale løsninger.

Koordinering på tværs af organisationer

Koordinering og videndeling på tværs af kommuner er en udfordring. Det er en udfordring at etablere indsatser opstrøms i et vandløb i en anden kommune for at sikre, at der ikke sker oversvømmelse i en kommune længere nedstrøms. Ligeledes er det en udfordring at der i de kystnære områder ikke planlægges ud fra et fælles klimascenarie.

Koordinering mellem kommune, forsyning og beredskab er også en udfordring. En interviewperson angiver at klimatilpasningsplanen og dennes scenarier for fremtidige hændelser ikke koordineres med beredskabet.

Opfattelsen af klimatilpasning

Flere interviewpersoner kommer ind på nødvendigheden af en samfundsmæssig accept af, at klimaforandringerne er dynamiske og voldsomme naturkræfter, som er i udvikling. Og flere nævner også, at der (stadig) mangler konsensus om, hvad klimatilpasning indbefatter fx: *"Der er en barriere ift. dem, der tænker vej som trafik anlæg, og dem der tænker vej som vandvej – blanding af funktioner i ét anlæg. Det giver udfordring i en silo-organisation/kultur."*

Konklusion og anbefalinger

Interviewundersøgelsen er gennemført i 2017 og er således et øjebliksbillede på hvilke barrierer, der opleves i arbejdet med klimatilpasning i kommunerne. Det er især kystbeskyttelsesloven, Naturbeskyttelsesloven, Vandløbsloven Landbrugsstøtteloven, der giver anledning til, at der opleves barrierer for at arbejde med klimatilpasning.

I Kystbeskyttelsesloven angiver respondenterne især, at der er stor kompleksitet i myndighedsrollen, at det er vanskeligt at få alle lodsejere med og der er begrænsninger i forhold til grundejerbetaling.

Grundejere i byerne opfatter det ikke som deres ansvar at beskytte arealer mod oversvømmelser. Partsfordelingen er ikke brugbar og det er ikke kun de direkte berørte borgere og virksomheder, der har fordel af, at byen er sikret.

Grundejere på landet og små ø-samfund har typisk ikke ret mange midler og ofte overstiger omkostningerne ved kystbeskyttelses værdien af arealerne. Flere steder er der samfundsværdi i at bevare fx en ø, hvorfor staten burde bidrage med finansiering.

Når det gælder Naturbeskyttelsesloven, er det især §3 beskyttede områder, der giver problemer, idet:

- tilladelserne under §3 bliver en flaskehals
- etablerede anlæg overgår hurtigt til §3, hvorefter forsyningerne ikke har den samme rådighed over sine anlæg
- ofte er der §3 beskyttet natur i de områder, hvor der med fordel kan laves vandtilbageholdelse for at undgå oversvømmelse nedstrøms og
- ofte foregår kystbeskyttelsen i eller i nærhed af §3 og Vandløbsloven og Naturbeskyttelsesloven kommer hurtigt til at spille imod hinanden

I Vandløbsloven er pumper og sluser en faunabremse, som er i konflikt med VVL §17 og 37. Dertil kommer, at

- vandstandsændring i vandløbet vil påvirke vandløbets økologiske tilstand fx ved ændret sedimenttransport og erosion, som ikke er i overensstemmelse med "vandløbets natillige hensyn"
- for at kunne sænke grundvandsstanden, skal man ændre vandføringen (kan stride imod minimum vandføring og regulativ)
- erstatningsmuligheder - den som rejser et projekt, skal svare erstatning. Dette fordrer, at alle parter er enige om et projekt - individet sættes over fællesskabet.

Landbrugsstøtteordningerne giver anledning til, at landmænd er nervøse for om omlægning eller ændring af arealanvendelsen vil have konsekvenser for deres tilskud på kort eller længere sigt. Der er fokus på næringsstoftilbageholdelse og ikke vandtilbageholdelse.

Andre love giver også anledning til barrierer i arbejdet med klimatilpasning og generelt opleves det, at det er en mangel, at vi ikke har en lovgivning, der fremmer klimatilpasning.

Det er derfor en anbefaling, at lovgivningen opdateres, så vi får en lovgivning, der har til formål at fremme helhedsorienteret klimatilpasning som supplement til forebyggelsesarbejdet. Yderligere anbefales det, at lovgivningen fremmer tværgående samarbejder og aktivt aktørsamarbejde.

English Summary

The purpose of the study is to map existing legislative barriers to climate adaptation within the entire water cycle.

This is with a view to exchanging experiences and solutions to the experienced barriers. Added to this is a desire to have a dialogue with relevant national and international authorities to meet the experienced barriers.

After screening relevant laws, semi-structured telephone interviews with an interview guide were conducted.

The interviewees represent municipalities, utilities and the Central Denmark Region. The interviewees have received the interview guide in advance.

Of the 14 interviews, 10 were with municipal representatives, 2 with utilities, 1 with the region and 1 with a consulting company.

The interviews show that it is mainly the Coastal Protection Act (here especially the distribution of shares), the Nature Protection Act, the Watercourses Act and the Agricultural Support Act that give rise to problems.

It is also pointed out that it is a problem that we in Denmark do not have legislation that aims to promote climate adaptation.

It is therefore recommended that Danish legislation be updated, partly so that we get legislation that promotes climate adaptation and partly so that it is ensured that the planning takes place in a holistic perspective in active dialogue with the stakeholders.

www.c2ccc.eu

Coast to Coast Climate Challenge

er et seksårigt samarbejde mellem 31 midtjyske partnere om klimatilpasning.

Samarbejdet støttes af EU LIFE

Rapportens indhold afspejler projektets synspunkt og Europakommissionen kan ikke gøres ansvarlig for indholdet.

Skottenborg 26
8800 Viborg

www.c2ccc.eu

coast.to.coast@ru.rm.dk