



Notat

Juridiske rammer for klimatilpasning i kommune- og lokalplaner

Planloven indeholder regler om, at kommune- og lokalplanlægning skal forholde sig til risiko for oversvømmelse og erosion samt eventuelle indsatser herfor.

Nærværende notat redegør for planlovens regler og rammer for adgangen til at planlægge for klimatilpasning i kommune- og lokalplaner, herunder om pligt til planlægning.

Samlet vurdering/konklusion

Kommuneplanen skal i henhold til planlovens § 11 a, stk. 1, nr. 18, indeholde retningslinjer for udpegning af områder der kan blive udsat for oversvømmelse eller erosion, samt retningslinjer for etablering af afværgeforanstaltninger til sikring mod oversvømmelse eller erosion ved bl.a. planlægning af byudvikling, særlige tekniske anlæg eller ændret arealanvendelse i de udpegede områder.

Hertil skal kommuneplanen i henhold til § 11 b, stk. 1, nr. 15, fastlægge rammerne for indholdet af lokalplaner for de enkelte dele af kommunen i forhold til etablering af afværgeforanstaltninger til sikring mod oversvømmelse eller erosion i de udpegede områder, der i henhold til planlovens § 11 a, stk. 1, nr. 18 kan blive udsat for oversvømmelse.

Slutteligt skal kommuneplanens redegørelsesdel i henhold til § 11 e, stk. 1, nr. 12 og 13 redegøre for grundlaget af udpegning af områder efter § 11 a, stk. 1, nr. 18, samt etablering af afværgeforanstaltninger i områderne.

Lokalplaner for områder udpeget i kommuneplanen i henhold til § 11 a, stk. 1, nr. 18, skal indeholde bestemmelser om sikring af afværgeforanstaltninger, jf. planlovens § 15, stk. 11. Desuden skal det bestemmes, om etablering af afværgeforanstaltningerne er en betingelse for ibrugtagning. Udformningen af de konkrete afværgeforanstaltninger bestemmes efter lokalplankatalogets § 15, stk. 2, nr. 22, jf. nærmere nedenfor.

Kommunen kan med hjemmel i planlovens § 15, stk. 2, nr. 22, vælge at indsætte lokalplanbestemmelser om etablering af afværgeforanstaltninger i eller uden for lokalplanens område til sikring mod oversvømmelse eller erosion i områder, der kan blive udsat for oversvømmelse eller erosion. Kommunen kan vælge, at etablering af afværgeforanstaltninger er en betingelse for ibrugtagning. Sådanne bestemmelser vil altid være mulige at fastsætte, såfremt de er i overensstemmelse med kommuneplanrammen. Valget af afværgeforanstaltninger er en konkret vurdering ud fra, hvad der vurderes hensigtsmæssigt og nødvendigt i forhold til det ønskede beskyttelsesniveau.

20. februar 2025

Sagsnummer i F2
2024-13312

Dokumentnummer i F2
146810

Sagsnummer i eDoc
2024-0225500

Klima og Byudvikling
Njalsgade 13
2300 København S

EAN-nummer
5798009809452

Ved processen for planlægning for klimatilpasning i kommune- og lokalplaner kan kommunen med fordel finde inspiration i Bolig- og Planstyrelsens Vejledning i planlægning for forebyggelse af oversvømmelse og erosion.

De overordnede rammer

Planlægning, herunder kommunal- og lokalplanlægning, skal ud fra en samfundsøkonomisk helhedsvurdering tage hensyn til, at der sker en hensigtsmæssig udvikling i hele landet og i de enkelte kommuner og lokalsamfund, jf. planlovens § 1, stk. 2.

Bolig- og Planstyrelsen udgav i april 2022 tredje udgave af en vejledning i planlægning for forebyggelse af oversvømmelse og erosion. Vejledningen er udarbejdet i samarbejde med Miljøstyrelsen, Kystdirektoratet, DMI, Styrelsen for Dataforsyning og Effektivisering, Energistyrelsen og KL, og formålet med vejledningen er at støtte kommunerne i arbejdet med forebyggende planlægning for oversvømmelse og erosion. Vejledningen giver faktisk viden om de lovmæssige muligheder, der følger af planloven.

Vejledningen indeholder bl.a. information om relevante datagrundlag samt beregningsmetoder til brug for kortlægning af oversvømmelse og kysterosion, fastlæggelse af udledningsscenerier, gentagelsesperioder og planlægningshorisont.

Kommuneplanlægning

Retningslinjer i kommuneplanen

Planlovens § 11 a, stk. 1, fastlægger, hvilke retningslinjer kommuneplanen skal indeholde, som skal behandles i alle kommuneplaner.

Det fremgår bl.a. heraf, at kommuneplanen skal indeholde retningslinjer for udpegning (kortlægning) af områder, der kan blive udsat for oversvømmelse eller erosion; jf. planlovens § 11 a, stk. 1, nr. 18. Hertil skal kommuneplanen indeholde retningslinjer for etablering af afværgeforanstaltninger til sikring mod oversvømmelse eller erosion ved planlægning af byudvikling, særlige tekniske anlæg, ændret arealanvendelse m.v. i de udpegede områder.

Kommunen skal vurdere, om det er nødvendigt med en indsats i forhold til oversvømmelse eller erosion. Dette indebærer, at kommunerne i forbindelse med deres kommuneplanlægning foretager den nødvendige afvejning af, hvad området skal anvendes til, og hvor påkrævet en indsats for sikring mod oversvømmelse eller for erosion er i det pågældende område.¹

Planloven fastlægger ikke hvilket datagrundlag eller valg af oversvømmelseskilder, der skal ligge til grund for udpegningen – og der kan også være forskellige grundlag på forskellige områder i kommunen. I vejledningen fra Plan- og Landdistriktsstyrelsen er der et overblik over data, som staten stiller til rådighed til brug for arbejdet med kortlægning². Vejledningen giver også eksempler på hændelsesintervaller, eksempelvis 5-, 10-, 20-, 50- og 100-års hændelser³.

Rammer i kommuneplanen

¹ Jf. lovforslag nr. L86 af 14. november 2017 om ændring af lov om planlægning (vedtaget lov nr. L62 af 30. januar 2018), side 5 og 12

² Vejledning i planlægning for forebyggelse af oversvømmelse og erosion, side 28-31

³ Vejledning i planlægning for forebyggelse af oversvømmelse og erosion, side 25

Kommuneplanen skal indeholde rammer for afværgeforanstaltninger, hvis dette emne er aktuelt i kommunen, så det sikres, at der kan lokalplanlægges for afværgeforanstaltninger.

Det følger af planlovens § 11 b, stk. 1, nr. 15, at der i kommuneplanen skal fastsættes rammer for lokalplanlægning for etablering af afværgeforanstaltninger til sikring mod oversvømmelse eller erosion ved planlægning af byudvikling, særlige tekniske anlæg, ændret arealanvendelse m.v. i de i henhold til § 11 a, stk. 1, nr. 18, udpegede områder.

Rammebestemmelserne skal beskrive 1) om eksisterende og nye rammer helt eller delvist ligger i et område udpeget i henhold til § 11 a, stk. 1, nr. 18 (dvs. et område der kan udsættes for oversvømmelser eller erosion), og 2) om der skal etableres afværgeforanstaltninger i den efterfølgende lokalplanlægning. Dog er det ikke et krav, at det eksplicit fremgår af kommuneplanen, hvilken afværgeforanstaltning, der skal etableres.

Rammebestemmelser bør give mulighed for varierede detailreguleringer i lokalplanerne, men der stilles alligevel krav til rammebestemmelsernes præcisering. De skal være så præcise med hensyn til områdets anvendelse, bebyggelsens art og omfang mv. samt enkeltområdernes geografiske afgrænsning, at kravet om overensstemmelse mellem lokalplan og kommuneplanens rammedel kan vurderes (rammestyringsprincippet).⁴

Redegørelse i kommuneplanen

Redegørelsen til kommuneplanen skal beskrive grundlaget for udpegning af de områder, som er udpeget som områder, der kan blive udsat for oversvømmelse eller erosion, jf. planlovens § 11 e, stk. 1, nr. 12, sammenholdt med § 11 a, stk. 1, nr. 18.

Hertil skal der ifølge planlovens § 11 e, stk. 1, nr. 13, redegøres for forudsætninger for etablering af afværgeforanstaltninger til sikring mod oversvømmelse ved planlægning af byudvikling, særlige tekniske anlæg, ændret arealanvendelse m.v. for de områder, der kan blive udsat for oversvømmelse eller erosion efter nr. 12. Altså skal der redegøres for, hvad der ligger til grund for retningslinjerne om afværgeforanstaltninger.

Slutteligt skal der ifølge planlovens § 11 e, stk. 1, nr. 14, redegøres for sammenhængen med kommuneplanlægningen i andre kommuner fsva. afværgeforanstaltninger.

Det er her i redegørelsesafsnittet, at kommunen vurderer kilder til oversvømmelse, lægger en gentagelsesperiode til grund og beslutter sig for en planlægningshorisont. Ved vurdering af kilden til oversvømmelse skal kommunen fastlægge, hvilke oversvømmelseskilder, der er relevante, og henvise til data lagt til grund for vurderingen. Valg af gentagelsesperioder er en politisk afvejning. Gentagelsesperioden er et udtryk for, hvor tit en bestemt hændelse forventes at forekomme. Kommunen kan fastlægge forskellige gentagelsesperioder for de forskellige områder.

Ved valget af planlægningshorisont bør kommunen tage stilling til forskellige udledningsscenarier for fremtidigt klima.

⁴ Jf. MAD 2004 814 om en lokalplans ugyldighed på grund af manglende præcise kommuneplanrammer.

Sammenfattende om kommuneplan

Kommuneplanen skal indeholde retningslinjer om udpegning af områder, der kan blive udsat for oversvømmelse, og retningslinjer for etablering af afværgeforanstaltninger ved planlægning af bl.a. byudvikling (§ 11 a, stk. 1, nr. 18).

Kommunen skal vurdere, hvorvidt en indsats i forhold til oversvømmelse er nødvendig. Dette indebærer, at man i forbindelse med kommuneplanlægningen laver den nødvendige afvejning af, hvad området skal anvendes til, og hvor påkrævet en indsats for sikring mod oversvømmelse er i det pågældende område. Der er f.eks. forskellige behov for sikring mod oversvømmelse af et sportsanlæg eller en park ift. sikring af helårsboliger eller tekniske anlæg.

Kommuneplanen skal indeholde rammer for afværgeforanstaltninger, hvis dette emne er aktuelt i kommunen (§ 11 b, stk. 1, nr. 15), således at der kan lokalplanlægges for dette.

Kommuneplanens redegørelse skal beskrive grundlaget for udpegningen af områder, der kan blive udsat for oversvømmelse (§ 11 e, stk. 1, nr. 12).

Reglerne om forebyggende planlægning for oversvømmelse og erosion stiller kun krav om etablering af afværgeforanstaltninger, når der planlægges for nye byområder, fortætning af eksisterende by, tekniske anlæg der er truet af oversvømmelse eller erosion, eller ændret arealanvendelse.

Fordi rammerne for opgaven er ganske vide, vurderes det mest hensigtsmæssigt, at væsentlige beslutninger om forebyggelse af skader ved oversvømmelse og erosion træffes af kommunalbestyrelsen.

Bolig- og Planstyrelsens vejledning indeholder et overblik over de forskellige delopgaver og -elementer vedr. erosion og oversvømmelse, som knytter sig til forskellige afsnit i kommuneplanen.



Figur 2. Grafisk fremstilling af planovsændringens betydning for retningslinjer, rammer og redegørelse ved en kommuneplanrevision.

Kilde: Vejledning i planlægning for forebyggelse af oversvømmelse og erosion, Bolig- og Planstyrelsen,

Risikostyringsplaner for risikoområder

Oversvømmelseslovens⁵ § 6 forpligter kommuner til at lave risikostyringsplaner for risikoområder. I risikostyringsplaner fastsættes passende mål for styring af oversvømmelsesrisikoen med beskrivelser og prioriteringer af foranstaltninger, der har til formål at nå målene. Kommune- og lokalplaner må ikke stride mod risikostyringsplanerne, jf. planlovens § 11, stk. 4, nr. 5.

Det er miljøministeren og Kystdirektoratet, der udpeger risikoområder, jf. oversvømmelseslovens § 3 og bekendtgørelse om vurdering og risikostyring for oversvømmelser fra havet, fjorde eller andre dele af søterritoriet⁶ § 3. De udpegede risikoområder i Danmark kan ses på følgende hjemmeside: [Risikoområder - Oversvømmelsesloven \(kyst.dk\)](http://Risikoområder - Oversvømmelsesloven (kyst.dk)). Det er kun risikoområdet Køge Bugt – København, som indbefatter dele af Københavns Kommune.

Risikostyringsplanen er rammestyring for kommuneplanlægningen, jf. planlovens § 11, stk. 4, nr. 5. Det betyder, at kommuneplanen ikke må stride imod en risikostyringsplan.

Det følger desuden af planlovens § 11 e, stk. 1, nr. 9, at redegørelsen til kommuneplanen skal beskrive kommuneplanens sammenhæng med den kommunale risikostyringsplan efter oversvømmelsesloven.

Hertil handler planlovens § 11 a, stk. 1, nr. 19, om retningslinjer for bl.a. friholdelse af arealer for ny bebyggelse eller etablering af foranstaltninger til sikring mod oversvømmelse, når arealet er i væsentlig risiko for oversvømmelse.

Lokalplanlægning

Planlægningsmæssig begrundelse

Lokalplaner skal redegøre for planens formål, herunder den planlægningsmæssige begrundelse for lokalplanens indhold.

Varetagelse af klimatilpasning er bl.a. en planlægningsmæssig begrundelse, da det eksplicit er nævnt i planlovens § 15, stk. 1, 2. pkt. Københavns Kommune kan således lokalplanlægge for forhold, der eksempelvis har til hensigt at tilpasse området til større mængder regnvand eller oversvømmelser. Der skal være tale om tilpasninger til *konsekvenserne* af klimaforandringer og ikke *klimaforebyggende* tiltag.⁷

Det kan eksempelvis være for at undgå oversvømmelse, at der stilles krav om ubefæstede arealer for at sikre vandets nedslivningsmuligheder, krav om, at bygninger placeres med høj beliggenhed eller kan lokalplanlægges for udlæg til regnvandsbassin.⁸

Bestemmelser om etablering af afværgeforanstaltninger

Planlovens § 15, stk. 2, kaldes i daglig tale for "lokalplankataloget". Bestemmelsen er en udtømmende liste for, hvad kommuner har hjemmel til at regulere i en lokalplan.

Ifølge planlovens § 15, stk. 2, nr. 22, kan der i en lokalplan fastsættes bestemmelser om etablering af afværgeforanstaltninger til sikring mod

⁵ LBKG nr. 72 af 18. januar 2024 om vurdering og styring af oversvømmelsesrisikoen fra vandløb og søer

⁶ Bekendtgørelse nr. 894 af 21. juni 2016 om vurdering og risikostyring for oversvømmelser fra havet, fjorde eller andre dele af søterritoriet

⁷ Lovforslag nr. L 148 af 29. marts 2012, side 10

⁸ Ibid., side 12

oversvømmelse eller erosion i områder, der kan blive udsat for oversvømmelse eller erosion. Lokalplanbestemmelserne kan beskrive, at afværgeforanstaltningerne enten skal etableres i eller uden for det område, der er omfattet af planen. Etablering af afværgeforanstaltninger kan fastsættes som en ibrugtagningsbetingelse.

Realisering af planlagte afværgeforanstaltninger uden for lokalområdet kan forudsætte, at man får tilladelse til dette efter anden lovgivning. Hvis dette er tilfældet, så skal det fremgå af redegørelsen til lokalplanen, jf. planlovens § 16, stk. 2.

Af lovbemærkningerne til bestemmelsen fremgår det, at etablering af afværgeforanstaltninger skal ske i overensstemmelse med sektorlovgivningens regler. Altså kan kommunen ikke i lokalplanen fravige regler i anden lovgivning om afværgeforanstaltninger, herunder regler om udformning og finansiering af foranstaltningerne.

Det bemærkes, at bestemmelsen giver kommunen *mulighed* for at lokalplanlægge for afværgeforanstaltninger, men der er ikke tale om en pligt.

Ved vurderingen af adgangen til at fastsætte lokalplanbestemmelser med hjemmel i § 15, stk. 2, nr. 22, er det vigtigt at nævne det generelle rammestyringsprincip, som gælder for planlægning. Ifølge planlovens § 13, stk. 1, nr. 1, må en lokalplan ikke stride mod kommuneplanen. Planklagenævnet har tidligere vurderet, at lokalplanbestemmelser ikke må være i direkte modstrid med rammebestemmelserne i kommuneplanen, og at lokalplanbestemmelser tilmed skal have en mere direkte eller "positiv" overensstemmelse med kommuneplanrammerne, der fastsættes med hjemmel i planlovens § 11 b. Eksempelvis blev en lokalplanbestemmelse om en bustracé ugyldig, fordi kommuneplanen ikke beskrev en bustracé i det pågældende område. Kommuneplanen skulle angive væsentlige forhold vedrørende trafikbetjeningen i såvel hovedstruktur som rammedel.⁹

Det er således væsentligt at være opmærksom på, om de påtænkte lokalplanbestemmelser kan rummes inden for den eksisterende kommuneplanramme.

Afværgeforanstaltninger i områder udpeget i kommuneplan

Hvis man i kommuneplanen i henhold til planlovens § 11 a, stk. 1, nr. 18, har udpeget et område, der kan blive udsat for oversvømmelse eller erosion, så der skal i lokalplanen optages bestemmelser om sikring af afværgeforanstaltninger. Desuden skal der være bestemmelser om, hvorvidt afværgeforanstaltninger skal etableres før ibrugtagning af det, som skal sikres mod oversvømmelse og erosion, jf. § 15, stk. 11.

Hvis området i henhold til planlovens § 11 a, stk. 1, nr. 18, er udpeget som et område der kan blive udsat for oversvømmelse eller erosion er det således et *krav*, at lokalplanen indeholder bestemmelser om afværgeforanstaltningerne.

Kommunen skal selv vurdere, hvilke afværgeforanstaltninger, som er hensigtsmæssige i de udpegede områder. Også detaljeringsgraden i beskrivelsen af afværgeforanstaltninger kan kommunen selv vælge.

Ansvar og økonomi

Kommunen har ikke som sådan en pligt til at klimasikre til et bestemt niveau, men har pligt til at tage stilling til risikoen for oversvømmelse og

⁹ MAD2006.406NKN

erosion og fastlægge et beskyttelsesniveau i henhold til reglerne gennemgået ovenfor.

Det er grundejer, der afholder udgifter til sin grund. Grundejer har som udgangspunkt ansvaret for at tilpasse sin egen ejendom til klimaændringerne.

Lokalplanlægning er som udgangspunkt erstatningsfri regulering. En ejer af en ejendom vil dermed som udgangspunkt ikke kunne kræve erstatning pga. krav i en lokalplan.

Proces for planlægning for oversvømmelse og erosion

I Bolig- og Planstyrelsens vejledning ses på side 15 en grafisk oversigt proces for lokalplanlægning efter der er kommuneplanlagt for oversvømmelse og erosion.

